

Hambre Cero al año 2030 en el Perú

¿Cómo lograr el Segundo Objetivo de Desarrollo Sostenible?



Una revisión estratégica de la seguridad alimentaria y nutricional

Investigadores del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico
Arlette Beltrán B., Juan Francisco Castro C. y Enrique Vásquez H.

Hambre Cero al Año 2030 en el Perú

¿Cómo lograr el Segundo Objetivo de
Desarrollo Sostenible?

Una revisión estratégica de la seguridad
alimentaria y nutricional

Arlette Beltrán B., Juan Francisco Castro C. y Enrique Vásquez H.

2017

Una revisión estratégica de la Seguridad Alimentaria y Nutricional

***Hambre Cero al Año 2030 en el Perú
¿Cómo lograr el Segundo Objetivo de Desarrollo Sostenible?***

© Programa Mundial de Alimentos (PMA) de las Naciones Unidas en Perú

Complejo Javier Pérez de Cuéllar
Av. Pérez Araníbar N° 750, Magdalena del Mar, Lima - Perú
Teléfono: 0051-1-264-3846
E-mail: wfp.lima@wfp.org

Estudio realizado por la Universidad del Pacífico por encargo del Programa Mundial de Alimentos

Equipo de trabajo del Programa Mundial de Alimentos

Carmen Burbano de Lara, Representante
Sheila Grudem, Karin Schmitt, Iván Bottger, Tania Rodríguez, Raphael Guevi-Nicoloff y Sandra Hittmeyer

Investigadores CIUP responsables

Arlette Beltrán B., Juan Francisco Castro C. y Enrique Vásquez H.

Equipo de asistentes de investigación del CIUP

Fiorella Parra, Carla Srebot y Daniela Uribe

Diseño y Diagramación
Giancarlo Niccolay Suárez Romero

Corrección Ortográfica
Manuel Linares Guzmán

Primera edición: Abril 2017

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2017-05384

Se terminó de imprimir en abril del 2017 en:
Sinco Industria Gráfica EIRL.
Jr. Huaraz 449, Breña, Lima, Perú / sincoindustriagrafica@gmail.com

Tiraje: 500 ejemplares

Contenido

Agradecimientos	5
Resumen ejecutivo	7
Introducción	9
Capítulo 1: Situación Económica, Social y Política Peruana	11
1.1. El Perú como País de renta media alta y sus nuevos retos	11
1.2. La deuda social del Estado	13
1.2.1. La pobreza peruana	14
1.2.2. El acceso a la educación	15
1.2.3. El acceso a servicios básicos y de salud	15
1.2.4. Población en mayor situación de vulnerabilidad	16
1.3. La política en el Perú y la creciente amenaza de los conflictos sociales	17
Capítulo 2: El Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en el Perú	19
2.1. Las diferentes caras de la malnutrición	19
2.1.1. Desnutrición crónica infantil	19
2.1.2. Anemia nutricional	21
2.1.3. Obesidad y sobrepeso	23
2.1.4. Causas de la malnutrición	24
2.1.5. El costo de la malnutrición	27
2.2. La disponibilidad de alimentos	27
2.2.1. La producción agropecuaria.....	28
2.2.2. Escala, tipos y causas de la pérdida de alimentos	29
2.2.3. Potencialidad de empoderamiento de los pequeños agricultores	30
2.2.4. Disparidad de género en la actividad agropecuaria	31
2.3. Resiliencia para alcanzar el Hambre Cero	31
2.3.1. El impacto del cambio climático sobre la disponibilidad de alimentos	32
2.3.2. Vulnerabilidad ante desastres y medidas para mitigar riesgos	32
2.3.3. Prácticas agrícolas resilientes a nivel nacional	37
Capítulo 3: Políticas y Programas de Seguridad Alimentaria y Nutricional	39
3.1. Respuesta programática del Gobierno Peruano y el marco político	39
3.1.1. Programas de seguridad alimentaria del sector gubernamental	40
3.1.2. Recursos financieros	43
Capítulo 4: Análisis de Brechas en la Seguridad Alimentaria y Nutricional en el Perú	47
4.1. El cumplimiento de metas de los ODS asociados a la Seguridad Alimentaria Nutricional: un enfoque cuantitativo	47
4.2. Brechas cualitativas en la gestión pública	53
4.2.1. Marco legal y político	54
4.2.2. Capacidad institucional	55
4.2.3. Diseño e implementación de programas	55
4.2.4. Recursos y financiamiento	57

Capítulo 5: Recomendaciones	59
5.1. Marco legal y político	59
5.2. Capacidad Institucional	60
5.3. Diseño e implementación de programas	61
5.4. Recursos y financiamiento	63
Referencias	65
Acrónimos	69
Anexos	71

Índice de Gráficos

Gráfico 1 Evolución de la tasa de crecimiento del PBI. Perú: 2010-2021	13
Gráfico 2 Incidencia del déficit calórico, según ámbito geográfico Perú: 2007-2014	21
Gráfico 3 Proporción de niñas y niños de 6 a menos de 36 meses de edad con anemia, según área de residencia. Perú: 2007-2014	22
Gráfico 4 Evolución de las tasas de DCI y Anemia en el Perú. Perú 2004-2015	23
Gráfico 5 Producción de cultivos principales. Perú: 2005-2014	28
Gráfico 6 Impacto del cambio climático sobre la agricultura	33
Gráfico 7 Promedio regional por componente del EPCI. Perú: 2015	36
Gráfico 8 PIM nacional dirigido a programas de seguridad alimentaria y nutricional, según ministerios. Perú: 2016	43
Gráfico 9 Simulación de la DCI, según combinación de metas alcanzadas Nivel Nacional	49
Gráfico 10 Simulación de la Anemia, según combinación de metas alcanzadas	50
Gráfico 11 Niveles y valor meta de las principales variables relacionadas a la seguridad alimentaria y nutricional	51
Gráfico 12 Nivel y valor meta de las principales variables relacionadas a la producción total de un agricultor promedio	52
Gráfico 13 Retos en la gestión de los programas sociales enfocados en la SAN. Perú: 2016	56

Índice de Tablas

Tabla 1 Clasificación de las formas de malnutrición (en menores de 5 años) por grado de severidad de acuerdo con los estándares de la OMS, según área de residencia, región natural y departamento. Perú: 2015	20
Tabla 2 Ordenamiento de los cinco departamentos más pobres según la tasa de pobreza monetaria y de los cinco más vulnerables a la inseguridad alimentaria. Perú: 2015	26
Tabla 3 ODS 2: Poner fin al Hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible	39
Tabla 4 Programas de seguridad alimentaria del sector gubernamental	42
Tabla 5 Variables consideradas en el modelo de desnutrición crónica y anemia infantil	48
Tabla 6 Definición de brechas	53

Índice de Mapas

Mapa 1 Mapa de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria ante la recurrencia de fenómenos naturales, 2015	34
--	----

AGRADECIMIENTOS

Este esfuerzo hubiera sido imposible de alcanzar sin la colaboración desinteresada de los miembros del Consejo Consultivo y del equipo de asistentes de investigación compuesto por Fiorella Parra, Carla Srebot y Daniela Uribe, jóvenes promesas de la Facultad de Economía y Finanzas de la Universidad del Pacífico. Palabras de agradecimiento al Programa Mundial de Alimentos, en especial a Sheila Grudem, representante hasta agosto 2016, quien nos encargó asumir tan interesante reto: abordar el ODS2, Hambre Cero para el Perú al año 2030, así como a Carmen Burbano de Lara, representante a partir de octubre de 2016, y al equipo técnico conformado por Karin Schmitt, Iván Bottger, Tania Rodríguez, Raphael Guevin-Nicoloff y Sandra Hittmeyer.

Consejo Consultivo:

Claudia Acuña (Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social - MIDIS)
Mariela Alarcón (Programa Nacional Juntos)
María Antonieta Alva Lupferdi (Ministerio de Educación - MINEDU)
Federico Arnillas (Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza)
Blanca Aróstegui (Presidencia de Consejo de Ministros - PCM)
Nelly Baiocchi (Universidad Peruana Cayetano Heredia)
Virginia Castillo Jara (Instituto Nacional de Salud - INS)
Katherine Chamorro (Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma)
Nelson Chui Mejía (Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales)
Gabriela Cuadra (Ministerio de Economía y Finanzas)
Hilary Creed (Instituto de Investigación Nutricional - IIN)
Carol Donayre (Ministerio de Salud - MINSA)
Ángela Durán (Ministerio de Agricultura - MINAGRI)
Fernando Eguren (Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES)
Marcia Flores Ccuno (Centro Nacional de Alimentación y Nutrición - CENAN)
Ernesto Gozzer Infante (INS)
Ivan Hidalgo Romero (Instituto de Gobierno y Gestión Pública de la USMP)
Luis Miguel León (MINSA)
Claudia Luján del Castillo (INS)
David Mamani (Programa Cuna Más)
Jorge Mejía Ayala (Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI)
Álvaro Monge (MacroConsult)
Ricardo Morell (Ministerio de Economía y Finanzas)
Ysabel Murga (Agencia Peruana de Cooperación Internacional - APCI)
Sergio Navarro (APCI)
Manuel Nolazco (Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social - FONCODES)
Julio Palomino (Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres - CENEPRED)
Diana Prudencio (MIDIS)
Renzo Pugliesi (MIDIS)
Sara Quiroz Miranda (INDECI)
Carolina Ramírez (MINAGRI)
Miguel Ángel Reyes (Qali Warma)
Susan Riviera (Qali Warma)
Guillermo Robesio (MINAGRI)

Reynaldo Romero (FONCODES)
Cecilia Rossell (Sociedad Nacional de Industrias - SNI)
Dora Ruiz (MINSAs)
Mónica Saavedra (Dirección General de Salud Ambiental - DIGESA)
María del Carmen Sacasa (Naciones Unidas)
José Salazar (MIDIS)
Jorge Samanez (APCI)
Eliana Santa Cruz (MINSAs)
Francisco Santa Cruz (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD)
Renzo Silva (MIDIS)
Ricardo Soto (CENAN)
Milo Stanojevich (CARE Perú)
Mario Tavera Salazar (MINSAs)
Nancy Zerpa Tawara (MINSAs)
Rocío Valenzuela Vargas (CENAN)
Gabriel Velazco Anderson (MIDIS)
Rolando Wilson (PNUD)
Nancy Zerpa Tawara (MINSAs)

Entrevistados:

Lorena Alcázar Valdivia (Grupo de Análisis para el Desarrollo - GRADE)
María Antonieta Alva Luperdi (MINEDU)
Blanca Aróstegui (PCM)
José Chlimper Ackerman (Sociedad Agrícola DROKASA)
Hilary Creed (Instituto de Investigación Nutricional - IIN)
Fernando Eguren (Centro Peruano de Estudios Sociales- CEPES)
Javier Escobal (GRADE)
Guillermo Jesús Ginet Gallardo (Ministerio de Vivienda)
Luis Llanos (MIDIS)
Álvaro Monge (Macroconsult)
Manuel Nolasco (FONCODES)
Julio Palomino (CENEPRED)
María Peña Wong (FONCODES)
Hugo Perea (Banco Continental BBVA)
Diana Prudencio (MIDIS)
Carolina Ramírez (MINAGRI)
Cecilia Rosell (Sociedad Nacional de Industrias)
Mónica Saavedra (DIGESA)
Eduardo Sal y Rosas (APCI)
Jorge Samanez (APCI)
Eliana Santa Cruz (MINSAs)
Renzo Silva (MIDIS)
Milo Stanojevich (CARE Perú)
Helena Tanaka (INDECI)
Mario Tavera (MINSAs)
Carolina Trivelli (Asociación de Bancos - ASBANC)
Mayu Velasco (MIDIS)
Marco Vinelli (MINAGRI)
Eduardo Zegarra (GRADE)

RESÚMEN EJECUTIVO

En el año 2030, el Perú contará con una población aproximada de 36 millones de personas. Si hoy mejora el desempeño de las políticas, programas e instituciones responsables de la seguridad alimentaria y nutricional, es posible desterrar la desnutrición crónica infantil, la anemia nutricional y la obesidad infantil para ese año. En otras palabras, si los funcionarios públicos, los ejecutivos de empresas, los miembros de la sociedad civil y la academia ejecutasen reformas políticas, legales e institucionales, el Objetivo de Desarrollo Sostenible “Hambre Cero” podría alcanzarse para el 2030.

El gobierno que se ha instalado a mediados del 2016 tiene un punto de partida muy retador: el nivel de desnutrición crónica infantil es de 14.4% y la anemia nutricional es de 43.5%, según cifras de ENDES 2015. Para el año 2014, el sobrepeso y la obesidad ascendieron a 17.5% y 14.8% de los niños de 5-9 años, mientras que las cifras fueron de 18.5% y 7.5% para los adolescentes (10-19 años). El sobrepeso y la obesidad en las mujeres en edad fértil se situó, en ese mismo año, en 37.3% y 20.9%, respectivamente.

A pesar del crecimiento económico, la desigualdad en los ingresos ha ocasionado limitaciones en el acceso a alimentos, especialmente para las familias de la selva y la sierra, y las de la zona rural en el Perú. Por ejemplo, el ingreso per cápita de los tres departamentos con mayor nivel de inseguridad alimentaria y nutricional en el 2012 (Huancavelica, Cajamarca y Huánuco) alcanzó las cifras de S/ 421,6, S/530,4 y S/ 589,4 respectivamente. En contraste, los departamentos de mayor seguridad alimentaria nutricional muestran ingresos que llegan hasta los S/1021,6 per cápita, en promedio.

Estas brechas son el caldo de cultivo para la vulnerabilidad alimentaria y nutricional. De hecho, las cifras promedio esconden el drama que se da en varias regiones del país. Por ejemplo, mientras que la desnutrición crónica infantil a nivel nacional ascendió a 14.4% en el 2015, en los departamentos de Huancavelica, Huánuco y Ucayali este indicador se situó en 34%, 24,2% y 24%, en cada caso.

Con respecto a la anemia, el promedio nacional del porcentaje de niños anémicos de 6 a 59 meses giraba en torno al 32.6%, en el 2015, mientras, nueve regiones del país tenían tasas de anemia por encima del 40%: Puno (61.8%), Pasco (45.9%), Moquegua (44.3%), Madre de Dios (44.0%), Ucayali (43.3%), Apurímac (43.3%), Huancavelica (42.5%), Cusco (41.7%), y Junín (40.3%).

Para enfrentar estos problemas de salud, se ha destinado la suma de S/.8 mil 544 millones en el presupuesto público 2016, la que fue administrada a través de diversas instituciones públicas del gobierno central, como el MINSA, el MIDIS y el MINAGRI, así como por los gobiernos sub nacionales. La gama de intervenciones contra la inseguridad alimentaria y nutricional es amplia y diversa, y abarca diferentes instancias del sector público, la cooperación internacional y la sociedad civil.

Llevar a cabo la agenda propuesta para alcanzar el ODS2 implica enfrentar las brechas económicas, sociales e institucionales que han alimentado desigualdades y conflictos diversos en las últimas décadas. Si bien el crecimiento económico ha sido sostenido

durante los primeros 15 años del presente milenio, este es sensible al desempeño de la economía internacional, especialmente a las fluctuaciones en los precios de los commodities. En este escenario, la inversión en infraestructura física así como la reforma de la educación, salud y la ampliación de redes de protección social han contribuido a incrementar la capacidad de resiliencia del país y elevar el producto potencial. No obstante, lo alcanzado en estos aspectos es aún bastante limitado para garantizar el logro de la seguridad alimentaria y nutricional en todas las regiones del país.

Este libro parte del análisis del contexto del Perú para comprender la situación de la seguridad alimentaria y nutricional, tomando en cuenta que las causas de la inseguridad alimentaria y malnutrición son complejas, multidimensionales y están interrelacionadas (Smith, Obeid, & Jensen, 2000). Sobre la base de los retos que se desprenden de la situación al 2015, se procede a evaluar las respuestas en términos de políticas y programas. Para ello, se ha trabajado desde una perspectiva cuantitativa y cualitativa.

Desde la óptica cuantitativa, se ha propuesto una explicación formal de los determinantes de la desnutrición crónica infantil, la anemia y la productividad agrícola a partir de la construcción de un modelo econométrico. Se trata de una herramienta novedosa que sirve para establecer qué mejoras cabe esperar en términos de desnutrición crónica, anemia y productividad agrícola si es que se cierran las brechas de acceso a servicios públicos básicos. Los resultados indican que es posible lograr reducciones de hasta 11 y 22 puntos porcentuales en la incidencia de desnutrición y anemia, respectivamente, y un incremento de alrededor de 60% en la producción agrícola.

De la óptica cualitativa, se han llevado a cabo entrevistas a informantes calificados, se han desarrollado talleres con miembros del Consejo Consultivo del Proyecto "Revisión estratégica de la seguridad alimentaria y nutricional: el rol del PMA", y se ha llevado a cabo una revisión detallada de información secundaria disponible. Esto ha permitido identificar las restricciones en términos del marco legal y político, capacidad institucional, diseño e implementación de programas, y recursos que dificultan la acción pública en el tema nutricional.

A partir de los resultados de ambos enfoques, ha sido posible plantear seis puntos de una agenda de reforma institucional. En primer lugar, establecer la lucha contra la desnutrición crónica infantil, la anemia nutricional y la obesidad infantil como un objetivo prioritario del Estado. En segundo lugar, llevar a cabo una articulación en "cruz" de las intervenciones públicas, es decir, una articulación tanto horizontal, entre los sectores involucrados en la lucha contra los problemas nutricionales, como vertical, entre los diferentes niveles de gobierno. En tercer lugar, afianzar la cultura de la "gestión por resultados" a través de la promoción de incentivos monetarios y no monetarios desde el Ministerio de Economía y Finanzas para que los gobiernos subnacionales prioricen la lucha contra la inseguridad alimentaria y nutricional. En cuarto lugar, diseñar y ejecutar intervenciones alimentarias y nutricionales que tomen en cuenta la diversidad cultural y biológica de cada población objetivo. En quinto lugar, urge el fortalecimiento institucional y presupuestal de las entidades responsables de ejecutar las políticas de gestión de riesgos ante desastres naturales como los que hemos vivido en los primeros meses de 2017, ya que tienen gran influencia sobre los resultados de las intervenciones nutricionales. Finalmente, desarrollar una cultura de toma de decisiones públicas sobre la base de la evidencia, para que las políticas y protocolos sobre seguridad alimentaria y nutricional generen cambios en sintonía con el ODS2, Hambre Cero.

Arlette Beltrán B., Juan Francisco Castro C. y Enrique Vásquez H.

INTRODUCCIÓN

El 25 de septiembre de 2015, líderes de diferentes países, entre ellos el Perú, se comprometieron con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible. El Objetivo 2 tiene como meta acabar con el hambre y todas las formas de desnutrición para el 2030 y lograr el acceso universal a alimentos seguros, nutritivos y suficientes en todo momento del año. Esto requerirá sistemas sostenibles de producción de alimentos y prácticas agrícolas resilientes, igualdad de acceso a la tierra, tecnología y mercados así como de inversiones en infraestructura y tecnología para impulsar la productividad agrícola.

El ODS2 consiste de cinco metas específicas:

1. Poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año.
2. Poner fin a todas las formas de malnutrición y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de la tercera edad.
3. Duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala.
4. Asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción.
5. Mantener la diversidad genética de las semillas, las plantas cultivadas y los animales de granja domesticados y sus especies silvestres conexas.

Este estudio, realizado por el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico de manera independiente, por encargo del Programa Mundial de Alimentos (PMA), tiene como fin identificar los desafíos claves del Perú para lograr el objetivo Hambre Cero al 2030, analizar las brechas en la respuesta nacional a los problemas relacionados a la seguridad alimentaria y nutricional, y proponer recomendaciones de alto nivel para lograr avances significativos en la lucha contra el hambre.

El nuevo Gobierno del Perú que se instala en el año 2016 tiene un punto de partida muy retador para alcanzar el objetivo Hambre Cero para el 2030: el nivel de desnutrición crónica infantil es de 14,4% y la anemia nutricional es de 43,5%, según cifras de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar – ENDES 2015. Sin embargo, las metas propuestas por el mismo Gobierno del Perú con miras al Bicentenario en el 2021 son optimistas: reducir la desnutrición crónica al 6,4% y la anemia en niños menores de 3 años al 19%. Con el presente esfuerzo de investigación se busca aportar a este reto propuesto por el Gobierno, así como al objetivo Hambre Cero, identificando las brechas que son necesarias superar y analizando las respuestas que es posible ofrecer en términos de políticas y programas.

El contexto macroeconómico del país hacia el bicentenario en el 2021 es particularmente diferente a lo acontecido en la primera década del presente milenio. En particular, las restricciones presupuestales y las demandas sociales serán probablemente una constante para el nuevo gobierno. Por ello, para sentar las bases políticas, legales e institucionales que permitan alcanzar el objetivo Hambre Cero, en Perú, se requiere que todo el aparato estatal lleve a cabo seis acciones prioritarias.

En primer lugar, establecer la lucha contra la desnutrición crónica infantil, la anemia nutricional y la obesidad infantil, como un objetivo prioritario del Estado. En segundo lugar, llevar a cabo una articulación “en cruz” de las intervenciones públicas, es decir, una articulación horizontal entre los sectores involucrados en la lucha contra los problemas nutricionales y una articulación vertical entre los diferentes niveles de gobierno. En tercer lugar, afianzar la cultura de la “gestión por resultados” a través de la promoción de incentivos monetarios y no monetarios desde el Ministerio de Economía y Finanzas para que los gobiernos subnacionales prioricen la lucha contra la inseguridad alimentaria y nutricional. En cuarto lugar, diseñar y ejecutar intervenciones alimentarias y nutricionales tomando en cuenta la diversidad en cuanto a prácticas, actitudes y comportamientos propios de cada población objetivo. En quinto lugar, fortalecer institucional y presupuestalmente a las entidades responsables de ejecutar las políticas de gestión de riesgos ante desastres. Finalmente, desarrollar una cultura de toma de decisiones públicas sobre la base de la evidencia para que las políticas y protocolos sobre seguridad alimentaria y nutricional generen los cambios esperados, en sintonía con el ODS 2, Hambre Cero.

Llevar a cabo la agenda propuesta, implica enfrentar las brechas económicas, sociales e institucionales que han alimentado desigualdades y conflictos diversos en las últimas décadas. Comprometerse con alcanzar las metas del ODS 2: Hambre Cero, es un desafío que merece prioridad para que las políticas y programas de lucha contra la inseguridad alimentaria y nutricional cambien de rumbo de forma inmediata.

El presente estudio se organiza en cinco capítulos. El primero presenta el contexto económico, social y político del país así como los retos que enfrentan cada uno de estos sectores hacia el 2030. El segundo se centra en las diferentes caras de la malnutrición y la seguridad alimentaria así como en sus causas y su costo. A este capítulo le sigue un resumen de las políticas y respuestas programáticas por parte del Gobierno para garantizar la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN). El cuarto capítulo presenta un análisis cuantitativo sobre los ODS relaciondos al Hambre Cero, así como las brechas existentes para alcanzar esta importante meta. El último capítulo cierra con las recomendaciones que resultaron del análisis y de las discusiones que se produjeron en las diferentes sesiones de diálogo con los actores clave.

El presente esfuerzo sintetiza los puntos de vista de 40 profesionales y técnicos del sector público y 15 representantes del sector privado (empresas, academia y ONG) que participaron en los consejos consultivos, talleres participativos, así como en las entrevistas a profundidad. Cada uno de los capítulos ha intentado considerar los conocimientos, opiniones y percepciones en cuanto a diagnósticos y recomendaciones sobre la seguridad alimentaria y nutricional en el Perú.

SITUACIÓN ECONÓMICA, SOCIAL Y POLÍTICA PERUANA

El Gobierno del Perú se ha comprometido a alcanzar los ODS para el año 2030. Uno de ellos, específicamente el ODS 2, reta al país a lograr Hambre Cero. ¿En qué medida el Estado peruano está en condiciones de lograrlo? Para ello, precisamos comprender de qué contexto estamos partiendo al año 2016, a fin de establecer el margen de maniobra que las entidades públicas y todos los actores involucrados tendrán para plasmar el cometido.

1.1. El Perú como país de renta media alta y sus nuevos retos

Con un PBI per cápita de S/.18 523 (equivalente a 5 465 USD) en el 2014 (INEI 2014), Perú es clasificado como una economía de renta media alta por el Banco Mundial. En el período 2016- 2021, se espera que la economía peruana crezca a un promedio de 4,5% anual, asumiendo un contexto internacional positivo, encabezando el crecimiento de los países de la región. De esa manera, el PBI podría alcanzar los US\$ 256 834 millones en el 2021 (PCM-MEF, 2016), frente a los US\$ 202 642 millones del 2014 y los US\$ 51 005 millones del 2000 (FMI, 2015). Dicho crecimiento sería sostenido por la mayor oferta de los sectores primarios, la ejecución de los proyectos de infraestructura ya concesionados, el dinamismo del consumo de las familias y diversas políticas públicas (PCM-MEF, 2016). En 2017, el aporte al crecimiento del PBI se deberá principalmente a la minería metálica (0,7%), cobre (0,6%), otros metales (0,1%), infraestructura pública y privada (0,8%) y gasto público (0,1%). (MEF, 2016).

Pese a este escenario positivo, la economía del Perú se encuentra en un proceso de desaceleración desde hace algunos años (ver Gráfico 1) que concuerda con el desafiante panorama que se le presenta a América Latina y el Caribe. De acuerdo a las proyecciones realizadas por el Fondo Monetario Internacional, el PBI agregado de la región se contraerá en 2016 debido a la recesión de Brasil y otros países (FMI, 2016). Por su parte, en el período 2016- 2021, la caída de precios de materias primas y el incremento de los costos financieros ocasionarán que la región crezca a un ritmo inferior al de los últimos seis quinquenios. Estos factores contribuirán a que las economías emergentes pasen de crecer 6,7% en promedio entre el 2006-2010 y 5,0% entre el 2011- 2015 a 4,5% entre el 2016-2021 (PCM-MEF, 2016). Aún más, los resultados del referéndum por el Brexit y las elecciones en Estados Unidos de 2016 incrementarán una cuota de incertidumbre sobre la vigencia de los tratados de libre comercio y políticas de proteccionismo económicos de los países de la OECD. De esta manera, el Gobierno Peruano precisará repensar en el modelo económico.

En este contexto de cambios, merece observarse al mercado laboral. La tasa de desempleo urbano alcanzó el 4,5% en el 2014; 0,3 puntos porcentuales por debajo de la tasa del año 2013 (4,8%). Si bien esta última se encuentra entre las más bajas de la región, el principal desafío del Perú es revertir la alta informalidad, la cual capturó al 72,8% de la fuerza laboral en el 2014. Ello se tradujo en 11,5 millones de peruanos con empleos informales, de los cuales 8,8 millones (55,8%) laboraban dentro del sector informal. Por lo tanto, el desafío del gobierno de combatir la informalidad, sobre todo laboral, no solo es muy pertinente, sino, urgente. Cuantas más personas de la PEA sean incorporadas al sector formal, más rápido el acceso al bienestar será tangible para los más vulnerables.

A propósito, urge preocuparse por las mujeres y los jóvenes. Como se puede comprobar, el 76,1% de las mujeres tuvieron un empleo informal, frente al 70,3% de los hombres en la misma situación. Adicionalmente, la informalidad se concentró entre los más jóvenes, pues el 79,8% de las personas de 14 a 29 años de edad tenía un empleo informal, en comparación con el 69,8% de adultos mayores de veintinueve años. Por ello, de acuerdo al Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN

en el Perú: "El empleo informal tiene rostro femenino, predomina en jóvenes, afecta más a los independientes y es elevado en los sectores de transporte, construcción y comercio" (CEPLAN, 2016).

En el otro lado de la ecuación, no puede haber estabilidad social y macroeconómica, sin estabilidad monetaria, por lo cual, el manejo técnico de la política monetaria es fundamental. En este sentido, desde mayo del 2007, el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) ha mantenido un rango-meta de inflación de 1% a 3%, en base a lo cual dirige su política monetaria; en este sentido, hay seguridad plena que la estabilidad monetaria seguirá siendo su foco de atención. Cabe resaltar que si bien la proyección de la inflación al 2016 es de 3,54%, la inflación en alimentos y bebidas es de 4,10%. Casi la mitad (46,6%) de la inflación se explica por variación de precios de la canasta alimentaria (BCRP, 2016) que a su vez tiene orígenes más bien externos sobre los cuales no se posee un control absoluto, lo que genera que tampoco sea posible regular con mayor precisión el ritmo de la inflación.

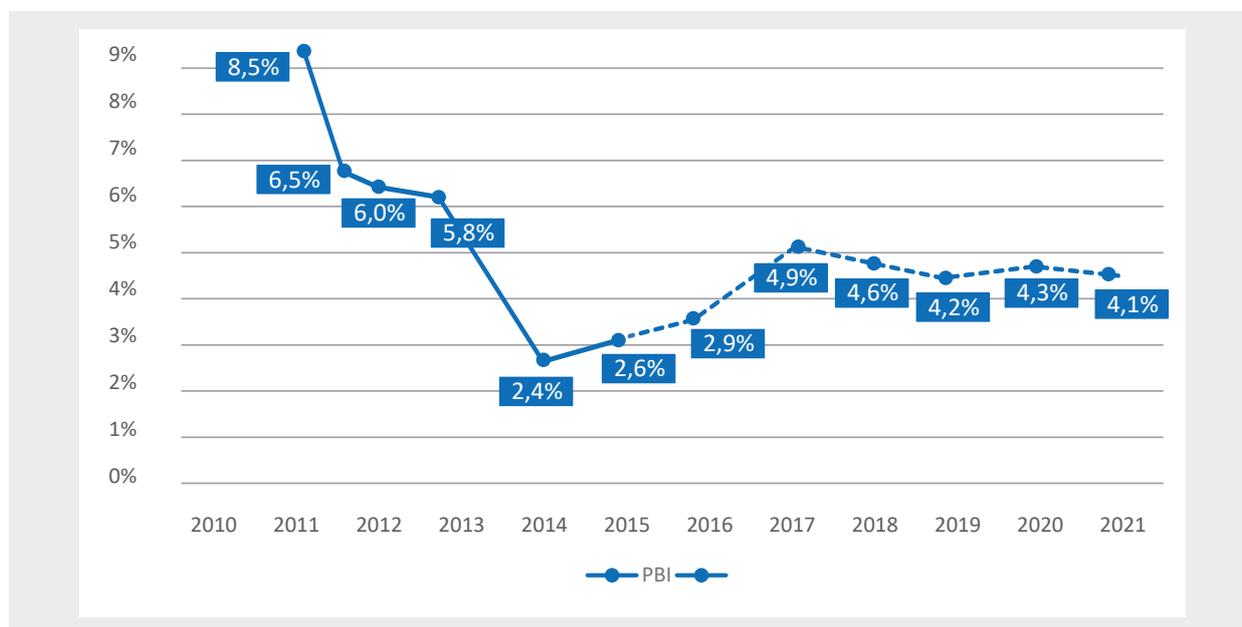
Dado este panorama económico ¿cómo está y estaría el sector productivo en el Perú? En cuanto al sector agropecuario, la producción de los principales cultivos presentó un crecimiento modesto en el período 2005-2014, aunque la situación a 2030 dependerá de factores climatológicos positivos que permitan una oferta sostenible de recursos alimentarios. Así, se estima que para el período 2017-2019, la producción agropecuaria crecerá en 4,0% anual impulsado por una normalización de las condiciones climáticas que favorezca crecimiento anual de 3,2% para producción agrícola y 2,5% para la pecuaria (MEF, 2016). Ciertamente, políticas agrícolas con enfoque de seguridad alimentaria estimularán la mayor y mejor disponibilidad de alimentos en un contexto restrictivo para la población.

