

A62.53  
R63

**ESTRATEGIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA  
PARA EL PERU**

**James T. Riordan  
Roberta van Haeften  
Jorge L. Daly  
Carlos Amat y León Chávez  
Arlette Beltrán Barco  
Rosario Gómez de Zea  
Gustavo Yamada Fukusaki**

**Diciembre 1994**



## INDICE DE CONTENIDO

Resumen Ejecutivo

Prólogo

1.	Introducción	I-1
1.1.	Objetivos de la estrategia de seguridad alimentaria.	I-1
1.2.	Definición de seguridad alimentaria	I-1
2.	Definición del problema de seguridad alimentaria en el Perú.	II-1
2.1.	La falta de disponibilidad alimentaria a nivel nacional constituye un problema.	II-1
2.2.	La pobreza crónica significa que la falta de acceso a los alimentos es un problema.	II-4
2.3.	La utilización de los alimentos es también deficiente.	II-14
3.	Obstáculos para la seguridad alimentaria	
3.1.	Obstáculos de políticas económicas e institucionales.	III-1
3.2.	Dificultades del sector productivo que afectan la seguridad alimentaria.	III-10
3.3.	Dificultades de los sectores sociales que afectan la seguridad alimentaria.	III-17
4.	Estrategia propuesta de seguridad alimentaria	IV-1
4.1.	Enfoques centrales	IV-1
4.2.	Visión del Perú hacia el año 2010	IV-1
4.3.	Principios para establecer las futuras prioridades de seguridad alimentaria	IV-3
4.4.	Futuras prioridades de programa y de políticas de seguridad alimentaria en el Perú	IV-8
4.5.	Futuras prioridades de programa y de políticas para la USAID	IV-13
4.6.	Futuras prioridades del programa de la USAID bajo la Ley Pública 480.	IV-19

Referencias

## RESUMEN EJECUTIVO

La "Estrategia de Seguridad Alimentaria" para el Perú, define la naturaleza y alcance de la inseguridad alimentaria en el país, identifica los obstáculos más importantes que impiden mejorar la seguridad alimentaria, y define políticas y respuestas programáticas apropiadas. Las soluciones propuestas incluyen recomendaciones, no sólo para la USAID en el Perú, sino además, para el gobierno del Perú, las organizaciones no-gubernamentales, y la comunidad de donantes en su conjunto. Cada una de estas partes ha sido consultada ampliamente durante la etapa de formulación del presente documento; de igual modo, cada una pasará a ser un activo socio para hacer que la estrategia propuesta sea operacional.

La **seguridad alimentaria** es definida como "el acceso de todos en todo momento a los alimentos suficientes para una vida saludable y activa". La **seguridad alimentaria** abarca tres dimensiones principales: disponibilidad, acceso y uso. Estas tres dimensiones se utilizan para evaluar el problema de seguridad alimentaria del Perú.

De las tres dimensiones de la **seguridad alimentaria**, la falta de acceso es la causa fundamental de la inseguridad alimentaria en el Perú. En otras palabras, la **inseguridad alimentaria en el Perú es más que nada una cuestión de pobreza**. Si la pobreza pudiese ser aliviada, la falta de disponibilidad y el uso deficiente de los alimentos podrían ser también solucionados. Como resultado, la estrategia otorga la más alta prioridad a propiciar incrementos sostenibles en los ingresos de los pobres en el Perú.

La pobreza, especialmente la pobreza extrema, se encuentra concentrada en las áreas rurales, especialmente en las áreas rurales de la Sierra. También se encuentra concentrada en la gente que no es hispano-parlante. Los programas de alivio a la pobreza y a la seguridad alimentaria de los extremadamente pobres, deberían en consecuencia orientarse a los habitantes rurales de la Sierra y a los no-hispano-parlantes. Estos grupos sufren no solamente de bajos ingresos, sino además de un acceso limitado a los servicios e infraestructura económica.

El alivio de la pobreza constituye un fenómeno de mediano y largo plazo. En el corto y mediano plazo, un número muy grande de peruanos seguirá estando desnutrido o en riesgo nutricional. Particularmente, una cifra significativa de niños pequeños continuará siendo vulnerable a daños fisiológicos irreversibles a menos que se adopten medidas que les permitan beneficiarse de cualquier tipo de alimento a los que pudieran tener acceso gracias a sus ingresos familiares. Como consecuencia, el foco principal de la estrategia propuesta sobre la generación de ingresos para los pobres, será complementado mediante el enfoque acerca de su uso, especialmente en lo que se refiere a la población nutricionalmente más vulnerable del Perú: los niños menores de tres años de edad, ya sea que estén desnutridos o expuestos a un alto riesgo nutricional.

La disponibilidad alimentaria no es una preocupación menos importante que su acceso o uso. En este aspecto también la falta del acceso alimentario -es decir, la falta de poder

adquisitivo- es causa esencial de la falta de disponibilidad alimentaria en el Perú. Si los pobres del Perú no fuesen pobres, es decir, si pudiesen traducir sus necesidades nutricionales en una efectiva demanda alimentaria, la disponibilidad de alimentos crecería de modo ostensible. Sin embargo, los esfuerzos por mejorar la baja productividad agrícola y facilitar la comercialización de los productos alimentarios producidos internamente o importados, particularmente en favor de los peruanos en extrema pobreza, se consideran dentro de la más alta prioridad.

La causa fundamental de la pobreza en el Perú está dada por la baja productividad, la cual a su vez, refleja una inadecuada inversión en cuanto a capital material y humano, y a políticas públicas e instituciones mal desarrolladas. Desde una perspectiva de seguridad alimentaria, las acciones de programa y de políticas que elevan la productividad de la población que actualmente sufre de pobreza --e inclinan el patrón del crecimiento económico del Perú más hacia una utilización intensiva de la mano de obra-- requieren de urgente atención.

El Capítulo 4 de esta estrategia, describe un conjunto de acciones de políticas y de programa que contribuirán al mejoramiento de la seguridad alimentaria en el Perú. Los puntos más saltantes incluyen lo siguiente:

- ◆ Otorgar prioridad a la gente con mayor inseguridad alimentaria en el Perú, es decir, a quienes sufren de extrema pobreza.
- ◆ Otorgar primacía a la generación de ingresos permaneciendo abiertos a las oportunidades para la generación de ingresos allí donde éstas pudieran presentarse. Para expresar este concepto en otros términos: no restringir *a priori* su conjunto de opciones a un determinado sector, aun cuando el sector sea en el que la población objetivo actualmente participa. Más aún, reconocer que, geográficamente, las oportunidades de ingresos más auspiciosas se suelen encontrar en lugares distintos de aquellos donde actualmente residen quienes sufren de extrema pobreza. Como un caso especial a considerar, un lugar lógico donde buscar oportunidades de empleo y de ingresos para personas que actualmente sufren la pobreza en los ámbitos rurales, serían las ciudades de segundo y de tercer orden, que pueden brindar servicios y coadyuvar a la producción de sus respectivas campiñas.
- ◆ Centralizar las inversiones del sector público en infraestructura productiva, en bienes públicos con altas tasas de retorno. De modo específico, continuar incrementando la proporción del presupuesto del sector público destinada a la construcción y mantenimiento de carreteras principales y de vías de acceso, especialmente en la región de la Sierra. La capacidad de quienes actualmente sufren inseguridad alimentaria en la Sierra, de beneficiarse de las oportunidades de ingresos, depende directamente de sus conexiones con otros mercados fuera de los mercados locales.
- ◆ Complementar el enfoque sobre generación de ingresos con programas de nutrición y productividad en favor de las poblaciones más vulnerables del país, especialmente las madres gestantes y lactantes y los niños menores de seis años de edad. Concentrar el

gasto público, tanto las inversiones en infraestructura y en servicios, en educación básica y atención primaria de la salud, de modo preferente en ciudades de segundo y de tercer orden de la Sierra.

- ◆ Incorporar un mayor enfoque a los programas futuros de la USAID en el Perú bajo la Ley Pública 480. Limitar los proyectos fundamentalmente a la generación de ingresos, a programas de producción y de nutrición estrictamente seleccionados, que tienen probabilidades de alcanzar impactos demostrables en los hogares de la población en extrema pobreza.



## PROLOGO

La estrategia de seguridad alimentaria presentada en este documento es fruto de un proyecto de seis meses, patrocinado por la USAID en el Perú, que emprendieran de manera conjunta un grupo de personas designadas por el Proyecto LAC TECH de USAID/Washington y por el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP) de Lima, Perú. La USAID en el Perú patrocinó el proyecto no solamente como una guía para sus propios programas, sino además --lo que es más importante-- para que pueda ser utilizado por el gobierno del Perú, por organizaciones no-gubernamentales, por otras entidades donantes, y por otras partes interesadas. Durante el proyecto se hicieron amplias consultas con cada una de estas partes invocando su activa participación para hacer operativa la estrategia propuesta.

Los términos de referencia establecidos para el proyecto resultaron abrumadores cuando no una "misión imposible". En resumen, el grupo de trabajo del proyecto estuvo encargado de examinar la situación concerniente a la seguridad alimentaria en el Perú, identificando los mayores obstáculos para mejorarla, y definiendo respuestas programáticas adecuadas, tanto en términos generales como específicos para la USAID Conforme lo tratado en el texto, se definió la seguridad alimentaria en términos amplios, que abarcan los tres rubros: disponibilidad, acceso y uso. En consecuencia, como asunto práctico las tareas del proyecto variaron desde una apreciación de las políticas macro-económicas, hasta el estudio de los trabajos realizados por los sectores sociales y productivos y los intentos por comprender la dinámica del comportamiento intra-familiar.

El análisis conceptual y programático del proyecto ha hecho que los últimos cuatro meses hayan sido realmente excitantes. Al mismo tiempo, la experiencia ha sido muy decepcionante. Teniendo en cuenta la brevedad del tiempo disponible, los autores son conscientes de la forma tan ligera como han tocado ciertos tópicos importantes, de la fragilidad de la base experimental de algunas conclusiones del proyecto; y, en general, de cuánto les falta aún por conocer. De otro lado, el grupo del proyecto se siente alentado por la solidez de las decisiones estratégicas que han surgido del proyecto, y cree que éstas constituyen un paquete programático y de políticas obligado para el futuro.

En el análisis final, el desarrollo de una estrategia se reduce a hacer elecciones, a arriesgar y declarar que algunas acciones son más importantes que otras. El grupo del proyecto ha tratado de manera muy consciente de no amilanarse frente a esta tarea. Para facilitar la presentación y el tema central, este documento se concentra en el "bosque", mirando sólo a un "número limitado de árboles". Para mayores detalles de la forma cómo y por qué algunas opciones de programa y de política surgen con mayor prioridad que otras, el lector podrá hacer referencia al informe del CIUP: "Proyecto: Seguridad Alimentaria", el cual constituye en esencia, la base experimental de las conclusiones que aquí presentamos.

Los autores se sienten en deuda con un gran número de instituciones y personas --especialmente en Lima, Ayacucho, Cajamarca, y Washington D.C. --, por su generosidad, colaboración y guía. Si bien resulta imposible mencionarlos en este documento, el grupo les tiene a todos ellos una profunda deuda intelectual y desea que sepan lo mucho que aprecian su contribución.

## CAPITULO 1: INTRODUCCION

### 1.1 OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

La estrategia de seguridad alimentaria que presenta este documento tiene tres objetivos:

- ◆ Definir la naturaleza y alcance de la inseguridad alimentaria en el Perú;
- ◆ Identificar los mayores obstáculos para mejorar la seguridad alimentaria; y,
- ◆ Definir en primer lugar respuestas adecuadas para la inseguridad alimentaria en el Perú, para el gobierno peruano, para las organizaciones no-gubernamentales, y para la comunidad de donantes en general; y, en segundo lugar, para la USAID en el Perú.

### 1.2 DEFINICION DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

La definición de seguridad alimentaria utilizada en esta estrategia, es la siguiente:

**Seguridad alimentaria es el acceso de todos en todo momento a una cantidad suficiente de alimentos que permita llevar una vida activa y saludable.**

Esta es la definición de seguridad alimentaria que ha popularizado el BANCO MUNDIAL. Es también la definición utilizada por la Ley de 1990 sobre Alimentos, Agricultura, Conservación Ambiental y Comercio, la cual introdujo cambios importantes al programa internacional de asistencia alimentaria de los Estados Unidos. El documento de Determinación de Política Nro.19 de la USAID de 1992, definió la seguridad alimentaria como: "**cuando todos en todo momento tienen acceso tanto físico como económico a una cantidad suficiente de alimentos para satisfacer sus necesidades nutricionales para una vida productiva y saludable**". Ambas definiciones ponen énfasis en la accesibilidad de los alimentos o en la demanda efectiva. Esto contrasta con anteriores definiciones que enfocaban más de cerca los aspectos de la disponibilidad o de la oferta alimentaria.

#### 1.2.1. FACTORES DETERMINANTES DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Las actuales definiciones de seguridad alimentaria abarcan tres elementos básicos: disponibilidad, acceso, y uso. Estos tres elementos son ampliamente reconocidos dentro de la comunidad internacional como aquellos que engloban las dimensiones más importantes de la seguridad alimentaria, y en consecuencia, serán utilizados para evaluar el problema de la seguridad alimentaria en el Perú.

## ◆ Disponibilidad de alimentos

La disponibilidad alimentaria puede ser un problema de nivel nacional, familiar, o individual. Los países no pueden lograr su seguridad alimentaria a menos que los suministros alimentarios disponibles sean suficientes para proveer a cada persona en el país con una dieta adecuada. La oferta necesaria de alimentos podrá ser producida dentro del país; podrá ser importada a través de los mecanismos comerciales existentes, o a través de programas de ayuda concesional; y, en el corto plazo, podrá obtenerse de los "stocks" existentes. La disponibilidad de alimentos puede también ser un problema a nivel de los hogares y de las personas. Si la oferta alimentaria resulta inadecuada a nivel nacional, no habrán suficientes alimentos disponibles para alimentar a todas las familias o a todas las personas del país, aún si entre todas ellas se hiciera una distribución equitativa.

En un mundo cada vez más integrado por lazos comerciales y político-económicos, la disponibilidad mundial de alimentos adquiere creciente importancia para la seguridad alimentaria a nivel de hogares. La disponibilidad de alimentos en los hogares exige igualmente que éstos se encuentren disponibles en los mercados locales y no solamente en los mercados nacionales, lo que a su vez requiere de operaciones mercantiles relativamente más fluidas, de una infraestructura operativa, y de un libre flujo de información.

## ◆ Acceso a los alimentos

El logro de la seguridad alimentaria de un determinado país requiere igualmente que los hogares tengan la capacidad - es decir, el poder adquisitivo - para adquirir los alimentos suficientes. Algunas familias estarán en capacidad de producir los alimentos suficientes para alimentarse a si mismas. Otras, tendrán que depender de sus ganancias en actividades agrícolas o no-agrícolas, o en transferencias de ingresos, subsidios alimentarios, etc., para poder adquirir una dieta adecuadamente nutritiva. En otras palabras los alimentos son mercancías, cuyo acceso se rige por los mismos factores que rigen el acceso de cualquier otra mercancía. Esta es la razón por la cual la pobreza y la inseguridad alimentaria están tan estrechamente ligadas una a la otra. Además, el acceso es un concepto que tiene relevancia a nivel nacional: si los países generan las divisas suficientes a través de sus exportaciones de bienes y servicios, no importa si producen o no los alimentos suficientes para alimentar adecuadamente a su población. Podrán comprarlos en el mercado internacional.

## ◆ Uso de los alimentos

También se puede decir que la gente sufre de inseguridad alimentaria cuando no consume dietas adecuadas, aún cuando los alimentos estén disponibles. De modo similar, puede darse inseguridad alimentaria cuando las personas consuman dietas correctas pero su deficiente estado de salud les impida absorber los suficientes nutrientes. Cuando exista

disponibilidad y acceso a los alimentos, el uso inadecuado de los mismos será resultado de los gustos personales, la cultura, presiones inquisitivas, falta de conocimiento, un inadecuado procesamiento y almacenamiento a nivel de los hogares, etiquetas inadecuadas, una equivocada propaganda, y la falta de acceso o uso de los servicios de salud, agua y de salubridad.