Por el frente externo se avizora inestabilidad. PCM-MEF (2016) estima un incremento en las exportaciones hacia el 2017, con una posterior caída en el 2018, seguida por una lenta recuperación hasta el 2021. Por su parte, las importaciones experimentarán una baja en su desempeño hacia el 2016, después de lo cual se recuperarán paulatinamente hasta el 2020 y mostrarán una caída moderada en el 2021. Un problema adicional es la alta dependencia del Perú a importaciones de alimentos, en particular cereales (29%), cultivos oleaginosos (43%), legumbres (24%) y aceites y grasas (55%). (FODM, 2012). Cabe resaltar que se ha estimado un aumento del volumen de exportación de café, mientras que en el caso de los productos pesqueros se espera más bien una baja debido a la menor disponibilidad del Calamar Gigante "Pota" (BCRP, 2016).

De cara a este escenario retador, ¿cuál es el margen de maniobra del nuevo gobierno instalado en julio de 2016? En principio, se ha programado un presupuesto público para el 2016 de 138 mil millones de soles, de los cuales el 9,7% está orientado al sector salud, 4,1% a protección social y 2,5% al sector agropecuario, cifras que nos dan un aproximado del compromiso que se puede prever hacia la SAN ¿Qué escenario se proyecta hacia el 2021? Si bien es imposible determinar el presupuesto público para los siguientes años, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ha establecido lineamientos que guían los resultados del mismo. De esa manera, para el año fiscal 2017, se espera un resultado del Sector Público No Financiero no mayor a un déficit del 1,5% del PBI potencial y de 1,0% para el 2018 (MEF, 2016). Así, el nuevo Gobierno debe proyectar la programación y ejecución del presupuesto público con estos límites para mantener la disciplina fiscal y evitar poner en riesgo la estabilidad macroeconómica.

A pesar de las condiciones externas adversas, el Perú presenta perspectivas aparentemente positivas al 2021. El incremento de los flujos de inversión privada en el mediano plazo, un importante bono demográfico, la consolidación de la clase media y el inicio de nuevos proyectos mineros estimularían el PBI. Sin embargo, los principales desafíos pendientes al 2016 se encuentran en acelerar el aumento de la competitividad, lograr la formalización del empleo y conducir a la economía peruana hacia una menos dependiente de la exportación de metales.

GRÁFICO 1: Evolución de la tasa de crecimiento del PBI
Perú: 2010 - 2021 (Variación % real)



Fuente: PCM-MEF (2016), Informe Pre Electoral Administración 2011-2016, Diario Oficial El Peruano. Separata Especial. Lima, pp 130. **Elaboración propia**

1.2. La deuda social del Estado

En Perú el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que considera la vulnerabilidad y resiliencia mediante un lente de desarrollo humano, ha aumentado de 0,682 el 2000 a 0,734 el 2014. Este considerable incremento se le puede atribuir principalmente al aumento del PBI per cápita y al aumento de la esperanza de vida al nacer (de 70,51 en 2000 a 74,28 en 2013).

Los programas y proyectos gubernamentales sociales han permitido que el Perú muestre logros significativos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) al 2015. Las condiciones de vida de la población han mejorado en cuanto a acceso a bienes y servicios lo que se ha traducido en el cumplimiento anticipado de las metas de reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos están por debajo de la línea de pobreza extrema, de reducir la pobreza y de bajar la mortalidad infantil y de la niñez para el mismo período (PNUD, 2013). No obstante, queda pendiente el logro de la igualdad de género y la autonomía de la mujer, la mejora de la salud materna y la sostenibilidad del medio ambiente.

Si bien el crecimiento económico ha sido positivo para la población peruana en conjunto, hay algunos grupos que no se han beneficiado tanto del desarrollo como otros, dejando así marcadas desigualdades y exclusiones por resolver. Estas desigualdades se han evidenciado principalmente en el área urbana donde sus pobladores experimentaron mejoras en sus ingresos y riqueza. Asimismo los resultados por deciles indican que los mayores incrementos del ingreso real per cápita entre los años 2013 y 2014 se registraron en el primer (5,5%), segundo (3,6%) y tercer decil (2,2%). De igual manera, en las zonas rurales, los niveles de privaciones pueden alcanzar cifras por encima de 90% en distritos de la Sierra y Selva del Perú. De este modo, el crecimiento económico no ha logrado cambiar, en gran medida la desigualdad del país, por lo que el Perú está envuelto en una profunda deuda social. Es así que en 2015, el coeficiente de Gini alcanzó un valor de 4,7, es decir, los mismos niveles del año 2013 y se mantiene como uno de los más elevados del mundo (World Bank, 2015).

1.2.1. La pobreza peruana

La pobreza monetaria ha experimentado una reducción sostenida en el período 2005 - 2015, pasando de 48,7% (equivalente a 13 millones y medio de personas) a 21,77% (equivalente a 6 millones 782 mil personas). No obstante, la extrema desigualdad se visualiza al comparar los ámbitos urbano y rural, pues mientras el primero alcanzó una tasa de pobreza de 14,54%, el segundo ascendió a 45,18 %. Por lo tanto, es importante que el gobierno se preocupe por los pobres urbanos, pues son una masa crítica de volumen considerable, pero sin desatender la pobreza rural que resulta ser más severa y profunda.

Por regiones naturales, la Sierra tiene mayor incidencia (32,5%), seguida por la Selva (28,9%) y finalmente la Costa (13,8%). Es particularmente preocupante la situación de la sierra y selva rural, donde la pobreza alcanza al 49% y 41,1 % de la población, respectivamente. En el 2014, la Sierra y la Selva presentaron las tasas más altas de pobreza extrema: 9,2% y 6,1%, respectivamente mientras que en la Costa alcanzó el 1,1% (INEI, 2015). En consecuencia, la evidencia apunta a llamar la atención a la necesidad de que las políticas sociales se focalicen en la sierra y selva rural.

Esta disparidad en las tasas de pobreza según la región natural en la que se ubique la población se le puede atribuir a la diferencia en los medios de vida. Por un lado, en el 2014, "en la mayoría de departamentos de la costa, principalmente en Lima (53,3%), Tumbes (49,1%), Tacna (43,5%) y Arequipa (43,3%)" (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2015, pág. 62), el principal destino de los trabajadores fue la rama de actividad económica "servicios". Por otro lado, para los departamentos de la selva y sierra como "Huancavelica (72,7%), Apurímac (57,2%), Ayacucho (57,2%), Amazonas (58,5%), Cajamarca (54,4%) y San Martín (51,1%)" (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2015, pág. 62), el principal destino de los trabajadores fue la rama de actividad "extractiva". De esta manera, mientras que la rama de servicios pagaba a sus trabajadores S/8 por hora, la rama económica extractiva era la que pagaba menos, con S/5 por hora (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2015). Por ello, la mejor política social será aquella política económica que promueva empleo digno en nuevos sectores productivos a fin de generar oportunidades a los jefes de hogar menos calificados.

En cuanto a las diferencias por edad, en el año 2015 la pobreza afectó al 32,3% de las niñas y los niños menores de cinco años de edad, al 32,0% de los niños y niñas de 5 a 9 años de edad, al 30,6% de los de 10 a 14 años y al 23,5% de los adolescentes de 15 a 19 años de edad, mientras que la incidencia de la pobreza fue inferior al promedio nacional para las demás edades. Cabe resaltar que la combinación infancia/ruralidad genera un mayor riesgo de pobreza, pues en las zonas rurales más del 50% de niñas/os menores de 15 años son pobres (INEI, 2015). Esto reafirma la necesidad de poner un acento del gobierno en la población rural, mujeres y niños como sujetos de derechos de urgente atención.

En referencia a las diferencias de género, con respecto a la jefatura de hogar, en el año 2015, el 28% de los hogares del país fueron conducidos por mujeres. En el grupo de los hogares no pobres, mayor proporción de mujeres son jefas de hogar (29% de los hogares no pobres tienen jefa mujer). Por su parte, entre los hogares pobres, solo el 24% de los mismos es conducido por mujeres (INEI, 2015).

Cabe resaltar que la reducción de la pobreza se torna más complicada cuando esta alcanza niveles más bajos, en cuyo caso el crecimiento del PBI será insuficiente y serán necesarias políticas sociales focalizadas en la reducción de la pobreza. Por otro lado, urge comprometerse a que "nadie sea dejado de lado" por la inversión social del gobierno. Por esta razón, el gobierno debe enriquecer su quehacer por dos vías paralelas. Por un lado, hacer que la política económica genere los incentivos para que la inversión pública y privada adquiera un dinamismo de tal manera que active nuevos motores y genere trabajo decente en los menos calificados.

Por otro lado, gerenciar una política social que exija una articulación de todos los sectores y niveles de gobiernos para atender prioritariamente a las zonas rurales y a las mujeres, jóvenes y niños. De esta manera, las turbulencias económicas internacionales y las restricciones presupuestales locales podrán sobrellevarse sin dejar de lado a los que siempre han sido excluidos: los que están lejos del poder.

1.2.2. El acceso a la educación

La educación en el Perú ha experimentado cambios conducentes a incrementar su calidad y así potenciar el capital humano como una herramienta para salir de la pobreza. Sin embargo, todavía queda el desafío de cerrar las brechas urbano-rurales, ya que si bien se han logrado enormes avances en cuanto a cobertura, aún queda pendiente mejorar y uniformizar la calidad educativa, sobre todo en los distritos más pobres del Perú.

A partir del año 2012, la educación en el Perú experimentó una reforma con el objetivo de potenciar el capital humano y reducir las brechas de desigualdad que impedían el crecimiento sostenible del país. Es así, que en el 2014, el 6,3% de la población de 15 años y más no sabían leer ni escribir, cifra que es menor al 10,1% existente en el 2004. Al igual que con los indicadores de pobreza, los resultados son peores en las áreas rurales (15,7% de analfabetismo) respecto a áreas urbanas (3,7%). Por regiones naturales, la región de la Sierra presenta las mayores tasas de analfabetismo (11,3%), seguida por la Selva (7,5%) y la Costa (3,3%). Asimismo, la desagregación por género muestra, que la tasa de analfabetismo de mujeres todavía es superior a la de los hombres (8,6% vs 2,8%) (INEI, 2015).

El acceso a la educación primaria a través del análisis de la tasa neta de matrícula da cuenta que está cerca de alcanzar un nivel universal pues, en 2015, se situó en 92,3% aunque solo el 86,4% de estudiantes en dicho nivel concluyó en la edad normativa. Al diferenciar entre sexo, la tasa fue de 92,6% para hombres frente al 92% para las mujeres, esto debido a los esfuerzos realizados durante los últimos años para cerrar la brecha entre niños y niñas (PNUD, 2013).

En ese mismo año se aplicó la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) a 509 mil estudiantes de segundo grado de primaria de escuelas públicas y privadas de todo el país. Estos resultados evidenciaron una brecha significativa en cuanto a aprendizaje de materias educativas según área geográfica. En la zona urbana, el porcentaje de estudiantes con nivel Satisfactorio pasó de 21% en el 2007 a 55% en el 2015 en comprensión lectora; y de 9% a 29% en matemáticas en el mismo periodo. En la zona rural, la mejora fue menor: la proporción de estudiantes con nivel Satisfactorio creció de 6% en el 2007 a 19% en el 2015 en lectura; y de 5% a 12% en matemáticas en el mismo periodo. (MINEDU, 2016).

De otro lado, se mantuvo el promedio de años de estudio para la población de 25 años a más, pues para el año 2014 fue de 9,9, mientras que en el 2004 alcanzó 9,4. En este indicador también se pueden observar brechas de acuerdo al área de residencia y región natural: en el área urbana fue de 10,6 años, mientras que en el área rural alcanzó solo los 6,7 años (INEI, 2015).

1.2.3. El acceso a servicios básicos y de salud

Desde 2004 a 2014 se han mostrado sólidos avances en materia de condiciones tanto de salud como de higiene y saneamiento. Se elevó sustancialmente el porcentaje de la población afiliada a algún seguro de salud e incrementó la población que contaba con algún tipo de servicio sanitario para el mismo periodo. Pero quedan aún desafíos grandes, principalmente en las zonas rurales del país.

Aproximadamente el 50% de la mortalidad infantil se origina por el pobre estado nutricional del niño que involucra determinantes que afectan su desarrollo directa e indirectamente (Beltrán & Seinfeld, 2009). En este sentido, el acceso a servicios básicos es un factor fundamental, ya que en los hogares que no se tiene acceso a agua potable y saneamiento las incidencias de diarrea y desnutrición son mayores (CEPAL, 2005). En efecto, el mejoramiento en la calidad y cantidad de agua ha demostrado reducir la incidencia de varias enfermedades, incluyendo la diarrea (Smith, Obeid, & Jensen, 2000).

El Perú ha mostrado grandes avances en el abastecimiento de sanidad a lo largo de su territorio durante el período 2005-2014. El porcentaje de la población sin servicio sanitario experimentó una reducción de 10,8 puntos porcentuales el 2014 en relación al 2005 (de 18,9% a 8,1%). Sin embargo, en el 2012, las zonas rurales mostraron un mayor porcentaje de hogares sin agua potable en comparación a las zonas urbanas como la Sierra Urbana y Lima Metropolitana donde solamente 7 personas de 100 no contaban con este último servicio. En efecto, se halló que en las zonas rurales de las tres regiones (Costa, Sierra y Selva) el 90% de las viviendas no tenían acceso a saneamiento (Vásquez E. , 2013).

De manera similar, para el 2012 las zonas rurales mostraron mayor incidencia de viviendas sin electricidad en comparación a las zonas urbanas, siendo la Selva rural la región con menor cobertura de 48% en contraste al 100% de viviendas que tenían dicho servicio en Lima Metropolitana. En 2014, de acuerdo con la ENDES 2014, el 74,2% y 78,7% de la población rural tenía acceso a energía eléctrica y servicio sanitario, respectivamente; mientras que en el mismo año el 98,1% y 97% de la población urbana tuvo completo acceso a estos dos servicios, respectivamente.

A lo largo del período entre 2004 y 2014, la cobertura de los Seguros de Salud en general ha mostrado una tendencia creciente y sostenida, mayormente, en los primeros años del período. De esta manera, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) el porcentaje de la población afiliada a algún Seguro de Salud incrementó en 31,7 puntos porcentuales entre el 2014 y el 2004 (de 37,3% a 69,9%). Por un lado, la cobertura en el área rural aumentó sustancialmente de 29,9% el 2004 a 77,7% el 2014. A partir de 2007, el porcentaje de la población rural afiliada a algún Seguro de Salud dio un salto abrupto de 19,4% en 2007 a 61,8% en 2008.

Este gran avance en términos de salud se le atribuye a la aprobación del Decreto Supremo 004-2007-SA, el cual amplió tanto la cobertura del Seguro Integral de Salud como la población beneficiaria (SIS, 2012). Por otro lado, la cobertura de Seguros de Salud en la zona urbana se incrementó en 31,7 puntos porcentuales en ese mismo período (de 29,9% a 77,7%).

1.2.4. Población en mayor situación de vulnerabilidad

El crecimiento desigual de ingresos evidencia una ausencia de medidas focalizadas en los sectores más vulnerables: población rural, mujeres e indígenas (OXFAM, 2014), que suelen registrar los ingresos reales promedio per cápita mensuales más bajos en su categoría a nivel nacional. Esto se atribuye a que estos grupos poblacionales presentan mayores dificultades en superar la pobreza debido a factores geográficos, educativos, lingüísticos e incluso a prejuicios culturales o de género (OXFAM, 2014). Esto, en parte, se debería a la falta de integración geográfica y coordinación entre distintos niveles de gobierno que generaría mayor desigualdad territorial y social (Mendoza, Leyva, & Flor, 2011).

En el año 2014, el Perú alcanzó un valor de 0,406 (puesto 82 de 188 países) en el índice de desigualdad por género (Gender Index Inequality- GI), el cual considera variables como salud reproductiva, empoderamiento de la mujer y estado económico. La diferencia tanto en el nivel de empleabilidad como en los ingresos mensuales, según sexo, sigue siendo una brecha visible

y perceptible en la sociedad peruana. En términos del ingreso promedio mensual, las mujeres perciben una remuneración inferior que la de los hombres. Esta brecha ha sido persistente a lo largo del tiempo sin mostrar ninguna tendencia a la disminución (PNUD, 2013). En 2004, el ingreso promedio mensual proveniente del trabajo giraba en torno a S/.923,3 para los hombres, mientras que la remuneración promedio mensual que percibían las mujeres era de S/.589. Para el 2014, el ingreso promedio mensual de los hombres ascendió a S/.1 604.9 y el de las mujeres a S/.1 089. Las cifras ponen en evidencia la persistencia de la brecha entre sexos en relación a la remuneración mensual, en la cual las mujeres son remuneradas con un salario 32,1% inferior en relación al salario que perciben los varones en el año 2014.

Asimismo, en el 2014, el 32,3% de las mujeres a nivel nacional afirmó haber sido víctima de violencia física alguna vez por parte de su esposo o compañero. A pesar de la existencia de un marco normativo relacionado donde la Ley N° 30364 ("Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar"), publicada el 22 de noviembre de 2015, tiene por objeto prevenir, erradicar y sancionar todo tipo de violencia contra las mujeres y otros integrantes de la familia (niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores y personas con discapacidad), y la Ley N° 30364 crea el "Sistema Nacional para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar" como un sistema funcional (Diario Oficial El Peruano, 2015), la violencia contra la mujer es latente, sobre todo a nivel regional. La incidencia de violencia contra la mujer fue particularmente elevada en los departamentos de Apurímac y Cusco, donde el 46,7% y 41,4% de las mujeres, respectivamente, manifestaron haber sido víctimas de ella alguna vez (INEI, 2016). Los efectos de la violencia contra la mujer inciden negativamente en su salud mental y física, lo cual también repercute en la de sus hijos.

1.3. La política en el Perú y la creciente amenaza de los conflictos sociales

El Perú presenta grandes desafíos en lo político, particularmente en cuanto a la capacidad de concertación entre un partido que maneja el ejecutivo y otro partido que tiene mayoría en el poder legislativo. Igualmente los conflictos sociales en el Perú se presentan como un desafío hacia el 2030, pues vulneran la integridad de los ciudadanos, limitan el desarrollo, la paz y gobernabilidad local.

Este entorno político representa un reto importante para el nuevo Gobierno del Perú instalado en julio de 2016 a fin que pueda sentar las bases sólidas para alcanzar una SAN y el cumplimiento de los ODS. El reto está en construir puentes entre las fuerzas políticas que dirigen el desarrollo del país a fin de poder gestionar la articulación de los diversos sectores y los diferentes niveles de gobierno para ejecutar políticas y programas conducentes al desarrollo sostenible.

Para que esto se cumpla, es importante garantizar la gobernabilidad en el país. Según el Indicador de Gobernanza Global, el Perú se encuentra por debajo del promedio de la región en rendición de cuentas, estabilidad política, legislación y control de la corrupción (World Bank, 2016).

Particularmente, el indicador de percepción de corrupción de Transparency International evidenció los altos niveles de corrupción en la gestión pública. De manera similar, el Global Competitiveness Index de 2015 demostró un deficiente desempeño de las instituciones públicas donde el Perú se ubicó en el puesto 126 de 160 países (World Economic Forum, 2016).

Uno de los factores que explicaría la baja calificación del Perú se basaría en el débil accionar de las instituciones ante la presencia de numerosos conflictos sociales. Actualmente el Perú cuenta con una cartera de al menos 15 proyectos de gran envergadura económica paralizados por conflictos sociales y valorizados en 67 mil millones de dólares. Específicamente, las situaciones que han generado mayores problemas fueron la presencia de minería informal e ilegal, la exploración

y explotación de hidrocarburos en territorios amazónicos habitados por poblaciones indígenas así como los conflictos por demarcación territorial. En ese sentido, el acceso a recursos hídricos y a la distribución de las ganancias por la extracción de recursos son los principales causantes de tales conflictos. Estas protestas fueron en general dispersas y de distinta duración. Asimismo, la débil institucionalidad del Estado Peruano y la ausencia de partidos políticos representativos fueron importantes obstáculos para evitar y/o resolver los conflictos sociales (PCM, 2013).

En diciembre de 2015, la Defensoría del Pueblo dio cuenta de 211 conflictos sociales: 143 activos y 68 latentes. La mayoría de estos casos se registraron en Apurímac (23 casos), Ancash (21) y Puno (19). Asimismo, cabe resaltar que los conflictos socioambientales fueron los más prevalentes, con el 68,7% del total de conflictos registrados (145 casos) durante el mes. En segundo lugar quedan los conflictos por asuntos de gobierno local, con el 9,5% del total (20 casos); y en tercer lugar los conflictos por demarcación territorial, con el 7,1% del total (15 casos). De los conflictos socioambientales activos, el 61,6% estuvo relacionado con actividades mineras (69 casos); y le siguieron los conflictos por actividades hidrocarburíferas con 12,5% (14 casos) (Defensoría del Pueblo, 2016).

CAPÍTULO 2:

EL PANORAMA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN EL PERÚ

De acuerdo a la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA) de 1996, un país goza de seguridad alimentaria “cuando toda persona en todo momento tiene acceso económico y físico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias y preferencias en cuanto a alimentos a fin de llevar una vida sana y activa” (Smith & Haddad, 2000, pág. 13). Desde el 2000, a nivel mundial se ha llevado a cabo un significativo progreso para erradicar el hambre.

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Perú es uno de los países con mejores resultados en relación al logro de la meta de erradicación del hambre. En efecto, el país ha cumplido con el Primer Objetivo de Desarrollo del Milenio y ha alcanzado la meta más rigurosa de la CMA al reducir a la mitad el número total de personas que sufren de hambre de 1990 hasta 2015 (FAO, 2015, pág. 6). De esta manera, Perú demostró ser uno de los diez países que ha logrado una de las mayores reducciones en su Índice Global de Hambre del año 2000 a 2015, al disminuirlo en un 56% (International Food Policy Research Institute, 2015, pág. 16).

Pero, ¿cuáles son las tendencias y los retos de la SAN en el Perú con miras al Bicentenario y hacia la Agenda 2030? Esta sección intenta responder esta pregunta focalizando su esfuerzo en lo que implica alcanzar del “Hambre Cero” (metas de 1 a 5) y centrando su atención en la meta 1 (acceso a la alimentación) y meta 2 (malnutrición) en la línea del mandato del PMA.

2.1. Las diferentes caras de la malnutrición

La meta 2 del Hambre Cero busca poner fin a todas las formas de malnutrición y abordar las necesidades de nutrición de los niños y niñas, las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de la tercera edad. Pero ¿cuál es el punto de partida en el Perú y cuáles son las causas y consecuencias que pueden generar, en el caso de no erradicarse?

2.1.1. Desnutrición crónica infantil

La desnutrición crónica en niños y niñas menores de 5 años del Perú ha mostrado un avance significativo y una tendencia positiva desde 2000 cuando la cifra giraba en torno del 31%. En el año 2015, según los resultados obtenidos en la ENDES 2015, la desnutrición crónica infantil se redujo a 14,4% que, si bien es una cifra alta, constituye un gran avance.

A nivel desagregado, según la ENDES 2015, se ha identificado que solamente la región Huancavelica tiene una tasa de desnutrición crónica que está por encima del 30% y que se ubica en el estrato “Alta” en la persistencia a la desnutrición crónica según la clasificación de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

La tasa de Desnutrición Crónica Infantil (DCI) en esta región gira en torno al 34% en niños menores de cinco años de edad. Asimismo, se identificaron que nueve regiones del Perú se ubican en el estrato de “Medio” en la persistencia a la DCI: Huánuco (24,2 %), Ucayali (24,0%), Cajamarca (23,9%), Loreto (23,2%), Amazonas (22,7%), Pasco (22,4%), Apurímac (22,3%), Ayacucho (21,7%), y Piura (20,3%). Adicionalmente, según el Mapeo y Análisis de la Vulnerabilidad (VAM) 2015, en el 2014 se identificaron alrededor de 225 mil niños que padecían de DCI y que vivían en zonas donde la persistencia a la desnutrición crónica se encontraba entre los

estratos “Alta” y “Muy Alta”; es decir, que mostraban cifras de DCI mayores a 30% (PMA & CENEPRED, 2015, pág. 8).

A pesar del avance a nivel nacional, aún persisten las profundas brechas en las tasas de desnutrición crónica entre espacios geográficos: mientras que en la sierra alcanzó el 22,7%, en Lima metropolitana ascendió a 5,6% en el año 2015. Los resultados también son bastante desiguales al comparar la tasa de DCI según el área de residencia: 9,2% en zonas urbanas y 27,7% en zonas rurales.

Tabla 1. Clasificación de las formas de malnutrición (en menores de 5 años) por grado de severidad de acuerdo con los estándares de OMS, según área de residencia, región natural y departamento. Perú: 2015

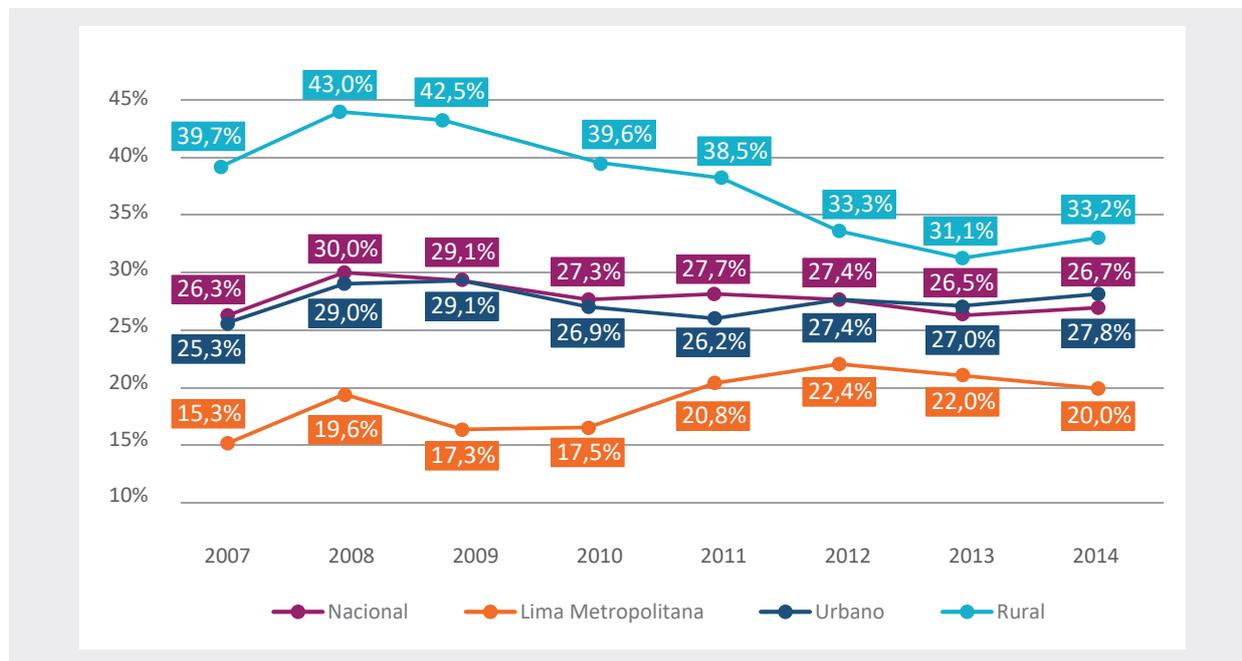
Ámbito geográfico	DCI	Grado de severidad	Desnutrición aguda	Grado de severidad	Desnutrición global	Grado de severidad
Área de residencia						
Urbana	9,2	Bajo	0,7	Bajo	2,2	Bajo
Rural	27,7	Medio	1,3	Bajo	6,3	Bajo
Región natural						
Lima Metropolitana	5,4	Bajo	0,3	Bajo	1,0	Bajo
Resto Costa	10,8	Bajo	0,7	Bajo	2,6	Bajo
Sierra	22,7	Medio	1,0	Bajo	4,7	Bajo
Selva	20,3	Medio	1,6	Bajo	5,9	Bajo
TOTAL	14,4	Bajo	0,4	Bajo	4,1	Bajo

Fuente: ENDES 2015

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)

La tasa de incidencia del déficit calórico ha seguido una trayectoria variable en el período 2007-2014 (INEI, 2015). Con respecto a los resultados según ámbito geográfico, todavía existe una brecha por cerrar entre lo rural (33,2 %) y lo urbano (27,8 %). A lo largo del período, la tasa de incidencia del déficit calórico ha sido inferior en las zonas urbanas en relación a las rurales; esta brecha aumenta si se compara solo a Lima Metropolitana con el ámbito rural.

Gráfico 2: Incidencia del déficit calórico, según ámbito geográfico
Perú: 2007 – 2014



Fuente: INEI (2015)

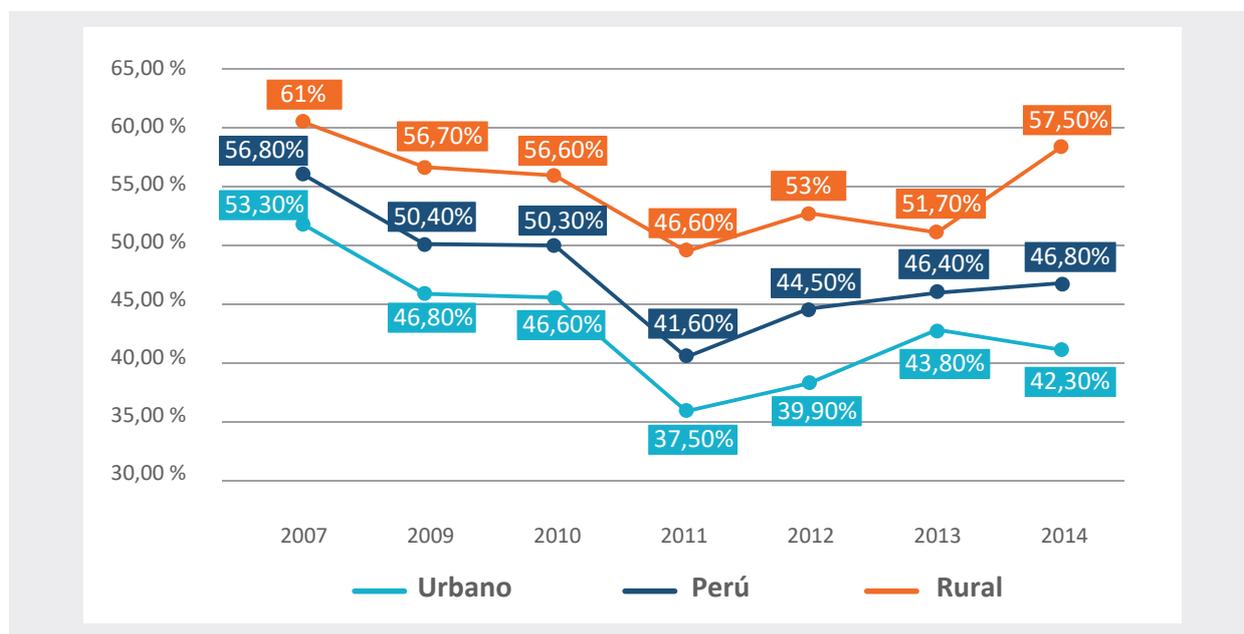
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

2.1.2. Anemia nutricional

Si bien se experimentó una reducción significativa de 17 puntos porcentuales en la tasa de prevalencia de la anemia en niños de 6-59 meses en el período 2000-2015, para 2015, aún el porcentaje giraba en torno al 32,6% según la ENDES 2015 y en los últimos años ha seguido una tendencia al alza. En el caso de niños menores de 36 meses el porcentaje se eleva a 43,5 según cifras del ENDES 2015. La brecha entre ambas zonas geográficas en el 2012 giraba en torno a 12,1 puntos porcentuales mientras que en el 2014 aumentó a 13,3 puntos porcentuales (31,7% en urbano y 44,4% en rural).