### **1.2.2. DURACION DE LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA**

En teoría, se pueden distinguir dos tipos de inseguridad alimentaria - crónica y transitoria -, pero en realidad ambas están íntimamente entrelazadas. La inseguridad alimentaria crónica está dada por una dieta inadecuada constante causada por la incapacidad de poder adquirir alimentos. Afecta a los países y a las familias que carecen de modo continuado, de capacidad para adquirir alimentos, ya sea que los produzcan ellos mismos, los compren, los intercambien, los tomen a préstamo, los compartan, etc. La inseguridad alimentaria crónica está enraizada en la pobreza. La inseguridad alimentaria transitoria, de otro lado, constituye un declive temporal del acceso a los alimentos suficientes por parte de un país o de una familia. A nivel de país, es resultante de inestabilidad en la producción de alimentos o en las exportaciones. A nivel de los hogares, es producto de inestabilidad en la producción, en los ingresos familiares, en el empleo o en los precios de los alimentos. La forma más dramática de inseguridad alimentaria transitoria puede devenir en hambruna. Por lo general, quienes padecen de inseguridad alimentaria crónica, son quienes se ven más duramente golpeados por los problemas de la inseguridad alimentaria transitoria.

### **1.2.3. ¿QUÉ NO ES SEGURIDAD ALIMENTARIA?**

La seguridad alimentaria se diferencia de:

#### **◆ La autosuficiencia alimentaria**

Seguridad alimentaria no significa autosuficiencia alimentaria. Teniendo en cuenta que la gran mayoría de alimentos puede ser comercializada a nivel internacional, la autosuficiencia nacional solamente tiene sentido cuando un país posee ventajas comparativas para producirlos. Además, sólo se logra la seguridad alimentaria si todos los hogares desarrollan la capacidad de comprar sus alimentos. De modo tal, no existe necesariamente un vínculo entre autosuficiencia y seguridad alimentaria. En realidad, los estudios experimentales tienden a confirmar que la auto-suficiencia alimentaria no tiene valor intrínseco para eliminar la inseguridad alimentaria crónica. En ciertos países, una excesiva preocupación respecto de la autosuficiencia alimentaria ha conducido a inversiones antieconómicas y costosas. Estas inversiones han tenido la tendencia de socavar, no solamente el crecimiento del ingreso per capita, sino además la propia autosuficiencia alimentaria, desviando recursos destinados a fines productivos.

◆ **Desarrollo agrícola**

La seguridad alimentaria pone énfasis en identificar a quienes sufren de inseguridad alimentaria, y la forma de cómo promover su acceso a los alimentos. En muchos casos, una de las formas mejores de promover su acceso a los alimentos será estimulando el crecimiento y la productividad agrícola. Además, teniendo en cuenta que la demanda de bienes y servicios rurales no-agrícolas a menudo procede del sector agrícola, la seguridad alimentaria podrá en parte depender de un mayor crecimiento agrícola.

◆ **Crecimiento económico de ancha base y alivio de la pobreza**

Combatir la inseguridad alimentaria exige más que adquirir un compromiso para el alivio de la pobreza y para un crecimiento económico de ancha base, no obstante estar los tres conceptos íntimamente ligados entre sí. Dentro de una estrategia dirigida al logro de un crecimiento económico de ancha base, el crecimiento económico difiere de una estrategia de seguridad alimentaria en cuanto a sus intervenciones técnicas de alcance geográfico y a su estructura de tiempo. En el primer caso, cuyo alcance es nacional abarcando al país entero, las intervenciones podrán focalizarse directa o indirectamente, o prescindiendo de quienes sufren inseguridad alimentaria y la estructura de tiempo corresponde al largo plazo; en el segundo caso, la estrategia es más específica en cuanto a la ubicación, tiene que ver con las dimensiones de acceso, uso y disponibilidad, y el mediano plazo. Una estrategia dirigida al alivio de la pobreza, como es el caso de una estrategia de seguridad alimentaria, podrá también apuntar a las ocupaciones, a los grupos étnicos, y a las regiones geográficamente más pobres; pero, lo mismo que una estrategia para el logro de un crecimiento económico de ancha base, estará orientada al largo plazo.

◆ **Programas alimentarios**

Los programas alimentarios no hacen la seguridad alimentaria. Más bien, estos programas son una respuesta especial frente a un problema de seguridad alimentaria. Su focalización geográfica tiene una ubicación específica y sus plazos son inmediatos.

## CAPITULO 2: DEFINICION DEL PROBLEMA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA DEL PERU

La inseguridad alimentaria en el Perú es grave, con problemas que involucra las tres dimensiones de la seguridad alimentaria -- disponibilidad, acceso y uso.

### 2.1. LA FALTA DE DISPONIBILIDAD DE ALIMENTOS A NIVEL NACIONAL CONSTITUYE UN PROBLEMA

#### 2.1.1. LAS OFERTAS DE ALIMENTOS HAN DECLINADO Y SON INADECUADAS

En el Perú la oferta alimentaria inadecuada ha sido un problema constante. A lo largo de las tres últimas décadas, por ejemplo, solamente en tres oportunidades (en cuatro de acuerdo a los estimados del Ministerio de Agricultura) las calorías per cápita han aumentado por encima del nivel de las 2,300

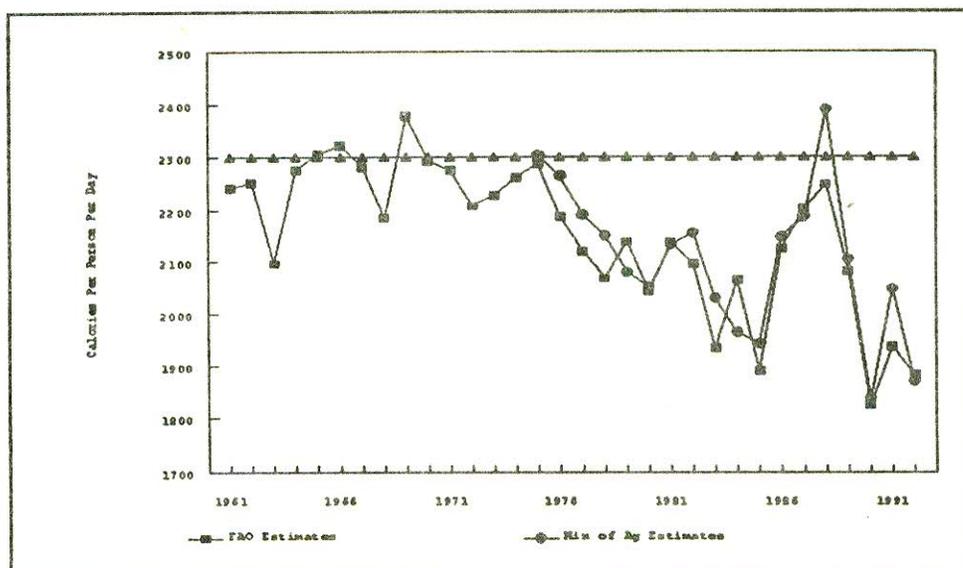


FIGURA 2.1: TENDENCIAS DE LOS SUMINISTROS DE ALIMENTOS

calorías por persona y por día (uno de los puntos de corte para calificar a un país como deficitario en alimentos, elegible para los programas de donaciones bajo el Título III de la Ley Pública 480) (ver Figura 2.1).

La primera indicación de que un país está atravesando serios problemas de seguridad alimentaria, es cuando la oferta total de alimentos resulta insuficiente para proporcionar a todos, los alimentos suficientes para una vida saludable, aún en el caso improbable de que los alimentos fuesen divididos equitativamente entre todos los miembros de la población. Desde una perspectiva de seguridad alimentaria de nivel nacional, el problema de la falta de disponibilidad alimentaria en el Perú, ha sido particularmente grave a mediados de los años ochenta, y principios de los noventa cuando los niveles de calorías per capita descendieron por debajo de las 2,000 calorías por persona y por día (1983-1985 y 1990-1992). Las razones de la deficiente situación del Perú respecto de la disponibilidad de alimentos, incluyen bajos niveles de productividad agrícola, sequías, violencia en las áreas rurales con abandono de las tierras agrícolas, escasez de divisas, y, quizás lo más

importante, los bajos niveles en la demanda efectiva de alimentos por parte de los pobres del Perú.

### 2.1.2. SE HA DETERIORADO LA DIVERSIDAD EN LA DIETA NACIONAL

A lo largo de los años también se ha deteriorado la diversidad de la dieta peruana; la composición de la dieta, por ejemplo, ha variado cambiando las proteínas de origen animal por los carbohidratos, y convirtiendo los cereales en la fuente más importante de calorías en el país. La dependencia en un limitado número de alimentos como fuentes principales de nutrientes, no es recomendable desde un punto de vista nutricional. Esto convierte a los hogares pobres al igual que al país en su conjunto, en más vulnerables a la inseguridad alimentaria debido a que la oferta alimentaria corresponde ahora a un número más reducido de productos.

### 2.1.3. LA PRODUCCION DE ALIMENTOS PER CAPITA HA DECLINADO

El valor de la producción de alimentos per capita se estancó durante los años sesenta y desde comienzo de los setenta ha venido declinando de manera constante (ver la Figura 2.2). La producción de cereales tampoco tuvo éxito en mantenerse a la par con el ritmo del crecimiento demográfico

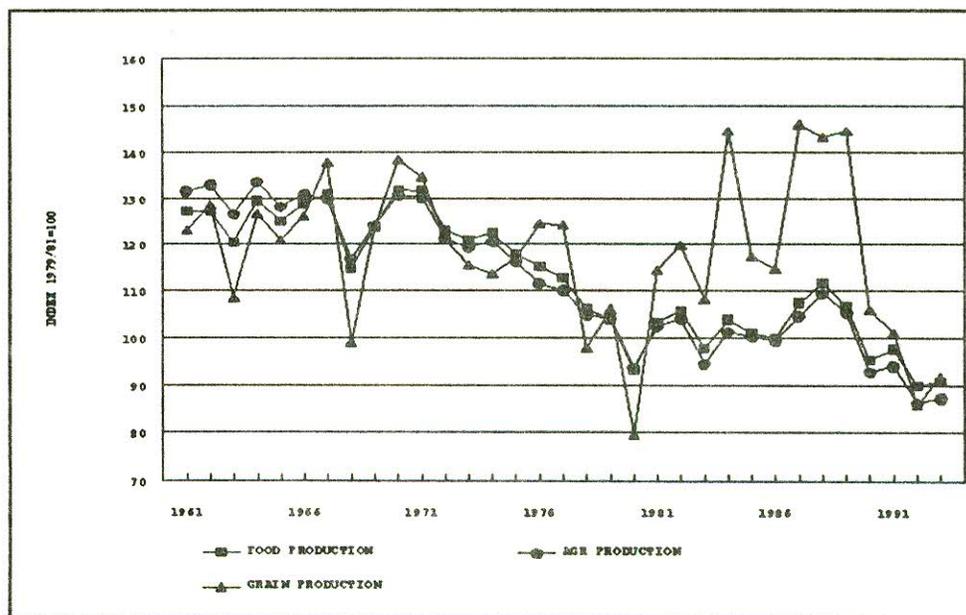


FIGURA 2.2: TENDENCIAS EN LA PRODUCCION AGRICOLA Y ALIMENTARIA PER CAPITA

durante la mayor parte de las tres últimas décadas. La producción de cereales se incrementó substancialmente de mediados a finales de la década de los años ochenta, en respuesta a importantes subsidios. Sin embargo, una vez eliminados estos subsidios el valor per capita de la producción de cereales retornó a su tendencia declinante en el largo plazo. El enorme incremento de la producción arrocera en el año 1994, indica que el sector agrícola puede estar finalmente respondiendo al nuevo entorno económico creado por las reformas de estabilización económica y ajuste estructural del actual gobierno.

#### 2.1.4. SE HA INCREMENTADO LA DEPENDENCIA EN LA IMPORTACION DE ALIMENTOS, INCLUYENDO LA ASISTENCIA ALIMENTARIA

Uno de los resultados del declive en la producción ha sido una mayor dependencia en las importaciones a fin de poder atender las necesidades alimentarias internas. Las importaciones de cereales, en particular, se han incrementado de manera substancial, de aproximadamente 30 por ciento del total de la oferta de cereales en los años sesenta, a más del 60 por ciento en 1992 (ver Figura 2.3).

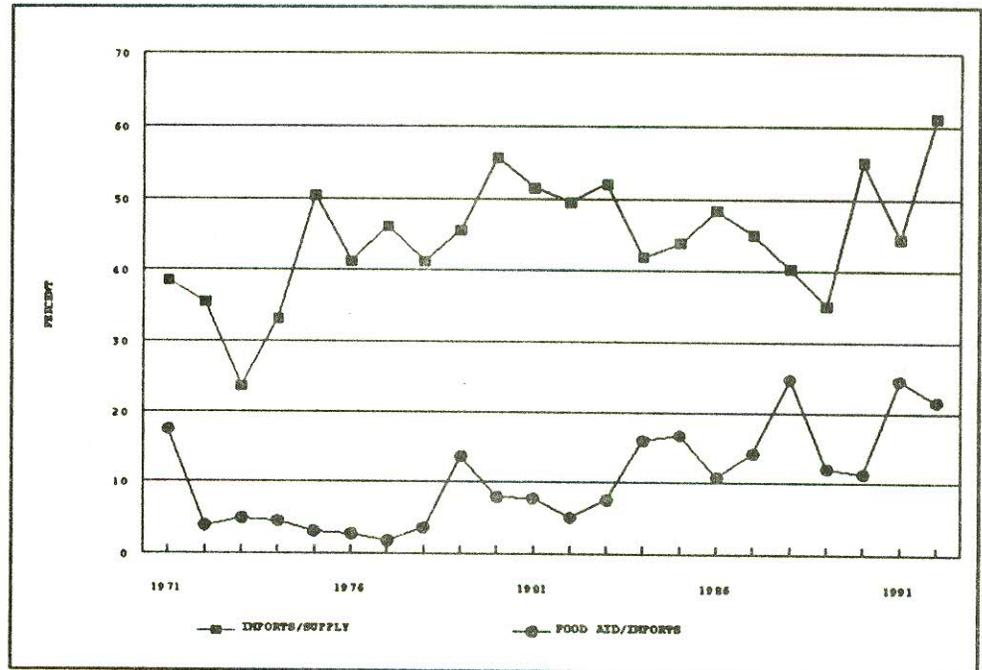


FIGURA 2.3: TENDENCIAS EN LAS IMPORTACIONES DE CEREALES

Los declives en la producción interna no constituirían problema si el Perú tuviera la capacidad de importar alimentos comercialmente. En realidad, la combinación de políticas económicas erradas y la ocurrencia periódica de desastres de la naturaleza han hecho que el Perú se vuelva muy dependiente de las donaciones alimentarias para atender sus necesidades internas. Las importaciones concesionales de cereales se han hecho muy importantes, habiendo aumentado de un promedio del 6 por ciento del total de las importaciones en la década de los setenta, a más del 20 por ciento a principios de los noventa.

No es necesario que el Perú tenga que producir el íntegro de los alimentos que requiere para asegurar la seguridad alimentaria de su población. En otras palabras, la autosuficiencia alimentaria no es imprescindible para lograr la seguridad alimentaria; tampoco constituye un objetivo realista al cual el Perú debiera aspirar. Tampoco resulta la auto-suficiencia agrícola imprescindible para la seguridad alimentaria. No existe ninguna razón que impida al Perú pagar sus importaciones alimentarias con las divisas generadas por sus exportaciones agrícolas. El problema reside en que el Perú no ha obtenido la

rentabilidad suficiente de sus exportaciones agrícolas y no-agrícolas para solventar tales importaciones. El valor de las importaciones agrícolas del país -la mayor parte de las cuales están constituídas por alimentos- ha superado de modo significativo el valor de sus exportaciones agrícolas desde el año 1981 (ver Figura 2.4), y su balanza comercial global ha sido negativa durante más años de los que ha sido positiva en el curso de la última década.

Al contrario de la autosuficiencia alimentaria, la autodependencia alimentaria es un objetivo razonable al cual el Perú puede aspirar. No existe razón alguna que impida al Perú ser capaz de solventar las importaciones alimentarias que pudiera necesitar, particularmente las importaciones de cereales, si el gobierno facilitara un marco de apoyo económico y de estabilidad necesario para un crecimiento económico de ancha base. En consecuencia la

cuestión importante respecto de la ayuda alimentaria no es cuándo se podrá comenzar a reemplazar las donaciones de alimentos mediante la producción interna, sino cuándo podrá la economía desarrollarse lo suficientemente para generar las divisas suficientes --tanto de las exportaciones agrícolas y no-agrícolas-- como para que las importaciones concesionales puedan ser reemplazadas tanto por un incremento de la producción interna como de las importaciones comerciales.

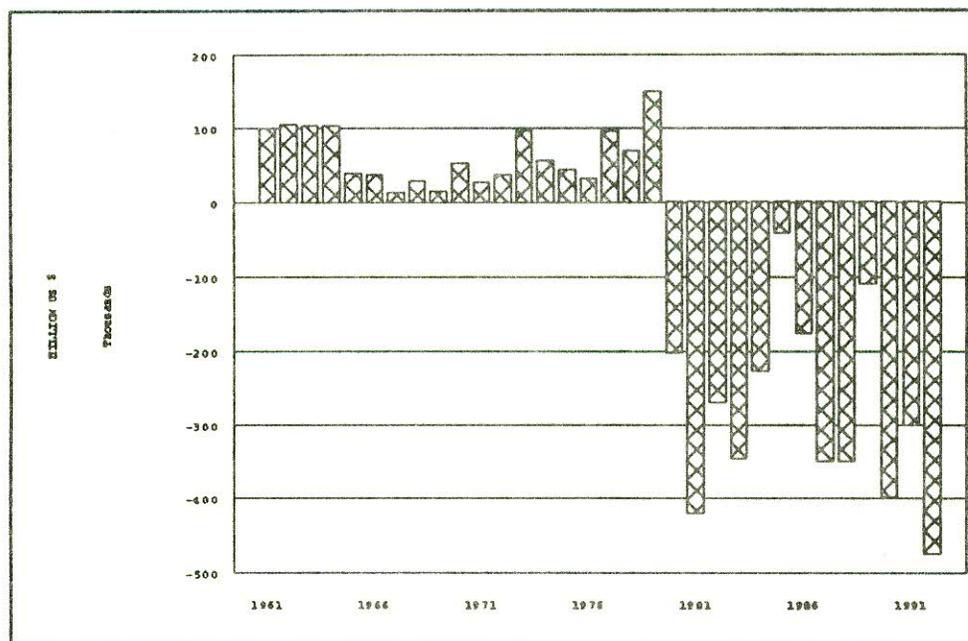


FIGURA 2.4: CAMBIOS EN LA BALANZA COMERCIAL AGRICOLA

la economía desarrollarse lo suficientemente para generar las divisas suficientes --tanto de las exportaciones agrícolas y no-agrícolas-- como para que las importaciones concesionales puedan ser reemplazadas tanto por un incremento de la producción interna como de las importaciones comerciales.

## 2.2. LA POBREZA CRONICA SIGNIFICA QUE LA FALTA DE ACCESO A LOS ALIMENTOS CONSTITUYE UN PROBLEMA POR RESOLVER

La pobreza o la falta de poder adquisitivo a nivel de los hogares, es la causa fundamental de la inseguridad alimentaria en el Perú. Y la raíz de la causa de la pobreza en el Perú es la baja productividad la que a su vez, refleja una inadecuada inversión en capital humano y material, y políticas e instituciones públicas mal desarrolladas.

La pobreza contribuye a la inseguridad alimentaria restringiendo el acceso de la gente a los volúmenes y calidad de alimentos que necesitan para desarrollar vidas productivas y saludables. La pobreza impide además, el acceso de las familias a servicios tales como: de salud, de agua y desagüe, y de educación, los cuales contribuyen igualmente a la seguridad alimentaria --por ejemplo, ayudando a mejorar la utilización biológica de los alimentos, en el corto, mediano y largo plazo.

En última instancia, la pobreza y la falta de poder adquisitivo son también la causa de los bajos niveles de disponibilidad alimentaria en el Perú. Si las familias pobres del Perú, tuvieran el suficiente poder adquisitivo para traducir sus necesidades nutricionales a una demanda efectiva de alimentos, la producción interna de alimentos aumentaría, o se podrían utilizar las divisas para solventar las importaciones de los alimentos necesarios para compensar la brecha entre la producción interna y las necesidades alimentarias globales.

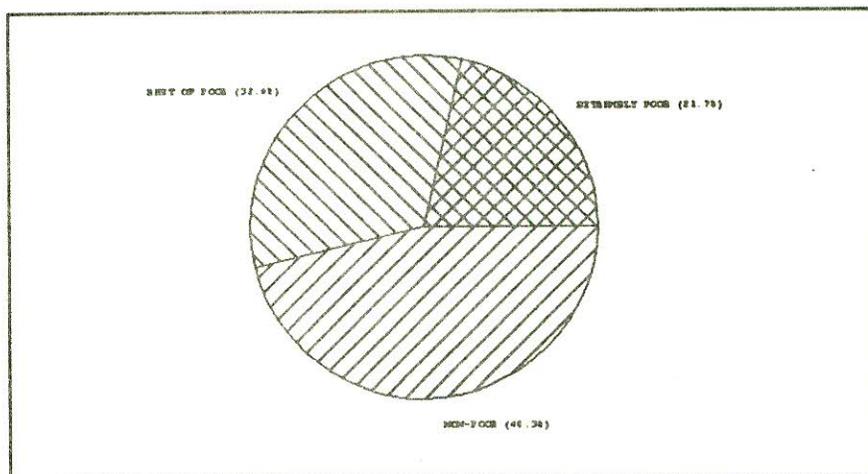


FIGURA 2.5: EXTENSION DE LA POBREZA EN EL PERU DURANTE 1991.

### 2.2.1. LA POBREZA ESTA AMPLIAMENTE EXTENDIDA

En el Perú la pobreza está muy extendida. La evidencia más reciente de esta realidad procede de una encuesta apoyada por el BANCO MUNDIAL en 1991. La muestra se tomó de un universo de aproximadamente 16 millones de personas que viven en Lima, en otras áreas urbanas de la costa y en áreas urbanas y rurales en la sierra). Al momento de la encuesta, se estimó que 8.6 millones de personas, es decir el 54 por ciento de la población encuestada, vivía aún en condiciones de pobreza; es decir, incapaces de tener acceso a los niveles mínimos de alimentación, educación, salud y vivienda. De este grupo, se estima que aproximadamente 3.5 millones de personas - o una quinta parte de la población encuestada - vivían en condiciones de extrema pobreza; es decir, demasiado pobres para poder solventar siquiera una canasta básica de alimentos (ver la Figura 5.).

### 2.2.2. LA POBREZA CONSTITUYE UN PROBLEMA CRONICO

La pobreza ampliamente extendida no es un problema nuevo para el Perú. A pesar de que sólo se dispone de estadísticas confiables para las dos últimas décadas, el problema ha

existido durante años. El análisis más reciente sobre la pobreza en el Perú, procede de un estudio realizado por la Comisión Económica para América Latina (ECLAC), como parte de un análisis más amplio sobre las tendencias de la pobreza en todo el hemisferio entre 1970 y 1986. Al igual que el análisis de la pobreza realizado en 1991 por el BANCO MUNDIAL, la ECLAC basó sus conclusiones en los datos obtenidos en encuestas de hogares. También realizaron estimados en dos líneas de pobreza. La primera línea de pobreza que fue utilizada para estimar el número de quienes sufrían de extrema pobreza, se basó en el costo de una canasta de alimentos de un país específico, que cumplía con los requerimientos energéticos y proteicos establecidos internacionalmente. Posteriormente esta línea fue reestructurada para tomar en consideración los necesarios gastos no-alimentarios. Los hogares cuyos gastos estuvieran por debajo de este nivel fueron clasificados como hogares pobres.

A pesar de que los estimados de los análisis del BANCO MUNDIAL y de la ECLAC, no son estrictamente comparables entre sí (las líneas de pobreza construidas son distintas y la cobertura geográfica del análisis del BANCO MUNDIAL es más limitada), ambos son mostrados en la Figura 2.6. Los resultados del análisis de la

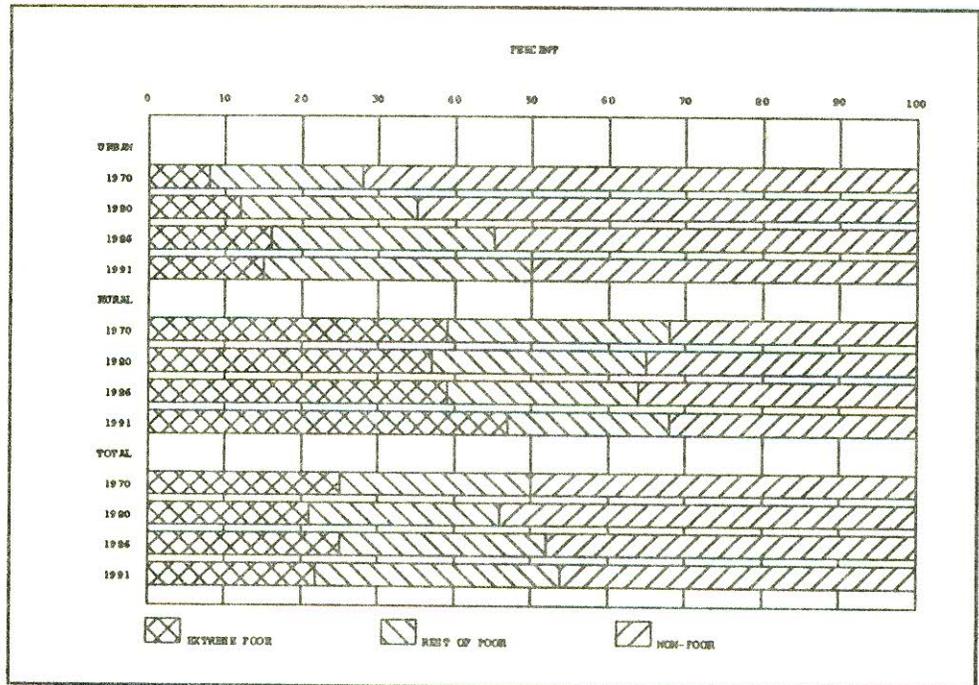


FIGURA 2.6: NIVELES DE POBREZA EN EL PERU EN 1970, 1980, 1986, Y 1991.

ECLAC son similares de aquellos del BANCO MUNDIAL, en cuanto ambos estiman que el 50 por ciento o más de la población peruana en 1991, vivía en condiciones de pobreza, al igual que durante los años setenta y ochenta. De acuerdo al estudio de la ECLAC, el porcentaje de hogares en condiciones de pobreza disminuyó durante los setenta, tanto a nivel global del país como en las áreas rurales. Sin embargo, entre 1980 y 1986, estos logros se borraron por completo. El análisis del BANCO MUNDIAL indica que tanto la pobreza global como en las áreas rurales, se incrementó aún más entre 1986 y 1991. La

pobreza urbana, de otro lado, aumentó de modo substancial tanto durante la década de los setenta como de los ochenta, a medida que se producía una migración cada vez mayor de los pobres del campo hacia los centros urbanos más importantes, especialmente Lima.

### 2.2.3. LA POBREZA, ESPECIALMENTE LA POBREZA EXTREMA, SE ENCUENTRA CONCENTRADA EN LAS AREAS RURALES

Desde la perspectiva de seguridad alimentaria, quienes padecen de extrema pobreza son los más importantes, ya que por definición, se trata de las personas que más probablemente carecen de dietas adecuadas. La extrema pobreza ha sido y sigue siendo principalmente un problema de carácter rural.

Tanto los análisis de la ECLAC como del BANCO MUNDIAL, indican que la incidencia de la extrema pobreza ha sido y continua siendo mucho más elevada en las áreas rurales del país. De acuerdo a los análisis de la ECLAC, por ejemplo, aproximadamente el 40 por ciento de la población rural vivía en condiciones de extrema pobreza durante los años setenta y ochenta; más del doble en condiciones de

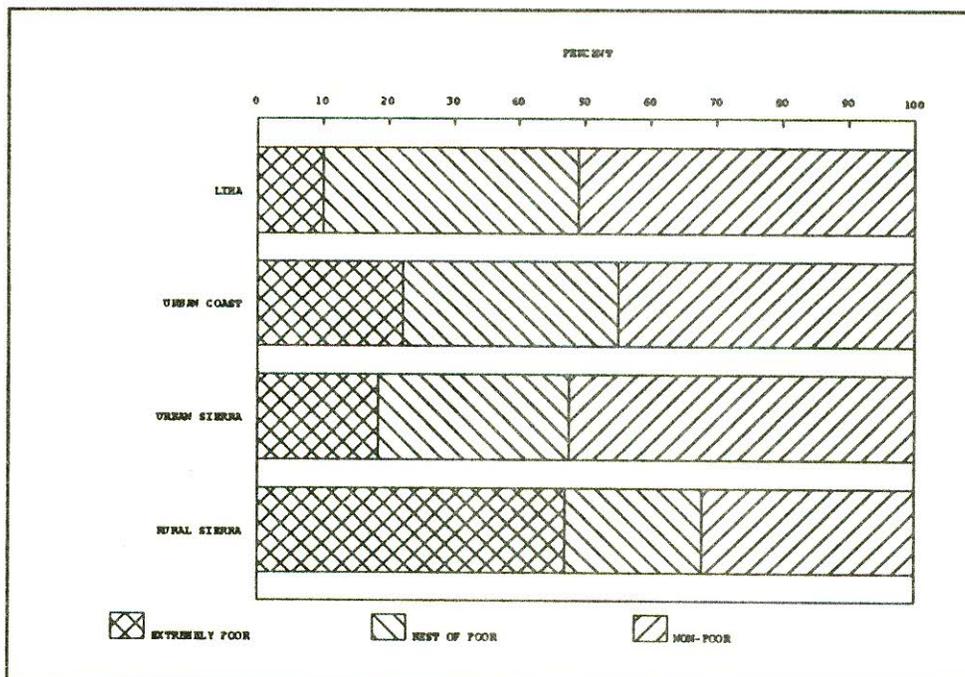


FIGURA 2.7: INCIDENCIA DE LA POBREZA EN REGIONES CLAVES EN 1991.

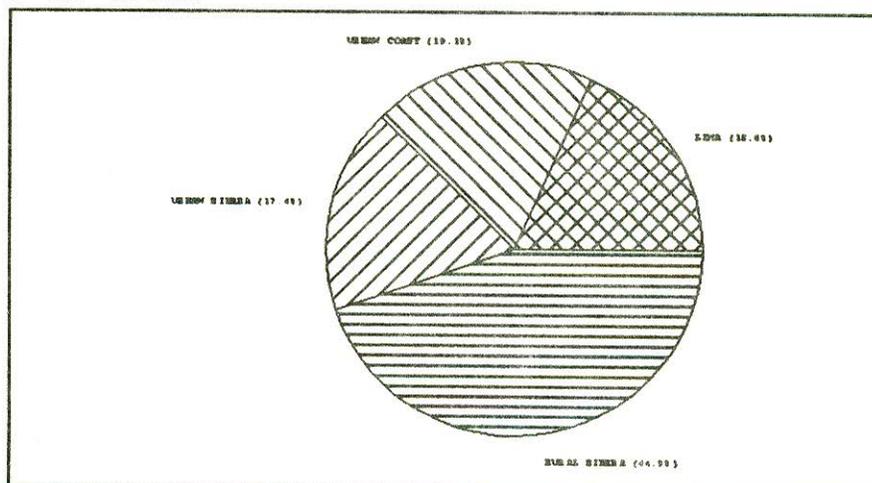


FIGURA 2.8: DISTRIBUCION DE LOS EXTREMADAMENTE POBRES Y ALIMENTARIAMENTE INSEGUROS (3.5 millones de personas)

extrema pobreza en las áreas urbanas del país (ver la Figura 2.6). De acuerdo a los análisis del BANCO MUNDIAL, las áreas rurales de la sierra se constituyeron en la región más afectada tanto por la pobreza como por la extrema pobreza: se estima que en 1991, dos tercios de los hogares rurales de la sierra eran pobres, y el 47 por ciento de éstos vivía en extrema pobreza (ver Figura 2.7). En contraste con lo anterior, en 1991 únicamente el 10 por ciento de los hogares en Lima se ubicaba dentro de la categoría de extrema pobreza, representando la mitad del porcentaje correspondiente a los hogares urbanos en la costa y en la sierra.