A nivel regional, diecisiete regiones del Perú se ubican en los estratos de "Alta" y "Muy Alta" en relación a la persistencia a la anemia en niños entre 6 y 59 meses en 2015. En otras palabras, la mayoría de regiones del país mostraba tasas de anemia mayores al 30%. En efecto, según la ENDES 2015, se identificaron nueve regiones que tenían tasas de anemia por encima del 40%: Puno (61,8%), Pasco (45,9%), Moquegua (44,3%), Madre de Dios (44,0%), Ucayali (43,3%), Apurímac (43,3%), Huancavelica (42,5%), Cusco (41,7%), y Junín (40,3%).

Gráfico 3: Proporción de niñas y niños de 6 a menos de 36 meses de edad con anemia, según área de residencia
Perú: 2007 – 2014

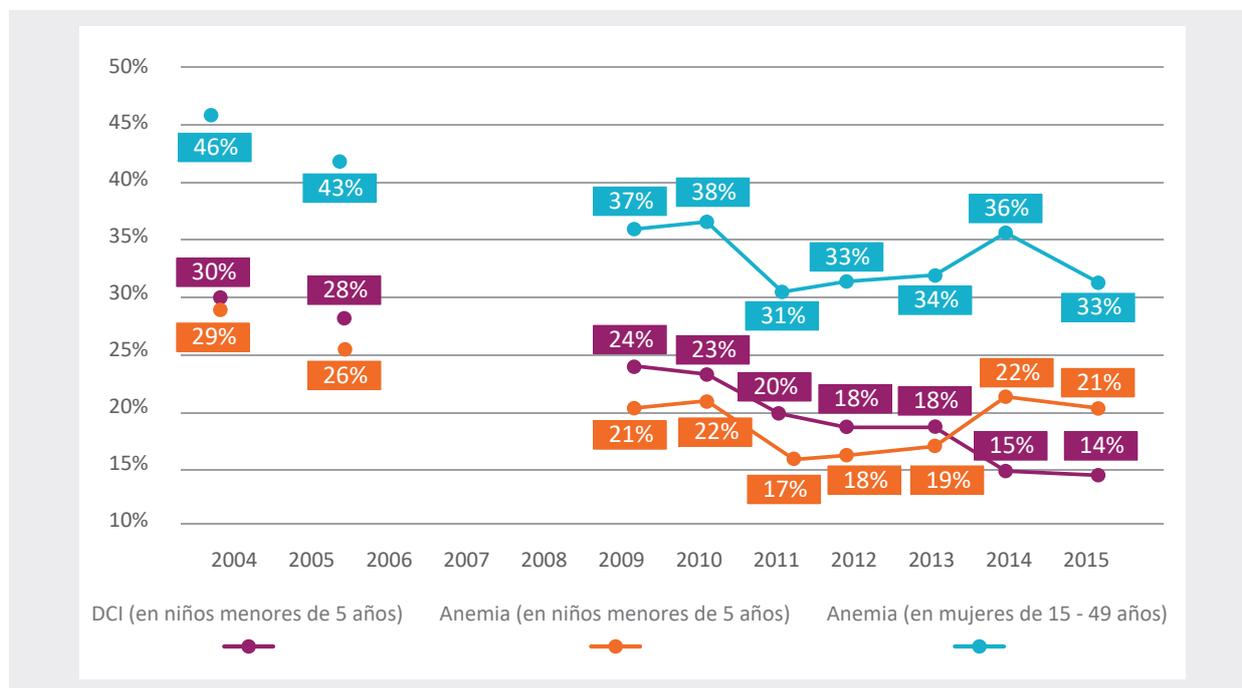


Fuente: INEI-ENDES 2014

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP).

En el 2012, según la Estrategia Nacional de SAN, el 17,4% de las mujeres en edad fértil padeció de anemia, lo que conllevaba a una situación riesgosa en el momento del parto y en el desarrollo del recién nacido (Ministerio de Agricultura y Riego, 2013). Este escenario revela una alta correlación con la prevalencia de la anemia en los niños y niñas entre 6 y 59 meses. También aquí la brecha se reduce, pero la incidencia permanece en niveles altos, donde el 20,8% se concentra en el área urbana y el 24,3% en el área rural. Por departamento, Loreto (30,8%), Puno (27,3%), Madre de Dios (25,4%) y Ucayali (25,0%) presentaron los mayores porcentajes de mujeres de 15 a 49 años de edad con anemia (INEI, 2015).

Gráfico 4: Evolución de las tasas de DCI y Anemia en el Perú
Perú: 2004 – 2015



Fuente: Endes 2004-2015

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP).

2.1.3. Obesidad y sobrepeso

Un problema de malnutrición que se ha vuelto de significativa relevancia en relación a la seguridad alimentaria y nutricional es el sobrepeso y la obesidad infantil. En 2013, el sobrepeso en niños de 5 a 9 años ascendía a 18,3 % y en adolescentes (10-19 años) fue de 17,5% (DEVAN, 2015, p. 4). Para el año 2014, las cifras de sobrepeso y obesidad ascendieron a 17,5% y 14,8% en niños de 5-9 años, mientras que las cifras fueron de 18,5% y 7,5% para los adolescentes (10-19 años), respectivamente, según el Ministerio de Salud (MINSA). Estas cifras podrían mostrar una tendencia a la alza, según los informes nacionales de nutrición, si se continúan y prolongan los patrones de alimentación que se han adquirido sin un apropiado balance de nutrientes y calorías.

Particularmente, en cuanto al sobrepeso, en el 2014, el 34,7% de las personas de 15 y más años de edad, tienen sobrepeso (35,8% de los hombres y el 31,7% de las mujeres). Los departamentos que presentaron mayor porcentaje de sobrepeso fueron Madre de Dios (42,5%), Arequipa (40,5%), Lima (40,1%) y Moquegua (39,5%); y, los menores porcentajes en Huancavelica (21,3%), Apurímac (24,0%) y Huánuco (24,9%). Por su parte, en el 2014 el 17,5% de las personas de 15 y más años de edad sufría de obesidad (el 26,2% de las mujeres y el 14,4% de los hombres). Según departamento, sobresalen los mayores porcentajes en Tacna con 25,6%, Ica con 24,6%, la Provincia Constitucional del Callao con 24,2%, Moquegua con 24,1% y Lima con 23,6% (INEI, 2015).

El tema de sobrepeso y obesidad está relacionado con la calidad y la diversidad de la dieta de la población así como con desafíos al intentar mantener hábitos alimenticios saludables. A menudo el acceso a alimentos nutritivos y sanos es limitado. También se pueden presentar altos niveles de estrés, ansiedad y depresión, limitada actividad física, acceso limitado a servicios médicos y gran exposición a productos que promueven la obesidad (Food Research and Action Center, 2015).

2.1.4. Causas de la malnutrición

Las causas de la inseguridad alimentaria y malnutrición, en particular de los menores de edad, son complejas, multidimensionales y se pueden desagregar en tres niveles: i) Inmediatas (consumo de alimentos y estatus de la salud), ii) subyacentes (seguridad alimentaria, cuidado de las madres, y calidad del ambiente sanitario) y iii) determinantes básicos (disponibilidad de recursos económicos y contexto político). El estado nutricional del infante es resultado de una serie de determinantes como el tipo de alimentación, contexto cultural, situación económica del lugar en el que reside, entre otros (Beltrán & Seinfeld, 2009). En este apartado profundizaremos sobre las causas más sobresalientes en el contexto peruano.

La diversidad de la dieta

Un punto importante a tomar en cuenta cuando se trata la desnutrición crónica y anemia infantil es la diversidad dietética de los niños y niñas del Perú. Cuestionamientos como ¿qué tan diversa es la dieta de los peruanos?, ¿hay acceso a perecibles (lácteos, cárnicos, frutas, vegetales)? y ¿qué tan caros son estos en el mercado? contribuyen a profundizar el análisis de estos fenómenos. ¿Se trata de acceso, de educación o de ambas cosas?

En 2008, el 95% de las familias de la costa, el 86% de la sierra y el 92% de la selva afirmaron que consumían frutas como parte de su canasta alimentaria. Las hortalizas también fueron consumidas en todas las regiones, y las siguió en importancia el pan (consumido por el 93% de las familias en la costa, el 86% en la sierra y el 82% en la selva). El arroz es otro componente fundamental en la dieta de los peruanos, particularmente en la costa, donde el 85% de las familias lo consume. En las demás regiones, si bien su consumo es ligeramente inferior (el 79% de las familias en la sierra y el 81% en la selva afirmó consumir este grano), el arroz resulta bastante relevante en sus dietas. Al evaluar la dieta per cápita, la papa obtuvo el primer lugar como el alimento más consumido en todos los ámbitos (costa, sierra y selva), mientras que el consumo de las aves fue mayor en la costa respecto a otras regiones (CENAN, 2012).

En cuanto a grupos de alimentos, en el 2006 el consumo de proteínas por parte de las familias peruanas alcanzó el 30,9%. Sin embargo, este promedio fue superado por las familias de la sierra rural (40,9%), especialmente el consumo de proteína animal, la cual alcanzó el 72%. El menor consumo de proteínas a nivel nacional se registró en Lima Metropolitana, donde alcanzó el 23,2%. El consumo de grasas y grasas trans promedio en el Perú (29,5 g/día y 2 g/día, respectivamente) fue inferior al de otros países de la región¹. Esta ingesta de grasas es deficiente en el 70% de las familias peruanas, particularmente en la sierra (donde el 78,4% de las familias presenta este problema), seguido de la costa (74,2%) y la selva (53,7%). El consumo de carbohidratos también fue inadecuado en el 23,6% de las familias peruanas, especialmente en Lima Metropolitana (32,5%), seguido del resto de la costa (26,3%). En la sierra rural la deficiencia de ingesta de carbohidratos fue menor (16%) (CENAN, 2012).

Los peruanos también cuentan con patrones de alimentación inadecuados. En el 2012, el consumo de bebidas azucaradas ascendió a 55,7 litros por persona al año (MINSA, 2012), lo cual, si bien se encontraba por debajo de países como Colombia, Brasil, México y Chile, fomenta el desarrollo de enfermedades como sobrepeso, obesidad, diabetes, etc. Asimismo, en el 2005, el 20,2% de la población a nivel nacional tenía un consumo extra de sal; el 29% consumía comida chatarra al menos una vez por semana y el 87,1% consumía frituras al menos una vez por semana. Por otro lado, el consumo de hierro era apenas el 45% del recomendado, el consumo de calcio 37% del recomendado y el de fibra menor al 50% del recomendado (Lázaro, 2014).

¹ Consumo de grasas: Argentina (106,2 g/día), Puerto Rico (90 g/día), Venezuela (90 g/día). Consumo de grasas trans: Argentina (7,2 g/día), Chile (4,5 g/día) o Costa Rica (2,6 g/día).

Por un lado, la dieta urbana muestra una alta dependencia a los alimentos importados como son el trigo y productos a base de harina de trigo, azúcar, aceite vegetal y productos lácteos. Por otro lado, el consumo rural radica, básicamente, en el autoconsumo de productos tradicionales que varían de acuerdo con la ubicación y clima de la región (FAO, 2000, p. 14). Cabe resaltar que en el 2011, el déficit calórico afectaba a más de la tercera parte de la población de 10 regiones del Perú, donde las situaciones más críticas eran de Pasco, Huánuco, Loreto y Apurímac (PNUD, 2013), regiones caracterizadas por su alto nivel de ruralidad.

El consumo de alimentos en el Perú es inadecuada pues carece de una ingesta proporcionada a las cantidades óptimas para avalar una dieta balanceada y diversa. Esto se traduce en los resultados de la tasa de incidencia del déficit calórico cuyo estimado en 2014 giraba en torno al 26.7% de la población, es decir, más de un cuarto de los peruanos ingerían calorías por debajo del consumo mínimo según los requerimientos para alcanzar una reproducción normal.

La educación de la madre

La inseguridad alimentaria y malnutrición de la población infantil son inversamente proporcionales a la educación de la madre, es decir que mientras mayor sea el nivel de educación de la madre, menos propenso es el niño a sufrir de inseguridad alimentaria y malnutrición como es la desnutrición crónica infantil y anemia.

Una mujer nutrida en su niñez, adolescencia y embarazo tiene la fuerza necesaria para avalar un buen peso del niño al nacer. Por el contrario, un mujer que es débil física y mentalmente provee baja calidad de cuidado a su hijos después del parto dado que su condición restringe su capacidad para actuar por su bien y el de su hijo (Smith, Obeid, & Jensen, 2000). El nivel de educación de la madre representa el impacto más significativo en la desnutrición infantil, seguido por la disponibilidad de alimentos (Beltrán & Seinfeld, 2009). Mientras más educada es la madre, más capaz es de procesar información, adquirir habilidad y modelar comportamientos positivos del cuidado a la salud; en este sentido, es más susceptible a comprometerse al cuidado del niño e interactuar y estimular prácticas de cuidado en relación a su alimentación. La educación de la madre aumenta su habilidad de obtener dinero (Smith, Obeid, & Jensen, 2000), esto podría reducir la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria pues tendría un mayor acceso a alimentos inocuos y nutritivos.

En 2004, los niños cuyas madres cursaron educación primaria mostraron una incidencia de desnutrición global de 30% a 40% inferior en comparación a las madres sin educación; se reduce entre 25% y 47% más si las madres llevaron educación secundaria (CEPAL, 2005). De esta manera, según la ENDES 2015, las tasas de anemia en niños de 6 a 59 meses y la desnutrición crónica infantil en 2015 giraban alrededor del 37.3% y 35.9%, respectivamente, de la población infantil cuyas madres no tenían educación; mientras que las tasas descendían a 25.1% y 5.7%, respectivamente, si las madres tenían educación superior.

La educación aparece como un elemento clave en las políticas enfocadas en reducir la inseguridad alimentaria debido a que al incrementar el nivel educativo se disminuye progresivamente la vulnerabilidad de generación en generación (CEPAL, 2005). Asimismo, al incrementarlo se proporciona mayores oportunidades a las mujeres en el mercado laboral, lo cual conllevaría a que reciban mayores ingresos y garanticen una mayor seguridad alimentaria en sus hogares por mayor accesibilidad a alimentos.

Restricciones económicas, físicas y sociales para el acceso a los alimentos

Un factor clave que afecta los determinantes subyacentes es la pobreza. El que vive bajo estas condiciones es incapaz de alcanzar la seguridad alimentaria, tener adecuados recursos para el cuidado alimenticio y de utilizar los recursos de salud. La pobreza, a su vez, afecta la disponibilidad de agua potable, saneamiento y servicios de salud en la comunidad que se reside (Smith, Obeid, & Jensen, 2000). Es un factor asociado a la malnutrición infantil puesto que disminuye las posibilidades de acceso a un canasta básica alimentaria inocua y nutritiva, e incide sobre otros factores como el acceso a la salud y saneamiento, los cuales se presentan como determinantes claves de la desnutrición (Alcázar, 2007).

En el Perú, la probabilidad de que un niño que vivía en condiciones de pobreza extrema en el 2005 sufra de desnutrición era entre 40% y 130% superior a la media nacional. Esto equivalía a 6.4 veces la probabilidad de los no pobres. Si se consideran las tasas de desnutrición crónica infantil (en menores de 5 años) y la tasa de anemia de niños entre 6 y 59 meses, de acuerdo con las estimaciones de la ENDES 2015, las personas que viven bajo condiciones de riqueza moderadamente altas en comparación al promedio, tienen un menor grado de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional. Un mayor ingreso y mejor situación económica del cuarto y quinto quintil de la población peruana incide positivamente en un mayor acceso a alimentos inocuos y nutritivos.

De esta manera, a nivel regional, Huancavelica se ubicó como el segundo departamento más pobre monetariamente (45.16%) y más vulnerable a la inseguridad alimentaria (0.671) en 2015.

Tabla 2. Ordenamiento de los cinco departamentos más pobres según la tasa de pobreza monetaria y de los cinco más vulnerables a la Inseguridad Alimentaria. Perú: 2015

Pobres Monetariamente (en porcentajes)		Índice de Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria	
1	Cajamarca (50.85%)	1	Huancavelica (0,671)
2	Huancavelica (45.16%)	2	Amazonas (0,562)
3	Amazonas (42.23%)	3	Huánuco (0,548)
4	Ayacucho (40.72%)	4	Puno (0,526)
5	Apurímac (38.66%)	5	Apurímac (0,519)

Fuente: Enaho 2015 (metodología actualizada) & PMA 2015

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP).

Por lo tanto, la pobreza es un factor clave que torna a una persona que vive bajo esas condiciones susceptible a la inseguridad alimentaria y nutricional debido a que restringe el acceso a las condiciones básicas para avalar una buena alimentación y nutrición como es el acceso a agua potable.

Pero también factores económicos externos pueden restringir el acceso a una alimentación adecuada. Por ejemplo el incremento del precio de los alimentos, principalmente entre 2007 y 2010, elevó el costo de la canasta alimentaria (PNUD, 2013). Según el Banco Central de Reserva del Perú, el Índice de Precios del Consumo (IPC) (año base 2009) de enero de 2000

a noviembre de 2015 se incrementó en 42.49 puntos porcentuales. Adicionalmente, dado el shock de precios en 2007-2008, la inflación en el precio de los alimentos fue el doble de la inflación general en dicho período. El encarecimiento del trigo, la soya y el maíz se tradujo en un incremento del déficit calórico (que considera la cantidad de calorías que reciben todo los miembros del hogar) en el año 2008, de 27.2 en 2006 a 31.6 en 2008 (Méndez, 2010).

Las características geográficas de un país pueden generar restricciones físicas para el acceso a la alimentación. Las peculiaridades físicas del Perú, particularmente en zonas rurales de la sierra y selva, generan dificultades para el transporte de alimentos, exponen a los productores agrícolas a fenómenos climatológicos y plagas, e impiden a las familias a movilizarse ante la amenaza de desastres naturales. Por otro lado, la brecha de infraestructura en zonas rurales, aunada a la frecuencia de fenómenos naturales, dificulta el acceso a alimentos; por ello, las áreas rurales concentraron el 49,3% de los pobres del país, y el 83,3% de los pobres extremos.

Infraestructura de agua potable

Existe una correlación positiva entre la inseguridad alimentaria y ciertos indicadores socioeconómicos, como el ratio vivienda sin agua de red ni pilón, el ratio vivienda sin desagüe de red pública y el ratio de población que cocina con leña. De esa manera, un mayor valor de estos indicadores se relaciona con mayor inseguridad alimentaria. Si consideramos la privación del acceso a agua y saneamiento como un indicador representativo de la pobreza, especialmente en las zonas rurales, las regiones con menor porcentaje de hogares con acceso a estos servicios son las más susceptibles a sufrir de un mayor grado de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria.

2.1.5. El costo de la malnutrición

La relevancia de combatir la desnutrición crónica radica en la magnitud de los efectos negativos que esta puede generar a lo largo de la vida del niño que la padece, tal como son las consecuencias inmediatas de volverlo más vulnerable a enfermedades o a una muerte prematura, y en el largo plazo se traduciría tanto en un bajo desempeño escolar como en una baja productividad de trabajo (Alcázar, Ocampo, Huamán-Espino, & Aparco, 2013). En consecuencia, la malnutrición imposibilita que la persona se desarrolle adecuadamente y tenga un desempeño y rendimiento académico propicio para su edad.

Por un lado, Alcázar et. al. (2013) estimaron que los costos de la desnutrición infantil representaban una parte significativa del PBI en el 2011 (2,2% del mismo, cerca de 11 mil millones de soles) debido a la pérdida de productividad que se generaba. Por otro lado, la inversión necesaria para atender a toda la población por desnutrición infantil representaría 4,2 veces la inversión que se necesita para su prevención (Alcázar, Ocampo, Huamán-Espino, & Aparco, 2013). Si se suman los efectos que genera la anemia, se produciría un costo de S/. 74,8 per cápita (estimados al 2011), lo que, si se multiplica por la cantidad de habitantes, resulta una pérdida absoluta de S/. 2 165 millones (0,55% del PBI según (Alcázar, 2012, p. 43). Por ende, el costo de la intervención o prevención es menor al costo inmediato y de largo plazo asociados a estas dos formas de malnutrición.

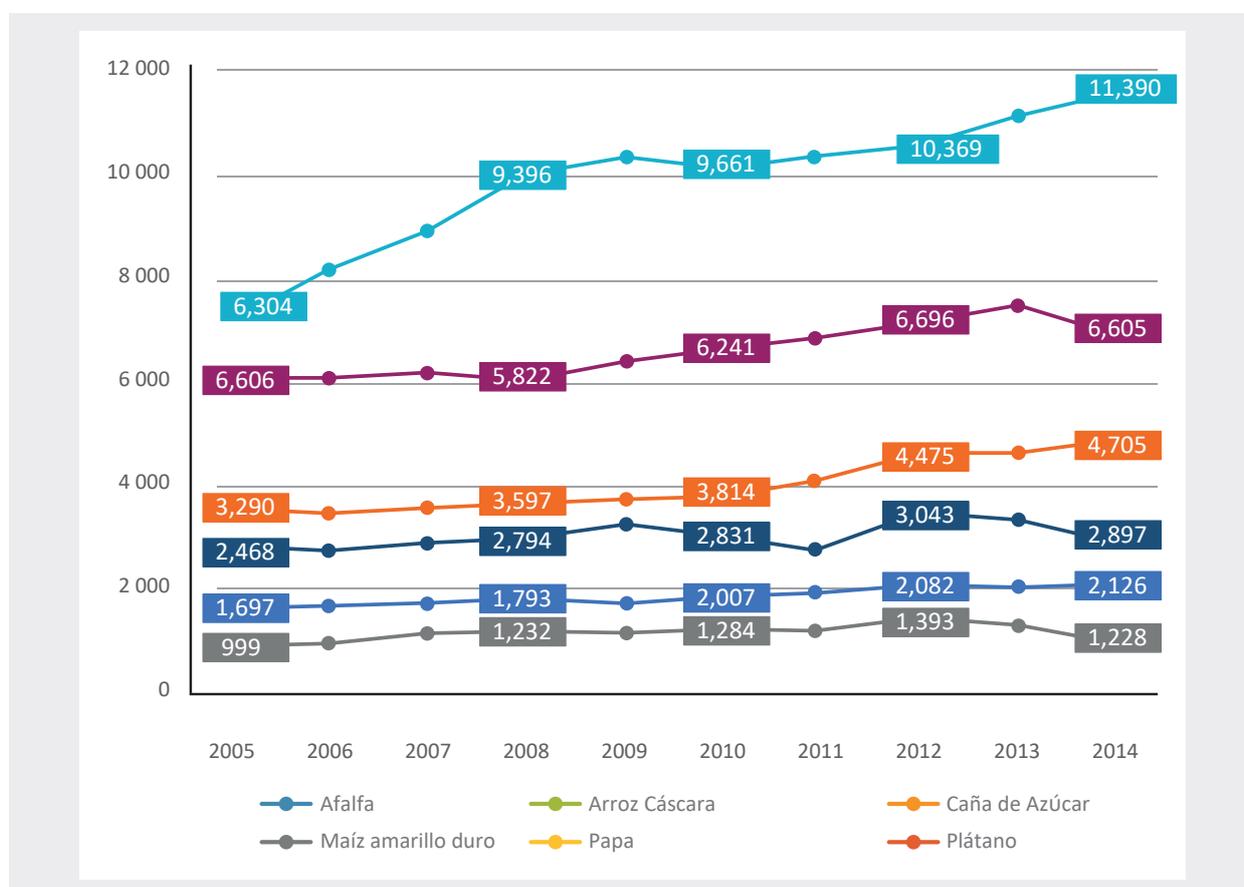
2.2. La disponibilidad de alimentos

A fin de alcanzar la seguridad alimentaria y el “Hambre Cero”, se requiere garantizar la disponibilidad de los alimentos, es decir, contar con un sistema de producción de alimentos que permita asegurar la alimentación de toda la población en todo momento. De esta manera, en esta sección se analizarán la situación y los retos que aún existen en el 2016 para alcanzar la meta 3 del “Hambre Cero” al año 2030: duplicar la productividad agrícola e ingresos de los pequeños productores.

2.2.1. La producción agropecuaria

Una variable importante a considerar es la productividad de la superficie agrícola en el país. La producción de los cultivos principales, de acuerdo al Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI), entre los años 2005 y 2014 ha tenido una tendencia creciente. Por ejemplo, en el caso de la caña de azúcar, el crecimiento promedio es de 1,8%; en cuanto a la papa 4,1%; el plátano 2,5%, el maíz amarillo duro 2,3%, y la alfalfa y el arroz cáscara 1,8% para el periodo 2005-2014. Según la Hoja de Balance Alimentario preparado por el MINAGRI Y FAO para el año 2013 de los 103,25 millones de toneladas de alimentos manejados alrededor de 12,58 millones de toneladas (equivalente al 14%) fueron importados. Aun así Perú es altamente dependiente a importaciones de alimentos en particular: cereales (29%), cultivos oleaginosos (43%), legumbres (24%) y aceites y grasas (55%). (FODM, 2012).

Gráfico 5: Producción de Cultivos Principales
Perú: 2005-2014



Fuente: SISTEMA Integrado De Estadística Agrarias (SIEA- MINAGRI)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP).

En general, los agricultores familiares y pescadores artesanales presentan bajos rendimientos en su producción debido a múltiples factores como el bajo acceso al crédito, asistencia técnica, tecnologías, el tamaño de la unidad productiva en el caso de los productores agropecuarios, o el tamaño y deficiente instalación de las embarcaciones de los pescadores artesanales, así como dificultades para acceder a agua para riego o insumos (MINAGRI, 2013). Asimismo, los pequeños productores no suelen articularse adecuadamente al mercado, presentan precios de venta menores a sus costos de producción y están débilmente organizados, lo que limita su acceso al crédito y los hace propensos a la baja productividad y pobreza (Congreso de la República, 2011).

Es importante destacar que el acceso al crédito facilita la entrada de los productores agropecuarios a mercados de bienes, insumos y factores de producción, en general. De este modo, permite la financiación de la actividad agrícola que garantiza una mayor productividad de los sistemas de producción de alimentos, los cuales incrementan la disponibilidad y el acceso a una alimentación inocua y nutritiva. Del total de la población de productores que solicitaron un crédito o préstamo, el 10.5% de mujeres y el 9.4% de hombres no lo recibieron. En ambos casos, la razón principal de rechazo del sistema financiero fue la falta de garantía, seguido de la falta de título de propiedad (solamente 150,070 (31.0%) de mujeres y 298,139 (29.2%) de hombres contaban con título inscrito en registros públicos en el año 2012 y el incumplimiento de pago de créditos anteriores.

Por otro lado, el acceso a talleres de capacitación, asistencia técnica agrícola especializada y asesoría empresarial son actividades primordiales de apoyo directo a los productores para mejorar la productividad de sus cultivos en el campo. Según el IV Censo Agropecuario, apenas el 10% de productores recibieron algún tipo de asistencia dentro de los cuales, el 79% fueron hombres y el 21%, mujeres. Estas cifras indican la existencia de limitaciones para que los productores, en especial, las mujeres, lleven a cabo buenas prácticas agrícolas en todas las etapas de la producción. El uso adecuado de sistemas de riego, pesticidas, fertilizantes, semillas certificadas entre otros, y el acercamiento a mercados rentables permite incrementar los ingresos de las familias productoras para acceder a alimentos más nutritivos dentro de la canasta básica de consumo (Escobal, Fort, & Zegarra, 2015). De la misma manera, genera beneficios sobre la población siempre que es posible compartir información y conocimiento entre sus pares.

Adicionalmente, el déficit de infraestructura rural en el Perú afecta a la producción agrícola al no incentivar una mayor productividad o un intercambio comercial más eficiente. Para ello, son necesarios sistemas de irrigación, energía, vías de comunicación, almacenamiento así como la infraestructura de telecomunicaciones, mercados e instalaciones para el procesamiento y empaque de productos (Libélula, 2011). Un tema adicional es la brecha de infraestructura en transporte (calculada en el año 2012 respecto al 2021), la cual ascendía a 20,935 millones de dólares, de los cuales 12,791 millones eran de redes viales (Urrunaga, Bonifaz, & Aragón, 2012). Para potenciar el sector agropecuario en el Perú, se requieren obras enfocadas en la construcción de carreteras, reservorios, canales de riego, telecomunicaciones, energía, drenaje, laboratorios de mejoramiento genético (Libélula, 2011). Asimismo, la Sierra y la Selva presentan mayores limitaciones de infraestructura respecto a la Costa (INEI, 2015) (Vela & Gonzales, 2011). Debido a la geografía del Perú, especialmente en zonas andinas y amazónicas, los costos de transporte de los alimentos pueden incrementarse.

2.2.2. Escala, tipos y causas de la pérdida de alimentos

A lo largo de la cadena alimentaria se producen pérdidas o se desperdician alimentos, desde "la producción inicial hasta el consumo final de los hogares" (FAO, 2012, pág. V). Particularmente, en el caso de los países de ingresos medios y bajos, la pérdida de alimentos ocurre, principalmente, durante las etapas primarias e intermedias, mientras que en el consumo se desperdician menos alimentos.

De acuerdo con los resultados obtenidos en el Índice Global de Seguridad Alimentaria (GFSI), en el año 2011 el Perú experimentó un ratio de pérdida de alimentos de 8.5, lo que significó que casi 9% de la oferta interna de los cultivos, el ganado y los productos pesqueros se perdió a lo largo de la cadena alimentaria (The Economist Group, 2016). Esta pérdida de alimentos tiene múltiples causas, entre ellas destacan la insuficiente infraestructura agrícola, el escaso gasto público destinado a investigación y desarrollo en el ámbito agrícola y el cambio climático.

En el Perú, la infraestructura de transporte y almacenamiento perjudica la seguridad alimentaria debido a que gran parte de los alimentos se pierde después de la cosecha por la inadecuada infraestructura y ausencia de instalaciones de almacenamiento adecuadas. Esta pérdida de alimentos reduce los ingresos de los pequeños agricultores, incrementa los precios de los alimentos y contribuye al hambre y la malnutrición (Cargill, 2014). La ausencia de una infraestructura adecuada que garantice el acceso a alimentos, así como la exposición a fenómenos naturales pone en riesgo la seguridad alimentaria, especialmente en las áreas rurales.

La inversión que se destina a la investigación y desarrollo en el sector agropecuario, en general, conlleva a un aumento de la eficiencia de los sistemas productivos. Esto se le atribuye al desarrollo de nuevos métodos o tecnología que incrementan significativamente la productividad del sector por efectos de los resultados obtenidos durante la exploración. En una escala del 1 al 100%, detallada en el Índice Global de Seguridad Alimentaria, el gobierno peruano obtuvo 12,5%, lo que significó que Perú se ubique 0.09 puntos porcentuales por debajo del promedio mundial. En comparación con otros países de la región de Sudamérica, el monto que se destinó a estas actividades fue relativamente despreciable. En efecto, tanto Chile como Brasil se posicionaron muy por encima de la puntuación de Perú con porcentajes de 25% y 37,5%, respectivamente.