La Figura 2.8 nos presenta una forma aún distinta de mirar los resultados de la encuesta de 1991. La extrema pobreza está fuertemente concentrada en una región: de todos los extremadamente pobres en el Perú en 1991, el 45 por ciento -- o casi 1.6 millones de personas -- vivía en áreas rurales de la sierra. Los pobres, que no eran extremadamente pobres, de una parte, se encontraban predominantemente concentrados en Lima. No obstante ser Lima, el área del país menos afectada por la pobreza en términos relativos, es tan grande que se estima que el 37 por ciento de todos los peruanos pobres -- aproximadamente 3.2 millones de personas-- vivía en el area metropolitana de Lima-Callao en 1991.

#### 2.2.4. LA POBREZA, ESPECIALMENTE LA POBREZA EXTREMA, SE ENCUENTRA CONCENTRADA EN LA POBLACION NO HISPANO-PARLANTE

La pobreza es igualmente un problema enorme para quienes no son hispano-parlantes en el Perú, incluyendo a quienes hablan quechua, aymara y otras lenguas nativas. Más de tres cuartas partes de la población no hispano-parlante es pobre (79%), y el 55% sufre de pobreza extrema (ver Figura 2.9). Quienes no hablan español sufren de índices de pobreza más elevados que los hispano-parlantes. Ellos tienen una y media veces más probabilidades de llegar a ser extremadamente pobres. Como consecuencia, a pesar de que la población no hispano-parlante representa

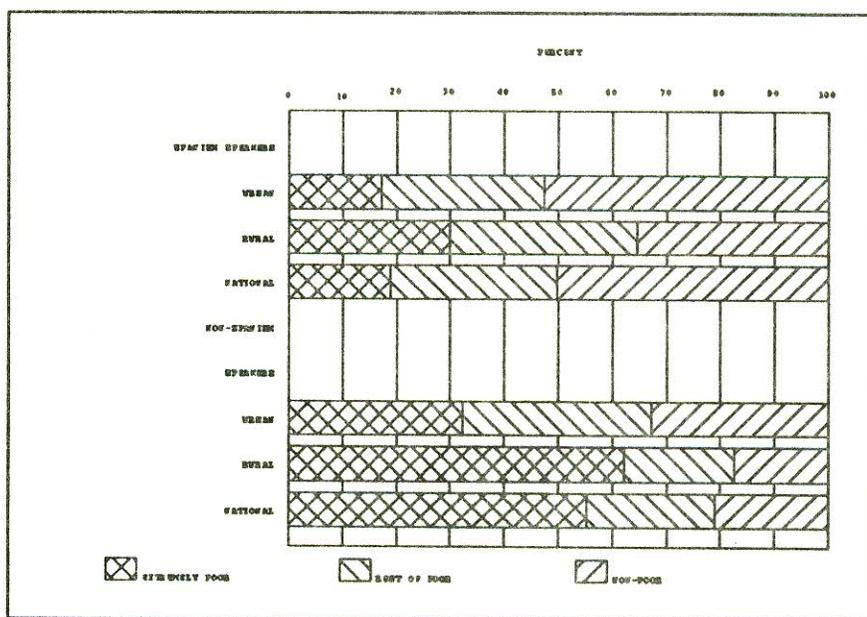


FIGURA 2.9: INCIDENCIA DE LA POBREZA EN LOS HOGARES NO-HISPANO E HISPANO-PARLANTE.

solamente el 11 por ciento del total de la población, ésta comprende al 19 por ciento de los pobres y al 27 por ciento de quienes sufren de pobreza extrema.

A pesar de que un porcentaje significativo de quienes no hablan español en el Perú, vive en las áreas rurales, no son pobres únicamente debido al lugar donde viven. Una comparación de los ingresos per cápita promedio de la encuesta realizada en 1991, muestra que el ingreso promedio de los hispano-parlantes es significativamente superior de aquel de quienes no hablan español. Esto demuestra también que los no hispano-parlantes del campo tienen 1.3 veces más probabilidades de llegar a ser pobres que quienes sí hablan español en el medio rural, y el doble de probabilidades de descender a condiciones de extrema pobreza.

### 2.2.5. LA EXTREMA POBREZA, ESPECIALMENTE EN LAS AREAS RURALES, SE VE EXACERBADA POR LA FALTA DE ACCESO A LOS SERVICIOS BASICOS

La mayoría de peruanos que sufren de pobreza extrema, no sólo carecen de ingresos dinerarios (efectivo), sino además de acceso a servicios básicos importantes, tales como agua, salubridad y educación.

Por lo demás, la falta de acceso a los servicios básicos al igual que la pobreza extrema, constituyen en lo esencial, problemas de carácter rural. La Figura 2.10 proporciona información sobre quienes viven en extrema pobreza, indicando cuántas personas carecen de acceso a uno o más servicios básicos (educación, agua, salubridad), lo mismo que quienes carecen de ingresos en efectivo (o su equivalente en especies).

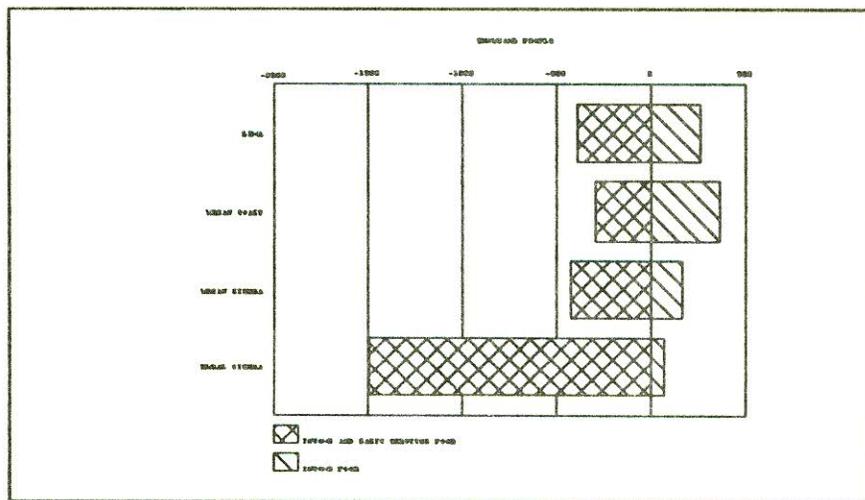


FIGURA 2.10: DISTRIBUCION DE HOGARES EN EXTREMA POBREZA DE ACUERDO A LA NATURALEZA DE SU POBREZA (SERVICIOS BASICOS E INGRESOS) Y A LA REGION GEOGRAFICA

También se indican las áreas del país en dónde se encuentran concentrados los extremadamente pobres y quienes se encuentran privados de acceso a servicios básicos. El mayor número de quienes viven en extrema pobreza corresponde largamente a quienes viven en las áreas rurales de la sierra, y la gran mayoría - aproximadamente 1.5 millones de personas- carece de acceso tanto a los servicios básicos como también de ingresos.

En realidad, el problema del acceso de los hogares rurales y de aquellos en extrema pobreza a los servicios básicos, se aprecia por doquier. Por ejemplo, la Encuesta sobre Niveles de Vida realizada en 1991 indica que alrededor de dos tercios de las cabezas de familia de hogares en extrema pobreza apenas si ha cursado la escuela primaria, en contraste con alrededor de un tercio en los hogares considerados no-pobres. En la población pobre de las áreas rurales de la sierra, la proporción se eleva a casi el 75% (ver Cuadro 2.1). De modo similar, se estima que apenas algo más de la mitad de los hogares en extrema pobreza tenía acceso a los sistemas públicos de agua potable, comparado con el 80 por ciento de los hogares en todo el país. El resto de quienes sufrían de extrema pobreza, dependía de pozos artesianos o de los ríos/arroyos (ver Cuadro 2.2). Resulta interesante comprobar que los extremadamente pobres que sí tenían acceso a los sistemas públicos de agua potable parecían verse más afectados por restricciones en los mismos que otros sectores de la población. En las áreas rurales de la sierra menos de la mitad de la población tenía acceso a un sistema público de agua potable, comparado con un 90 por ciento en otras áreas. Se estima que menos del 30 por ciento de los extremadamente pobres han tenido acceso a servicios de alcantarillado comparados con algo más del 60 por ciento del total de la población. El resto utilizaba letrinas (30%) o carecía totalmente de tales servicios (30 por ciento). En las áreas rurales de la sierra el magro acceso de la población a los servicios públicos de alcantarillado --ocho por ciento-- resulta particularmente impactante. Asimismo, los extremadamente pobres utilizaban el petróleo, el gas o el kerosene para el alumbrado con mayor frecuencia que los hogares mejor acomodados, más proclives al uso de la electricidad.

**CUADRO 2.2: DISTRIBUCION DE SERVICIOS PUBLICOS A LOS POBRES EN 1991  
(Porcentaje de hogares)**

TIPO DE SERVICIO	EN EXTREMA POBREZA	POBRES	TOTAL	AREAS RURALES SIERRA
<b>FUENTES DE AGUA POTABLE</b>				
Pública	55	70	80	43
Pozos	26	14	8	23
Ríos/arroyos	14	9	7	32
Camiones-cisterna	1	4	3	2
Otras	4	3	2	2
<b>HORAS DE SUMINISTRO PUBLICO DE AGUA POTABLE A LOS HOGARES</b>				
1-3 horas/día	21	18	15	14
4-6 horas/día	15	14	12	11
7-12 horas/día	17	21	20	8
13 or más horas/día	47	47	52	67
<b>SALUBRIDAD</b>				
Servicios públicos	28	49	63	8
Pozos sépticos	4	5	4	6
Letrinas	40	23	17	49
Ninguna	29	23	17	49
<b>FUENTE DE ALUMBRADO</b>				
Electricidad	49	71	81	31
Gas/Petroleo/Kerosene	44	24	16	61
Velas/Ninguna/Otras	7	6	4	10
<b>COMBUSTIBLES PARA COCINAR</b>				
Electricidad	1	1	3	0
Gas	4	14	28	1
Kerosene	39	51	45	7
Carbón/Ninguno/Otros	7	4	2	8
Leña	49	30	22	84

FUENTE: Encuesta sobre niveles de vida del Banco Mundial realizada en 1991.

## 2.2.6. LOS POBRES DEL CAMPO DEPENDEN DE LA AGRICULTURA

Los peruanos en pobreza extrema dependen más de la agricultura para su subsistencia, que de cualquier otra actividad económica: se estima que en 1991 la principal ocupación de más del 40 por ciento de los cabezas de familia de hogares en extrema pobreza era la agricultura. De este porcentaje el 27 por ciento laboraba como agricultores independientes y el 14 por ciento lo hacía como trabajadores agrícolas sin tierras. El fuerte vínculo entre la agricultura y la pobreza apunta a la necesidad de buscar fórmulas

**CUADRO 2.3: PROPIEDAD DE TIERRAS AGRICOLAS EN AREAS RURALES DE LA SIERRA.**

	POBRES	NO-POBRES	TOTAL
<b>TIERRAS PARA TODO CULTIVO:</b>			
Familias propietarias de tierras (%)	81.6	84.1	82.5
Tierras/per capita sólo en familias propietarias de tierras	0.34	0.69	0.45
<b>TIERRAS IRRIGADAS:</b>			
Familias propietarias de tierras (%)	36.0	48.7	40.2
Tierras/per capita sólo en familias propietarias de tierras	0.24	0.29	0.26
NOTA: Distribución de la población rural de la sierra.	67.8	32.2	100.0

FUENTE: Encuesta sobre niveles de vida de 1991.

que permitan elevar el nivel de ingresos de los hogares campesinos. La Encuesta sobre Niveles de Vida de 1991 indica que no existe virtualmente ninguna diferencia en los porcentajes de hogares pobres y no-pobres que poseen tierras (ver Cuadro 2.3). Existe, sin embargo, una diferencia significativa en cuanto a la cantidad y calidad de las tierras en propiedad. Los pobres poseen aproximadamente el 50 por ciento de las tierras de cultivo que poseen los no-pobres. Además, resulta menos probable que los pobres posean tierras bajo riego, comparados con cerca del 50 por ciento en el caso de los no-pobres. Asimismo, los ingresos de los pobres del campo se ven afectados por los productos que cultivan. La mayoría de hogares campesinos pobres en la sierra produce papas, cebada y trigo. Los productos agrícolas producidos por una proporción más grande de campesinos pobres que por los no-pobres incluyen la cebada, la papa, la oca, y el olluco. Por el contrario el maíz amarillo duro y el arroz son productos cultivados por una proporción más amplia de campesinos no-pobres. El trigo y el maíz amiláceo son cultivados casi en la misma proporción por los campesinos pobres y por los no-pobres. Por último, el empleo fuera del ámbito agrícola es también de gran importancia para los hogares pobres de las áreas rurales de la sierra, dada la escasa cantidad de tierras y los bajos índices de productividad en la agricultura.

### 2.2.7. LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS AFECTAN TAMBIEN EL ACCESO A LOS MISMOS

Los precios de los alimentos son importantes también debido a que éstos representan una proporción considerable de los gastos que los pobres deben afrontar. Según los datos de la encuesta de 1991, los productos que responden a la proporción más importante de los gastos de los hogares pobres y en extrema pobreza, son: arroz, pan, azúcar, tubérculos, y carnes. El consumo de la propia producción es significativo --ligeramente por encima del cincuenta por ciento del valor del consumo familiar-- solamente entre los hogares pobres y extremadamente pobres de las áreas rurales de la sierra. En consecuencia, aún la gente más pobre del Perú, depende en gran medida de los mercados para obtener sus alimentos básicos. Los productos de su propia producción que representan la mayor proporción de su consumo son: pollo (90%) y productos lácteos, tubérculos, carnes, hortalizas y huevos (70% al 80%). Sólo existen diferencias marginales en los patrones de "auto-consumo" de los pobres y extremadamente pobres. En consecuencia en el caso de estos productos, muchos de los pobres y extremadamente pobres del Perú estarían aislados de las variaciones en los precios de mercado. Los pobres, sin embargo, se beneficiarían de la caída en los precios del trigo, arroz, y azúcar resultantes de una menor protección efectiva de estos cultivos.

*En resumen, la incidencia de la extrema pobreza en las áreas rurales de la sierra y en la población no hispano-parlante del Perú, es responsable en gran medida de la incidencia de la extrema pobreza a nivel nacional. Esto implica que los programas diseñados para el alivio de la pobreza y de la inseguridad alimentaria entre los extremadamente pobres, deberían estar orientados a las áreas rurales de la sierra y a sectores de la población no-hispano parlante. Estos grupos sufren no solamente de niveles de ingresos muy bajos, sino además tienen muy limitado acceso a la infraestructura y a servicios públicos tales como la educación y los servicios de agua y saneamiento ambiental. Las mejoras en cuanto al acceso, especialmente a las oportunidades económicas productivas y a la educación, resultan esenciales para reducir sus niveles de pobreza.*

### 2.2.8. LA POBREZA SIN CONSIDERAR LA POBREZA EXTREMA, ES MAS DE CARACTER URBANO Y MENOS UN PROBLEMA DE ACCESO A LOS SERVICIOS BASICOS

La mayoría de hogares pobres que no son extremadamente pobres, parecieran tener un acceso relativamente bueno a los servicios públicos, incluida la educación. El acceso a dichos servicios básicos, que puede apreciarse en resumen en la Figura 2.11, es muy diferente del acceso que los hogares en extrema pobreza tienen a los servicios básicos, resumidos paralelamente en la Figura 2.10. A diferencia de los hogares en extrema pobreza, los hogares pobres no solamente están concentrados en Lima, sino además son pobres debido en gran medida a que sus miembros trabajan en empleos mal remunerados, o de baja productividad, o debido a que se encuentran desempleados. Para elevar sus ingresos por sobre el nivel de pobreza se requiere la creación de un mayor número de

empleos productivos. Además, teniendo en cuenta que éste es un grupo con un nivel de educación más elevado del que corresponde a los hogares en extrema pobreza, también se encuentra mejor preparado para obtener las ventajas de más y mejores oportunidades de empleo, como resultado de una continuidad en el programa de reformas económicas.

### 2.3. LA UTILIZACION DE LOS ALIMENTOS ES TAMBIEN DEFICIENTE

#### 2.3.1. LA DESNUTRICION CRONICA CONSTITUYE UN PROBLEMA GRAVE

La manera más directa de medir la utilización de los alimentos, es a través del estado nutricional (ver Nota al final del capítulo, que proporciona información sobre las alternativas para medir el estado nutricional). El estado nutricional puede indicar si las personas vienen consumiendo la cantidad y calidad adecuada de alimentos.

Esto también constituye un indicador en el sentido de si los cuerpos de las personas están, biológicamente, en capacidad de absorber los nutrientes disponibles, que es la razón por la cual un estado de salud deficiente pueda ser el resultado de un mal estado nutricional, no obstante la presencia de niveles adecuados de disponibilidad alimentaria.

Según los datos más recientes de información nacional (DHS, o ENDES 1991-1992), más de una tercera parte (36.5%) de los niños por debajo de los cinco años de edad, sufre de desnutrición (es decir, son demasiado pequeños para su edad) (ver la Figura 2.12). Cerca del diez por ciento sufre de desnutrición (que también puede ser considerada como desnutrición general). Solamente el uno por ciento sufre de desnutrición aguda (es decir, de desgaste físico). Estos resultados indican que el problema nutricional en el Perú, es fundamentalmente la desnutrición crónica; es decir, los traumatismos nutricionales sufridos durante los primeros años de vida que han producido retrasos en el crecimiento, de los cuales quienes se ven afectados, jamás logran recuperarse plenamente. El Perú, al igual

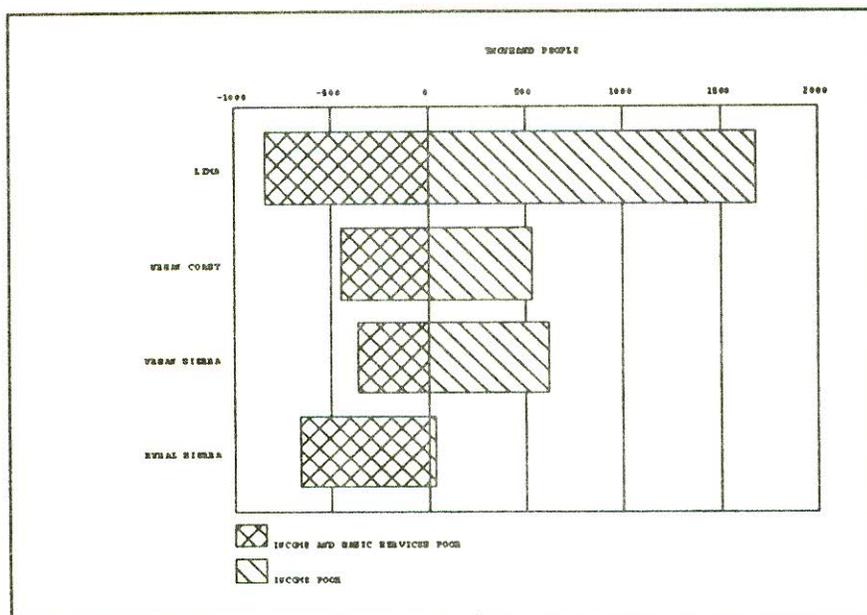


FIGURA 2.11: DISTRIBUCION DE HOGARES POBRES SEGUN LA NATURALEZA DE SU POBREZA (SERVICIOS BASICOS E INGRESOS) Y POR REGION GEOGRAFICA

que otros países con altos índices de desnutrición crónica, está lleno de niños regordetes que tienen muy poca talla para su edad. En otras palabras, a pesar de que estos niños puedan recibir las suficientes calorías luego del período crítico de la ablactancia, no existe una "recuperación del crecimiento" adecuada para compensar las privaciones de las cuales han sido objeto durante dicho período de ablactancia. Ellos crecen hasta llegar a ser adultos de baja estatura, aún cuando durante su adultez pudieran llegar a ser corpulentos.

La baja incidencia de desnutrición aguda indica que la falta de alimentos no constituye un problema importante a nivel nacional, a pesar de que obviamente sí lo es para las personas afectadas. Ciertamente, los niños con desnutrición aguda están expuestos a un alto riesgo de mortalidad durante episodios de desgaste físico.

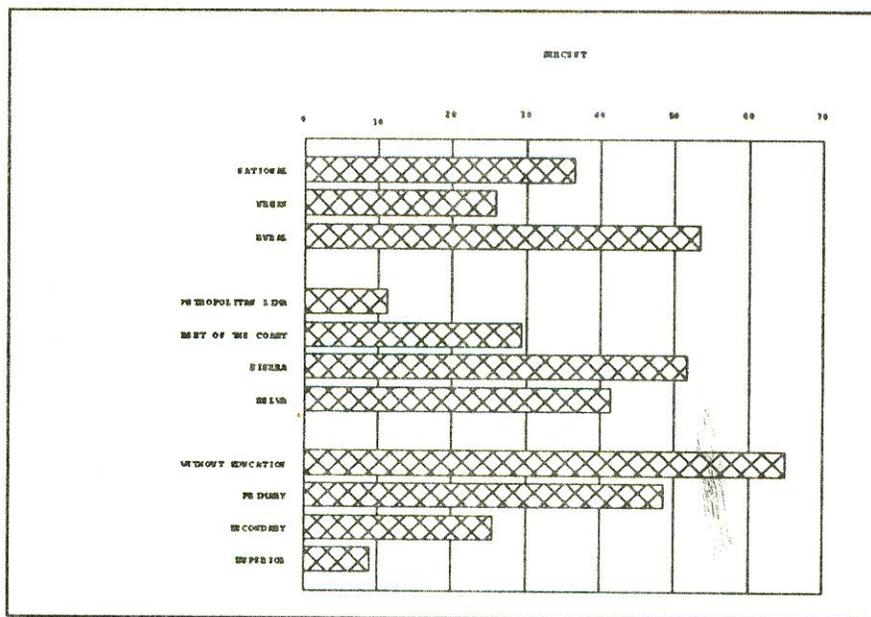


FIGURA 2.12: INCIDENCIA DE LA DESNUTRICION CRONICA EN NIÑOS MENORES DE CINCO AÑOS DE EDAD Y NIVELES DE EDUCACION DE LOS CABEZAS DE FAMILIA SEGUN REGIONES.

### 2.3.2. LA DESNUTRICION CRONICA ES MAS GRAVE EN LAS AREAS RURALES Y EN LA SIERRA

De acuerdo a los resultados de la Encuesta 1991/1992, los niños que vivían en las áreas rurales y en la sierra, tienen muchas mayores probabilidades de sufrir de desnutrición crónica que aquellos niños que viven en Lima. En 1991, más del 50 por ciento de los niños que vivían en áreas rurales (53.4 por

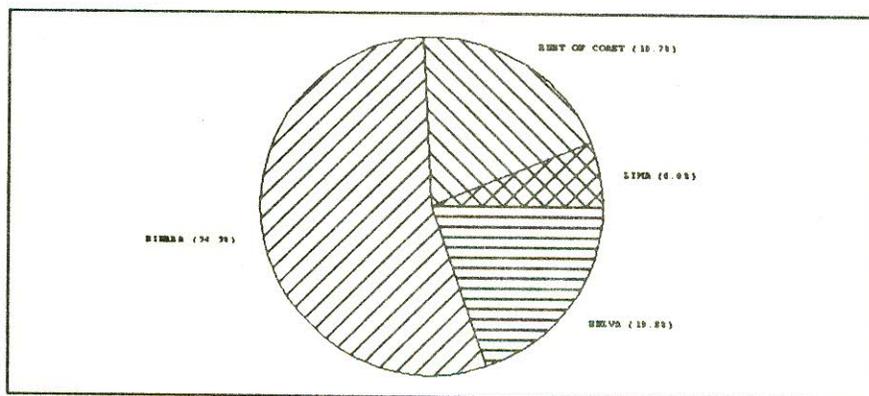


FIGURA 2.13: DISTRIBUCION DE LOS NIÑOS CON DESNUTRICION CRONICA

ciento) y más de la mitad de los niños en la sierra (51.6 por ciento) sufrían de desnutrición crónica. En Lima, la cifra alcanzaba el 11.2 (ver Figura 2.12). Para expresarlo de otro modo, de todos los niños peruanos que se encontraban en desnutrición crónica, más de la mitad vivía en la Sierra, en tanto que solamente el 6 por ciento vivía en Lima (ver Figura 2.13).

Teniendo en cuenta que los niños no llegan a recuperar la estatura perdida durante sus años formativos, la información obtenida recientemente de un censo de las estaturas de niños escolares, podría ser ilustrativa sobre la distribución de los niños crónicamente desnutridos en todo el país. Esta información, recogida en 1993, indica que los dos departamentos con mayor número de casos de niños con atrofia de crecimiento eran Cajamarca (con el 10.8 por ciento de todos los niños con enanismo en el país) y Lima (con el 8.9 por ciento) (ver Cuadro 2.4). Por otro lado Cajamarca era el departamento con el tercer más alto porcentaje de niños con atrofia de crecimiento (65%). Otros departamentos con altos porcentajes de niños con problemas de crecimiento fueron los que conforman el denominado *Trapezio Andino* -Huancavelica (72 por ciento), Apurímac (69 por ciento), Ayacucho (64 por ciento), y Cusco (60 por ciento). Tomados en su conjunto, estos cuatro departamentos representaban más del 19 por ciento de todos los niños escolares con desnutrición crónica en el país.

### 2.3.3. LOS INDICES DE DESNUTRICION CRONICA NO HAN DISMINUIDO

En agudo contraste con la significativa reducción de los índices de mortalidad infantil en el Perú durante la última década, en lo que concierne a los índices de desnutrición crónica pareciera haber habido ninguna o muy poca mejoría. Conforme se menciona líneas arriba en este documento, la Encuesta de 1991/1992 determinó que algo menos del 37 por ciento de los niños menores de cinco años de edad se encontraban en ese momento afectados por desnutrición crónica. Este dato establece una diferencia muy pequeña respecto de los índices determinados por encuestas anteriores realizadas en 1984 y 1972. Las diferencias entre las tendencias de mortalidad y de desnutrición infantil, arrojan serias dudas sobre si los índices de mortalidad infantil debieran ser utilizados como indicadores de seguridad alimentaria a nivel nacional, como ocurre actualmente con los criterios de elegibilidad establecidos en la legislación que rige los programas bajo el Título III de la Ley Pública 480.

### 2.3.4. LAS PRACTICAS INADECUADAS DE LACTANCIA Y ABLACTANCIA CONTRIBUYEN A LA DESNUTRICION CRONICA

Los niños en edad de ablactancia se encuentran especialmente en riesgo de desnutrición crónica. El mayor incremento del porcentaje de niños con atrofia de crecimiento, ocurre entre las edades de 6-11 meses a 24-35 meses, al tiempo que se registra el mayor incremento del porcentaje de niños ablactantes. De acuerdo a la Encuesta de 1991/1992, los niños con atrofia de crecimiento --aquellos cuyo índice de talla/edad registra más de dos desviaciones por debajo de la norma-- sólo constitúan el 6.3 por ciento de los niños menores de seis

meses, pero representaban más del 40 por ciento de los niños entre los 24 y 35 meses de edad; el porcentaje de niños ab lactantes se incrementaba del 17 por ciento en las edades de 6-11 meses hasta casi el 87 por ciento en las edades de 24-35 meses (ver la Figura 2.14).

El período entre los 3-5 meses y los 24-35 meses de edad, resulta una etapa crítica para la vida del niño. Luego de cumplir cuatro a seis meses de edad, la leche materna se torna insuficiente como alimento único.

Retardar la incorporación de una alimentación complementaria aumenta el riesgo de una nutrición deficiente y de enfermedades. De otro lado, bajo las condiciones sanitarias que predominan en muchos lugares del Perú proporcionar al infante alimentos fuera de la leche materna, incrementa el riesgo de que contraigan enfermedades infecto-contagiosas. Proceder de tal modo podría ocasionar por ejemplo, diarreas, las que a su vez podrían ser causa de una nutrición deficiente aún cuando la ingesta alimentaria global del niño fuese adecuada.

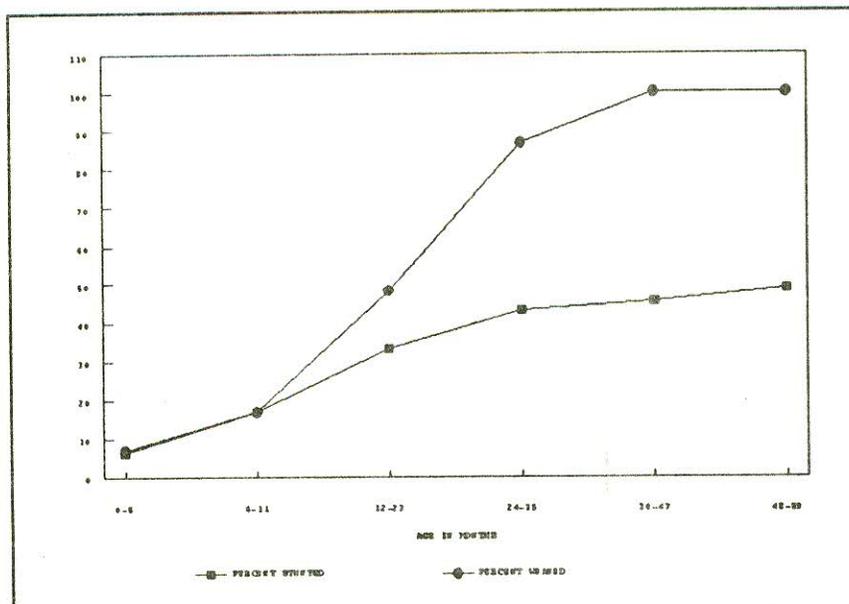


FIGURA 2.14: INDICES DE ABLACTANCIA Y DE ATROFIAS DE CRECIMIENTO SEGUN EDADES DE NIÑOS

En el Perú, más del 95 por ciento de los infantes se alimenta de la leche materna. No obstante, las madres peruanas comienzan a brindar alimentación complementaria a sus hijos a edades muy tempranas: se estima que más del 40 por ciento de los bebés reciben alimentación complementaria antes del primer mes. La consecuencia es un aumento del riesgo de enfermedades diarreicas. De acuerdo a la Encuesta de 1991/1992, el 30 por ciento de los niños entre los 6-24 meses de edad habían sufrido de diarrea dos semanas antes de la encuesta. Un problema adicional es el tipo inadecuado de los alimentos utilizados en la ablactancia. En el Perú los alimentos preferidos en la ablactancia son preparados diluidos. Las madres los eligen al considerarlos nutritivos y buenos. En realidad, estos preparados no proporcionan a los niños las calorías y otros nutrientes suficientes en esta etapa de la vida que son cruciales para su crecimiento y para el desarrollo de sus capacidades motoras y cognitivas.

### 2.3.5. LAS DEFICIENCIAS EN MICRONUTRIENTES CONSTITUYEN UN PROBLEMA

Otras formas de desnutrición se relacionan con deficiencias en los micronutrientes más que

con la ingesta global de calorías y proteínas. Son tres los micronutrientes que se consideran con mayor frecuencia: hierro, iodo, y vitamina A. Cada uno de ellos tiene implicancias de largo alcance en cuanto a la salud, el crecimiento y el desarrollo de las personas. Medir el estado de los micronutrientes resulta difícil debido a que con frecuencia ello implica realizar análisis de laboratorio, más específicamente análisis de sangre. En consecuencia, los índices de tales deficiencias por lo general están referidos a estudios demográficos más que a muestras de nivel nacional.