Tanto la carencia de infraestructura agrícola adecuada como la insuficiente inversión que se le asigna a la investigación de índole agrícola representan factores relevantes que explican el porqué de la pérdida de alimentos, principalmente, en el proceso de cosecha y cultivo de los alimentos.

2.2.3. Potencialidad de empoderamiento de los pequeños agricultores

Empoderar a los pequeños agricultores es de significativa relevancia pues son ellos los que representan y conforman la piedra angular de la dimensión de disponibilidad de la seguridad alimentaria y nutricional en el Perú. Esto se le atribuye a que el 70% del consumo de alimentos se produce en la agricultura familiar, según estimó el MINAGRI. Sin embargo, la producción de alimentos en el Perú, de acuerdo con la FAO, "se caracteriza por los bajos niveles de productividad o competitividad de los pequeños agricultores, así como por una gran vulnerabilidad ante variaciones climáticas" (FAO, 2013).

En 2013, se puso en evidencia que los pequeños productores del Perú tenían un limitado acceso al mercado de bienes y factores de producción. Esta significativa restricción derivaba de la insuficiente información que manejaban, escasos canales de comercialización, limitado acceso a tecnología (p.e maquinarias, riego tecnificado o semillas tecnificadas) y de la insuficiente capacitación para desarrollar prácticas agrícolas resilientes y sistemas de producción de alimentos sostenibles.

De acuerdo con el IV Censo Agropecuario, en el año 2012, el 64,8% de la superficie destinada a actividades agrícolas estaba privada de infraestructura de riego, es decir, más de la mitad de la superficie agrícola se cultivaba bajo precipitación pluvial o método de secano" (INEI, 2014, pág. 145). A nivel regional, la Selva fue la región natural que registró el mayor porcentaje de superficie agrícola que cultivaba bajo la condición de secano.

Esta carencia de tecnología por parte de los productores agrícolas radica en diversos factores. Entre ellos, destaca el alto costo relativo de adopción y "el limitado acceso a servicios financieros de los agricultores" (Libélula, 2011) para implementar, por ejemplo, un sistema de riego tecnificado que garantice la disponibilidad de agua durante todo el año. De hecho, en el año 2012, 19 980 productores agropecuarios solicitaron un préstamo o crédito para el desarrollo de actividades, exclusivamente, agropecuarios, empero, se lo negaron (INEI, 2013, pág. 31).

Dadas las distintas restricciones en las que están inmersos los pequeños productores del Perú, a fin de alcanzar con éxito el ODS "Hambre Cero" al 2030, es necesario incrementar las facilidades de los productores para acceder a información (p.e. a fin de conocer los cultivos más rentables y cuál es el precio de mercado de los mismos), canales de comercialización (para garantizar la venta efectiva de sus productos), capacitaciones (a fin de mejorar los sistemas de producción de alimentación) y crédito (para adoptar tecnología que avale un aumento de la productividad agrícola).

2.2.4. Disparidad de género en la actividad agropecuaria

De acuerdo con los resultados del Cuarto Censo Agropecuario (2012), de la población que se dedicaba a actividades agropecuarias el 30,8% eran mujeres en comparación al 69,2% que eran hombres. Por otro lado, en el Tercer Censo (1994) se registraron 346 mil mujeres y 1 millón 361 mil hombres que trabajaban en la producción agropecuaria. De esta manera, la población de mujeres se duplicó en el período analizado (INEI, 2014). A nivel regional, en el año 2012, trece departamentos registraron una participación de las mujeres en la actividad agropecuaria mayor al 30%, de los cuales destacaron: Tacna (41,0%), Puno (39,8%), Ayacucho (36,0%) e Ica (35,9%). Las regiones con menor participación eran aquellas ubicadas, principalmente, en la Selva: Amazonas, Ucayali, San Martín y Loreto.

Se pone en evidencia la hegemonía del género masculino en las actividades agropecuarias dado que casi el 70% de los productores son hombres. De hecho, "las mujeres conducen en promedio 1,8 hectáreas de superficie agrícola y los hombres 3,0 hectáreas, existiendo una brecha de 1,2 ha a favor de los varones" (INEI, 2014, pág. 18). Esto representa una brecha en cuanto a la participación de las mujeres en esta actividad primaria y en la propiedad de tierras. Principalmente, porque impide que las mujeres puedan incidir sobre el rendimiento de la tierra, los ingresos y la disponibilidad de alimentos saludables y nutritivos para el hogar que afectan la salud nutricional de las niñas y niños (FAO, 2011).

Un similar estudio de (FAO, IFAD, and ILO 2010, p. 13) reveló que en aquellos lugares con dominio de áreas rurales, las mujeres deciden sobre la producción, tienden a favorecer el cultivo de productos que contribuyen a la seguridad alimentaria de la familia. A diferencia de los hombres, quienes eligen producir los cultivos de mayor rendimiento monetario y gran demanda en los mercados. Esta diferencia en preferencias de género es significativa siempre que los hogares, sobre todo, peruanos, se ven expuestos a la volatilidad de precios de los mercados de alimentos. Asegurar la disponibilidad de alimentos nutritivos como parte de la propia producción agrícola puede ser esencial para enfrentar la inseguridad alimentaria.

De acuerdo a la FAO, incrementar la participación de las mujeres en la producción de alimentos podría reducir el número de personas que sufren de hambre en el mundo entre 12% - 17% (FAO, 2011). A pesar de este importante papel en la producción y en el ámbito familiar, la mujer rural se encuentra al margen de la propiedad de las tierras y acceso al agua, de la toma de decisiones, y de la capacitación tecnológica.

2.3. Resiliencia para alcanzar el Hambre Cero

Según Vargas (2009), el Perú se ubica dentro del ranking de los diez países más vulnerables a experimentar eventos climáticos, junto a países como Venezuela, Bangladesh y Honduras (Vargas, 2009). Esta alta vulnerabilidad deriva de la alta dependencia de los sectores primarios (p.e. agrícola y pesquero) a factores climáticos, imprescindibles para el desarrollo de los cultivos, tal como son la precipitación y la temperatura que serán rigurosamente afectados e impactarán sobre la producción. A fin de alcanzar las metas del "Hambre Cero", particularmente, las metas 3 y 4, y lograr la seguridad alimentaria para el año 2030, los sistemas agrícolas deberán ser modificados y mejorados para asegurar su resiliencia ante fenómenos naturales recurrentes y el cambio climático a lo largo de los años.

2.3.1. El impacto del cambio climático sobre la disponibilidad de alimentos

De acuerdo con el Ministerio de Agricultura y Riego, el Perú es altamente vulnerable ante las variaciones climáticas. Estas conllevan a significativas pérdidas de volúmenes de agua y tierras cultivables en cada campaña agrícola, lo que afecta palpablemente la productividad, variedad, cantidad y calidad de los alimentos que se producen (MINAGRI, 2013). Se ocasionan pérdidas de más de 15 mil hectáreas, aproximadamente, en cada una de las campañas agrícolas. Estas pérdidas de áreas cultivables conllevan a que cada dos años el sector enfrente “picos con superficie perdidas; con un costo promedio calculado en 390 millones de soles” (Vargas, 2009, pág. 33).

Las pérdidas económicas asociadas al impacto que genera el fenómeno del Niño, son una clara evidencia de la gran vulnerabilidad del Perú ante los cambios climáticos drásticos. Esto se le atribuye al efecto negativo sobre el crecimiento, la disponibilidad de recursos hídricos (tanto para el consumo humano como para la generación de energía) por efectos del retroceso glaciar, la productividad de actividades agrícolas y pesqueras primarias, entre otros elementos que conciben los sistemas de producción agrícola (Vargas, 2009).

Un estudio del MINAGRI identificó los potenciales cultivos que estarían en riesgo ante la ocurrencia de anomalías climáticas: “papa, arroz, maíz amarillo duro, yuca, café, cacao, trigo, plátano, maíz amiláceo, cebada grano, haba grano y frijol grano. Y tres principales especies de pastos y forrajes: alfalfa, avena forrajera y brachiaria. De la misma forma, se identificaron tres principales especies pecuarias: vacunos, camélidos y ovinos” (MINAGRI, 2012, p. 39). Cabe resaltar que en el mes de enero de 2015 la superficie sembrada de cultivos transitorios se redujo en 2,7% (-5'199 ha) en relación al mismo mes del año anterior. Esta situación se le atribuyó, principalmente, a las menores siembras de trigo, maíz amiláceo, arroz, algodón y cebada grano debido al retraso de las lluvias (MINAGRI, 2015, p. 14).

En la campaña del período de 2014-2015, la siembra de arroz cayó en 5,3% (-12'049 ha) debido a la reducción de siembras realizadas en las regiones de La Libertad (-24,4%) y Lambayeque (28,3%). De igual manera, la superficie sembrada de maíz amiláceo se redujo en 3,9% (-9 393 ha); primordialmente por la disminución de tierra cultivada en las regiones de Cajamarca (-12%), Huancavelica (-8,9%) y Apurímac (-5,7%). Esta situación en la campaña agrícola del 2015 se debió a la escasez del recurso hídrico por las menores lluvias que se experimentaron al inicio de la campaña. Asimismo, las pocas precipitaciones pluviales y el retraso del período de lluvias conllevó a una disminución de las siembras de trigo y cebada de grano en 9,8% (-9 239 ha) y 4,2%, respectivamente (MINAGRI, 2015, pp. 14-15).

Ortiz (2012), sugiere que, dado el impacto del cambio climático sobre el ciclo hidrológico y la disponibilidad de agua para riego (pues se reduciría en cantidades no despreciables), “la agricultura podría descender entre un 12% y un 50% como resultado de los cambios de clima” (Ortiz, 2012, pág. 16). La dimensión de disponibilidad de alimentos tanto agrícolas como pecuarios es vulnerable a los cambios climatológicos. En este sentido, aumentan la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria dado que se incrementan las posibilidades de proveer a la población con cantidades insuficientes de alimentos.

Estos resultados resaltan la necesidad de una reevaluación de la tecnología que, mayormente, utilizan los tradicionales y pequeños agricultores del Perú. Esto brindará información detallada sobre la capacidad de adaptación ante el cambio climático que desafía el sector agrícola.

En general, el cambio climático tiene múltiples efectos sobre la agricultura. En el siguiente gráfico se expresan los más relevantes que impactan sobre este sector:

GRÁFICO 6: Impacto del Cambio Climático sobre la agricultura.



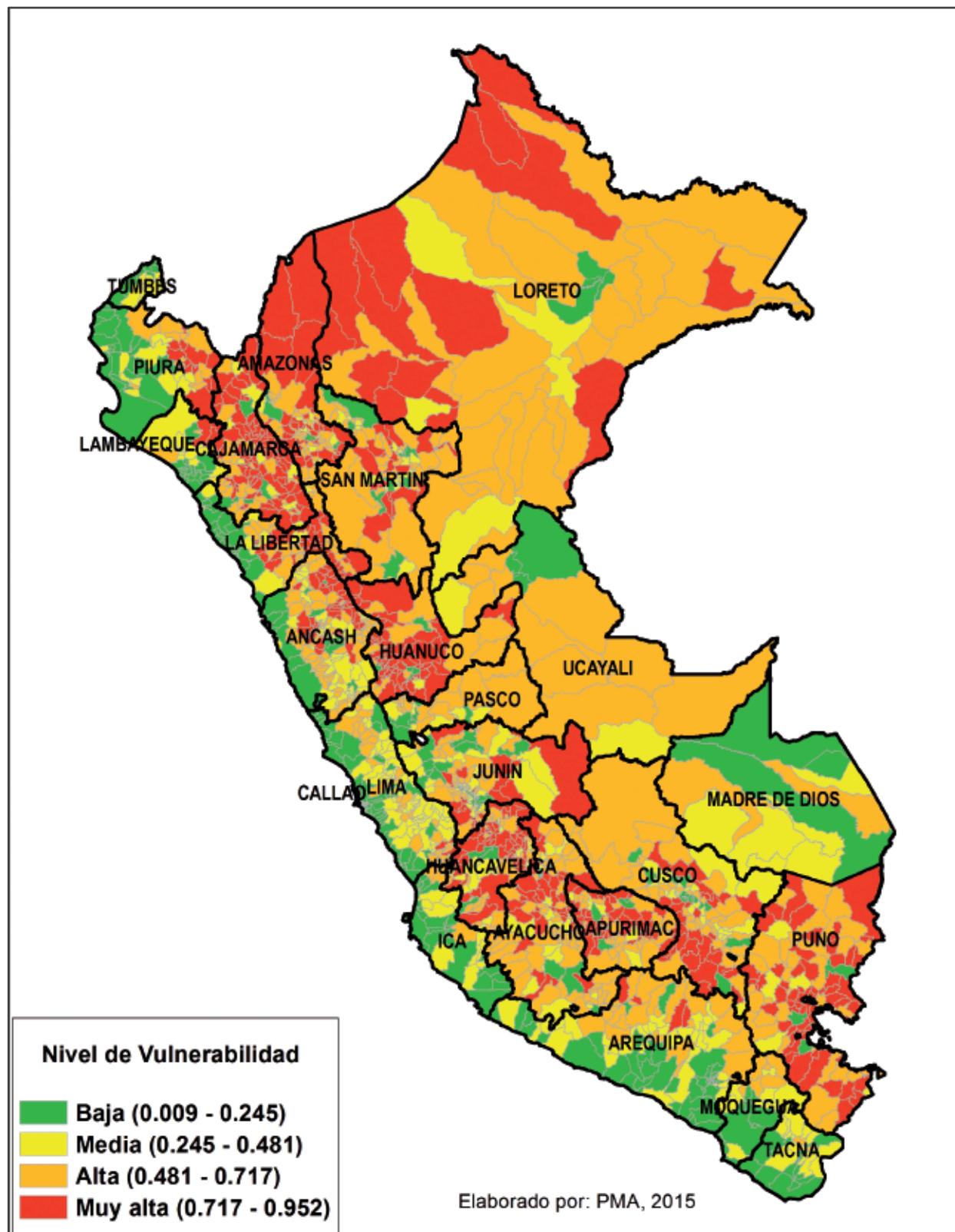
Fuente: Vargas (2009)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)

2.3.2. Vulnerabilidad ante desastres y medidas para mitigar riesgos

Los riesgos y desastres de origen natural están relacionados a las características geográficas del Perú. Debido a su ubicación, el país es más vulnerable a sismos o tsunamis, está expuesto a cambios climáticos que en muchos casos generan desastres (como el Fenómeno El Niño, inundaciones y sequías) y es más propenso a fenómenos geológicos adversos (como la ocurrencia de deslizamientos, aludes, derrumbes y aluviones) (PCM, 2014). El Ministerio del Ambiente halló que en 2013 el 46% del territorio nacional estaba en condiciones de vulnerabilidad física Alta o Muy Alta, donde el 36,2% de la población ocupaban este espacio (Ministerio del Ambiente, páginas. 3-5). En particular, los departamentos con mayor índice de susceptibilidad física a peligros múltiples son: Tumbes, San Martín, Puno, Pasco, Junín, Huancavelica, Cusco, Cajamarca, Ayacucho y Amazonas (Ministerio del Ambiente, pág. 47); regiones caracterizadas por su alta ruralidad. Dado que la vulnerabilidad ante desastres naturales incrementa la susceptibilidad de la población a sufrir de inseguridad alimentaria, en el Mapa de Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria de 2015 (PMA & CENEPRED, 2015, pp. 46, 89) se identificaron seis regiones (cuyas tasas de pobreza suelen ser las más altas y tienen un alto grado de ruralidad) que mostraron un nivel "Muy Alto" de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria (VIAFFNN): Huancavelica, Apurímac, Huánuco, Puno, Amazonas y Ayacucho. Adicionalmente, a nivel desagregado, se encontró que el 23% de la población del país (7,1 millones de personas aproximadamente) vivía en distritos (principalmente de sierra y selva del país) con "Alta" y "Muy Alta" vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria ante la recurrencia de fenómenos naturales. En este sentido, los mayores índices promedio de recurrencia ante fenómenos naturales (2004-2014) los exhibieron las regiones de Apurímac (0,936), Tumbes (0,891), Ucayali (0,864), Huancavelica (0,843) y Loreto (0,841), de las cuales Apurímac y Huancavelica se encuentran dentro del ranking de los cinco departamentos con mayor nivel de índice a la inseguridad alimentaria.

Mapa 1: Mapa de Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria ante la Recurrencia de Fenómenos Naturales (VIAFFNN), 2015



Fuente: Mapa de Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria ante la recurrencia de fenómenos de origen natural - VAM, 2015

De acuerdo con el análisis de riesgo agrícola realizado, cabe destacar los siguientes resultados a nivel regional por evento climatológico. En primer lugar, la totalidad de las regiones mostraron un nivel de riesgo a heladas entre medio y bajo; Cajamarca, Puno y Piura fueron las que exhibieron un grado de peligro más alto en relación a las demás zonas. En segundo lugar, el nivel de riesgo a sequías en promedio fue más alto que al de heladas; de esta manera, Ica, Lambayeque y Tacna fueron regiones que se les consideró vulnerables a un nivel alto de riesgo a potenciales anomalías de estrés y déficit hídrico. Con respecto al riesgo a friajes, seis regiones del país eran susceptibles a percibir un alto grado de peligro a este fenómeno climático: Cajamarca, Cusco, Huánuco, Junín, Pasco y Piura; regiones caracterizadas por ubicarse principalmente en la Sierra. Por último, en las regiones de Huánuco, La Libertad y Pasco se identificó un alto riesgo y vulnerabilidad a inundaciones (MINAGRI, 2012, p. 53).

A nivel nacional, se analizaron los riesgos a heladas, friaje, sequía e inundación en 1 729 distritos. De esta manera, se registró que un 43,15% (748) de los distritos tienen riesgo a las heladas que perjudican de manera directa la actividad agrícola que llevan a cabo los pequeños y medianos productores de estas zonas. Asimismo, el 19,14% (331) y 39,62% (685) de los distritos son vulnerables a experimentar friajes e inundaciones, respectivamente. El 75,25% (1 301) de los distritos es susceptible a experimentar sequías (MINAGRI, 2012, p. 43). En otras palabras, aproximadamente 7,5 de cada 10 distritos del Perú disponen de una cantidad insuficiente de recurso hídrico para la actividad agrícola en determinadas épocas del año por efectos de las sequías y carencia de riego tecnificado.

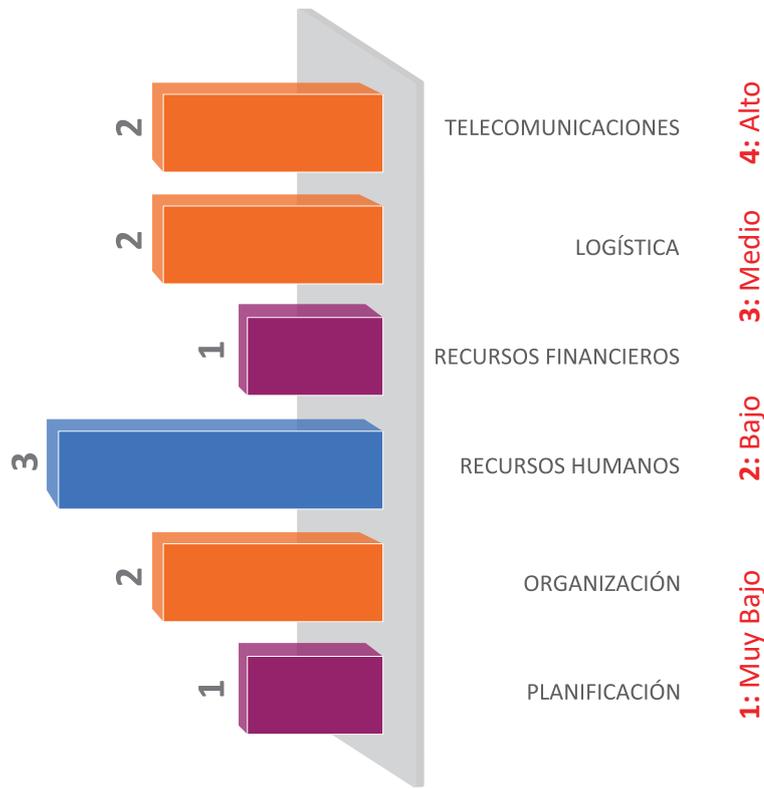
Estas manifestaciones adversas, sobre todo en temporada de lluvia, originan el deterioro de carreteras y puentes, hasta pueden ocasionar el aislamiento de ciudades. De esta manera, afectan al sector agropecuario (principal fuente de alimento e ingresos económicos de las familias rurales), lo que conlleva a una escasez de alimentos y a una mayor vulnerabilidad a enfermedades diarreicas y respiratorias (CENEPRED, 2015, pág. 3).

La gestión de riesgo de desastres está directamente relacionada a la Seguridad Alimentaria ya que influye en la sostenibilidad de la infraestructura de oferta alimentaria (directamente relacionada con el componente de disponibilidad), precios de los alimentos, desempeño de industrias, pérdida de capital físico y acceso a programas sociales (relacionadas con elemento de acceso). Asimismo, la gestión de riesgo de desastres provee de planes de contingencia ante la posibilidad de que se afecte la distribución de agua y desagüe, actúa frente a la posible aparición de enfermedades en la población y procura el acceso a servicios de salud en casos de desastres (aspectos relacionados con el componente de utilización).

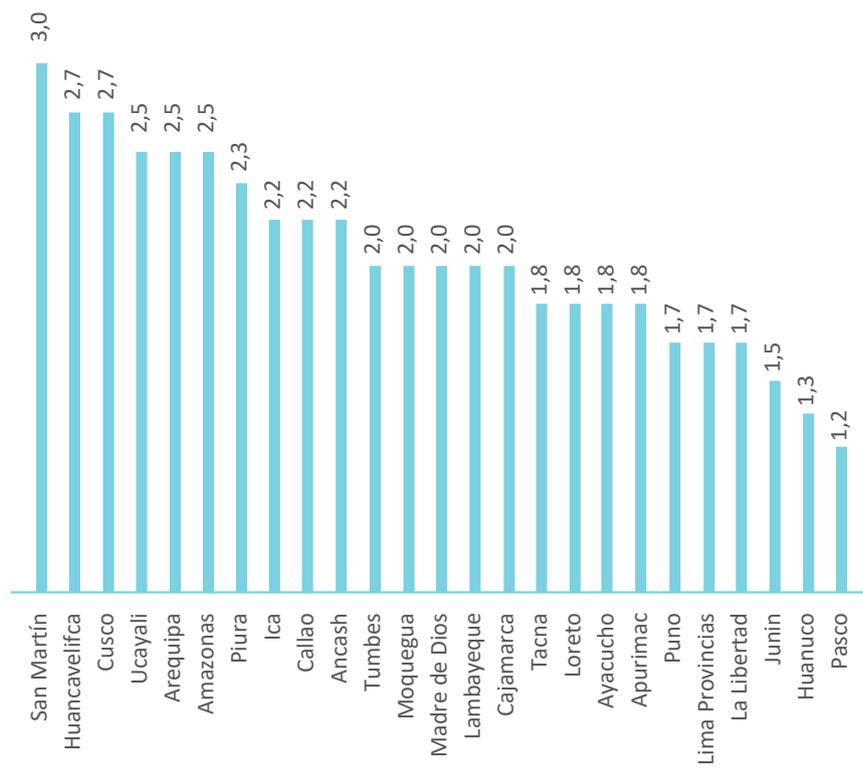
Con respecto a la gestión de riesgos y desastres para reducir la vulnerabilidad de las poblaciones ante la recurrencia de fenómenos naturales, de acuerdo con el Índice de Capacidad de Preparación ante Emergencias (EPCI), el promedio de los gobiernos regionales giraba en torno a 1,83, mientras que para las municipalidades provinciales este era 1,48 (PMA, 2015). Ambos promedios se registraron entre las categorías "Muy Baja" y "Baja", lo que evidencia una inestable e inadecuada preparación y respuesta de las instituciones de gobierno y la población ante situaciones de desastre. Los componentes que conforman el EPCI mostraron los siguientes promedios entre todos los gobiernos regionales (cifras que estuvieron lejos de alcanzar la categoría "Alto").

Gráfico 7: Promedio regional y por componente del EPCI. Perú: 2015

PERÚ:EPCI según Componente, 2015



PERÚ:EPCI según Región, 2015



Fuente: Palomino (2015)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP).

Se observó en los resultados del EPCI que el Gobierno Regional de San Martín alcanzó el mayor valor en el índice (3,0), mientras que el Gobierno Regional de Cerro de Pasco registró el menor índice (1,2) y se ubicó dentro de la categoría Muy Bajo. De esta manera, “para el caso del segundo lugar existe una igualdad de índices entre Huancavelica y Cusco y para el caso del tercer lugar también existe un mismo EPCI promedio regional entre Ucayali, Arequipa y Amazonas. Es necesario mencionar también que los tres últimos lugares los ocupan los gobiernos regionales de Junín, Huánuco y Pasco quienes se encuentran ubicados en la sierra central del país” (PMA, 2015, p. 32). Dado que estas regiones comparten fronteras y características geográficas, ante la ocurrencia de una emergencia o desastre natural el apoyo que se les brindará será inoportuno y extemporáneo. Por lo tanto, a fin de enfrentar y prever la atención adecuada y oportuna a la población ante algún tipo de desastre, es necesario mejorar la capacidad de preparación en la que se encuentran los gobiernos regionales en el año 2016.

Estos resultados ponen en evidencia la necesidad de fortalecer las capacidades de las distintas regiones para planificar y prever una atención adecuada y oportuna a la población ante la ocurrencia de alguna emergencia o desastre. También se necesita reforzar el funcionamiento permanente y articulado de las Oficinas de Defensa Civil, Grupos de Trabajo en Gestión del Riesgo de Desastres y Plataformas de Defensa Civil, así como Centro de Operaciones de Emergencia (PMA, 2015).

2.3.3. Prácticas agrícolas resilientes a nivel nacional

Los sistemas de producción, principalmente, de las zonas andinas del Perú son susceptibles al cambio climático (pues este pone en riesgo el bienestar de la población que deriva de las actividades agropecuarias). Por lo tanto, es necesario hacer frente a los impactos que se han anticipado y que amenazan las bases del desarrollo de la población. Por ello, es de significativa importancia el diseño, implementación y adaptación de los sistemas de producción de alimentos, de modo que se garantice la resiliencia frente a shocks climáticos. Así, se avalaría la reducción de la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria de las comunidades que son más afectadas por fenómenos naturales.

Dado que los sistemas de producción de alimentos hasta el 2016 estaban limitados para atender las necesidades de la población en relación al abastecimiento de alimentos y a mitigar el impacto del cambio climático, resalta la importancia de la promoción de sistemas agropecuarios que sean multifuncionales y garanticen un aumento de la productividad y diversidad productiva. Debido a que los sistemas de producción, principalmente, de las zonas andinas del Perú son susceptibles al cambio climático, es necesario hacer frente a los impactos que se han anticipado y que amenazan las bases del desarrollo de la población a través del diseño, implementación y adaptación de los sistemas de producción de alimentos que garanticen la resiliencia frente a shocks climáticos.

¿Cómo desarrollar e implementar mecanismos que garanticen una gestión sostenible de agrosistemas? El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) sugiere que se debe prestar atención a los métodos tradicionales de gestión de agrosistemas empleados por la gente local y nativa, y a los programas enfocados en sistemas de producción. En este sentido, resalta la importancia de “las formas de gestión autóctonas, las prácticas de agricultura integral ecológica y los sistemas agrodiversos” que “proporcionan medidas de adaptación que permiten compensar la menor disponibilidad de agua para riego, producto de la retracción de los glaciares o del aumento de la altura mínima sobre el nivel del mar, necesaria para la plantación de cultivos” (IICA, 2015, pág. 5).

Particularmente, el Perú ha planteado una estrategia de adaptación y mitigación para zonas que experimentan alta vulnerabilidad ante eventos naturales extremos en la producción de café: sistema agroforestal. Este sistema se ha desarrollado en más de 3000 hectáreas a partir

del 2010 en la Provincia de San Ignacio. De esta manera, se logra “formar un microclima que amortigua cambios climáticos extremos, afecta el flujo de radicación, la temperatura del aire, la velocidad del viento, la tasa fotosintética, el crecimiento vegetal, la evapotranspiración y el uso del agua en el suelo, permitiendo el desarrollo de cultivos en situaciones extremas adversas y volviéndolos más resilientes a la variabilidad y cambios climáticos” (IICA, 2015, págs. 26-27).

En el Plan de Gestión de Riesgos y Adaptación al Cambio Climático en el Sector Agrario (PLANGRACC-A), se detalló una serie de lineamientos de política para avalar una mayor resiliencia y reducir la vulnerabilidad a la que están expuestos los pequeños productores y, en general, el sector agropecuario.

Entre las acciones que se llevarán a cabo, destacan las siguientes (MINAGRI, 2012):

- Manejar adecuadamente pastos y crianzas para reducir impacto de heladas y sequías.
- Conservar los suelos y recuperar andenes para reducir el impacto de heladas y sequías.
- Manejar el agua para reducir el riesgo a sequía e inundaciones.
- Producir con técnicas agroecológicas para reducir el impacto de heladas, sequía, friaje e inundaciones en la producción agrícola.
- Usar y conservar variedades nativas para reducir el impacto de heladas, sequía e inundaciones.
- Realizar plantaciones forestales y prácticas agroforestales para reducir el riesgo a heladas, sequías e inundaciones.
- Realizar el manejo integral de recursos naturales en microcuencas hidrográficas.

Asimismo, en septiembre de 2016, el MINAGRI lanzó el Programa “Sierra Azul” de siembra y cosecha de agua cuyo objetivo principal es impulsar el desarrollo rural en 11 regiones y reducir la pobreza. A pesar de que se ha incrementado la superficie agrícola total, aún persiste el problema de la falta de agua, principalmente en las pequeñas unidades agropecuarias. Este programa involucra la construcción de reservorios, microreservorios, canales de irrigación, rehabilitación de andenes e incorporación de riego tecnificado en zonas andinas. En este sentido, se pretende alcanzar al año 2021 con 100 000 hectáreas de cultivos con riego tecnificado. Así, se favorecerá a los pequeños productores pues podrán contar con dos cosechas anuales en vez de una, lo cual se traduce en mayores ingresos y mayor acceso a una alimentación inocua. En este sentido, Sierra Azul contribuirá palpablemente en potenciar la agricultura de los pequeños productores mediante la incorporación de riego tecnificado y permitirá reducir la vulnerabilidad de estos ante desastres de índole natural (MINAGRI, 2016).

Finalmente, dentro del accionar de otras instancias del Estado, figura la labor de desarrollar y proteger los medios de vida esenciales de la población ante el riesgo de desastres. Por ello, instituciones suscritas a la Presidencia del Consejo de Ministros-PCM, Ministerio de Ambiente, Produce y MINAGRI se han encargado de la formulación de planes de prevención y reducción de riesgos de lluvias, sequías y desastres a nivel multisectorial. Entre las numerosas estrategias de intervención y líneas de acción planteadas en estos instrumentos de política se puede resaltar la dotación de capital físico para la rehabilitación de los daños ocasionados, el fomento de más estudios sobre mapas de peligro, investigaciones científicas sobre condiciones atmosféricas y las actividades de capacitación de pescadores artesanales en la búsqueda de nuevas especies y nuevas formas de pesca. En cuanto al MINSa y MINAGRI, estos han realizado esfuerzos individuales como el Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastre frente a los efectos de las lluvias y la campaña “Prepárate Perú” (Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI) para difundir estrategias de resiliencia a través de información virtual, didáctica, módulos de atención y capacitación a los potenciales afectados. Ambas iniciativas, acompañadas de la supervisión de los gobiernos locales quienes, además de recibir transferencias y reasignación de presupuesto, son capacitados en temas de gestión de riesgos y desastres para actuar oportunamente antes y después del evento.

CAPÍTULO 3:

Políticas y Programas de SAN

Una vez identificados el contexto y la situación que enfrenta el país ¿Qué políticas está tomando el Estado peruano para cumplir con su compromiso de alcanzar los ODS al 2030? ¿Qué programas se están implementando con miras a garantizar la seguridad alimentaria de la población? En este apartado se analizan las políticas, estrategias y programas de los principales organismos gubernamentales relacionados al logro de la SAN.

3.1. Respuesta Programática del Gobierno Peruano y el Marco Político

El Estado Peruano, con miras a lograr los ODS al 2030, considera a la SAN como un tema de vital importancia en la agenda nacional. Por ello, los diferentes actores gubernamentales han diseñado planes para abarcar dicha problemática desde sus respectivos sectores, dando énfasis tanto a la articulación entre estos últimos, como a la coordinación de políticas e intervenciones entre el gobierno nacional, los gobiernos regionales y las municipalidades distritales. Para lograr los objetivos planteados y sobre la base del diagnóstico realizado sobre SAN, diferentes instancias del Estado han establecido estrategias nacionales cuyos lineamientos de política relacionan componentes de la SAN con las metas específicas del “Hambre Cero”.

A 2016, se tiene registro de la existencia de siete planes nacionales desarrollados por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), MINAGRI, Ministerio de Vivienda, MINSA y Ministerio del Ambiente (MINAM). Entre ellas, destaca la aprobación de la “Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021” en julio de 2013, después de lo cual los diferentes actores públicos y privados se embarcaron en producir un Plan que implique la implementación de dicha Estrategia.

Tabla 3. ODS 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible

Plan o Estrategia	ODS 2: Hambre Cero				
	Meta 1	Meta 2	Meta 3	Meta 4	Meta 5
Plan Bicentenario					
Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2015/-2021					
Plan Concertado Nacional de Salud 2007 - 2020					
Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer”					
Plan Estratégico Sectorial Multianual del Ministerio de Agricultura y Riesgo 2015 - 2021					
Estrategia Nacional de Agricultura Familiar					
Programa Nacional de Saneamiento de Agua Rural					
Plan Nacional de Acción Ambiental					

Por un lado, el Plan Bicentenario, el Plan Nacional de SAN 2015-2021, el Plan Concertado Nacional de Salud 2007-2020 y la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para Crecer" son herramientas estratégicas que marcan la pauta para el desarrollo del país, y hacen especial énfasis en el tema de la seguridad alimentaria, así como en la necesidad de articulación entre sectores y niveles de gobierno. La carencia de un ente rector bien definido así como un marco legal disperso entre distintas instituciones, obstaculiza la definición y fortalecimiento a nivel institucional de la importancia de la SAN.

En noviembre de 2015, se aprobó la Ley de SAN, la cual garantiza el derecho de todas las personas a una alimentación adecuada y saludable, y define las obligaciones del Estado y las responsabilidades de las empresas privadas e individuos en la implementación de este derecho. Esta ley también crea el Sistema Nacional de Soberanía Alimentaria y Nutricional, encargado de dirigir las políticas de dicho tema. Adicionalmente, la Ley propone la creación de un Comité Multisectorial de SAN que realizaría las coordinaciones entre instituciones públicas, privadas y sociedad civil para el logro de la SAN y promovería la Estrategia Nacional de SAN (El Peruano, 2015). Ello impulsaría la requerida articulación intersectores y coordinación entre niveles de gobierno. Si bien la Ley de SAN ha sido aprobada por el Pleno del Congreso, a agosto de 2016 queda pendiente su promulgación y reglamentación.

3.1.1. Programas de Seguridad Alimentaria del Sector Gubernamental

En el marco del Plan Nacional de SAN 2015-2021, producto de la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional², el Estado viene interviniendo en el desarrollo de programas y diseño de nuevas intervenciones que aborden la disponibilidad, acceso y utilización de la seguridad alimentaria nutricional. Asimismo, asegurar la institucionalidad del sistema y la implementación de medidas o respuestas oportunas y adecuadas ante la exposición a shocks y amenazas naturales representan compromisos importantes siempre que son elementos externos transversales al sistema. Esto último debido a la variabilidad e imprevisibilidad de fenómenos o eventos naturales que no pueden ser controlados por la acción del hombre; al ser un factor aleatorio, podría ocurrir inesperadamente y afectar directamente a la seguridad alimentaria (Comisión Multisectorial de SAN, 2015).

Estos esfuerzos focalizan la intervención en niños y niñas con problemas nutricionales y de anemia, gestantes, lactantes, niños en la primera infancia, en edad escolar, personas con Tuberculosis (TBC) y adultos mayores, en su mayoría, ubicados en zonas rurales vulnerables y de riesgo para mejorar su nivel nutricional y prevenir enfermedades (MIDIS, 2015; MINSA, 2015). Igualmente, atienden a pequeños y medianos productores rurales con alto potencial de crecimiento pero deficiente o inadecuado uso de insumos de producción con el objetivo de fortalecer sus capacidades productivas, dotarlos de tecnologías modernas e incrementar la competitividad del sector (MINAGRI, 2015). El Estado asume la labor de salvaguardar los recursos humanos, físicos y naturales a través de la gestión del riesgo de desastres y de mecanismos de promoción de mejoras en la institucionalidad multisectorial con enfoque en seguridad alimentaria (MINAM, 2015; Produce, 2015; PCM, 2015).

Por un lado el MINSA viene realizando campañas de lavado de manos y recetas alimenticias nutritivas, difusión de buenas prácticas de higiene, lactancia materna y manipulación de alimentos a nivel nacional, con énfasis en niños y niñas en etapa escolar y madres jefes de hogar. También lleva a cabo sesiones educativas de preparación de alimentos para niños menores de 2 años y madres gestantes. Por otro lado, el MIDIS incorpora dentro de sus programas alimenticios,

² Esta comisión se conformó por el MINAGRI, MINAM, MINCETUR, MIDIS, MINEDU, MIMP, PRODUCE, RREE, MINSA, Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, la Red de Municipalidades del Perú, la Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú (JNUDRP), CONVEAGRO, y la Asociación Nacional de Empresas Pesqueras Artesanales del Perú (ANEPAP).

un componente educativo de capacitación a los padres de familia sobre el cuidado infantil temprano y la alimentación saludable dentro del hogar; e involucra a los gestores municipales para que contribuyan con la continuidad y fortalecimiento de estas iniciativas.

Dentro del accionar de diversos órganos del Estado, figura la labor de desarrollar y proteger los medios de vida esenciales de la población ante el riesgo de desastres. Por ello, instituciones suscritas a la PCM, MINAM, Ministerio de la Producción (PRODUCE) y MINAGRI se han encargado de la formulación de planes de prevención y reducción de riesgos de lluvias, sequías y desastres a nivel multisectorial. Estos han realizado esfuerzos individuales como el Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastre frente a los efectos de las lluvias y la campaña "Prepárate Perú" (INDECI) para difundir estrategias de resiliencia a través de información virtual, didáctica, módulos de atención y capacitación a los potenciales afectados. Ambas iniciativas, acompañadas de la supervisión de los gobiernos locales quienes, además de recibir transferencias y reasignación de presupuesto, son capacitados en temas de gestión de riesgos y desastres para actuar oportunamente antes y después del evento.

Tabla 4 Programas de Seguridad Alimentaria del Sector Gubernamental

Ministerio	Institución	Beneficios que se Entregan	Componentes
Protección Social	Qali warma	Desayuno escolares	Disponibilidad
	Cuna más	Guardería	Acceso
	Vaso de Leche	Ración alimentaria diaria	Disponibilidad
	Programa de Complementación Alimentaria	Complemento alimentario	Disponibilidad
	Mi Chacra Emprendedora - Haku Wiñay	Capacidades productivas	Disponibilidad
	Programa Municipal de Atención a los Servicios Básicos	Agua, saneamiento e infraestructura	Uso
Salud	Programa Articulado Nutricional (PAN)	Paquete de Servicios de Salud (niños 0 - 5 años)	Uso
	Sprinkles. Chispitas Nutricionales	Suplementación de micronutrientes	Disponibilidad
	Nutriwawa	Orientación nutricional	Uso
	Bienvenidos a la Vida	Capacitación de recién nacidos	Uso
	Salud Escolar	Evaluación médica	Uso
	La Mejor Receta	Pautas nutricionales (preparación de alimentos)	Uso
	Estar Sanos ¡es chévere!	Evaluación médica, capacitaciones, vacunas y suplementos	Uso
	Campañas de Lavado de Manos como práctica saludable en el Perú	Lavado de manos	Uso
	Somos Lecheros	Promoción de lactancia materna	Uso
	Prevención de Infecciones Respiratorias Agudas (IRAs) y Neumonía	Capacitación y comunicación	Uso
	Respirando Vida - Juntos contra la Tuberculosis	Campañas, ferias y materiales educativos	Uso
	Gestión del Riesgo	Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastre frente a los efectos de las lluvias	Capacitación, asistencia técnica y dotación de herramientas
Plan Multisectorial de Prevención y reducción de Riesgos ante Sequías 2016		Capacitación, asistencia técnica, infraestructura y desarrollo de herramientas	Disponibilidad, sostenibilidad, uso, acceso
Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PLANAGERD 2014 - 2021)		Instrumentos técnicos, investigación, capacitaciones e infraestructura	Disponibilidad, sostenibilidad, uso, acceso
Consejo Nacional de Gestión del Riesgo del Fenómeno de El Niño		Transferencias económicas y rehabilitación de servicios públicos	Disponibilidad, sostenibilidad, uso, acceso
Programa Ciudades Sostenibles (PCS)		Capacitación y difusión de estudios técnicos	Disponibilidad, sostenibilidad, uso, acceso
Plan Multisectorial de Prevención y Reducción de Riesgos ante Sequías 2016		Capacitación, asistencia técnica y herramientas técnicas	Disponibilidad, sostenibilidad, uso, acceso
Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de emergencias por deastres (PREVAED)		Estudios V mapas de vulnerabilidad	Disponibilidad, sostenibilidad, uso, acceso
Agricultura	Programas de Compensaciones para la Competitividad (Agroideas)	Capacitación en emprendimiento	Disponibilidad, sostenibilidad
	Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (Agorural)	Asesorías técnicas	Disponibilidad, sostenibilidad
	Agricultura Familiar (AIAF+10)	Asistencia técnica, transferencia de tecnologías y capacitación	Disponibilidad, sostenibilidad
	Programa de pequeña y mediana infraestructura de riesgo en la sierra del Perú (PIPMIRS)	Capacitación, infraestructura y asesoría técnica	Disponibilidad, sostenibilidad
	Programa Subsectorial De Irrigaciones (PSI)	Infraestructura de riesgo y asistencia técnica	Disponibilidad, sostenibilidad
	Programa de Riesgo Tecnificado (PRT)	Instalación de sistemas de riesgo	Disponibilidad, sostenibilidad
	Programa Nacional de Innovación Agraria (PNIA)	Capacitación	Disponibilidad, sostenibilidad
	Seguro Agrario Catastrófico (SAC)	Cobertura económica	Disponibilidad, acceso, sostenibilidad
Prepárate Perú	Capacitación	Disponibilidad, sostenibilidad	

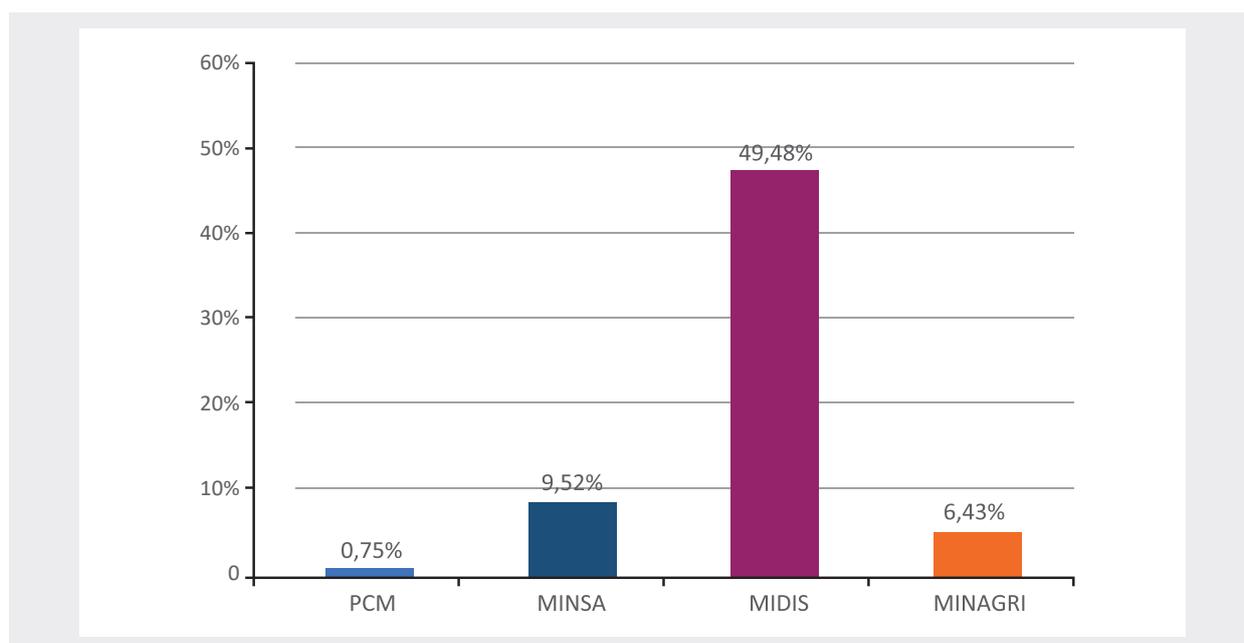
El Estado posee un significativo número de instituciones que de alguna u otra manera trabajan a favor de la SAN en el Perú. Ciertamente este problema implica una respuesta concertada de los esfuerzos públicos, y también privados, para lograr rentabilizar los recursos financieros, físicos y humanos. Sin embargo, existen diferentes barreras y cuellos de botella durante los procesos de planificación, coordinación e implementación que retrasan los avances programados. Esto se desarrollará en profundidad en el siguiente acápite pero los principales son:

- Débil articulación de políticas y programas sociales que promuevan la seguridad alimentaria y nutricional.
- Baja coordinación de políticas e intervenciones entre el gobierno nacional, los gobiernos regionales y las municipales distritales.
- Limitados incentivos monetarios desde el MEF para que las autoridades, sobre todo distritales, prioricen la DCI, anemia nutricional y obesidad infantil.
- Formulación y gestión de políticas y programas dependientes de los gobiernos y autoridades en ejercicio.

3.1.2. Recursos Financieros

En el año 2016, el gobierno del Perú dispuso de un presupuesto de S/.153 549 692 520, el cual fue destinado a los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. A partir del 2000, se destinó mayor presupuesto nacional al gasto social (de 3,9% del PBI en 1990 a 9,1% en el 2004), lo que permitió crear y expandir la cobertura de programas de alimentación y nutrición (de 593 millones de soles en 1997 a 830 millones de soles en el 2004) (Alcázar, 2007, pág. 2). Actualmente el monto destinado a los programas enfocados en SAN es de S/. 8 544 184 711, del cual el MIDIS dispuso el mayor porcentaje del presupuesto público asignado a programas de esta índole, con un 48,48%. En segundo lugar, se ubicó el MINSa (9,52%), seguido del MINAGRI (6,43%) y PCM (0,75%).

Gráfico 8: PIM nacional dirigido a programas de Seguridad Alimentaria y nutricional, según ministerios. Perú: 2016 (en porcentajes)



Fuente: MEF (2016), SIAF

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Es importante notar que dentro de cada uno de los ministerios, se observa que normalmente es uno de sus programas el que lleva una mayor participación de los recursos financieros asignados. Por ejemplo, para el caso del MINSA es el Programa Articulado Nutricional (PAN) que tiene una mayor participación general con 60,62% del total presupuestado de instituciones dentro de este ministerio, sobresaliendo la importancia de este programa para la seguridad alimentaria del país. En el caso del MIDIS, el programa con mayor asignación de recursos con relación a la SAN, es Qali Warma, concentrando el 35% del total de recursos. De manera similar ocurre con MINAGRI (AGRORURAL, 61%), MINAM (Gestión Sostenible de Recursos Naturales y Diversidad Biológica, 92%), PRODUCE (Fortalecimiento a la Pesca Artesanal, 91%) y Ministerio de Vivienda (Programa Nacional del Saneamiento Urbano, 68%). Se puede ver entonces que en la mayoría de casos es uno solo de los programas relacionados al SAN el que concentra más del 50% de los recursos asignados a esa institución.

El MIDIS presenta los mayores recursos públicos para programas relacionados al SAN en Perú, y es Qali Warma que administra la mayor cantidad de esos recursos destinado particularmente al componente más individual del Marco Conceptual de la Seguridad Alimentaria Nutricional, la "utilización" de los alimentos, a través de la ingesta de alimentos de contenido nutricional adecuado e inocuos.

El análisis de los recursos financieros comprende la evolución y progreso del monto que se le asigna a la SAN. De esta manera, cabe comparar y contrastar la dinámica del presupuesto que se destina a cada sector a fin de mostrar el grado de relevancia de los mismos para el gobierno peruano. En este sentido, en el período 2011 – 2016, este ha mostrado un incremento significativo año tras año. En efecto, el monto del 2016 representó 1,34 veces el presupuesto que dispuso el gobierno para el año 2011.

En relación a los ámbitos de educación, defensa, justicia, empleo y SAN, el que mostró un mayor porcentaje durante el período analizado fue el de educación, seguido de defensa y SAN. De hecho, en el año 2016, los programas enfocados en educación dispusieron de 9,24% del monto total, mientras que los de SAN y defensa contaron solamente con 5,56% y 5,44%, respectivamente.

En el período de 2011 a 2015, en la mayoría de ministerios, se observó un aumento de estos montos o una permanencia dentro de ciertos rangos. Para el caso del MINSA, se observó un mayor incremento del presupuesto tanto para el PAN como para el Programa de Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencia por Desastres (PREVAED). En relación al MIDIS también se observó este incremento con un promedio general de todos los programas que incrementaron considerablemente su presupuesto en más del 700%. En el caso de MINAGRI y Vivienda se observó el mismo crecimiento del monto presupuestario de sus programas, resaltando en el caso del primero AGROIDEAS, que si bien mostró un crecimiento continuo entre los años 2011 y 2014, obtuvo su mayor crecimiento para el 2015, representando veinte veces más el monto asignado para el 2011.

Cabe observar la importancia no solo de la evolución del monto presupuestario a programas orientados a la SAN sino, y con mayor relevancia, el nivel de ejecución de los mismos. Se puede afirmar a *grosso modo* que la mayoría de programas han tenido una ejecución mayor al 80% dentro del período 2011-2015, sin embargo, es importante hacer una diferencia entre aquellos que ejecutaron casi todo su presupuesto y aquellos que no. Dentro del primer grupo se encontrarían la mayoría de programas del MINSA, especialmente el PAN, que bajo la administración central del ministerio tuvo una ejecución casi total de lo programado hasta el año 2014, observándose un cambio en 2015. En el caso de sus otras instituciones, se observan menores pero no grandes diferencias.

En el caso de MIDIS se observa que sus mayores programas han tenido un promedio de ejecución para los cinco años analizados al 90%, siendo el de mayor ejecución para este período JUNTOS seguido de Cuna Más (95% y 94%, respectivamente). Sin embargo, en el caso de MINAGRI es importante notar que el Programa Subsectorial de Irrigación (PSI) es el que ha tenido una de las menores ejecuciones dentro de estos años con un promedio del 67% y similar para AGRORURAL con un promedio del 75% en el mismo período, siendo entonces uno de los ministerios con menor ejecución en promedio para programas del SAN en Perú, dentro de los años analizados.

En materia de SAN, se identificó que, a pesar del importante rol que cumplen estos programas, persiste una brecha que impide el uso adecuado de fondos monetarios: la ineficacia en la asignación de los recursos públicos. Este problema está sujeto a múltiples dificultades, por ejemplo, la focalización y subcobertura. En este sentido, es importante prestar atención a los factores que merman la efectividad y eficacia del diseño e implementación de los programas sociales para alcanzar el "Hambre Cero", el año 2030.

CAPÍTULO 4:

Análisis de brechas en la SAN en el Perú

Llevar a cabo la agenda propuesta para alcanzar el ODS 2: Hambre Cero, implica enfrentar las brechas económicas, sociales e institucionales que han alimentado desigualdades y conflictos diversos en las últimas décadas. En este escenario, la inversión en infraestructura física así como la reforma de la educación, salud y la ampliación de redes de protección social han contribuido a incrementar la capacidad de resiliencia del país y elevar el producto potencial. No obstante, lo alcanzado en estos aspectos es aún bastante limitado para garantizar el logro de la SAN en todas las regiones del país.

Esta sección identifica las brechas más relevantes en SAN que necesitan ser abordadas con prioridad. Este ejercicio permite priorizar y fortalecer los esfuerzos para responder a estos retos y alcanzar las metas del "Hambre Cero". Para este análisis, se trabajan las brechas bajo dos enfoques: cuantitativo y cualitativo.

4.1. El cumplimiento de metas de los ODS asociados a la Seguridad Alimentaria Nutricional: un enfoque cuantitativo

El enfoque cuantitativo se concentra en tres variables asociadas a la SAN: la desnutrición crónica infantil, la anemia infantil y la producción agrícola. Estas son las variables de resultado. En este análisis, las brechas son entendidas como las diferencias entre los niveles actuales de los determinantes de estos resultados y los valores meta propuestos. Por lo mismo, el análisis servirá para conocer qué mejoras cabe esperar en las tres variables de resultado si es que sus determinantes llegarán a alcanzar la meta propuesta.

El modelo relaciona las variables de resultado con sus determinantes y a los determinantes entre sí. Es decir, por ejemplo, se plantearán relaciones directas entre la desnutrición crónica infantil y la ingesta alimentaria o la calidad del ambiente del hogar, así como vínculos entre estas últimas y el ingreso de la familia o el grado de instrucción de la madre del niño/a estudiado. El modelo diferencia las variables que tienen un efecto directo sobre el resultado de las que tienen un efecto indirecto.

Esta estructura no solo jugará un rol importante al momento de estimar las relaciones entre las variables de resultado y sus posibles determinantes, sino también al momento de interpretar los resultados obtenidos luego de simular mejoras en estos determinantes. Para ello, se presentan tres alternativas de simulación: i) Cuando las variables que tienen un efecto directo alcanzan sus valores meta, ii) cuando las variables que tienen un efecto indirecto alcanzan sus valores meta; y iii) cuando todas las variables con un ODS asociado (ya sean variables con un efecto directo o indirecto) alcanzan sus valores meta.

La información empleada para estas estimaciones proviene de encuestas o censos multipropósito. Para el caso de desnutrición crónica y anemia infantil, se utilizó la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDES 2014). Para modelar la producción agrícola, se trabajó con el Censo Nacional Agropecuario (CENAGRO 2012) y la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO 2014)³.

³ Estas son las bases de datos que se encontraban disponibles al momento de realizar este análisis. Las estimaciones con la ENDES 2015 y ENAHO 2015 muestran resultados consistentes con los reportados en este estudio.

Para los resultados de desnutrición crónica y anemia del niño/a, suponemos que pueden expresarse como una función de variables asociadas a su ingesta de alimentos (I), la calidad del ambiente físico en su vivienda⁴ (H), su acceso a servicios de salud (S) y un componente innato de salud.

Tabla 5. Variables consideradas en el modelo de desnutrición crónica y anemia infantil	
Variable	Definición de la variable
Ingesta de alimentos	Ingesta adecuada de alimentos según su grupo de edad (menos de 5 meses o entre 6 y 36 meses)
Hierro embarazo	La madre consumió hierro durante el embarazo del niño/a.
Hierro chispitas	El niño/a accedió a hierro y consumió en últimos 7 días.
Agua	El hogar cuenta con una fuente apropiada de abastecimiento de agua
Tratamiento del agua	En el hogar tratan el agua. Por ejemplo: la hierven, la filtran, usan desinfección solar o consumen agua embotellada
Saneamiento	El hogar cuenta con un servicio adecuado de saneamiento, diferenciado por área de residencia.
Combustible	El hogar cuenta con combustible adecuado para cocinar: electricidad, GLP o gas natural.
Piso de la vivienda	El hogar cuenta con un piso de vivienda adecuado.
Lavado de manos	La madre del niño/a se lava las manos después de ir al baño y antes de preparar los alimentos
Atención de salud	El niño/a o la madre acceden a servicios de salud en caso de enfermedad y no reportan problemas de acceso a centros de salud.
Controles de crecimiento	El niño/a cuenta con los controles CRED suficientes para la edad que tiene ⁵ .
Educación de la madre	Máximo nivel educativo alcanzado por la madre del niño/a.
Riqueza del hogar	El nivel de riqueza del hogar se ubica en un quintil igual o superior al quintil 3 de riqueza definido por INEI ⁶ .

⁴ Esta familia de variables incluye características de la vivienda como acceso a servicios básicos de agua y saneamiento, material del piso, tipo de combustible que usa, prácticas salubres de lavado de manos, entre otros.

⁵ Según INEI (2014), los niños y niñas menores a seis meses de edad deben contar con al menos un control de crecimiento por mes cumplido. A partir del sexto mes y hasta los doce meses, deben tener como mínimo un control por cada dos meses cumplidos. A partir del año y hasta cumplir dos años, debe contar con al menos un control por cada tres meses cumplidos; y, finalmente, a partir de los dos años, el niño(a) debe pasar por su control de crecimiento cada seis meses.

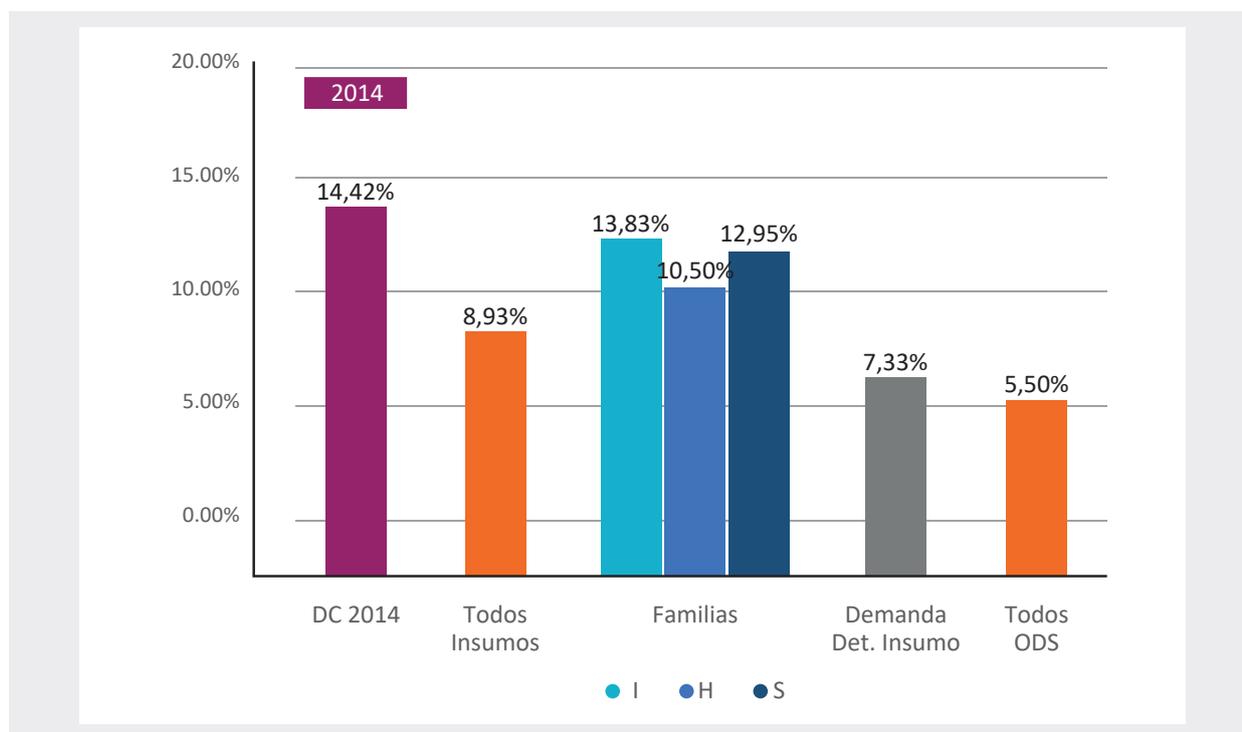
⁶ Según INEI (2007), la creación de quintiles de bienestar o de riqueza supone la ponderación de bienes de consumo duradero y de características de las viviendas. Entre ellos, el acceso a servicios básicos, el material del piso y techo de la vivienda, el uso de combustible, hacinamiento de la vivienda, entre otros. Asimismo, dicho informe también aclara que “la distribución de hogares por quintiles no resulta exactamente el 20% para cada quintil debido a que la clasificación en quintiles se hizo para la población de los hogares de la ENDES 2000, no para los hogares de cada encuesta”. Recordar que esta variable no está representada por los ingresos del hogar sino por puntajes que asigna INEI a cada hogar para ubicarlo en el quintil correspondiente por lo que la definición de la meta supone que, según la metodología usada, el 100% de hogares cuenten con un nivel de riqueza igual o superior al valor mínimo del quintil 3 de ENDES 2014.

Con relación a la producción agrícola de determinado agricultor, se plantea que esta depende directamente de la mano de obra empleada, la extensión de la superficie del terreno, el uso de maquinaria y equipos (K), el uso de fertilizantes (F) y pesticidas y el tipo de riego que emplea (O). Para mayores especificaciones sobre las variables utilizadas, ver Anexo 1.

Para cuatro variables del modelo de desnutrición crónica y anemia infantil, se encontró que el Plan Bicentenario 2021⁷ establece objetivos cuantificables. Para el resto de variables, se utilizaron informes internacionales de la OECD y OMS para proponer metas cuantitativas. Ante la inexistencia de metas nacionales sobre el tema agropecuario, se propuso como meta el valor promedio que registran los agricultores que se encuentran en el quintil superior del valor de la producción. Para mayor detalle sobre las metas utilizadas para cada variable de efecto directo e indirecto, revisar el Anexo 1.

Los resultados de las simulaciones, a nivel nacional, se observan en los gráficos 9, 10 y 11. El primer gráfico muestra que, en 2014, el nivel de desnutrición crónica, en niños y niñas entre 0 y 36 meses, fue de 14,42% en todo el país. Cuando se simula que las variables asociadas a alguno de los ODS alcanzan conjuntamente las metas propuestas, este indicador se reduce hasta 5,50% a nivel nacional. Nótese que este escenario combina una situación donde los insumos propuestos alcanzan sus metas y, a la vez, mejora el acceso a los insumos no observables producto de que sus determinantes alcancen su valor meta.