Se considera que la deficiencia de hierro es el mayor problema de micronutrientes en el Perú. Un estudio ha estimado que la incidencia de anemia producida por deficiencia de hierro, es del 64-75 por ciento en los niños pequeños de la costa del Perú, y alcanza índices del 40-50 por ciento entre las mujeres en edad reproductiva (Informe ICN para el Perú). Con el aumento de las dificultades económicas en años recientes, los índices de anemia parecen haber aumentado en la medida en que la gente ha disminuído el consumo de alimentos animales u otros relativamente caros, ricos en hierro. Hasta la fecha no ha habido ningún intento de fortificar la harina de trigo u otros productos de consumo masivo, enriqueciéndolos con hierro, al igual de lo que ocurre en otros países.

El bocio, que es producido por una deficiencia de iodo, también es considerado un problema grave. El bocio es común en las regiones montañosas, debido a que en las zonas altas los suelos son menos lixiviables. El estudio más reciente realizado en el Perú durante 1986-88, estimó que la incidencia del bocio era endémica en el 88 por ciento de las comunidades de la sierra y de la selva, y que la incidencia promedio en los niños en edad escolar era del 36 por ciento en 130 provincias (Informe ICN para el Perú). El Perú ha tenido una legislación para la producción y distribución de sal iodada desde el año 1940. En la práctica, sin embargo, solamente el 60 por ciento de la población consume sal iodada. Las razones para esta baja cobertura tienen que ver su costo, con una distribución irregular desde los puntos de producción en la costa hacia las zonas endémicas como Cajamarca y Amazonas, y con la amplia disponibilidad existente de sal no-iodada. Otros países, incluyendo a Bolivia y al Brasil, han superado obstáculos semejantes con éxito subsidiando los incrementos en los costos de producción y haciendo que los pequeños centros de producción participen en los sistemas de comercialización.

Se conoce menos acerca de la situación de la vitamina A en el Perú. Un proyecto en el departamento de Puno que intentó medir este problema, pudo averiguar que el consumo promedio de retinol -es decir, vitamina A- alcanzaba a tan sólo el 45 por ciento de los niveles recomendados (Informe ICN sobre el Perú).



## NOTA SOBRE EL ESTADO NUTRICIONAL

Las mediciones del crecimiento de los niños, constituyen los indicadores más confiables de la salud y del estado nutricional de los mismos, y además proporcionan una indicación acerca del estado nutricional de la población del país en su conjunto. La desnutrición en cuanto a proteínas/calorías, que es la forma más común de desnutrición en los niños de los países en vías de desarrollo, se mide de tres maneras distintas. La forma más fácil es medir el peso de los niños respecto de sus edades respectivas, lo que generalmente se considera como desnutrición general o nutrición deficiente. Esta medición es una síntesis de otros dos tipos de desnutrición y, lamentablemente no se nota mucho en los niños privados de pequeñas cantidades de alimentos a lo largo de períodos prolongados, lo que caracteriza a la desnutrición crónica. Una segunda medición, peso/talla, proporciona información sobre si un niño se encuentra o no desnutrido en el momento de la medición. Esto se suele considerar como desgaste o agotamiento, o más técnicamente, como desnutrición aguda. La tercera medición, talla/edad, refleja tanto el estado nutricional del momento, como el estado nutricional anterior, y es el mejor indicador para determinar si la desnutrición constituye un problema crónico en el país. Es más difícil medir la desnutrición aguda y crónica que medir la nutrición deficiente: no es sencillo medir la estatura (la longitud) en los niños pequeños que no permanecen quietos --o que no se pueden poner de pie-- y las pequeñas diferencias de medición pueden afectar seriamente los resultados.



## CAPITULO 3: OBSTACULOS PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Este capítulo identifica los principales obstáculos para la seguridad alimentaria en el Perú, teniendo en cuenta sus tres dimensiones: disponibilidad, acceso y uso. No obstante que una a otra se sobreponen en cierta medida, las dificultades se encuadran convenientemente dentro de tres categorías: en primer lugar, están las dificultades relacionadas con las políticas económicas e institucionales; en segundo término, aquellas que se relacionan directamente con los sectores productivos del Perú, especialmente la agricultura; y en tercer lugar se encuentran los obstáculos relacionados directamente con los sectores sociales del Perú.

### 3.1 DIFICULTADES DE LAS POLITICAS ECONOMICAS E INSTITUCIONALES

De las diversas crisis que el Perú ha confrontado en el curso del presente siglo, se argumenta que el período de 1975 a 1992 ha sido el más grave de todos. Los acontecimientos de dichos años afectaron social, política y económicamente a todos los estratos de la sociedad peruana. Dentro del contexto económico, la crisis selló la desaparición de políticas anti-mercado, heterodoxas, erróneamente concebidas en su mayor parte, las cuales aplicadas de modo incoherente desde finales de la década de los años sesenta, terminaron finalmente por catapultar la economía a una caída vertical de los ingresos, al desempleo y subempleo generalizados y a la hiperinflación. Desde el punto de vista político, la crisis determinó una pérdida de legitimidad en los partidos tradicionales. Y en cuanto al campo social, la crisis exacerbó la profunda división entre quienes *tienen* y quienes *no tienen* en el Perú, acompañada de los persistentes efectos de la economía de la coca y de la violencia generalizada.

La gravedad de la crisis hace que el cambio estructurado por el gobierno de Fujimori desde finales de 1992, sea tanto más digno de resaltar. En gran medida el orden público ha sido restaurado, y por vez primera en décadas, la paz social ya no parece ser una posibilidad remota. La economía, revitalizada por amplias reformas orientadas al mercado, viene consiguiendo una recuperación impresionante. Se abre la interrogante de si los avances logrados hasta ahora, podrán ser consolidados y servir de base para un desarrollo ulterior, o si retornará la inestabilidad e inseguridad anterior. Lamentablemente, la serie de experiencias heredadas hacen de esta última alternativa una posibilidad latente.

#### ◆ Herencia de políticas económicas incoherentes

Desde los años cincuenta las políticas económicas en el Perú se han caracterizado por períodos liberales (en los años cincuenta), intervencionismo gradual (1963-1968), intervencionismo generalizado (1968-1975 y 1985-1990), un tímido liberalismo (1976-1985) y un ultraliberalismo (de 1990 hasta la fecha). Estos distintos períodos han mostrado aplicaciones sustancialmente diferentes, inclusive diametralmente opuestas a los instrumentos claves de política económica. Como resultado, la economía se ha visto privada de estabilidad y de proyección hacia el futuro, condiciones necesarias para inversiones sostenidas --y para puestos de trabajo y los ingresos que éstos generen.

Como subproducto importante de los incesantes vaivenes en las políticas económicas, se produjo un incremento substancial en los costos de transacción, tanto en el sector privado como en el propio gobierno. En el primer caso, los empresarios se acostumbraron a buscar utilidades de los ingresos fiscales mediante la manipulación intencionada de los precios relativos claves. En el segundo caso, la incoherencia en la formulación de políticas ha dado como resultado un flujo constante de normas y reglamentos. Los significativos cambios de personal hicieron que la situación se tornase aún peor, ya que mantener una masa crítica de funcionarios públicos capaces de implementar políticas de modo profesional, devino en virtual imposibilidad.

Algunos observadores argumentan que la coherente implementación de políticas de libre mercado a partir de 1990, constituye un buen augurio de una continuidad futura. Otros atribuyen la coherencia al poder coercitivo de las instituciones financieras multilaterales. De acuerdo al segundo punto de vista, la dependencia del Perú frente a los acreedores extranjeros, más que un compromiso de orden interno, ha sido el catalizador clave para incorporar y mantener las reformas. Queda por verse, en consecuencia, si el impulso dado a las reformas podrá mantenerse.

#### ◆ Herencia de un comportamiento basado en el utilitarismo

En el Perú el utilitarismo es endémico, no solamente en las denominadas *elites económicas*, sino en todos los estamentos de la sociedad civil.

Actualmente las políticas económicas han trasladado al mercado la determinación de los precios relativos claves de la economía: el tipo de cambio, las tasas de interés, y los salarios. Asimismo, el proceso de privatizaciones de las empresas de propiedad estatal, en curso de ejecución, viene erradicando una fuente significativa del tráfico de influencias. Estas decisiones constituyen pasos importantes en la dirección correcta. Sin embargo, conforme lo indican los supuestos abusos en las recientes contrataciones del sector público, las viejas costumbres arraigadas --al igual que las prácticas-- suelen ser difíciles de eliminar.

En años recientes ha surgido un número importante de **organizaciones no-gubernamentales** (ONGs) --en muchos casos para mitigar el impacto en los pobres de las medidas de ajuste estructural. El surgimiento de estas ONGs tampoco ha estado exento de utilitarismo. En realidad en muchos lugares existen tantas organizaciones que compiten por la atención de las mismas clientelas que se ha engendrado una atmósfera de *asistencialismo*. En su peor forma, el *asistencialismo* conlleva como resultado que la gente pobre busque utilidades de una forma muy similar a la anteriormente descrita para el caso de los empresarios, en lugar de participar en actividades de desarrollo que les permita capitalizarse y generar fuentes de ingreso sostenibles en el tiempo. Irónicamente, cierto número de estas organizaciones reciben asistencia de donantes.

### ◆ Herencia de "reglas de juego" impredecibles

Dentro de una economía de mercado, las "reglas de juego" resultan esenciales para facilitar las transacciones entre las entidades privadas. Los sacrosantos derechos privados, la aceptación de la moneda local como medio de cambio y de conservación del valor de cambio, y el respeto del sistema legal vigente en el país, por ejemplo, son pilares esenciales para el funcionamiento de sus mercados. Cuando estas "instituciones" son depositarias de la confianza pública, los mercados alcanzan éxito en la asignación de recursos y actúan como instrumentos del crecimiento económico.

En el Perú, muchas de las reglas de juego que en otras partes se dan por sentadas, o no han sido definidas o no han sido puestas en vigor de un modo seguro. Desde la década de los sesenta, por ejemplo, la sobrerregulación, las expropiaciones, las restricciones a los derechos de propiedad, los sistemas legales impredecibles, al igual que un sistema débil y a veces inexistente para hacer cumplir las disposiciones judiciales, han sido la regla en lugar de la excepción. El resultado es una inseguridad institucional que se manifiesta en mercados segmentados débiles.

El gobierno actual, en una propuesta para fomentar la inversión extranjera directa, ha tomado medidas para eliminar el burocratismo, aumentar la seguridad de los derechos de propiedad, crear un entorno tributario estable, e introducir procedimientos de arbitraje imparciales y expeditivos para resolver las disputas. Para muchos peruanos, sin embargo, las nuevas reglas del juego aún no alcanzan credibilidad. Para algunos, la concentración del poder político en la actual administración alimenta los temores de que las reglas puedan ser manipuladas de manera arbitraria. Para otros, la preocupación oscila en que las reformas, al igual que el compromiso con políticas que se orienten al mercado, desaparecerán una vez que el gobierno de Fujimori termine.

En la medida en que las reglas de juego carezcan de credibilidad, las empresas privadas, las asociaciones de productores, y las organizaciones sociales tomarán el asunto en sus manos para reducir la inseguridad institucional. No solamente establecerán sus propias normas a fin de guiar y validar las transacciones económicas; también diseñarán sus propias formas de hacerlas cumplir. En el Perú, el resultado es una multitud de redes cuyas relaciones de intercambio se caracterizan por intensos contactos de tipo personal. Como corolario, los costos de las transacciones se elevan para cada participante en la economía, tanto para las empresas modernas del sector formal como para aquellas que se ganan la vida a duras penas, dentro de una economía informal de baja productividad.

La coexistencia de tantas redes entrelazadas por vínculos de tipo personal, tiene profundas implicancias en los prospectos de un crecimiento económico de ancha base, en la medida en que segmenta los mercados uno de otro, y reduce el ámbito de las transacciones a un gran mercado anónimo. Como resultado, las ventajas que normalmente se derivaban de un alto grado de especialización y de la división del trabajo, se han perdido.

◆ **Herencia de instituciones estatales débiles.**

Una irónica consecuencia del alto nivel de intervencionismo estatal en el Perú, es la erosión de la capacidad del Estado en si mismo. Como subproducto se tiene una pérdida total de prestigio y credibilidad en una serie de instituciones públicas claves. El poder judicial es quizás el ejemplo más obvio.

Se necesita con urgencia la reforma del sector público a fin de consolidar las reformas económicas. El gobierno ha logrado avances notables en determinadas áreas --en la reestructuración de la **SUNAT**, por ejemplo-- pero otras permanecen en el *limbo*. El rol del Estado en la economía, por ejemplo, aguarda una firme definición --en el sentido de si se limitará únicamente a una función regulatoria, o si participará en el suministro de bienes y servicios al mercado. Los debates que se suscitan actualmente acerca del destino de **PetroPerú**, y los argumentos a favor y en contra de la banca de fomento estatal, ilustran tal incertidumbre. Una segunda área de preocupación es la eficiencia y orientación de los servicios de salud y educación, tema tratado con mayor detalle más adelante en este documento. Otra deficiencia es la virtual ausencia de sistemas de presupuesto, contabilidad y control, para monitorear y evaluar el impacto del gasto público. En el pasado, los recursos públicos a menudo han sido asignados, más debido a conveniencias de carácter político, que con base en criterios que busquen optimizar el beneficio público. Ahora que el Tesoro Público está boyante de fondos, existen aún menores incentivos para mantener una disciplina, y, en consecuencia existe el peligro de que se malgasten ingentes recursos.

En 1993, el **Producto Bruto Interno (PBI)** creció en siete por ciento, y los estimados conservadores indican que el la tasa de crecimiento de este año superará el diez por ciento. De un récord sin precedentes que alcanzó el 7,600 por ciento en 1990, la inflación cayó a cerca del 18 por ciento este año, y es muy posible que descienda por debajo del diez por ciento en 1995, una hazaña lograda por última vez a principios de los sesenta. En 1993, el déficit fiscal cayó al 1.4 por ciento del **PBI**, cifra significativamente inferior al 8.5 por ciento registrado en 1988. En contraste con la práctica vigente hasta 1990, el déficit viene siendo financiado de manera no-inflacionaria. En estos momentos las reservas internacionales netas sobrepasan los US\$5,000 millones de dólares americanos, y continúan creciendo. El capital extranjero sigue viniendo en abundancia, tanto para inversiones directas como en bolsa.

A pesar de que el cuadro actual es alentador, aún no está totalmente claro si la economía del Perú ha logrado superar la crisis de modo definitivo. Primero, no obstante los avances evidentes, el **PBI** de 1993 sigue siendo aún sólo el 97 por ciento de lo que fuera en 1980, y apenas el 82.5 por ciento del de 1987. En segundo lugar, a pesar de que tanto las inversiones públicas como privadas han repuntado considerablemente, el total de las mismas durante 1993, todavía significaba solamente el 15.7 por ciento del **PBI**, una proporción significativamente inferior del 28.8 por ciento alcanzado en 1981. Si se excluyesen las inversiones en el sector de

la construcción, la proporción caería verticalmente al 4.1 por ciento. En tercer lugar, la recuperación ha sido altamente selectiva. A partir del último trimestre de 1992, el crecimiento económico ha sido liderado básicamente por la minería, pesquería, construcción y electricidad. El dinamismo de los dos primeros sectores está atado a los caprichos de los recursos naturales y a la evolución de los precios internacionales, en tanto que el crecimiento adicional en construcción y electricidad, es contingente con la expansión adicional de la inversión. Inversamente, dos sectores en los cuales normalmente se espera se produzca generación de empleo --la agricultura y la actividad manufacturera-- aún continúan deprimidos. En realidad la actividad manufacturera, ha visto descender su participación en el PBI del 37 por ciento en 1987 al 28 por ciento en 1993. En cuarto lugar, el porcentaje de personas adecuadamente empleadas ha descendido del 18.6 por ciento en 1990, al 12.4 por ciento en 1993. En quinto lugar, conforme lo pone en evidencia el **Capítulo 2** del presente documento, la pobreza, lejos de desaparecer, sigue siendo el gran reto para el desarrollo.