Gráfico 9: Simulación de la DCI, según combinación de metas alcanzadas. Nivel Nacional



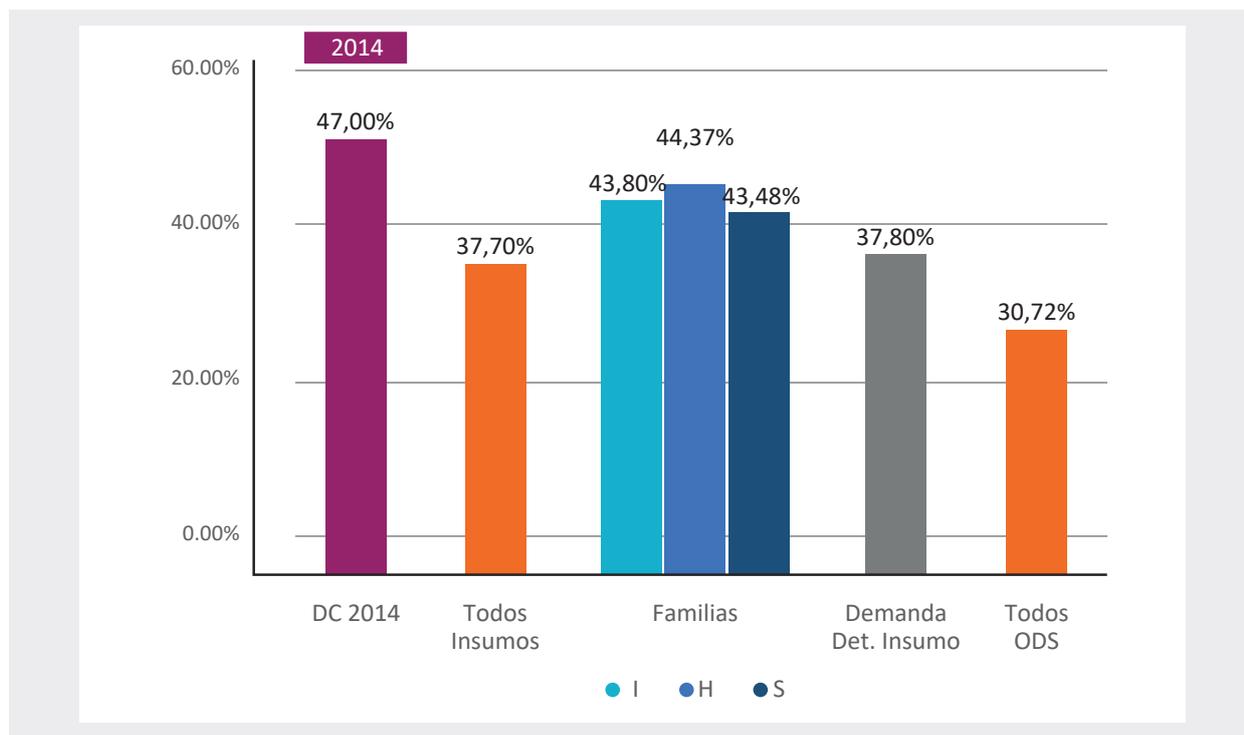
Fuente: ENDES 2014, Plan Bicentenario 2021, INEI, OMS, OECD

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP).

⁷ El Plan Nacional Bicentenario 2021: Perú hacia el 2021, constituye una herramienta de planificación de largo plazo, que guía el desarrollo de políticas e iniciativas nacionales, con miras a cumplir determinados objetivos trazados hacia el final del 2021, año en el que se conmemorarán 200 años de nuestra independencia. Un mayor detalle del contenido de este plan y las metas propuestas se encuentra en <https://www.mef.gob.pe>.

Con relación a las simulaciones del modelo de anemia infantil, se observa que en 2014 la cifra ascendió a 47% de niños y niñas entre 6 y 36 meses que padecían el problema. Si se cierran brechas en el conjunto de variables con un ODS relacionado, la reducción de los niveles de anemia sería de casi 17 puntos porcentuales.

Gráfico 10: Simulación de la Anemia, según combinación de metas alcanzadas



Fuente: ENDES 2014, Plan Bicentenario 2021, INEI, OMS, OECD

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP).

El hecho de que los niveles de anemia infantil todavía sean altos y que estos persisten en todas las simulaciones realizadas refleja la falta de información sobre variables de insumo relevantes y la ausencia de una correlación significativa con los determinantes de insumo para los que se dispone de información. Para evidenciar esta limitación, se planteó una simulación más optimista donde el acceso a servicios básicos como agua potable, saneamiento, salud y educación de la madre alcanzan el 100%. Se encontró que si todas estas variables alcanzan un nivel de cobertura universal, la anemia se mantiene por encima del 24% de incidencia en niños y niñas menores a tres años⁸.

El siguiente gráfico muestra cómo se encuentran los niveles de las principales variables relacionadas a SAN y cómo se relaciona cada una de ellas un ODS particular entre los que destacan Hambre Cero, Agua limpia y saneamiento, Salud y bienestar, Educación de calidad, entre otros.

⁸ Al realizar esta simulación en el modelo de desnutrición crónica, se evidencia una mayor mejora pues al alcanzar el 100% en acceso a servicios básicos, esta disminuye hasta llegar a 3% de los niños y niñas.

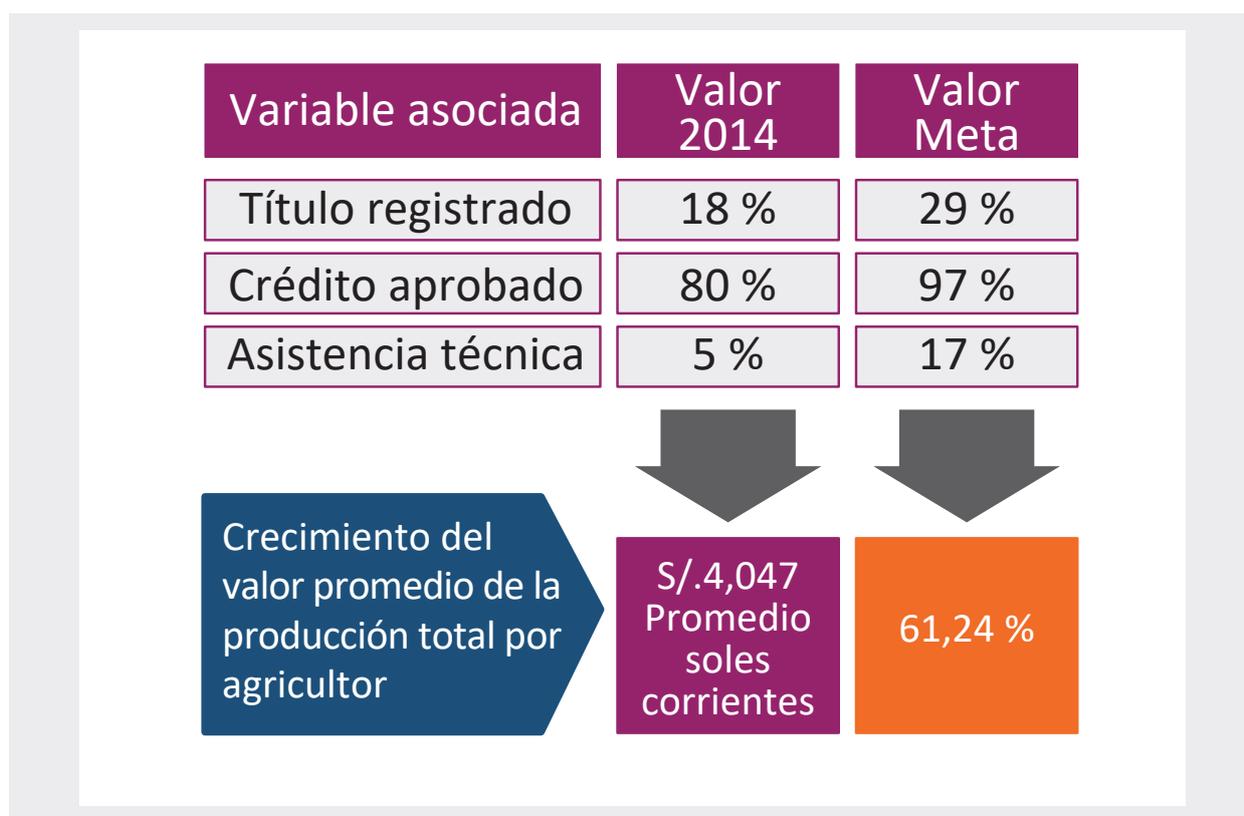
Gráfico 11: Niveles y valor meta de las principales variables relacionadas a Seguridad Alimentaria y Nutricional



Fuente: ONU, Endes 2014, Planes y Estrategias Nacionales discutidas
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

En cuanto al modelo de producción agrícola, se tiene que el valor de la producción agrícola total promedio por agricultor asciende a aproximadamente S/. 4 047, a precios corrientes de 2014. En este caso, se evidencia la importancia de las variables que tienen un efecto indirecto sobre la producción agrícola. Simular mejoras en la tenencia de título de propiedad de tierra, el acceso a crédito, y el acceso a asistencia técnica incrementarían la producción en más de 61%, es decir, a un valor monetario aproximado de S/.6 525. Si bien no fue posible contar con información detallada de insumos a nivel de agricultor, los efectos de mejoras en estos insumos son recogidos en el escenario que simula una mejora en sus determinantes.

Gráfico 12: Nivel y valor meta de las principales variables relacionadas a la producción total de un agricultor promedio.



Fuente: Enaho 2014, Planes y Estrategias Nacionales discutidas

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP).

Además de ofrecer los escenarios de mejora arriba descritos, este análisis ha permitido identificar un conjunto de brechas asociadas a variables que tienen estrecha relación con la política pública. Para el caso de la desnutrición crónica infantil y anemia, se trata de: 1) Una alimentación variada acorde con la edad del niño/a, 2) un ambiente seguro en el hogar (agua y saneamiento apropiado, prácticas de higiene, calidad del piso y combustible), y 3) servicios de salud preventiva y en caso de ocurrencia de enfermedad. Para el caso de la producción agrícola, se trata de: 1) La tenencia de títulos de propiedad, 2) el acceso al crédito, y 3) el acceso a asistencia técnica. De cerrarse las brechas de acceso en estas variables se pueden esperar las mejoras expuestas líneas arriba en los tres indicadores de resultado considerados.

4.2. Brechas cualitativas en la gestión pública

El enfoque cualitativo se basa en el diagnóstico presentado en la primera parte del estudio y en la información recolectada a través de entrevistas con especialistas y actores clave relacionados con la SAN. El objetivo es complementar el análisis cuantitativo y determinar qué hace falta para cerrar las brechas en el acceso a los determinantes de la seguridad alimentaria desde una perspectiva de gestión. Para más información sobre los resultados de las reuniones de consulta sobre brechas y recomendaciones, ver Anexo 2.

En este análisis, la naturaleza de brechas es distinta. Se trata de una restricción o limitación que impide que la acción pública facilite el acceso a los determinantes del resultado de interés. Por ejemplo, qué impide que se cierren las brechas en el acceso a una alimentación variada entre los niño/as de 0 a 5 años de edad o en el acceso a asistencia técnica por parte de los agricultores.

Para facilitar la presentación de estas brechas cualitativas, las ideas y sugerencias vertidas durante las entrevistas y reuniones de discusión y validación han sido agrupadas en cuatro categorías: (i) brechas en el marco legal y político; (ii) brechas en la capacidad institucional; (iii) brechas en el diseño e implementación de programas; y (iv) brechas en recursos y financiamiento⁹. A continuación, se presentan las definiciones de las cuatro categorías de brechas analizadas.

Tabla 6. Definición de brechas

Tipo de brecha		Definición
1	Marco legal y político	Legales: exceso de regulación, vacíos legales, ausencia de normatividad específica y yuxtaposición o contradicción de normas. Políticas: limitaciones en las prioridades/interés del gobierno central y gobiernos subnacionales.
2	Capacidad institucional	Problemas de coordinación entre distintos niveles de gobierno, la superposición de roles y funciones entre instancias, y la desarticulación entre instituciones.
3	Diseño e implementación de programas	Fallas en el proceso de planeamiento y ejecución de programas. Por ejemplo: incorrecta definición de objetivos/resultados, desconexión entre productos y resultados, restricciones en la ejecución de las actividades.
4	Recursos y financiamiento	Carencia o inadecuada asignación de recursos físicos y humanos, así como del presupuesto necesario para atender las diversas actividades asociadas con la SAN.

⁹ Las brechas cualitativas son presentadas de acuerdo con la priorización que se desarrollaron los actores y especialistas vinculadas a cada tipo de brecha en los talleres de discusión realizados en Julio de 2016.

4.2.1. Marco legal y político

Las brechas en el marco legal y político resaltan la falta de leyes y reglamentos que faciliten las intervenciones o políticas enfocadas en mejorar la SAN desde los principales ministerios involucrados.

A pesar de que a fines de 2011, representantes del Congreso de la República propusieron un proyecto de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, hasta el 16 de agosto de 2016, está pendiente a ser promulgada. Igualmente hace falta reglamentar y revisar las leyes y normas asociadas a la fortificación de alimentos, control sanitario e inocuidad de alimentos. El Perú carece de normas y leyes que regulen la producción y publicidad de alimentos poco saludables o que fomenten la fortificación de ciertos alimentos para mejorar su nivel nutricional. A 2016, existe la Ley 28314 "Fortificación de harinas con micronutrientes" y su reglamento pero existen espacios para incrementar la fortificación de otros alimentos que componen la canasta básica de los hogares. Esto en busca de disminuir los niveles de desnutrición, anemia y sobrepeso/obesidad de poblaciones vulnerables. Asimismo, en 2013, la Ley 30021 "Ley de Promoción de alimentación saludable" fue aprobada y promulgada pero, hasta a la fecha, está pendiente su reglamentación. La existencia de vacíos en la normativa que garantice la SAN en el país debilita el rol del Estado de asegurar la disponibilidad y acceso a una alimentación fortificada, saludable y suplementaria (p.e. provisión universal de suplementos de hierro a gestantes).

Si bien el reglamento de la Ley de Agricultura Familiar y el Plan Multisectorial de la Estrategia Nacional de SAN se discutió en el Congreso, aún queda pendiente su elaboración y aprobación. De igual manera están pendientes las normas que faciliten la implementación de la Ley 29664 que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), así como el desarrollo de los planes de los programas sociales ante los desastres naturales. La implementación de esta Ley generaría un cambio sobre la visión reactiva de la gestión de riesgo de desastres que se tuvo por más de 40 años.

Desde el marco político se tomó nota de la falta de alineación de objetivos entre los diferentes niveles de gobierno ya que la comunicación y coordinación es poco efectiva y, usualmente, las prioridades difieren y difícilmente se pueden compatibilizar. De esta manera, es común que los gobiernos regionales se encarguen de infraestructura, y en menor medida de temas de seguridad alimentaria. Asimismo, continúa siendo una limitación para la alineación de objetivos la ausencia de un control efectivo del gasto en las regiones y localidades del país. Si bien se conoce cuánto se gasta, se carece de información respecto a en qué se gasta (falta de información cualitativa).

La desnutrición crónica infantil, la anemia nutricional y la obesidad infantil constituyeron temas prioritarios en la agenda de los gobiernos distritales en el período 2005-2011. No obstante, se pudo observar que durante el período 2011-16 se dejó de lado esta priorización. Un factor causante de ello es la falta de recursos (particularmente, capacidad financiera) para llevar a cabo iniciativas de seguridad alimentaria. Adicionalmente, la falta de coordinación entre lo que se realiza a nivel de gobierno nacional con lo que se implementa a nivel municipal/local también influye en esta baja priorización de la SAN a nivel distrital.

Finalmente los cambios de gobierno dificultan la continuidad de ciertas políticas de Estado a favor de la SAN debido a que los cambios de gobierno están vinculados a un nuevo *staff* de funcionarios así como nuevos planes para abordar los problemas que aquejan a la población. Está pendiente garantizar la continuidad de mecanismos efectivos para enfrentar la DCI.

4.2.2. Capacidad institucional

La brecha de capacidad institucional identifica la necesidad de crear un ente supremo que centralice y actúe como articulador de las políticas nacionales.

Si bien la estrategia nacional “Incluir para crecer” establece las metas e intervenciones para distintas problemáticas (salud, educación, acceso a servicios de agua y saneamiento, etc.), está pendiente la articulación entre sectores para poder llevarlas a cabo. Esto se debe a la inexistencia de un ente adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros que se encuentre por encima de los demás sectores y permita el alineamiento de intereses de los mismos.

Igualmente existen limitados incentivos y fuertes costos de transacción para la articulación de los sectores involucrados en la atención integral de la SAN. No existe un ente que obligue a los ministerios a rendir cuentas sobre una estrategia coordinada. Como resultado, las intervenciones en relación a la SAN se realizan de manera desarticulada y desintegrada; es decir, cada entidad involucrada en el tema lleva a cabo acciones sin tomar en cuenta las intervenciones de las otras entidades. A esto se le suma la dificultad para evaluar proyectos de alcance multisectorial en SAN. Es así que, aquellos proyectos que tienen un alcance multisectorial, son evaluados desde el punto de vista de un solo sector. Ello perjudica su efectividad debido a que los problemas que se atacan sobre SAN son multisectoriales.

A nivel subnacional, los gobiernos distritales carecen de objetivos cuantificables en base a los cuales planificar sus políticas en SAN. A esto se le suma la alta rotación de funcionarios dentro de una misma gestión regional o local y el correspondiente cambio de su equipo técnico, lo cual genera discontinuidad en la aplicación de los proyectos, siendo el caso también de aquellos vinculados con la SAN y, sobre todo, con la gestión de riesgos.

En materia de gestión de riesgos y desastres se identificó que los municipios desconocen la ley que crea el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres y actúan de manera reactiva. Sin embargo, la ley indica que se debe realizar una planificación a futuro (gestión prospectiva), lo cual aún está pendiente. Según el Índice de Capacidades para la Preparación ante Emergencias, a nivel de gestores regionales, existe poca coordinación entre sus localidades frente a la presencia de zonas de riesgo crítico. A manera de ejemplo, el Índice de Capacidades para la Preparación ante Emergencias recogió cifras muy bajas relacionadas a la existencia de planes de preparación, operaciones de emergencia, rehabilitación, contingencia y educación comunitaria ante la presencia de desastres. 17 gobiernos regionales se ubican en la categoría Muy Bajo y 7 alcanzan la categoría Bajo. Dicha puntuación indica que no existe una adecuada planificación para enfrentar los desastres y que además de ello no se incorpora dentro de esta planificación al tema alimentario para atender a la población damnificada.

Estos resultados obedecen a que un gran porcentaje de gobiernos regionales cuentan con Oficinas de Defensa Civil, tienen conformado sus Grupos de Trabajo en Gestión del Riesgo de Desastres y sus Plataformas de Defensa Civil, así como su Centro de Operaciones de Emergencia. Sin embargo todavía muestran una debilidad la cual está relacionada al funcionamiento permanente de estos, a la incorporación del tema de ayuda alimentaria y al establecimiento de convenios que contribuyan en las capacidades de preparación.

4.2.3. Diseño e implementación de programas

Los programas gubernamentales suelen ofrecer bienes y servicios públicos estandarizados, es decir, se llevan a cabo sin diferenciar el entorno en el que está inmerso cada usuario. En este sentido, la falta de flexibilidad sobre la forma de intervenir a nivel desagregado de acuerdo con los patrones y prácticas propias de las zonas geográficas, impide la adecuación de estos

al contexto y necesidades de la población. Debido a la baja aceptabilidad de los alimentos entregados a través de los programas, porque no siempre toman en cuenta las características de la población, ha sido difícil modificar los patrones de consumo alimentario y nutricional. Por otro lado, la asistencia técnica, capacitaciones y consejería que se llevan a cabo en las intervenciones de los programas alimentarios y nutricionales son insuficientes en términos tanto cuantitativos como cualitativos. Esto se refleja en la persistencia de prácticas alimentarias inadecuadas por parte de la población objetivo.

Las intervenciones de los programas sociales enfocados en SAN son elaboradas e implementadas con poca coordinación entre los distintos sectores y niveles de gobierno involucrados. Esto inhibe el desarrollo y ejecución de intervenciones integrales, con un enfoque territorial, que garantice la focalización y priorización apropiadas para satisfacer las necesidades de la población objetivo.

Finalmente, a lo largo del territorio nacional, sobre todo en las zonas rurales, se llevan a cabo diversas acciones y actividades con el propósito de incrementar la SAN. Por ejemplo, se ejecutan campañas de vacunas, suplementación de hierro y controles de crecimiento y desarrollo. Sin embargo, no se tiene información completa de la situación de la entrega de los bienes y servicios ni se conocen los resultados finales de las intervenciones.

GRÁFICO 13: Retos en la gestión de los programas sociales enfocados en la SAN
Perú: 2016



Fuente: Aramburú & Rodríguez, (2011) y Contraloría General de la República (2008)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP).

4.2.4. Recursos y financiamiento

En cuanto a brechas de recurso y financiamiento, se tomó nota de la falta de un sistema de rendición de cuentas eficiente que permita hacer un seguimiento y mejorar los mecanismos de asignación de presupuesto. Actualmente se desconoce cómo se están utilizando los recursos públicos asignados a los programas y proyectos de SAN. Por ejemplo, qué porcentaje se destina a gastos en personal, viáticos y materiales, y cuánto a los gastos operativos y directamente relacionados a las intervenciones. Asimismo, queda poco claro cuáles de los gastos en que se incurren son más efectivos para alcanzar los objetivos de las intervenciones.

Otro punto de discusión fue la ausencia de un presupuesto que abarque múltiples actores y la duplicidad de esfuerzos con recursos públicos involucrados, lo que genera ineficiencias en el gasto y hace necesarias la planificación de metas físicas y presupuestales para alinear el presupuesto a cumplirlas. Además, todavía se observa que el presupuesto asignado resulta insuficiente para algunas intervenciones pues este se programa sobre la base de información histórica y no sobre una planificación rigurosa de lo que el país necesita.

También se subrayó la existencia de una oferta de servicios homogénea que omite las características específicas de la zona rural. Los equipos de trabajo especializados capaces de llevar a cabo estrategias y proyectos focalizados en zonas rurales priorizadas son sumamente escasos. Es decir, se carece de capital humano de calidad que permita realizar las intervenciones con éxito. La escasez de técnicos que estén especializados en anemia y desnutrición infantil, teórica y empíricamente, limita el accionar de las intervenciones, especialmente en las zonas rurales del país donde se necesita mayor alcance, mejor focalización y adaptación del material usado en las implementaciones.

Un último punto tratado fueron los insuficientes recursos para la investigación en aspectos relacionados a SAN e investigación agropecuaria y forestal. Las instituciones encargadas de generar investigación y desarrollo en el sector agrario del país carecen de una adecuada planificación de su presupuesto anual. Por ello, los recursos de los que disponen para desarrollar actividades de investigación en SAN, agropecuaria y forestal son limitados. Ello se traduce en un pobre acceso a tecnología adecuada para mejorar la producción y productividad agrícola.

Recomendaciones

Sobre la base del análisis de brechas llevado a cabo en las secciones previas, las entrevistas a 18 funcionarios públicos y 14 privados, las cuatro reuniones del Consejo Consultivo compuesto por 34 especialistas y el taller participativo del 11 de julio de 2016, se han identificado problemas y propuesto soluciones para poder alcanzar el “Hambre Cero” al 2030.

5.1. Marco legal y político

Recomendación 1: Para cerrar las brechas en el marco legal se sugiere revisar la normatividad existente de SAN para simplificar, evitar duplicaciones y cubrir todas las áreas pertinentes pendientes de regulación.

- Incidir en el Poder Ejecutivo para la promulgación y reglamentación de la Ley de SAN. Se recomienda ofrecer asesoría a los congresistas en el Frente Parlamentario contra el Hambre para llamar la atención hacia el “Reto Hambre Cero”. De esa manera, se generará conciencia dentro del Parlamento, y así se convertirá en prioridad la lucha a favor de la SAN, lo cual facilitará la promulgación de la Ley.
- Reglamentar el Plan Multisectorial de la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- Reglamentar la Ley de Alimentación Saludable. Así la insistencia en el reglamento ayudará a que se obligue a la industria alimentaria a que pongan etiquetas informativas nutricionales en sus productos.
- Diseñar y aprobar normas que incentiven la producción nacional de alimentos fortificados y con componentes naturales.
- Certificar a los productores locales para elevar los estándares de potenciales proveedores a programas sociales.
- Mejorar los procedimientos de adquisición descentralizada de alimentos para programas sociales (logística, cobertura y calidad).
- Formulación de pautas técnicas de provisión de alimentos por parte de los programas sociales en sintonía con las costumbres alimentarias locales de los beneficiarios. De ese modo, los alimentos fortificados y suplementos tendrán aceptación en las comunidades locales. Por ejemplo, Qali warma adecua sus menús según las ocho diferentes regiones donde interviene. Asimismo, se requiere reforzar y priorizar la utilización de insumos propios de la zona intervenida.
- Revisar normas y protocolos de gestión de desastres para verificar su pertinencia y si han sido reglamentadas a fin que eviten problemas de la inSAN.
- Diseñar y aprobar normas que contribuyan a la sintonización de esfuerzos interinstitucionales para la SAN en situaciones de riesgo de desastres
- Reducir los costos y procedimientos administrativos en el sector público con una visión de desarrollo sostenible, con la finalidad de simplificar y facilitar el Sistema Nacional De Inversión Pública (SNIP) para la implementación de proyectos relacionados a la SAN.
- Diseñar y aprobar un marco normativo que facilite la titulación de tierras, y que dé un rol protagónico a los gobiernos regionales.

Recomendación 2: Reconocer que la SAN es una política prioritaria de Estado y actuar de manera coordinada entre sectores y niveles de gobierno.

- El gobierno debe comprometerse a reducir la desnutrición crónica infantil, anemia nutricional y obesidad infantil con metas concretas que deben cumplir todos los actores involucrados, sectores y gobiernos subnacionales.
- El Primer Ministro debe encabezar de manera permanente un equipo de trabajo que involucre a los diferentes sectores y niveles de gobierno (equipo de trabajo de la SAN). Ello permitirá realizar una articulación “cruz” de las intervenciones públicas, es decir, horizontal entre los sectores y vertical entre los diferentes niveles de gobierno.
- Comunicar al ciudadano las buenas prácticas y avances en materia de SAN para involucrar a la sociedad y esta monitoree la continuidad de las acciones.
- Crear más espacios de interacción entre los diferentes actores vinculados con la SAN para construir consenso político que asegure la continuidad en las estrategias del Estado a favor de la SAN.
- Todos los programas en los tres niveles del gobierno deben tener un marco normativo/legal que permita su sostenibilidad más allá de una gestión.
- Reforzar presupuestalmente el Fondo de Estímulo al Desempeño (FED) debido a que genera incentivos para que los gobiernos subnacionales compartan y cumplan metas de desnutrición. Estos incentivos podrían expandirse a los gobiernos municipales.
- Implementar un sistema integrado de información que permita compartir registros de beneficiarios, proveedores, localidades de intervenciones, prácticas de monitoreo y evaluación.
- Diseñar una agenda con objetivos claros y cuantificables con los municipios distritales en la cual se incorporen los temas de SAN.

5.2. Capacidad Institucional

Recomendación 3: Fortalecer institucional y presupuestalmente a las entidades responsables de ejecutar las políticas vinculadas a la SAN, en especial las relacionadas a la gestión de riesgos ante desastres y cambio climático.

- Incrementar los recursos destinados al Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED), revisando las partidas y las acciones que requieren ser reforzadas con recursos financieros, físicos y humanos.
- Crear una plataforma que provea información sobre los programas y proyectos vinculados con la gestión de riesgo, incluyendo las intervenciones de ONG y empresas privadas.
- Revisar el mapa de riesgos y vulnerabilidad física para conocer los territorios donde el cambio climático afecta directamente y mantenerlo permanentemente actualizado.
- Implementación de una institución, instancia o espacio multisectorial que, con poder técnico, económico y político se encargue de la articulación de las acciones para lograr reducir la desnutrición crónica infantil, la anemia nutricional y la obesidad infantil
- Replicar iniciativas exitosas como el programa Haku Wiñay para mejorar la alimentación y los ingresos de las poblaciones vulnerables. Este programa ha logrado articular los sectores involucrados. Adicionalmente, se podría complementar el programa con servicios públicos (saneamiento, electricidad) para lo cual se requiere articulación con otros sectores.

- Afianzar y crear nuevos mecanismos de incentivos monetarios para aquellos distritos de alta vulnerabilidad a la inSAN.
- Alinear las metas sociales del MEF con la realidad del distrito, de modo que puedan aplicarse con éxito.
- Mejorar los incentivos para que los funcionarios se queden trabajando en la comunidad. Para ello, se podría replicar SERVIR a nivel sub nacional y así asegurar la continuidad.
- Adecuar los criterios de evaluación del SNIP para considerar el carácter multisectorial de las intervenciones de SAN.
- Informar a los distritos sobre los alcances de la ley 29664, específicamente en gestión prospectiva y dotarlos de los recursos necesarios para que puedan tomar acciones preventivas.
- Implementar campañas en Gestión de Riesgo de Desastres para educar a la población en gestión preventiva.

5.3. Diseño e implementación de programas

Recomendación 4: Diseñar y ejecutar intervenciones alimentarias y nutricionales tomando en cuenta la diversidad cultural y geográfica que determina las prácticas, actitudes y comportamientos de cada población objetivo.

- Tomar en cuenta los gustos, preferencias y la percepción de los usuarios sobre la pertinencia de las intervenciones al momento de llevar a cabo el diagnóstico y evaluación. Para esto se pueden emplear métodos cualitativos.
- Establecer espacios de diálogo entre las instituciones (públicas y privadas) y población involucrada en el desarrollo del diagnóstico, implementación, seguimiento y evaluación de los programas, poniendo especial énfasis en el espacio distrital.
- Revisar los protocolos de producción y entrega de bienes y servicios para que consideren intervenciones diferenciadas según la intensidad del problema o vulnerabilidad y las características de la población objetivo.
- Garantizar recursos humanos calificados en la gestión de la intervención y entrega del bien o servicio público.
- Desarrollar un sistema de capacitación e información para todo el personal que labore en programas alimentarios y nutricionales, que incida sobre la calidad del contacto con la población usuaria.
- Institucionalizar los equipos de trabajo y prácticas que se llevan a cabo en las intervenciones a fin de mitigar los efectos de rotación de funcionarios sobre los resultados ya logrados.

Recomendación 5: Desarrollar una cultura de toma de decisiones públicas sobre la base de la evidencia, para que las políticas y protocolos sobre SAN generen los cambios esperados en sintonía con el “Hambre Cero”.

- Promover la fusión y uso compartido de sistemas de información sobre beneficiarios, proveedores y prácticas de intervención pública y privada.

- Alentar la captura, procesamiento y análisis de datos, y la difusión de estudios cuantitativos y cualitativos sobre la entrega de bienes y servicios y sus efectos para que las instituciones públicas mejoren su capacidad de gestión.
- Desarrollar un sistema de recolección, procesamiento y difusión de información que permita producir indicadores a nivel local.
- Producir y difundir la investigación científica sobre políticas y programas de SAN para incentivar una cultura de monitoreo y evaluación de impacto.
- Desarrollar una cultura de compartir información primaria y secundaria sobre las evaluaciones de intervenciones a nivel nacional y subnacional para mejorar la cobertura y efecto de las políticas y programas.
- Generar puentes de comunicación entre las entidades públicas y privadas sobre buenas prácticas de intervención en el campo alimentario y nutricional.
- Retomar un enfoque de presupuesto por resultados con participación multisectorial.
- Emplear el resultado de las evaluaciones para la mejora continua de las intervenciones.

Recomendación 6: Afianzar la cultura de la “gestión por resultados” a través de la promoción de incentivos monetarios y no monetarios desde el MEF hacia los gobiernos subnacionales para que prioricen la lucha contra la inSAN.

- Revisar y reforzar los programas presupuestales vinculados con la SAN en donde los distintos actores se integran para gastar de manera articulada.
- Revisar los resultados que se van a premiar considerando no solo los resultados finales, sino también los resultados intermedios y los procesos.
- Mantener un sistema de información actualizado que permita rendir cuentas sobre presupuestos, entrega de bienes y servicios y resultados, hacia el grupo de trabajo del SAN y la sociedad civil.

Recomendación 7: Fomentar una cultura de registro lecciones aprendidas de intervenciones relacionadas con la gestión de riesgo de desastres a nivel nacional, incluyendo intervenciones de ONG o del sector privado

- Establecer sistemas de prevención a través de información meteorológica especializada.
- Hacer seguimiento continuo al PLANAGERD con la finalidad de monitorear los indicadores de seguimiento definidos y evaluar que las actividades desarrolladas estén alineadas a los objetivos trazados.
- Revisar el mapa de riesgos y vulnerabilidad física del Perú para conocer los territorios donde el cambio climático afecta directamente, y mantenerlo continuamente actualizado.
- Desarrollar un banco de proyectos de inversión pública y privada en Gestión de Riesgos para actuar sobre las zonas altamente vulnerables, así como para prevenir posibles desastres.
- Revisar el funcionamiento del seguro agropecuario ante la presencia de desastres, para asegurar que sea capaz de reponer la capacidad productiva.

5.4. Recursos y financiamiento

Recomendación 8: Establecer una rendición de cuentas más detallada del presupuesto público destinado a los programas y proyectos de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en todos los niveles de gobierno y en los diferentes sectores para evitar la alta atomización del presupuesto y gasto público orientado a SAN.

- Crear sistemas de información pública accesible sobre la estructura y montos de gastos en todos los niveles de gobierno, a nivel desagregado.
- Realizar un análisis de presupuesto a un nivel más detallado que permita saber exactamente cuánto del mismo se destina a la entrega del producto/servicio, y si ello guarda correspondencia con los objetivos del programa.
- Implementar mecanismos de vigilancia pública y ciudadana del uso y ejecución del presupuesto público, de modo que se pueda evaluar la calidad y el efecto del gasto. Desarrollar una matriz de compromisos entre la comunidad y el gobierno local usando la información disponible.
- Fortalecimiento técnico y presupuestal de los gobiernos subnacionales.
- Planificar las metas físicas y presupuestales de SAN en todos los niveles de gobierno, a nivel anual y multianual, a fin de que cualquier intervención o asignación presupuestal en el territorio esté alineada a alcanzar dichas metas.
- Aplicar un enfoque territorial y de individuos en las estrategias de intervención para diferenciar por especialidad/rubro (nutrición, anemia, producción agrícola), que sea transversal a los niveles de gobierno y sectores económicos.

Recomendación 9: Emplear financiamiento público y crear fondos concursables para apoyar iniciativas que faciliten el acceso de los pequeños agricultores a los mercados.

- Desarrollo de cooperativas de créditos y créditos administrados desde ONG, las cuales deben estar acompañadas de una mayor supervisión.
- Generar un censo de los agricultores de subsistencia, a fin de tener un registro de cuántos son, dónde se ubican y lo que producen.
- Formar asociaciones de agricultores que, realizando un trabajo articulado, hagan posible su integración con los mercados en condiciones más favorables para ellos.
- Fomentar la creación de asociaciones de transportistas que puedan mejorar su acercamiento con los mercados de la región. Inclusive evaluar la posibilidad de promover la formación de cooperativas.
- Ofrecer capacitación y asistencia técnica a pequeños y medianos agricultores en temas de cadenas logísticas, distribución, calidad de la producción y acceso a mercados.

Recomendación 10: Incrementar los recursos para la investigación en aspectos relacionados a la SAN e investigación agropecuaria y forestal.

- Crear alianzas entre el sector privado, sector público, la academia y los productores para fomentar la cooperación en investigación agraria con un enfoque de SAN.

Una Revisión Estratégica de la Seguridad Alimentaria y Nutricional

- Brindar mayores fondos concursables para iniciativas de investigación en actividad agropecuaria, forestal y piscicultura.
- Desarrollar sistemas compartidos de información y diseminación vinculados con proyectos y estudios relacionados con estas actividades, donde actores del sector público y privado tengan acceso y capacidad de uso.

Abordar el tema del ODS 2: Hambre Cero es un reto que merece enfrentarse para que las políticas y programas de lucha contra la inseguridad alimentaria y nutricional cambien de rumbo de forma inmediata. Esta es la razón del presente esfuerzo de investigación realizado por un equipo del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico bajo los auspicios del Programa Mundial de Alimentos.

REFERENCIAS

Agencia Peruana de Cooperación Internacional. (2016). *Aporte económico de las principales fuentes cooperantes en el Perú*. Lima.

Alcázar, L. (2007). Por qué no funcionan los programas alimentarios y nutricionales en el Perú?: riesgos. En GRADE. *Journal Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. Lima: GRADE, 2007. ISBN.

Alcázar, L. (diciembre de 2012). *Impacto Económico de la Anemia en el Perú*. Recuperado el 11 de octubre de 2015, de http://www.grade.org.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/LIBROGRADE_ANEMIA.pdf

Alcázar, L., Ocampo, D., Huamán-Espino, L., & Aparco, J. P. (2013). Impacto económico de la desnutrición crónica, aguda y global en el Perú. En G. d. Desarrollo. Working Paper.

BCRP. (2016). *Reporte de Inflación- Junio 2016*. Obtenido de <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2016/junio/reporte-de-inflacion-junio-2016.pdf>

BCRP. (2016). *Reporte de Inflación- Junio 2016*. Obtenido de <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2016/junio/reporte-de-inflacion-junio-2016.pdf>

CEPAL. (2005). Hambre y desigualdad en los países andinos. La desnutrición y la vulnerabilidad alimentaria en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Reporte.

Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional. (2015). Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Obtenido de http://www.observatorioseguridadalimentaria.org/sites/default/files/plan_nacionalsa.pdf

Congreso de la República. (1993). Constitución Política del Perú. Obtenido de <http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>

Defensoría del Pueblo. (enero de 2016). Reporte de Conflictos Sociales N°142. Obtenido de <http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/objetos/paginas/6/48reporte-mensual-de-conflictos-sociales-n-142--dici.pdf>

FMI. (6 de octubre de 2015). World Economic Outlook Database October 2015. Obtenido de <http://www.imf.org/external/data.htm>

IICA. (2015). Sistematización de Buenas Prácticas de Adaptación del Sector Agropecuario ante el Cambio Climático. Obtenido de <http://www.iica.int/sites/default/files/publications/files/2016/B4003e.pdf>

INEI. (2006). Informe Principal Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2004-2006. Obtenido de http://proyectos.inei.gob.pe/endes/recursos/endes2004-06_informe.pdf

INEI. (2008). Informe Principal Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2007-2008. Obtenido de <http://proyectos.inei.gob.pe/endes/endes2007/Publicaci%C3%B3n%20ENDES.html>

INEI. (2010). Informe Principal Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2009. Obtenido de <http://proyectos.inei.gob.pe/endes/endes2009/resultados/>

INEI. (2011). Informe Principal Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2010. Obtenido de <http://proyectos.inei.gob.pe/endes/endes2010/resultados/index.html>

INEI. (2012). Informe Principal Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2011. Obtenido de <http://proyectos.inei.gob.pe/web/biblioineipub/bancopub/Est/Lib1027/index.html>

INEI. (noviembre de 2013). Evolución de los indicadores de Empleo e Ingreso por Departamento. Obtenido de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitaless/Est/Lib1105/cap06.pdf

INEI. (2013). Informe Principal Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2012. Obtenido de <http://proyectos.inei.gob.pe/web/biblioineipub/bancopub/Est/Lib1075/index.html>

INEI. (Agosto de 2014). CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS DEL PRODUCTOR AGROPECUARIO EN EL PERÚ: IV Censo Nacional Agropecuario 2012. Obtenido de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitaless/Est/Lib1177/libro.pdf

INEI. (Octubre de 2014). Inequidades de Género en la Actividad Agropecuaria.

INEI. (2014). Informe Principal Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2013. Obtenido de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitaless/Est/Lib1151/index.html

INEI. (abril de 2015). Encuesta Nacional de Hogares y de Salud Familiar. Obtenido de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitaless/Est/Lib1211/pdf/Libro.pdf

INEI. (9 de julio de 2015). Estudio de la Población Peruana. Obtenido de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitaless/Est/Lib1251/Libro.pdf

INEI. (abril de 2015). Evolución de la Pobreza Monetaria 2009-2014. Obtenido de https://www.inei.gob.pe/media/cifras_de_pobreza/informetecnico_pobreza2014.pdf

INEI. (2015). Informe Principal Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2014. Obtenido de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitaless/Est/Lib1211/index.html

INEI. (2015). Objetivo 4: Reducir la mortalidad de Niños y Niñas menores de 5 años de edad . Obtenido de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitaless/Est/Lib1338/obj04.pdf

INEI. (setiembre de 2015). Perú: Indicadores Educativos por Departamentos 2004-2014. Obtenido de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitaless/Est/Lib1293/index.html

INEI. (setiembre de 2015). Perú: Síntesis Estadística 2015. Obtenido de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitaless/Est/Lib1292/libro.pdf

INEI. (2015). Producto Bruto Interno Total y por Habitante 1950-2014 (Valores a precios constantes de 2007). Obtenido de <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/economia/>

INEI. (2015). Series nacionales. Obtenido de <http://webinei.inei.gob.pe:8080/sirtod-series/>

INEI. (2016). Cobertura de CRED. Obtenido de http://www.app.minsa.gob.pe/bsc/detalle_indbsc.asp?lcind=9&lcobj=2&lcper=1&lfreg=7/4/2016

INEI. (2016). Informe Principal Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2015. Obtenido de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitaless/Est/Lib1356/index.html

INEI. (2016). Número de muertes maternas notificadas. Obtenido de http://www.app.minsa.gob.pe/bsc/detalle_indbsc.asp?lcind=1&lcobj=1&lcper=1&lfreg=20/5/2016

INEI. (2016). Principales Indicadores de los programas presupuestales - ENDES. Obtenido de https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/boletines/presentacion_ppr.pdf

Instituto Nacional de Salud. (Mayo de 2015). ANEMIA EN LA POBLACIÓN INFANTIL DEL PERÚ: ASPECTOS CLAVE PARA SU AFRONTE. Obtenido de http://www.ins.gov.pe/repositorioaps/0/4/jer/evidencias/ANEMIA%20FINAL_v.03mayo2015.pdf

Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral; Asociación Civil Transparencia. (setiembre de 2008). ESTADO: Funcionamiento, organización y proceso de construcción de políticas públicas. Obtenido de [http://www2.congreso.gov.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/A435FCFDD1E11B-34052579490056BF87/\\$FILE/Estado_Funcionamiento_Organizaci%C3%B3n.pdf](http://www2.congreso.gov.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/A435FCFDD1E11B-34052579490056BF87/$FILE/Estado_Funcionamiento_Organizaci%C3%B3n.pdf)

Jurado Nacional de Elecciones. (2016). Voto Informado. Obtenido de <http://www.votoinformado.pe/voto/plan-de-gobierno.aspx>

MEF. (27 de agosto de 2015). Marco Macroeconómico Multianual 2016-2018. Obtenido de <http://www.bcrp.gov.pe/docs/Publicaciones/Programa-Economico/mmm-2016-2018-agosto.pdf>

MEF. (2016). Marco Macroeconómico Multianual. Obtenido de https://www.mef.gov.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/MMM_2017_2019.pdf

MEF. (2016). Marco Macroeconómico Multianual 2017-2019. Obtenido de pág. 33: En cuanto al mercado laboral, la tasa de desempleo urbano alcanzó el 4,5% en el 2014, 0,3 puntos porcentuales por debajo de la tasa del año 2013 (4,8%). Si bien esta última se encuentra entre las más bajas de la región, el principal desafío del Perú es la

MIDIS. (2013). Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social. Obtenido de http://www.midis.gov.pe/dmdocuments/estrategia_incluirrecer.pdf

MINEDU. (2016). La mitad de estudiantes de segundo grado de primaria ya entiende lo que lee. Obtenido de <http://www.minedu.gov.pe/n/noticia.php?id=37154>

Ministerio de Salud. (2015). Boletín- febrero 2015. Obtenido de http://www.dge.gov.pe/portal/docs/vigilancia/vih/Boletin_2015/febrero.pdf

Montiel, K., & Ibrahim, M. (2016). Manejo integrado de suelos para una agricultura resiliente al cambio climático. Sistematización del ciclo de foros virtuales | Año Internacional de los Suelos (AIS) 2015. Obtenido de http://infoagro.net/archivos_Infoagro/Infotec/biblioteca/ES_ManejoIntegradodesue.pdf

ONP. (s.f.). Sistema Previsional. Obtenido de https://www.onp.gov.pe/pensiones_peru_onp/sistema_previsional

ONPE. (2016). Resultados de Elecciones Presidenciales. Obtenido de <https://resultadoselecciones2016.onpe.gov.pe/PRP2V2016/Resultados-Ubigeo-Presidencial.html#posicion>

ONU. (2013). Tercer Informe Nacional de Objetivos de Desarrollo del Milenio. Obtenido de <http://onu.org.pe/wp-content/uploads/2013/09/IODM-2013.pdf>

Ortiz, R. (Febrero de 2012). El cambio climático y la producción agrícola. Obtenido de <file:///D:/Mis%20Documentos/Downloads/CambioclimaticoYproduccionagricola.pdf>

PCM. (junio de 2013). Conflictos Sociales y Gestión Pública. Obtenido de [http://www2.congreso.gov.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/A04736231BBA611705257CE1005D9908/\\$FILE/ConflictosSocialesYGesti%C3%B3nP%C3%BAblica.pdf](http://www2.congreso.gov.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/A04736231BBA611705257CE1005D9908/$FILE/ConflictosSocialesYGesti%C3%B3nP%C3%BAblica.pdf)

PCM, & MEF. (2016). Informe Preelectoral: Administración 2011-2016.

PCM-MEF. (2016). Informe Pre Electoral. Administración 2011-2016. Lima.

Pensión 65. (2016). ¿Qué es Pensión 65? Obtenido de <http://www.pension65.gob.pe/quienes-somos/que-es-pension-65/>

PMA, & CENEPRED. (2015). Mapa de Vulnerabilidad a la inseguridad Alimentaria ante la recurrencia de fenómenos de origen natural 2015.

PNUD. (2013). Tercer Informe Nacional de Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

PNUMA. (2014). La agricultura andina frente al cambio climático. Obtenido de http://fs-unep-centre.org/sites/default/files/project/1/agricultura_andina_frente_al_cc_baja_0.pdf

Smith, L. C., Obeid, A. E., & Jensen, H. H. (2000). The geography and causes of food insecurity in developing countries. Obtenido de <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/175419/2/agec-2000v022i002a010.pdf>

The Economist Group. (2016). The Global Food Security Index. Obtenido de <http://foodsecurityindex.eiu.com>

Transparency International. (2015). Corruption Perception Index 2015. Obtenido de <http://www.transparency.org/cpi2015#results-table>

UNDP. (2015). Gender Inequality Index-2014. Obtenido de <http://hdr.undp.org/en/content/gender-inequality-index-gii>

UNDP. (2015). Índice de Desarrollo Humano. Obtenido de <http://hdr.undp.org/es/content/el-%C3%ADndice-de-desarrollo-humano-idh>

Vargas, P. (2009). El Cambio Climático y Sus Efectos en el Perú .

Vargas, S., & Penny, M. E. (2010). Measuring food insecurity and hunger in Peru: a qualitative and quantitative analysis of an adapted version of the USDA's Food Insecurity and Hunger Module.

Vásquez Huamán, E. (2006). Programas sociales ¿de lucha contra la pobreza?: casos emblemáticos. Obtenido de https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Programas_Sociales_EVasquez.pdf

Vásquez, E. (2013). Las políticas y programas sociales del gobierno de Ollanta Humala desde la perspectiva de la pobreza multidimensional. En CIUP. Working Paper.

World Bank. (2016). Worldwide Governance Indicators. Obtenido de <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc>

World Economic Forum. (2016). Global Competitiveness Index. Obtenido de <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/competitiveness-rankings/>

ACRÓNIMOS

AGROBANCO	Banco Agropecuario
AGROIDEAS	Programa de Compensaciones para la Competitividad
AGRORURAL	Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural
APCI	Agencia Peruana de Cooperación Internacional
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CENEPRED	Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CMA	Cumbre Mundial sobre la Alimentación
DCI	Desnutrición Crónica Infantil
ECE	Evaluación Censal de Estudiantes
ENAH0	Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza
ENDES	Encuesta Demográfica y de Salud Familiar
EPCI	Índice de capacidad de preparación ante Emergencias
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FED	Fondo de Estímulo al Desempeño
FFNN	Fenómenos de Origen Natural
FPH	Frente Parlamentario contra el Hambre
GFSI	Global Food Security Index
GFSI	Índice Global de seguridad alimentaria
I&D	Investigación y Desarrollo
ICA	Análisis Integrado del Contexto
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDI	Iniciativa contra la Desnutrición Infantil
IFAD	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
ILO	Organización Internacional del Trabajo
INDECI	Instituto Nacional de Defensa Civil
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
IPC	Índice de Precios al Consumidor
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINEDU	Ministerio de Educación
MINSA	Ministerio de Salud
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
PAN	Programa Articulado Nutricional
PBI	Producto Bruto Interno
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PEA	Población Económicamente Activa
PLANGRACC-A	Plan de Gestión de Riesgos y Adaptación al Cambio Climático en el Sector Agrario

PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PREVAED	Programa Presupuestal Reducción de Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres
PRODUCE	Ministerio de la Producción
PSI	Programa Subsectorial de Irrigación
SAC	Seguro Agrario Catastrófico
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
SINAGERD	Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
UNICEFI	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VAM	Mapeo y Análisis de la Vulnerabilidad
VIA	Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria
VIAFFNN	Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria ante la Recurrencia de Fenómenos de Origen Natural
VIVIENDA	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

ANEXOS

ANEXO 1: Metas establecidas para las variables utilizadas en los modelos de Desnutrición Crónica Infantil, Anemia infantil y Producción agrícola

Cuadro Anexo 1.1. Metas de las variables utilizadas en los modelos de DCI y AI		
Variable	Meta Nacional	Fuente
Ingesta de alimentos	100% de niños menores de 3 años ingiere alimentos adecuados según su rango de edad	Propuesta propia
Hierro embarazo	100% de madres gestantes consumió hierro durante su embarazo	Propuesta propia
Hierro chispitas	100% de niños recibió hierro de MINSA y consumió hierro en últimos 7 días (vía adquisición de la madre en entidades públicas/privadas)	Propuesta propia
Agua	85% de hogares tiene acceso al servicio de agua potable	Plan Bicentenario 2021
Tratamiento del agua	100% de hogares aplica tratamiento adecuado al agua para consumo	Propuesta propia
Saneamiento	80% de hogares tiene acceso a saneamiento (alcantarillado/desagüe)	Plan Bicentenario 2021
Combustible	14% de personas no tiene acceso efectivo a combustibles modernos para cocinar (reducir a la mitad la proporción actual: de 28% a 14%)	OMS (2007), meta al 2015
Piso de la vivienda	95% de población vive en condiciones físicas adecuadas (es decir, sus viviendas NO tienen techos de estera, piso de tierra, paredes de quincha, etc.)	Plan Bicentenario 2021
Lavado de manos	100% de madres se lava las manos (según OMS, 100% de hogares cuenta con jabón y se tiene la meta de que el 100% de hogares tratará el agua)	Propuesta propia
Atención salud	100% de hogares acceden a un seguro de salud (público o privado)	Plan Bicentenario 2021
Controles CRED	95% de niños menores de 3 años con CRED completo según su edad (meta aplicable solo al modelo de anemia)	Plan Nacional para la reducción de la DCI y la prevención de la anemia 2014-2016. Meta al 2016

Peso de nacimiento	A 2014, el nivel promedio del peso al nacer es 3,29kg, superior al mínimo de 2,5kg.	
Sexo	-	-
Edad	-	-
Lengua materna	-	-
Primaria máximo	0% de mujeres tienen como máximo nivel educativo alcanzado la primaria	Propuesta propia
Secundaria máximo	54% de mujeres tienen como máximo nivel educativo alcanzado la secundaria (complemento de la meta en educación superior)	Propuesta propia
Superior máximo	46% de mujeres tienen como máximo nivel educativo alcanzado el superior.	OECD (2010)
Riqueza del hogar	100% de hogares contará con un nivel de bienestar igual o superior al valor del quintil 3 de riqueza definido por el INEI	Propuesta propia
Altitud geográfica	-	-
Área urbana	-	-

Fuente: Plan Bicentenario 2021, Plan Nacional para la reducción de la DCI y la prevención de la anemia 2014-2016 OMS, OECD

Cuadro Anexo 1.2. Metas de las variables insumo utilizadas en el modelo de producción agrícola		
Variable	Meta Nacional	Fuente
Extensión de la parcela (en ha)	Se mantiene constante	Propuesta propia
Jornaleros		
Maquinaria y equipo	Valor promedio de la variable calculado sobre la base de todos los agricultores situados en el quinto quintil de producción agrícola (en S/.).	
Abono/fertilizante		
Pesticida		
Riego tecnificado		
Vulnerabilidad física	Se mantiene constante	

Fuente: ENAHO 2014
Elaboración propia

Cuadro Anexo 1.3. Metas de las variables determinantes de insumo utilizadas en el modelo de producción agrícola		
Variable	Meta Nacional	Fuente
Vulnerabilidad física	Se mantiene constante	Propuesta propia
Título registrado	Valor promedio de la variable calculado sobre la base de todos los agricultores situados en el quinto quintil de producción agrícola (en S/.).	
Crédito aprobado	Valor promedio de la variable calculado sobre la base de todos los agricultores ubicados en distritos cuya obtención de crédito/asistencia técnica se ubica en el quinto quintil de la variable correspondiente	
Urbano	Se mantiene constante	

Fuente: ENAHO 2014

Elaboración propia

ANEXO 2: Brechas cualitativas en marco legal y político, capacidad institucional, diseño e implementación de programas y recursos y financiamiento

Tabla 1: Recomendaciones para cerrar las brechas en el Marco Legal			
Brecha	Explicación	Acción/Actividad prioritaria para cerrar la brecha	Actores encargados
1 A la fecha, la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional está pendiente de promulgación.	<p>A fines de 2011, representantes del Congreso de la República propusieron un proyecto de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Esto con los objetivos de: (i) establecer la estructura institucional pública necesaria para hacer efectiva la aplicación de la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015; y (ii) precisar y definir los objetivos y composición del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, y mejorar la coordinación de los tres niveles de gobierno.</p> <p>A fines de 2014 fue aprobado el proyecto de ley N° 3981 por el Congreso de la República pero, a la fecha, está pendiente a ser promulgada.</p> <p>Cabe resaltar que la ley no considera al grupo poblacional más vulnerable a la inseguridad alimentaria (de 0 a 3 años) como prioritario.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Influenciar en el Poder Legislativo para que insista ante el Poder Ejecutivo en la promulgación de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Para ello tomar en cuenta la composición del poder legislativo y las fuerzas políticas predominantes. Ofrecer asesoría a los congresistas en el Frente Parlamentario contra el Hambre para llamar la atención en el ODS2 “Reto Hambre Cero”. De esa manera, se generará conciencia dentro del Parlamento, y así se convertirá en prioridad la lucha a favor de la SAN, lo cual facilitará la promulgación de la Ley. 	PCM, Poder Legislativo, sociedad civil y fuentes cooperantes.

<p>2</p> <p>Existen leyes y normas asociadas a fortificación de alimentos, control sanitario e inocuidad de alimentos. Sin embargo, hace falta reglamentar o revisar algunas de estas para evitar vacíos.</p>	<p>El Perú carece de normas y leyes que regulen la producción y publicidad de alimentos poco saludables o que fomenten la fortificación de ciertos alimentos para mejorar su nivel nutricional. A 2016, existe la Ley 28314 “Fortificación de harinas con micronutrientes” y su reglamento, pero existen espacios para incrementar la fortificación de otros alimentos que componen la canasta básica de los hogares. Esto en busca de disminuir los niveles de desnutrición, anemia y sobrepeso / obesidad de poblaciones vulnerables.</p> <p>En 2013, la Ley 30021 “Ley de Promoción de alimentación saludable” fue aprobada y promulgada, pero hasta a la fecha, está pendiente su reglamentación. La existencia de vacíos en la normativa que garantiza la seguridad alimentaria y nutricional en el país debilita el rol del Estado de asegurar la disponibilidad y acceso a una alimentación fortificada, saludable y suplementaria (p.e. provisión universal de suplementos de hierro a gestantes).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Exigir la aprobación de la reglamentación de la “Ley de Alimentación Saludable”. Así la insistencia en el reglamento ayudará a que se obligue a la industria alimentaria a que pongan etiquetas informativas nutricionales en sus productos. • Diseñar y aprobar normas que regulen la publicidad de productos naturales. • Diseñar y aprobar normas que incentiven la producción nacional de alimentos fortificados y con componentes naturales. • Certificar a los productores locales para elevar los estándares de potenciales proveedores a programas sociales. • Mejorar los procedimientos de adquisición descentralizada de alimentos para programas sociales (logística, cobertura y calidad). • Formulación de pautas técnicas de provisión de alimentos por parte de los programas sociales en sintonía con las costumbres alimentarias locales de los beneficiarios. De ese modo, los alimentos fortificados y suplementos tendrán aceptación en las comunidades locales. Por ejemplo, Qali warma adecua sus menús según las 8 diferentes regiones donde interviene. Asimismo, se requiere reforzar y priorizar la utilización de insumos propios de la zona intervenida. • Replicar iniciativas como “Aprende Saludable” que promuevan buenas prácticas de alimentación en las escuelas. 	<p>PCM, Poder Legislativo, MIDIS, MINSA, Programas Sociales.</p>
---	--	---	--

3	<p>Falta reglamentar la Ley de Agricultura Familiar y el Plan Multisectorial de la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional</p>	<p>Si bien la Ley se discutió en el Congreso, aún queda pendiente la elaboración y aprobación del reglamento de la Ley de Agricultura Familiar, la cual busca “mejorar la calidad de vida de las familias que dependen de la agricultura familiar, reducir la pobreza del sector rural y orientar la acción de los organismos competentes, en los distintos niveles de gobierno con un enfoque multisectorial e intergubernamental, para el desarrollo sustentable de la agricultura familiar”.</p> <p>Por su parte, a la fecha continúa pendiente la reglamentación del Plan Multisectorial de la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar y aprobar el reglamento de la ley de agricultura familiar. • Reglamentar el Plan Multisectorial de la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. 	<p>MINAGRI</p>
---	---	--	---	----------------

<p>4</p>	<p>Están pendientes las normas que faciliten la implementación de la Ley 29664 que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), así como el desarrollo de los planes de los programas sociales ante los desastres naturales.</p>	<p>La Ley 29664 genera un cambio sobre la visión reactiva de la gestión de riesgo de desastres que se tuvo por más de 40 años. Si bien la Ley 29664 ha sido aprobada por el Congreso y Ejecutivo y existe un reglamento, están pendientes los protocolos de implementación que sientan las bases para su aplicación.</p> <p>Está pendiente una normativa que incorpore cómo continuarían los programas sociales ante los desastres naturales. Adicionalmente, si bien en INDECI ya existe un lineamiento para la adquisición y manejo de alimentos en las emergencias, sería necesario ver cómo ello se relaciona con el tema nutricional. Esta situación indica la urgencia que requiere una mayor articulación entre las partes involucradas en la SAN.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Generar protocolos de gestión de desastres, así como de post revisión y mejora de las normas complementarias, para evaluar si estas han cumplido con su publicación o tienen el nivel de norma que corresponde para que tenga un peso real. • Apoyar el plan del trabajo de CENEPRED e INDECI en cuanto al planteamiento de normas para rehabilitación y construcción en caso de desastres naturales de modo que se garantice la sostenibilidad en el acceso a la SAN. Particularmente de los programas sociales de alcance nacional que la fomentan y que están relacionados al sector salud, vivienda e inclusión social. • Diseñar y aprobar normas que contribuyan a la sintonización de esfuerzos interinstitucionales para la seguridad alimentaria y nutricional en situaciones de riesgo de desastres • Generar planes de continuidad y de contingencia para preservar los niveles nutricionales de poblaciones con alta probabilidad de sufrir desastres. 	<p>PCM, Poder Legislativo, CENEPRED, INDECI y Programas Sociales</p>
----------	---	---	---	--

5	Ausencia de normatividad para de la titulación de tierras de los agricultores.	Solamente el 10% de los productores del sector agrícola tiene acceso al financiamiento formal, puesto que el resto de pequeños productores carecen de documentos que demuestren que son propietarios de la tierra. Esto se atribuye a la falta de normatividad que facilite el proceso de titulación formal, así como los costos administrativos que implica acogerse al trámite respectivo.	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar y aprobar un marco normativo que facilite la titulación de tierras, y que dé un rol protagónico a los gobiernos regionales. • Asegurar el cumplimiento adecuado y oportuno de las funciones del MINAGRI relacionadas a titulación de tierras y catastro rural. • Dar continuidad del Proyecto Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú - Tercera Etapa - PTRT3, a cargo del Ministerio de Agricultura y con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo. 	MINAGRI, gobiernos regionales
6	Exesivos trámites, sobre todo a nivel subnacional, que dificulta la ejecución oportuna de los proyectos vinculados con Seguridad Alimentaria y Nutricional.	El tiempo necesario para poner en marcha proyectos de inversión pública en el marco de la SNIP, es elevado debido a los excesivos costos de transacción. Entre estos proyectos están los vinculados con la seguridad alimentaria (agua y saneamiento rural, por ejemplo).	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir los costos y procedimientos administrativos en el sector público con una visión de desarrollo sostenible, con la finalidad de simplificar y facilitar el SNIP para la implementación de proyectos relacionados a la Seguridad Alimentaria y Nutricional. 	PCM, MEF

Tabla 2: Recomendaciones para cerrar las brechas en el Marco Político

Brecha	Explicación	Acción/Actividad prioritaria para cerrar la brecha	Actores Encargados
<p>1</p> <p>Los cambios de gobierno dificultan la continuidad de ciertas políticas de Estado a favor de la SAN</p>	<p>Debido a que los cambios de gobierno están vinculados a un nuevos funcionarios así como nuevos planes, para abordar los problemas que aquejan a la población, todavía está pendiente garantizar la continuidad de mecanismos efectivos para enfrentar la DCI.</p> <p>Cuando una agrupación política llega al poder, cambia el nombre del programa o lo reformula con el objetivo de distinguirse de la anterior gestión, generar aceptación de la población o dar muestras de renovación. De esa manera se generan atrasos en la puesta en marcha de programas de SAN.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Comunicar al ciudadano las buenas prácticas y avances en materia de SAN para lograr que la sociedad ejerza presión sobre la continuidad de estas acciones. Crear más espacios de interacción entre los diferentes actores vinculados con la SAN para construir consenso político que asegure la continuidad en las estrategias del Estado a favor de la SAN, incluso entre candidatos (o funcionarios ya nombrados) de distintos partidos políticos. Todos los programas en los tres niveles del gobierno deben tener un marco normativo/legal que permita su sostenibilidad más allá de una gestión. 	<p>Gobierno Central, Gobiernos Regionales y Locales</p>