¿Está el vaso medio lleno o medio vacío? ¿Son los defectos del patrón de crecimiento del Perú, solucionables con tiempo, si el gobierno mantiene el programa económico actualmente vigente? ¿Es la trayectoria actual del crecimiento económico sostenible? ¿Resulta favorable para un crecimiento de ancha base? Las respuestas a estas preguntas son probablemente no, a menos que se adopten medidas para corregir una serie de obstáculos económicos centrales:

◆ **El financiamiento de una futura expansión fiscal resulta problemático.**

Por vez primera en más de tres décadas, en 1994 el Perú registrará un substancial *superávit* en sus cuentas fiscales, un fenómeno atribuible en gran parte a los ingresos extraordinarios -aproximadamente US\$2,500 millones de dólares- generados por la venta de los consorcios de propiedad estatal. El estímulo fiscal de estos ingresos ha sido el catalizador de un dinamismo económico que convertirán al Perú el presente año, en la economía de más rápido crecimiento en la región.

La actual expansión fiscal no sería causa de alarma si el Tesoro peruano tuviese la capacidad para continuar generando ingresos equivalentes en el futuro. Sin embargo, si no fuese por las privatizaciones, todas las indicaciones demuestran que las cuentas fiscales estarían en rojo. Los ingresos tributarios como porcentaje del PBI, aún rondan alrededor del 12 por ciento, una proporción demasiado baja para continuar financiando los ambiciosos programas públicos emprendidos durante este año. Si la recaudación tributaria no se incrementa, en algún momento el Perú no tendrá otra elección que otro doloroso ajuste fiscal.

◆ **El déficit en cuenta corriente es muy alto.**

Se estima que el déficit comercial del Perú alcanzará los US\$1,000 millones de dólares en 1994, el doble del nivel registrado en 1993. El déficit en cuenta corriente, que también incluye las transacciones internacionales por servicios financieros y turísticos,

totalizará alrededor de US\$3,000 millones de dólares, es decir, más del seis por ciento del PBI.

Un déficit en cuenta corriente refleja un exceso del total de los gastos sobre el total de los ingresos. En otras palabras, es una situación en la cual un país "vive incurriendo en gastos que sobrepasan sus medios". Tal desbalance es factible en tanto exista un financiamiento que venga de fuera. Aparte de la asistencia bilateral y multilateral, actualmente existen cinco fuentes para tal financiamiento: repatriación de capitales, compra de empresas estatales por parte de capital extranjero, afluencia de capitales de corto plazo, inversiones extranjeras directas, y recursos provenientes de las actividades del tráfico ilícito de drogas. De estas cinco fuentes, las dos primeras son transacciones que únicamente pueden efectuarse una sola vez. Ultimamente, se ha registrado una salida de fondos en respuesta al alza de los intereses bancarios en los Estados Unidos. Las inversiones extranjeras directas toman tiempo para materializarse, y, en el pasado, han consistido principalmente de adquisiciones de patrimonios existentes. La última fuente: los *cocadólares*, es extremadamente importante. Cada año cerca de un tercio de las exportaciones legales son generadas a partir de actividades ilegales.

En el pasado, la respuesta normal frente a los desequilibrios de la **balanza de pagos**, ha consistido en agudas reducciones del gasto público y privado y en fuertes devaluaciones del *Sol*, lo cual a su vez ha sido el detonante de una menor producción, de la caída de los ingresos, y de una mayor inflación. De agotarse una o más de las actuales fuentes de financiamiento externo del Perú en el futuro cercano, el Banco Central de Reservas dispone de una cantidad adecuada en divisas como para resistir una crisis de envergadura en la balanza de pagos por un par de años. Sin embargo, cuando se piensa en el largo plazo, no se puede descartar la posibilidad de que se produzca una crisis de grandes proporciones, al menos si el país continúa fracasando en la expansión significativa de sus exportaciones legales.

◆ **Las exportaciones vienen fallando de manera peligrosa.**

El gobierno actual ha propuesto un modelo exportador de crecimiento económico. Resulta en consecuencia algo irónico, que las exportaciones constituyan el *talón de Aquiles* de su programa económico. *En términos nominales, el valor de las exportaciones en 1994, será menor que en 1980; en términos per cápita, será igual aproximadamente al valor alcanzado en 1950.* Además, las exportaciones dependen en gran medida de las mercancías a exportar, lo cual ha sido una constante en la evolución histórica del sector externo del Perú.

Existen evidencias de fuertes inversiones nacionales y extranjeras en los sectores exportadores tradicionales, especialmente en minería y pesquería. Como resultado, se espera un aumento considerable de divisas en los próximos años. Por ejemplo, se estima que las exportaciones auríferas pronto alcanzarán alrededor de US\$900 millones de dólares al año --lo cual obviamente está lejos de compensar las crisis en la balanza de

pagos. Por regla general, sin embargo, la minería y la pesquería generan relativamente pocos puestos de trabajo y tienen débiles vínculos con el resto de la economía. En este punto nuevamente, el *boom* por venir no representa nada terriblemente nuevo: la producción de *enclave* ha sido una característica distintiva del crecimiento orientado a las exportaciones en el Perú desde el siglo diecinueve.

Nada de lo anteriormente expuesto indica que el Perú de alguna manera esté condenado a una perpetua dependencia en las exportaciones tradicionales de base limitada. Como lo demuestran las experiencias de los países recientemente industrializados del Asia, se puede reducir los niveles de dependencia combinando una mayor productividad en los sectores tradicionales y una vigorosa expansión en las exportaciones de productos manufacturados con alto valor añadido. Sin embargo, para que tal transición se produzca, son esenciales dos elementos: inversiones públicas favorables a un crecimiento de ancha base, y un entorno de políticas que facilite incentivos adecuados a la producción y a las inversiones.

◆ **El tipo de cambio del mercado del *Sol*, es más alto que su paridad cambiaria.**

A la inversa de las prácticas observadas durante la Administración García, el tipo de cambio se encuentra actualmente unificado y determinado básicamente por las fuerzas del mercado. Sin embargo, la tasa del mercado para el *Sol* no refleja su paridad cambiaria; es decir, su tipo de cambio en el mercado no constituye un indicador exacto de la competitividad internacional de los productores nacionales. Por ejemplo, durante el primer semestre de 1994, la inflación creció en nueve por ciento, pero el *Sol* se depreció nominalmente en apenas 1.5 por ciento. En el segundo semestre, el *Sol* en realidad se revaluó, aún en términos nominales. La consecuencia es que los productos peruanos se han hecho menos competitivos en los mercados mundiales.

En el Perú la disparidad entre el tipo de cambio del mercado y la paridad, que se estima alcanzó en promedio al 30 por ciento desde 1990, tiene sus raíces en el fenómeno conocido como: *Enfermedad Holandesa*. La *Enfermedad Holandesa* ocurre cuando la afluencia masiva de divisas lleva a una sobrevaluación sostenida de la moneda local. La afluencia de capitales de corto plazo, y, lo que es más importante, los recursos producto de las exportaciones ilegales, son las fuentes principales de tal afluencia de divisas en el Perú. La sobrevaluación de la moneda puede reforzar los ingresos de los pobres cuando se trata principalmente de consumidores de bienes transables (por ejemplo: alimentos), y de productores de bienes no-transables (por ejemplo: los servicios y artículos simples producidos por la economía informal). Esta característica pareciera ajustarse al caso peruano. No obstante que un desalineamiento en el tipo de cambio y en la paridad puede tener consecuencias favorables en el corto plazo, las consecuencias en el largo plazo no son tan favorables, en la medida en que una sobrevaluación sostenida da lugar a una generalizada asignación deficiente de recursos. No sólo se castiga a las exportaciones, sino también sufre la producción para el mercado interno. Por ejemplo, a los productores agrícolas, tanto de mercancías exportables como para el mercado nacional,

les resulta difícil competir con substitutos importados a precios artificialmente baratos. Como resultado, la rentabilidad en el sector disminuye, y luego aparecen factores que restan incentivos a la actividad. Bajo tales circunstancias, no resulta raro encontrar pequeños y medianos agricultores, ya sea abandonando sus tierras o buscando oportunidades de inversión rentables en otras partes.

La industria local tampoco es inmune. Cuando la sobrevaluación es grave, ni siquiera los industriales con importante potencial para competir internacionalmente --la industria textil, por ejemplo--, tienen muchas posibilidades. Las consecuencias son aumentos sostenidos en el déficit comercial, desempleo, y disminución en la recaudación tributaria asociada a una menor producción.

A pesar de que existe consenso en el sentido de que el *Sol* se encuentra sobrevaluado con relación a su paridad cambiaria, la mayoría de observadores no pide que se proceda a una devaluación forzada o a la aplicación de otras medidas drásticas. Ciertamente, luego del caos del régimen de tipos de cambio del pasado reciente, una estabilidad no-inflacionaria merece todavía el más alto premio. Además, el optimismo generado por el inminente *boom* minero ha llevado a la mayoría a la conclusión de que la distorsión cambiaria es manejable en el corto y mediano plazo, y que, poco a poco, la disparidad entre el tipo de cambio del mercado y la paridad cambiaria, puede ser reducida. Sin embargo, lo que sigue siendo irritante, es la estrechez de la base exportadora del Perú, tanto en lo que se refiere al empleo como a la producción. Este problema, cuyo carácter es estructural, no desaparecerá por sí solo. Al contrario, se requieren inversiones públicas tanto para bajar los costos de ingreso de los pobres a las industrias de exportación, como para elevar la productividad de la mano de obra en todos los campos.

#### ◆ El sector financiero es frágil.

Algunos bancos --principalmente el Banco de Crédito y el Banco Wiese -- vienen obteniendo rendimientos excelentes. Estos dos gigantes poseen ahora el 51 por ciento de todos los depósitos, lo cual representa un incremento respecto del 32 por ciento que poseían en 1990, lo que indica que se ha producido una concentración substancial en el mercado. Otros bancos se encuentran agobiados por una alta proporción de préstamos de dudosa recuperación, y la mayoría tienen costos operativos unitarios elevados. La respuesta típica frente a tales problemas es levantar las tasas de interés para préstamos. Un incremento en los intereses resulta una opción debido a la estructura oligopólica del mercado, de una parte, y de la otra, el nivel alto que los prestamistas internacionales --siempre sensibles a los riesgos que se perciben en un país--, imponen a las tarifas internas. El resultado final inevitable será que los intereses a los préstamos otorgados en *Soles*, continuará siendo demasiado alto, y actuarán como un factor disuasivo para la inversión nacional.

Los márgenes de intermediación financiera en el Perú, se encuentran entre los más altos de la región. De tal forma, el reciente anuncio de que varios bancos extranjeros esperan

autorización para iniciar sus operaciones en el Perú, parecería ser un desarrollo positivo. Sin embargo, el tiempo dirá si el ingreso de entidades bancarias extranjeras --las cuales generalmente tienen la bendición de contar con acceso irrestricto a fondos de sus oficinas matrices y de otros bancos del exterior, que están relativamente libres de las dificultades impuestas por el encaje bancario, y disponen de sistemas computarizados altamente eficientes, y se encuentran menos presionadas por carteras de clientes de baja calidad -- podrá amenazar la propia existencia del sistema bancario nacional.

◆ **La distribución del ingreso es en extremo sesgada.**

La inequidad es una característica típica de la economía peruana. Importantes intentos de redistribución, en el pasado reciente --por Velasco, de 1968 a 1975, y por García, de 1985 a 1990-- fracasaron por causa del excesivo intervencionismo que en última instancia condujo a la hiperinflación. La cuenta final es un desastre no mitigado: *de 1973 a 1993, el ingreso real por familia, descendió un 73 por ciento en promedio*. Irónicamente, las evidencias indican que estas desgracias no alcanzaron a los sectores adinerados. En tiempos de inflación, los ricos y las clases medias altas, pueden normalmente proteger su patrimonio, adquiriendo activos no-monetarios y especulando en el mercado de divisas.

Para ser justos, hasta el momento no existen evidencias en el sentido de que las reformas económicas orientadas al mercado instauradas a partir de 1990, hayan mejorado la desigualdad económica. En todo caso, la desigualdad puede haber empeorado. De 1992 a 1993, la participación de los empresarios (utilidades) creció del 50 al 55 por ciento sobre el total del ingreso nacional; al mismo tiempo, la participación de los trabajadores empleados en el sector formal (sueldos y salarios), descendió del 15.5 por ciento al 13.9 por ciento. Ciertas políticas vigentes pueden también estar alimentando la concentración de activos --por ejemplo, la aceptación por parte del gobierno, de papeles de la deuda externa pendiente de pago para la compra de empresas de propiedad estatal, que confiere de manera efectiva, enormes ventajas a quienes compraron deuda peruana en los mercados secundarios con grandes descuentos.

Hay quienes sostienen que la concentración del ingreso y de los activos no representa un problema insoluble, siempre que las políticas gubernamentales tengan éxito en lograr un crecimiento económico vigoroso. Desde esta perspectiva, la *marea emergente del crecimiento, elevará a todas las embarcaciones*, incluyendo aquellas que pertenezcan a los pobres. En esta afirmación queda implícita la hipótesis de que el crecimiento económico será favorable a la creación masiva de empleos altamente productivos. Lamentablemente, el patrón de crecimiento reciente del Perú, no confirma esta hipótesis. Dos sectores importantes en la recuperación, la minería y la pesquería, están constituidos por industrias intensivas en capital, en tanto que la construcción emplea mayormente mano de obra no calificada. Además, las pocas industrias manufactureras que han puesto al día sus técnicas de producción han elevado su productividad a expensas del empleo. En su conjunto, el sector manufacturero utiliza menos trabajadores hoy, de los que

utilizara en 1990. *En 1990, la industria manufacturera ofrecía cerca del 90 por ciento de los puestos de trabajo que hubo generado en 1979; en 1994, este porcentaje se redujo a solamente el 62 por ciento.*

El resultado final inexorable de esta discusión es que la mezcla de políticas económicas del actual gobierno, puede necesitar modificarse, si se desea mejorar la distribución del ingreso y bajar los sobrecogedores niveles de desempleo y subempleo que caracterizan actualmente a la economía peruana. A menos que se corrijan estos problemas estructurales, el crecimiento económico de ancha base seguirá siendo ilusorio. La combinación de la disparidad entre el tipo de cambio del mercado y la paridad cambiaria del *Sol*, y los costos artificialmente elevados para el financiamiento de las inversiones, favorecen la continuidad del patrón histórico de crecimiento del Perú: industrias de exportación de base limitada, intensivas en capital, y que en todo caso, protegen sus utilidades exprimiendo los salarios. El *paquete* de políticas debe ser modificado a fin de revertir los incentivos en favor del desarrollo de industrias potencialmente competitivas, intensivas en mano de obra --lo cual, en el análisis final, queda reducido a elevar la productividad de la mano de obra.

### 3.2. LAS DIFICULTADES DEL SECTOR PRODUCTIVO AFECTAN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA.

Esta sección trata acerca de las dificultades que afectan a los sectores productivos del Perú. Debido a la prioridad del enfoque sobre la seguridad alimentaria, la *parte del león* de la atención se la llevan las dificultades que afectan al sector agrícola del país.

#### ◆ La rentabilidad de la agricultura es baja.

A pesar de que parecen haberse producido mejoras en 1994, la agricultura no ha evidenciado altas tasas de retorno durante los últimos años. En 1991-92, el maíz, algodón, arroz, y trigo, todos fueron considerados productos no rentables. En 1992, las tasas de retorno de la producción de papas, fueron apenas positivas en 1.7 por ciento, un comportamiento substancialmente mejor con relación a la tasa negativa de retorno de -12.4 por ciento registrada en 1991; sin embargo, una tasa que difícilmente puede competir con otras de cualquier otro sector de la economía.