<p>2</p>	<p>Falta de alineación de objetivos entre los diferentes niveles de gobierno</p>	<p>Existe dificultad para alinear los objetivos de los gobiernos regionales y locales con los objetivos del gobierno central. La comunicación y coordinación es poco efectiva y, usualmente, las prioridades difieren y difícilmente se pueden compatibilizar. De esta manera, es común que los gobiernos regionales se encarguen de infraestructura, y en menor medida de temas de seguridad alimentaria.</p> <p>Asimismo, continúa siendo una limitación para la alineación de objetivos la ausencia de un control efectivo del gasto en las regiones y localidades del país. Si bien se conoce cuánto se gasta, se carece de información respecto a en qué se gasta (falta de información cualitativa).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Crear programas presupuestales estratégicos para agua y saneamiento y seguridad alimentaria y nutricional. • Reforzar presupuestalmente el Fondo de Estímulo al Desempeño (FED) debido a que genera incentivos para que los gobiernos subnacionales compartan y cumplan metas de desnutrición. Estos incentivos podrían expandirse a los gobiernos municipales. • Mejorar la comunicación y coordinación entre distintos niveles de gobierno y entre las entidades públicas para compartir mensajes, procedimientos y resultados como Estado único. • Reforzar experiencias exitosas en los gobiernos regionales y locales para mejorar los resultados en SAN. • Implementar un sistema integrado de información que permita compartir registros de beneficiarios, proveedores, localidades de intervención, prácticas de monitoreo y evaluación. • En el caso de gobiernos locales con baja capacidad de respuesta ante problemas de seguridad alimentaria, se debe brindar información sobre los mecanismos para poder acceder al financiamiento necesario para llevar a cabo sus proyectos. 	<p>Gobierno Central, Gobiernos Regionales y Locales</p>
----------	--	--	---	---

3	Ausencia de temas relacionados a seguridad alimentaria (incluyendo aquellos vinculados con la gestión de riesgos de desastres) en la agenda política y en los programas de las agrupaciones políticas	Los temas relacionados a seguridad alimentaria y nutricional así como gestión de riesgos de desastres se encuentran tímidamente identificados y poco priorizados en las propuestas de las agrupaciones políticas al 2016. Ello podría implicar que estos temas estén ausentes en la discusión política entre el Congreso y el Ejecutivo en el quinquenio 2016-21. La razón de esta ausencia puede deberse al desconocimiento del tema por parte de los miembros de las diversas bancadas o a la priorización de otros aspectos (seguridad ciudadana, sistemas de pensiones, conflictos sociales).	<ul style="list-style-type: none"> • Contar con el compromiso político al más alto nivel en el poder ejecutivo y legislativo para colocar la lucha contra la inseguridad alimentaria y nutricional en la agenda del gobierno 2016-2021. • Enfatizar la coordinación horizontal y vertical entre los funcionarios públicos de los diferentes niveles de gobiernos y entidades públicas nacionales para abarcar el tema de la SAN desde distintos sectores. 	Gobierno Central, Gobiernos Regionales y Locales
4	No todos los gobiernos distritales priorizan los temas nutricionales en sus agendas de trabajo.	La desnutrición crónica infantil, la anemia nutricional y la obesidad infantil constituyeron temas prioritarios en la agenda de los gobiernos distritales en el período 2005-2011. No obstante, se pudo observar que durante el período 2011-16 se dejó de lado esta priorización. Un factor causante de ello es la falta de recursos (particularmente, capacidad financiera) para llevar a cabo iniciativas de seguridad alimentaria. Adicionalmente el divorcio entre lo que se realiza a nivel de gobierno nacional con lo que se implementa a nivel municipal/local también influye en esta baja priorización de la SAN a nivel distrital.	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar una agenda con objetivos claros y cuantificables con los municipios distritales en la cual se incorporen los temas de SAN. • Fomentar una comunicación y colaboración constante entre los gobiernos distritales y los entes rectores de la SAN para obtener recursos humanos, físicos y financieros. • Desarrollar una guía dentro del SNIP para formular los proyectos vinculados con la SAN. Asimismo, el procedimiento para la etapa de evaluación de este tipo de proyectos debe ser distinto. 	MINSA, MEF, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales

Tabla 3: Recomendaciones para cerrar las brechas en la Capacidad Institucional		
Brecha	Explicación	Acción/Actividad prioritaria para cerrar la brecha
1	<p>Falta un ente que lidere la ejecución de las estrategias nacionales</p> <p>Si bien la estrategia nacional “Incluir para crecer” establece las metas e intervenciones para distintas problemáticas (salud, educación, acceso a servicios de agua y saneamiento, etc.), está pendiente la articulación entre sectores para poder llevarlas a cabo. El Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS), encargado de la articulación intersectorial e intergubernamental para la implementación de la Estrategia Nacional “Incluir para Crecer”, aún está en proceso de lograr su objetivo. Ello ocurre debido a la inexistencia de un ente adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) que se encuentre por encima de los demás sectores y permita el alineamiento de intereses de los mismos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Implementación de una institución, instancia o espacio multisectorial que, con poder técnico, económico y político se encargue de la articulación de las acciones para lograr reducir la desnutrición crónica infantil, la anemia nutricional y la obesidad infantil. Este ente planificador también se debe encargar de la simplificación de normatividad a favor de la SAN. El organismo planificador debe tener incidencia en todos los niveles de gobierno y dotar de incentivos monetarios a aquellos distritos y regiones que están diseñando y ejecutando acciones hacia el logro de sus metas vinculadas al ODS2. Asimismo, reforzaría el presupuesto de experiencias exitosas para que se repliquen en distintos puntos del país.
		Actores Encargados

<p>2</p>	<p>Poca articulación de los sectores involucrados en la atención integral de la seguridad alimentaria y de la gestión de riesgos de desastres</p>	<p>Existen limitados incentivos y fuertes costos de transacción para la articulación de los sectores involucrados en la atención integral de la SAN, básicamente producción, saneamiento, salud y educación. Nadie obliga a los ministerios a rendir cuentas sobre una estrategia coordinada. Como resultado, las intervenciones en relación a la SAN se realizan de manera desarticulada y desintegrada; es decir, cada entidad involucrada en el tema lleva a cabo acciones sin tomar en cuenta las intervenciones de las otras entidades. Además, existen casos de proyectos duplicados por parte de dos o más ministerios cuya coordinación es limitada.</p> <p>De forma similar, a nivel de gestores regionales, existe poca coordinación entre sus localidades frente a la presencia de zonas de riesgo críticas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar y ofrecer incentivos para trabajar articuladamente en un territorio particular y que obliguen a los sectores a actuar conjuntamente y de manera coordinada. • Establecer sistemas de rendición de cuentas hacia niveles más altos en la jerarquía institucional y hacia la sociedad civil. Por ejemplo, que la gerencia de programas sociales de un municipio comunique sus gastos a la gerencia municipal. • Crear fondos nacionales de inversión contra resultados que promuevan intervenciones multisectoriales para reducir la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria a nivel distrital. Por ejemplo, la iniciativa "Aprende Saludable" carece de presupuesto". • Replicar iniciativas exitosas como el programa Haku Wiñay para mejorar la alimentación y los ingresos de las poblaciones vulnerables. Este programa ha logrado articular los sectores involucrados. Adicionalmente, se podría complementar el programa con servicios públicos (saneamiento, electricidad) para lo cual se requiere articulación con otros sectores. 	<p>MINSA, MINAGRI, MIDIS, MINEDU, Produce, PCM</p>
----------	---	---	---	--

3	Ausencia de metas a nivel distrital relacionadas a SAN.	Si bien existen acuerdos de gobernabilidad a nivel regional, se carece de los mismos a nivel distrital. Los gobiernos distritales carecen de objetivos cuantificables en base a los cuales planificar sus políticas en Seguridad Alimentaria y Nutricional.	<ul style="list-style-type: none"> • Afianzar y crear nuevos mecanismos de incentivos monetarios para aquellos distritos de alta vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional. • Alinear las metas sociales del MEF con la realidad del distrito, de modo que puedan aplicarse con éxito. 	MEF, MINSA, MIDIS
4	Alta rotación de funcionarios dentro de una misma gestión regional o local y el correspondiente cambio de su equipo técnico	Cuando se produce un cambio de funcionarios, los que ingresan pueden tardar en adaptarse a las iniciativas tomadas por la gestión previa. Esto genera discontinuidad en la aplicación de los proyectos, siendo el caso también de aquellos vinculados con la SAN y, sobre todo, con la gestión de riesgos. La alta movilidad se debe a los bajos salarios o cambio de gestión. Cabe resaltar que las remuneraciones y beneficios que se brindan a mano de obra calificada son poco atractivos.	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar los incentivos para que los funcionarios se queden trabajando en la comunidad. Para ello, se podría replicar SERVIR a nivel subnacional y así asegurar la continuidad. 	Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, Produce, MINSA MINEDU, MINAGRI.
5	Dificultad para evaluar proyectos de alcance multisectorial en Seguridad Alimentaria y Nutricional	A pesar del alcance multisectorial de ciertos proyectos, estos son evaluados desde el punto de vista de un solo sector. Ello perjudica su efectividad debido a que los problemas que se atacan sobre SAN son multisectoriales.	<ul style="list-style-type: none"> • Adecuar los criterios de evaluación del SNIP para considerar el carácter multisectorial de las intervenciones de SAN. • Extender la presencia de los consejos regionales de seguridad alimentaria, los cuales llevan a cabo proyectos de alcance multisectorial en SAN, a todas las regiones del país. 	MEF, Oficinas de Programación de Inversiones (OPI).

Desconocimiento a nivel distrital de la Ley 29664 que crea el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres.

Debido a que los municipios desconocen la ley que crea el Sistema Nacional de GRD, actúan de manera reactiva. Sin embargo, la ley indica que se debe realizar una planificación a futuro (gestión prospectiva), lo cual aún está pendiente.

Según el Índice de Capacidades para la Preparación ante Emergencias (EPCI por sus siglas en inglés), a nivel de gestores regionales, existe poca coordinación entre sus localidades frente a la presencia de zonas de riesgo críticas. A manera de ejemplo, el Índice de Capacidades para la Preparación ante Emergencias (EPCI por sus siglas en inglés) recogió cifras muy bajas relacionadas a la existencia de planes de preparación, operaciones de emergencia, rehabilitación, contingencia y educación comunitaria ante la presencia de desastres. 17 gobiernos regionales se ubican en la categoría Muy Bajo y 7 alcanzan la categoría Bajo. Dicha puntuación indica que no existe una adecuada planificación para enfrentar los desastres y que además de ello no se incorpora dentro de esta planificación al tema alimentario para atender a la población damnificada.

Adicionalmente, la puntuación de las regiones en cuanto a la organización de la GRD presenta mejorías con respecto a resultados anteriores pues solo el gobierno regional de Cerro de Pasco alcanza la categoría Muy bajo en nivel de organización para enfrentar un desastre o emergencia. No obstante, todavía existen 19 gobiernos regionales que se encuentran en la categoría de Bajo, 4 se ubican en la categoría Medio y solo el gobierno regional de Cusco ha alcanzado la categoría de Alto en organización para actuar ordenada y participativamente ante la ocurrencia de un desastre.

Estos resultados obedecen a que un gran porcentaje de gobiernos regionales cuentan con Oficinas de Defensa Civil, tienen conformado sus Grupos de Trabajo en Gestión del Riesgo de Desastres y sus Plataformas de Defensa Civil, así como su Centro de Operaciones de Emergencia. Sin embargo todavía muestran una debilidad la cual está relacionada al funcionamiento permanente de estos, a la incorporación del tema de ayuda alimentaria y al establecimiento de convenios que contribuyan en las capacidades de preparación.

- Informar a los distritos sobre los alcances de la ley 29664 específicamente en gestión prospectiva y dotarlos de los recursos necesarios para que puedan acciones preventivas.

- Implementar campañas en Gestión de Riesgo de Desastres para educar a la población en gestión preventiva.

CENEPRED, INDECI,
MEF, Gobiernos
regionales y
Gobiernos
municipales

Tabla 4: Recomendaciones para cerrar las brechas en diseño e implementación de programas		
Brecha	Explicación	Acción/Actividad prioritaria para cerrar la brecha
<p>1</p> <p>Las intervenciones se diseñan e implementan sin tomar en cuenta el contexto o necesidades de la población objetivo</p>	<p>Los programas gubernamentales suelen ofrecer bienes y servicios públicos estandarizados, es decir, se llevan a cabo sin diferenciar el entorno en el que está inmerso cada usuario. En este sentido, la falta de flexibilidad y visión limitada sobre la forma de intervenir a nivel desagregado, de acuerdo con los patrones y prácticas propias de las zonas geográficas, impide la adecuación de estos al contexto y necesidades de la población. Debido a la baja aceptabilidad de los alimentos entregados a través de los programas, por falta de coherencia con las características de la población, ha sido difícil modificar los patrones de consumo alimentario y nutricional. En consecuencia, la provisión de una alimentación inocua, diversa y nutritiva a la población objetivo ha sido difícil de garantizar. Esto debido a la limitada educación alimentaria y nutricional en las zonas donde se hallan los pequeños productores o agricultores.</p>	<p>Tomar en cuenta los gustos, preferencias y la percepción de los usuarios sobre la pertinencia de las intervenciones al momento de llevar a cabo el diagnóstico y evaluación. Para esto se pueden emplear métodos cualitativos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar un sistema de recolección, procesamiento y difusión de información que permita producir indicadores a nivel local. • Ajustar las estrategias y lineamientos de las intervenciones según el grado de intensidad o vulnerabilidad al problema en cada zona. • Uniformizar los mensajes transmitidos en la cadena de entrega de bienes y servicios de los programas sociales desde el nivel central (gestores de política) hasta los beneficiarios a fin de mejorar la comunicación sobre las características de los bienes y servicios ofrecidos. <p>MINSA, MIDIS, MINAGRI, VIVIENDA, MINEDU, INEI</p>

2	<p>Falta de capacidad y motivación del recurso humano encargado de la prestación del servicio</p>	<p>La asistencia técnica, capacitación y consejería que se llevan a cabo en las intervenciones de los programas alimentarios y nutricionales son insuficientes en términos tanto cuantitativos como cualitativos. Esto se refleja en la persistencia de prácticas alimentarias inadecuadas por parte de la población objetivo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Revisar los protocolos de entrega de bienes y servicios para que consideren intervenciones diferenciadas según la intensidad del problema (grado de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y desastres) y las características de la población objetivo. • Desarrollar un sistema de capacitación e información para todo el personal que labore en programas alimentarios y nutricionales que incida sobre la calidad del contacto con la población usuaria. • Institucionalizar los equipos de trabajo y prácticas que se llevan a cabo en las intervenciones a fin de mitigar los efectos de rotación de funcionarios sobre los resultados ya logrados. 	<p>PCM, MINSa, MIDIS, MINAGRI, VIVIENDA, MINEDU</p>
---	---	--	--	---

3	<p>Limitaciones en la articulación, priorización y focalización de las intervenciones</p>	<p>Las intervenciones de los programas sociales enfocados en seguridad alimentaria y nutricional son elaboradas e implementadas de manera descoordinada entre los distintos sectores y niveles de gobierno involucrados. En este sentido, los programas son diseñados desde una perspectiva unilateral, sectorial y con una mirada centralizada. Esto inhibe el desarrollo y ejecución de intervenciones integrales, con un enfoque territorial, que garanticen la focalización y priorización apropiadas para satisfacer las necesidades de la población objetivo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer espacios de diálogo entre las instituciones (públicas y privadas) y población involucrada en el desarrollo del diagnóstico, implementación, seguimiento y evaluación de los programas, poniendo especial énfasis en el espacio distrital. • Retomar un enfoque de presupuesto por resultados con participación multisectorial. • Revisar los diferentes procesos de focalización incidiendo en una combinación óptima entre criterios geográficos e individuales. • Hacer evaluaciones periódicas de la focalización y de las herramientas que se utilizan usando evidencia recogida de la población usuaria. • Emplear el resultado de las evaluaciones para la mejora continua de las intervenciones. 	<p>PCM, MINSA, MIDIS, MINAGRI, VIVIENDA, MINEDU</p>
4	<p>Limitaciones en el seguimiento y evaluación</p>	<p>A lo largo del territorio nacional, sobre todo en las zonas rurales, se llevan a cabo diversas acciones y actividades con el propósito de incrementar la seguridad alimentaria y nutricional. Por ejemplo, se ejecutan campañas de vacunas, suplementación de hierro y controles de crecimiento y desarrollo. Sin embargo, no se tiene información completa de la situación de la entrega de los bienes y servicios. Tampoco se conocen los resultados finales de las intervenciones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Crear un sistema de información que tenga dos objetivos. Por un lado, que permita hacer un seguimiento de la entrega de los bienes y servicios. Por otro lado, que haga posible evaluar los resultados finales de las intervenciones a nivel más desagregado y según el contexto de la población objetivo. • Actualizar e intercambiar bases de datos y avances de evaluación entre los diferentes sectores y niveles de gobierno a fin de garantizar una visión holística en la evaluación de las intervenciones. 	<p>MINSA, MIDIS, MINAGRI, VIVIENDA, MINEDU</p>

Tabla 5: Recomendaciones para cerrar las brechas en recursos y financiamiento

Brecha	Explicación	Acción/Actividad prioritaria para cerrar la brecha	Actores Encargados
<p>1</p> <p>Ausencia de una detallada rendición de cuentas del presupuesto público destinado a los programas y proyectos de Seguridad Alimentaria en todos los niveles de gobierno</p>	<p>Se desconoce cómo se están utilizando los recursos públicos asignados a los programas y proyectos de SAN. Por ejemplo, qué porcentaje se destina a gastos en personal, viáticos y materiales, y cuánto a los gastos operativos y directamente relacionados a las intervenciones. La información “pública” es secreta: se tiene muy poco o nulo conocimiento sobre lo que el gobierno regional, y la propia municipalidad, gasta en cada zona.</p> <p>Asimismo, queda poco claro cuáles de los gastos en que se incurren son más efectivos para alcanzar los objetivos de las intervenciones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Crear sistemas de información pública y accesible sobre la estructura y montos de gastos en todos los niveles de gobierno, a nivel desagregado. • Realizar un análisis del presupuesto a un nivel más detallado que permita saber exactamente cuánto del mismo se destina a la entrega del producto/servicio, y si ello guarda correspondencia con los objetivos del programa. • Implementar mecanismos de vigilancia pública y ciudadana del uso y ejecución del presupuesto público, de modo que se pueda evaluar la calidad y el efecto del gasto. Desarrollar una matriz de compromisos entre la comunidad y el gobierno local usando la información disponible. • Fortalecimiento técnico y presupuestal de los gobiernos subnacionales. 	<p>MEF, ministerios, Gobiernos Regionales y Locales</p>

<p>2</p>	<p>Ausencia del presupuesto multinivel y multiactor y alta atomización del presupuesto y gasto público orientado a SAN</p>	<p>Existen innumerables partidas de gasto y duplicidad entre ellas dentro de cada institución pública. Esto es consecuencia de que se les dota con recursos públicos para que realicen una gran cantidad y diversidad de tareas y procesos que, en muchos casos, implican duplicación de esfuerzos. Por lo mismo, existen pocos espacios para la generación de economías de escala.</p> <p>Además, todavía se observa que el presupuesto asignado resulta insuficiente para algunas intervenciones pues éste se programa sobre la base de información histórica y no sobre una planificación rigurosa de lo que el país necesita.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Planificar las metas físicas y presupuestales de SAN en todos los niveles de gobierno, a nivel anual y multianual, a fin de que cualquier intervención o asignación presupuestal en el territorio esté alineada a alcanzar dichas metas. • Dotar de incentivos monetarios (a nivel institucional) a aquellos distritos que van alcanzando metas de desnutrición crónica infantil, anemia nutricional y obesidad infantil. Se debe aprovechar la experiencia del Sello Municipal y del FED a nivel de los gobiernos regionales. • Seguir trabajando con los programas presupuestales en donde los distintos actores se integran para gastar de manera articulada a fin de alcanzar un mismo objetivo o meta. • Aplicar un enfoque territorial y de individuos en las estrategias de intervención para diferenciar por especialidad/rubro (nutrición, anemia, producción agrícola), que sea transversal a los niveles de gobierno y sectores económicos. • Desarrollar un repositorio de información que contenga un record del costo y beneficio per cápita de cada programa. Además, compartir estas mediciones entre sectores y entre niveles de gobierno para alentar un mejor uso de los recursos públicos. 	<p>MEE, ministerios, Gobiernos Regionales y Locales</p>
----------	--	---	--	---

<p>3</p>	<p>Oferta de servicios homogénea que no toma en cuenta las características específicas de la zona rural y que no incorpora técnicos especialistas en SAN en zonas rurales distantes para ejecutar estrategias focalizadas</p>	<p>Los equipos de trabajo especializados capaces de llevar a cabo estrategias y proyectos focalizados en zonas rurales priorizadas son sumamente escasos. Es decir, se carece de capital humano de calidad que permita realizar las intervenciones con éxito. La escasez de técnicos que estén especializados en anemia y desnutrición infantil, teórica y empíricamente, limita el accionar de las intervenciones, especialmente en las zonas rurales del país donde se necesita mayor alcance, mejor focalización y adaptación del material usado en las implementaciones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tercerización de servicios con sector privado u organizaciones civiles sin fines de lucro que tengan experiencia comprobada en trabajo rural y poblaciones focalizadas, siempre y cuando se mantenga el debido procedimiento de contratación pública. • Desarrollo de fondos concursables que puedan ser escalables. Esto puede funcionar para servicios, asistencia técnica y con esquemas mixtos entre sector privado y gobierno. • Asegurar un paquete de servicios ad-hoc para atender a la población de las zonas rurales, que incorpore una diferenciación intercultural y patrones alimentarios, según la realidad de cada localidad. • Reforzar el accionar del sector salud en varias regiones, y fundamentalmente en los distritos de mayor vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional, con técnicos que conozcan las causas de la desnutrición infantil y anemia y sepan cómo implementar los protocolos más apropiados según el contexto. 	<p>MINSA, MINAGRI, MINEDU, MIDIS</p>
----------	---	--	---	--------------------------------------

4	<p>Bajos niveles de acceso a mercados, recursos y tecnología de la pequeña y mediana agricultura</p>	<p>La pequeña y mediana agricultura presenta limitaciones en el acceso a mercados financieros, seguros agrícolas y créditos que podrían favorecer el aumento de su productividad. Adicionalmente, al encontrarse en zonas de difícil acceso y carecer de buenos sistemas de comunicación, su inserción en el mercado es más complicada (y aún más difícil es exportar).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Emplear financiamiento público y crear fondos concursables para apoyar iniciativas que faciliten el acceso de estos agricultores a mercados. • Desarrollo de cooperativas de créditos y créditos administrados desde ONG, las cuales deben estar acompañadas de una mayor supervisión. • Generar un censo de los agricultores de subsistencia, a fin de tener un registro de cuántos son, dónde se ubican y lo que producen. • Formar asociaciones de agricultores que, realizando un trabajo articulado, hagan posible su integración con los mercados en condiciones más favorables para ellos. • Fomentar la creación de asociaciones de transportistas que puedan mejorar su acercamiento con los mercados de la región. Inclusive evaluar la posibilidad de promover la formación de cooperativas. • Ofrecer capacitación y asistencia técnica a pequeños y medianos agricultores en temas de cadenas logísticas, distribución, calidad de la producción y acceso a mercados. 	<p>MINAGRI, asociaciones de productores, cooperativas de crédito, sector privado, sociedad civil</p>
---	--	---	---	--

5	<p>Asignación deficiente de recursos en la gestión de los programas sociales gubernamentales vinculados con la SAN en todos los niveles de gobierno</p>	<p>Limitaciones en la disponibilidad del presupuesto impiden asignar suficientes recursos monetarios y humanos a la gestión de programas gubernamentales orientados a la seguridad alimentaria, en especial los preventivos. La Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de 2013 actúa como un precedente pero una política de Estado de seguridad alimentaria todavía es inexistente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar presupuestalmente una política social, universal o focalizada dependiendo de la intensidad del problema de inseguridad alimentaria y nutricional. • Permitir flexibilidad en el manejo de las partidas presupuestales a nivel de gobiernos regionales y locales de manera que los recursos puedan ser asignados a las actividades de acuerdo con la intensidad del problema. Esto no debe ser entendido como una falta de transparencia en la rendición de cuentas sobre los movimientos presupuestales realizados entorno a SAN. Más bien se busca mejorar la eficiencia del gasto en los proyectos aprobados, respetando las buenas prácticas de gestión del presupuesto. 	<p>MEF, ministerios, Poder Legislativo, Gobiernos Regionales y Locales</p>
6	<p>Insuficientes recursos humanos, físicos y financieros de los gobiernos regionales para la promoción agropecuaria y forestal en la jurisdicción respectiva</p>	<p>Las agencias agrarias regionales (encargadas de ejecutar acciones que estén en línea con la política agraria regional dentro de su ámbito territorial) y los gobiernos regionales no asignan suficientes recursos monetarios para apoyar a los pequeños y medianos agricultores. Por ejemplo, esto se traduce en un alcance limitado de asistencia técnica a los agricultores.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar el presupuesto asignado a estas instituciones, de forma tal que puedan reforzar su capital humano, físico y financiero para el apoyo del pequeño y mediano agricultor. • Redefinir los espacios geográficos al momento de asignar los días de trabajo para el personal responsable. Esto a fin de que se utilice el tiempo necesario para la intervención tomando en cuenta el tiempo adicional que se requiere para el traslado, sobre todo hacia lugares alejados y dispersos. 	<p>MEF, Gobierno Regional, Agencias Agrarias Regionales</p>

7	<p>Insuficientes recursos para la investigación en aspectos relacionados a seguridad alimentaria y nutricional e investigación agropecuaria y forestal.</p>	<p>Las instituciones encargadas de generar investigación y desarrollo en el sector agrario del país carecen de una adecuada planificación de su presupuesto anual. Por ello, los recursos de los que disponen para desarrollar actividades de investigación en SAN, agropecuaria y forestal son limitados. Ello se traduce en un pobre acceso a tecnología adecuada para mejorar la producción y productividad agrícola.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Crear alianzas entre el sector privado, sector público, la academia y los productores para fomentar la cooperación en investigación agraria con un enfoque de seguridad alimentaria y nutricional. • Brindar mayores fondos para iniciativas de investigación en actividad agropecuaria, forestal, piscicultura. • Desarrollar sistemas de información y diseminación vinculados con proyectos y estudios relacionados con estas actividades. 	<p>INIA (a través del Programa Nacional de Innovación Agraria), CONCYTEC, buscar más instituciones, MEF</p>
8	<p>Insuficientes recursos públicos destinados a garantizar el acceso a agua potable</p>	<p>En las zonas rurales del país, se destinan recursos insuficientes para garantizar la SAN en la dimensión de utilización de los alimentos (higiene). Por ejemplo, la tecnología adecuada que garantice la potabilización de agua en la región Selva es inexistente o limitada.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Priorizar la dotación de agua potable como estrategia para garantizar la SAN, especialmente en las zonas donde el recurso hídrico es escaso. • Articular las acciones necesarias para lograr estos objetivos con las instituciones públicas y organizaciones civiles dedicadas a la dotación de agua para sus distintos usos. • Diferenciar estrategias para proveer agua para consumo humano en los territorios rurales, urbanos y urbanos dispersos. • Distribuir servicios hídricos clorificados y priorizar aquellas zonas cuya fuente se encuentra contaminada con metales pesados. 	<p>PRONASAR, EPS, Gobiernos Locales, Organizaciones comunales, JAAS</p>

9	<p>Insuficientes recursos públicos destinados a garantizar adecuados sistemas de riego para el sector agrícola y forestal</p>	<p>Las zonas rurales y alejadas del país evidencian una falta de planificación y asignación de los recursos públicos para asegurar la SAN en la dimensión de disponibilidad (producción agraria) pues todavía hace falta tecnología adecuada para desarrollar sistemas de riego tecnificado en zonas agrícolas y productoras.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Priorizar la dotación de agua para riego como estrategia para garantizar la SAN. • Diferenciar las estrategias de intervención para atender los territorios rurales, urbanos y urbanos dispersos. 	<p>Gobiernos Locales, Organizaciones comunales, JAAS</p>
10	<p>Débil cultura de registro de intervenciones relacionadas con la gestión de riesgo de desastres a nivel nacional y, especialmente, de las que realizan instituciones privadas</p>	<p>Debido a la ausencia de un registro de intervenciones privadas de gestión de riesgos, es imposible hacer seguimiento a los indicadores correspondientes planteados en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PLANAGERD) 2014-2021. Asimismo, existe una débil capacitación de los funcionarios y técnicos en el Estado para identificar proyectos de inversión de Gestión de Riesgos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer sistemas de prevención a través de información meteorológica especializada. • Crear una plataforma que provea información sobre los programas y proyectos vinculados con la gestión de riesgos, incluyendo las intervenciones individuales de ONG y empresas privadas. • Hacer seguimiento continuo al PLANAGERD con la finalidad de monitorear los indicadores de seguimiento definidos y evaluar que las actividades desarrolladas estén alineadas a los objetivos trazados. • Revisar el mapa de riesgos y vulnerabilidad física para conocer los territorios donde el cambio climático afecta directamente, y mantenerlo continuamente actualizado. • Desarrollar un banco de proyectos de inversión pública y privada en Gestión de Riesgos para actuar sobre las zonas altamente vulnerables, así como para prevenir posibles desastres. • Revisar el funcionamiento del seguro agropecuario ante la presencia de desastres para asegurar que sea capaz de reponer la capacidad productiva. 	<p>INDECI, ONG, Sector privado, PCM, MINAM</p>

11	<p>Insuficientes recursos públicos asignados a la Gestión de Riesgo de Desastres</p>	<p>Según el Índice de Capacidades para la Preparación ante Emergencias (EPCI por sus siglas en inglés), la inclusión de una estrategia financiera en la Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres permite a las entidades del Estado contar con recursos financieros para enfrentar emergencias y desastres. En esta estrategia financiera se han creado programas presupuestales estratégicos y otros programas relacionados a la gestión del riesgo de desastres en el marco del presupuesto por resultados.</p> <p>Sin embargo, se encuentra evidencia de una asignación deficiente del presupuesto para abordar los programas y actividades vinculadas a GRD. Según el EPCI, 19 regiones alcanzan la categoría Muy Bajo en acceso a fuentes adecuadas de financiamiento para la gestión del riesgo de desastres y 6 regiones se encuentran en la categoría Bajo. Por ejemplo, es recurrente encontrar que el programa presupuestal 068: Gestión del Riesgo y Reducción de la vulnerabilidad mantiene un muy limitado presupuesto asignado. De manera similar, entidades encargadas de la gestión de riesgo, específicamente el Centro Nacional de Estimación, Prevención, y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED) y el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) presentan un presupuesto con problemas de adecuada asignación de recursos monetarios y vacíos de planificación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dotar de más recursos a la prevención y ayuda humanitaria como parte de la Gestión de Riesgos. Analizar los casos de Madre de Dios, Moquegua y Tacna, gobiernos regionales que asignaron un mayor porcentaje de presupuesto para la adquisición de bienes de ayuda humanitaria. • Incrementar los recursos destinados al CENEPRED e INDECI, revisando las partidas y las acciones que requieren ser reforzados con recursos financieros, físicos y humanos. • Destinar recursos financieros para que ambas entidades se fortalezcan institucionalmente (contratar especialistas, realizar campañas de difusión, incrementar el número de oficinas en todas las regiones del Perú) especialmente a nivel local. 	<p>MEF, PCM, Gobierno Regional y Local</p>
----	--	--	--	--



**Programa
Mundial
de Alimentos**

wfp.org/es