Además de las grandes dificultades económicas anteriormente descritas, una serie de factores sectoriales específicos ayudan a explicar la relativamente baja rentabilidad de la agricultura. Quizás el aspecto más fundamental esté referido al estado lamentable de la infraestructura económica en las áreas rurales: El campo en el Perú, se caracteriza por el deterioro de las carreteras, la falta de electricidad, y por inadecuados sistemas de agua, especialmente en la sierra, todo lo cual afecta de modo negativo la rentabilidad de las actividades agrícolas. Asimismo, las bajas tasas de retorno están asociadas con el *minifundismo*, fenómeno que ha evolucionado históricamente, no sólo a raíz de la

presiones que ejerce la población sobre las tierras cultivables, sino además debido a la exclusión de que son objeto los labradores impedidos de trabajar las áreas más aptas para cultivo. De un total de aproximadamente 1'540,000 unidades económicas en el sector agrícola, se estima que el 71 por ciento tienen menos de cinco hectareas, y sólo cubren el 12 por ciento del área cultivada del país. La mayoría de los predios agrícolas pequeños no son viables, en tanto que los estimados correspondientes a la sierra y selva, son del 90 y 80 por ciento respectivamente. Por lo general, los *minifundios* ocupan las tierras de peor calidad, disponen de sistemas de riego inadecuados, y están ubicados lejos de los mercados más importantes. Por regla general, su tecnología es primitiva y obsoleta, y los suelos se encuentran a menudo erosionados. Típicamente los rendimientos son muy bajos, y las familias campesinas consumen ellas mismas porciones substanciales de su propia producción. Quizás la concentración más visible de *minifundismo* pueda ser encontrada en las aproximadamente 90,000 *comunidades campesinas* concentradas principalmente en la sierra central y sur, y comprende a un vasto número de peruanos en situación de extrema pobreza.

◆ **Las proyecciones para la ampliación de las áreas cultivadas son desfavorables.**

En la costa y en la selva, las tierras cultivables están sub-utilizadas; en la sierra éstas se encuentran sobre-utilizadas. En general, la relación entre tierras cultivables y población en el Perú, es de 0.40 hectareas per cápita, casi la mitad del nivel estimado por los expertos necesario para una auto-suficiencia alimentaria. Si las actuales tendencias se mantienen, dicha relación descenderá a 0.13 hectareas per cápita para el año 2005. Si para entonces se pudiera poner en producción todo el resto de tierras cultivables en la costa y en la selva, la relación antes mencionada podría elevarse a 0.27 hectareas per cápita.

La oferta de tierras cultivables en el país ha sufrido y continúa sufriendo dos fenómenos. En primer lugar, está el rápido ritmo de *urbanización* que ha sostenido el Perú a partir de la década de los años cuarenta. En muchos casos, la urbanización ha evolucionado de forma caótica, a expensas de las tierras de los valles, propicias para la agricultura. El otro fenómeno ha sido la *erosión de suelos*. En la costa, se estima que 141,000 hectareas -- o el 18 por ciento del total del área cultivada -- se encuentra seriamente afectada por problemas de salinidad y drenaje. En la sierra, la situación es peor: se estima que 800,000 hectareas -- o el 60 por ciento de la tierra cultivable -- se encuentra afectada por la erosión. En general, la erosión de los suelos es más aguda en las tierras habitadas por los agricultores pobres, especialmente en la sierra. En esa región, se estima que los agricultores han sobreexplotado 600,000 hectareas al punto de causar un grave daño ecológico. Afortunadamente, a pesar de no haber sido adoptadas ampliamente, existen prácticas probadas en los hogares de la sierra, para la conservación de suelos e incremento de la productividad y del ingreso (ver más adelante el tema relacionado con el PRONAMACHS).

Entre las opciones del programa disponibles para aumentar la tierra cultivable, se encuentran las inversiones en infraestructura rural, especialmente carreteras. En estos momentos, el Perú se ha embarcado en un amplio programa de reparaciones y construcción de nuevas carreteras, gracias al apoyo crediticio del **Banco Interamericano de Desarrollo (BID)** y del **Banco Mundial**. De modo significativo, el programa contempla la rehabilitación de las carreteras que unen las áreas de producción agrícola -particularmente áreas ubicadas en la selva- con las carreteras principales que conducen a los centros urbanos. Si el programa se materializa, probablemente dará lugar al incremento de la oferta de productos agrícolas, produciéndose un ahorro significativo.

En la costa, podría producirse un incremento considerable de tierras cultivables, si los grandes proyectos de irrigación que se iniciaran años atrás, pudiesen ser concluidos. Sin embargo, existen dos argumentos precisos para no apresurar su culminación. En primer lugar, la tarea sería sumamente costosa: se estima que sería necesario un total de US\$6,600 millones de dólares, equivalentes al 20 por ciento del PBI. En segundo lugar, las evidencias indican con claridad, que los proyectos en cuestión, realmente rinden tasas de retorno muy bajas. Los estudios de factibilidad originales no han sido actualizados y descansan en hipótesis que no son realistas en cuanto a la disponibilidad y uso del agua, la rentabilidad de productos, la demanda del mercado, etc. Además, el objetivo de muchos proyectos no ha sido minimizar los costos, sino maximizar el suministro de agua por hectarea. Asimismo, a menudo se ignoran los factores ecológicos. Los ejemplos de proyectos que han causado daños ecológicos, incluyen los de Tinajones, Chira-Piura, y San Lorenzo.

◆ **El uso de tecnologías agrícolas está por debajo del nivel óptimo.**

La productividad agrícola podría incrementarse marcadamente, si se diese un uso extendido a las tecnologías mejoradas que actualmente se encuentran disponibles. Las dificultades, tanto de la oferta como de la demanda, han actuado como barreras para el desarrollo y difusión de tecnologías.

Del lado de la demanda, las políticas gubernamentales han socavado la rentabilidad de la agricultura durante décadas. Bajo tales circunstancias, resulta natural para los productores actuar con cautela antes de adoptar lo que ellos perciben como técnicas de producción riesgosas. A pesar de que la actual administración ha eliminado una serie de distorsiones que afectaban la agricultura, el desbalance entre el tipo de cambio del mercado y la paridad cambiaria del *Sol*, continúa deprimiendo las inversiones en el sector. Las evidencias disponibles indican que solamente un limitado número de cultivos resultan rentables bajo la actual estructura de precios relativos. Los cultivos en cuestión son principalmente los de exportación, que tienen la suerte de tener costos operativos bajos y contar con ventajas comparativas naturales.

Del lado de la oferta, la crisis económica de los años ochenta, desmanteló virtualmente los programas de investigación y extensión agrícolas en el Perú. El financiamiento del

desarrollo agrícola se redujo de modo ostensible; especialmente el financiamiento para la investigación y extensión. A pesar de la austeridad presupuestaria, una serie de programas --los programas de frejoles, maíz, papas, arroz, y trigo, por ejemplo--, lograron conseguir apoyo, con resultados muy exitosos. Sin embargo, en última instancia, estos programas no pudieron ser sostenidos. Los factores que contribuyeron a su desactivación, incluyen interferencias políticas, sueldos no-competitivos, constantes cambios de personal, y burocratismo.

La Administración Fujimori viene alentando al sector privado a fin de que asuma un rol de liderazgo en la generación y transferencia de tecnologías; sin embargo, corresponde aún al futuro juzgar esta estrategia. Quizás, el obstáculo más importante para cualquier estrategia que pudiese ser adoptada en el futuro, sea la ausencia prolongada de continuidad institucional de los anteriores enfoques frente a la investigación y extensión agrícolas: *desde 1960, la investigación y extensión agrícolas se han llevado a cabo bajo 16 marcos institucionales distintos!* Reinventar permanentemente la *rueda institucional*, obviamente no es un buen augurio de sostenibilidad. Por último, se ha prestado poca atención a la situación lamentable de la investigación agrícola en las universidades peruanas. En su mayor parte las universidades se encuentran tan ajustadas financieramente, que los estudios de investigación no son objeto de alta prioridad.

◆ **La legislación sobre derechos de uso del agua, resulta inadecuada.**

Actualmente, un total de 1.3 millones de hectareas -- es decir, el 35 por ciento de la tierra cultivable en el Perú -- se encuentra bajo riego. El gobierno peruano es el único propietario de los derechos de agua, y otorga licencias a los usuarios. A pesar de la escasez del recurso, el precio por dichas licencias es muy bajo. En consecuencia, el agua es usada de manera ineficiente existiendo muy pocos incentivos para invertir en el mejoramiento de los sistemas de riego.

El actual gobierno ha elaborado una legislación definiendo un nuevo sistema para los derechos de uso del agua. De acuerdo al nuevo sistema el agua pasaría a ser un bien privado transable. En esencia, la responsabilidad de poner precio y asignar el uso del agua, recaería en las fuerzas del mercado. La propuesta del gobierno ha encontrado una intensa oposición. Una de las objeciones es el punto de vista que considera que el nuevo sistema favorece los derechos individuales --especialmente aquellos de los grandes productores-- por encima de los derechos de las organizaciones de productores. Existe también preocupación de que el nuevo sistema pueda derivar agua de la agricultura hacia los centros urbanos y hacia otras actividades económicas tales como la minería y la industria. El tema de los derechos de agua es altamente sensible desde el ángulo político, lo cual hace que su solución no sea probable antes de las elecciones presidenciales programadas para abril de 1995.

◆ **La fuerza de trabajo agrícola está dominada por los "informales".**

El mercado de trabajo agrícola, asemeja las condiciones de la mano de obra del país en su conjunto. Durante las dos últimas décadas, el número de trabajadores asalariados en el Perú se redujo con relación al número de trabajadores sujetos a convenios informales. En las áreas rurales, las presiones ejercidas por la población y los bajos ingresos en los *minifundios*, han servido de detonante para un incremento explosivo de la oferta estacional de mano de obra. El tamaño absoluto de la fuerza de trabajo agrícola, unido a su dispersión geográfica, impide que los trabajadores se organicen ellos mismos para obtener mejores condiciones de sus empleadores. La quiebra de las cooperativas de la costa, ha logrado que las cosas empeoren, ya que los trabajadores de temporada ahora se ven obligados a enfrentarse a los pequeños empleadores que prefieren utilizar mano de obra familiar en lugar de trabajadores asalariados. Cuando tienen necesidad, los empleadores contratan mano de obra sólo por cortos períodos de tiempo, que duran, por lo general, menos de una semana.

La alta proporción de trabajadores de temporada en la mano de obra agrícola, explica en gran medida *los ingresos reales tan bajos que devenga esta actividad*. Al mismo tiempo, la estructura del mercado presenta problemas significativos para la aplicación de las leyes laborales. Por ejemplo, la ley estipula que los trabajadores agrícolas --al igual que los de cualquier empresa privada-- tienen derecho a beneficios tales como vacaciones, participación en las utilidades, seguridad social, etc. En la práctica, por lo general los trabajadores agrícolas prestan servicios para más de un empleador durante una semana determinada, lo cual facilita que los empleadores individuales ignoren sus obligaciones. Las leyes sobre salarios mínimos también resultan difíciles de aplicar, especialmente en la sierra. Para tramitar sus recursos legales, comúnmente los trabajadores deben desplazarse a las áreas urbanas a fin de presentar sus quejas, lo cual puede llegar a ser costoso, tanto en tiempo como en ingresos perdidos. Además, la resolución de los conflictos toma tiempo, y los resultados son inciertos.

◆ **La solución de las disputas sobre tierras representa un problema importante.**

La solución de las disputas constituye un problema significativo, no solamente para la mano de obra, sino también para la tierra. El *cuerno de botella*, no es la ley *per se*, sino el hecho de que muy pocas parcelas se encuentran registradas y amparadas por títulos de propiedad. Por ejemplo, de las 5,022 *comunidades campesinas* oficialmente reconocidas en septiembre de 1993, solamente 1,004 tenían títulos. Desde una perspectiva más amplia, de todos los casos legales presentados ante el Tribunal Agrario en dicho año, el 70 por ciento estaba relacionado con disputas sobre reclamaciones de tierras. Para complicar aún más las cosas, las autoridades judiciales también deben enfrentar reclamos presentados por un número aproximado de 120,000 familias que huyeron abandonando sus propiedades durante los peores años de la campaña en contra de la insurgencia armada.

Un registro inadecuado de las parcelas y problemas en la titulación de las tierras ahogaron el desarrollo de los mercados financieros en las áreas rurales. Los acreedores comerciales se mostraban renuentes a otorgar préstamos por sumas importantes a prestatarios sin el respaldo de colaterales adecuados. Cuando lo hacen, las entidades financieras deben estar preparadas para enfrentar posibles largos y costosos procedimientos de juicios por ejecución de hipotecas. En principio, una serie de problemas asociados con el otorgamiento de créditos podrían eliminarse obligando a los prestatarios a la compra de pólizas de seguro que protejan a los bancos contra riesgos. Sin embargo, el mercado de los seguros en el Perú, no se encuentra bien desarrollado. Por regla general, las compañías de seguros se inhiben de ofrecer tales pólizas de seguro a costos razonables.

◆ **El financiamiento formal para las actividades agrícolas resulta escaso.**

El colapso del **Banco Agrario** hizo desaparecer la principal fuente de financiamiento formal para la agricultura. No obstante que el cierre de esta institución abrió oportunidades para la banca comercial, muy pocos bancos se muestran activos en el otorgamiento de préstamos al sector. En el pasado, el **Banco Agrario** tuvo tanto dominio que, para efectos prácticos, los bancos comerciales son nuevos en el campo, y les tomará tiempo familiarizarse con las características especiales de los prestatarios agrícolas. Actualmente, la banca comercial financia principalmente actividades vinculadas a la exportación.

El gobierno viene promoviendo la creación de *cajas rurales*, pero los avances logrados hasta el momento han sido lastimosamente lentos: únicamente seis *cajas* se encuentran en funcionamiento con fondos crediticios que sólo alcanzan la cifra de US\$10 millones de dólares. Por el momento, la falta de actividad viene siendo suplida por el **FONDEAGRO** y por agentes mercantiles tales como los proveedores de insumos y comerciantes. Ninguno de éstos representan mecanismos eficientes para la intermediación financiera. El **FONDEAGRO**, que es financiado a través de la recaudación de sobretasas a las importaciones agrícolas (ver más adelante), ha tenido un tinte político y un mal *récord* en la recuperación de créditos. Se han hecho estimaciones de que hasta el 50 por ciento del total de su cartera de créditos otorgados, se encuentra sobrevivida. Los créditos facilitados por agentes mercantiles son esporádicos y vinculados únicamente a la demanda de productos específicos; en otras palabras, no representan lo que podría llamarse una "**línea de crédito**" que un prestatario pudiera renovar para otros cultivos o actividades productivas, ni tampoco establecen ningún tipo de relación de trabajo con una agencia crediticia. Por último, ninguna de estas dos modalidades de intermediación tiene que ver con la movilización del ahorro.

◆ **El cultivo de la coca tiene efectos adversos.**

A pesar de que el cultivo de la coca ha elevado los ingresos de los agricultores, su efecto en el conjunto de la economía ha sido ampliamente adverso. En primer lugar, el carácter

ilegal de la producción de coca y el peligro inherente a su cultivo, eleva los costos de transacción para los agricultores. En segundo lugar, la economía de la coca ha servido de fermento a la violencia y socavado las instituciones del Estado, especialmente a la policía y al Poder Judicial. En tercer lugar, la coca ha reemplazado otros cultivos -- al café, por ejemplo. En cuarto lugar, las evidencias señalan un daño ecológico extenso causado por el cultivo de la coca. En los últimos diez años, se estima que 200,000 hectareas han sido dedicadas directamente al cultivo de la coca, lo que ha llevado a un proceso de deforestación que ha afectado a 700,000 hectareas.

◆ **El aislamiento geográfico impide la integración de los mercados.**

Los efectos del aislamiento geográfico van más allá de la baja productividad *per se*. El aislamiento físico de un número importante de productores respecto de los centros urbanos, además de la falta de comunicaciones entre ellos, hace que a menudo los costos para la comercialización de los productos en otros mercados fuera de los mercados locales, se conviertan en costos prohibitivos. De modo aún más genérico, la lejanía de tantas unidades de producción, actúa como obstáculo frente al desarrollo en gran escala del *eslabonamiento hacia adelante y hacia atrás*. Los mercados continúan segmentados, y las inversiones en actividades relacionadas con la agricultura primaria --por ejemplo, el procesamiento de insumos, el empaque de productos, su comercialización y transporte-- no reciben la debida prioridad. Como resultado, los ingresos reales tienden a permanecer estancados, la demanda efectiva se mantiene en jaque, y las ventajas que normalmente se derivan de los mercados más grandes e integrados, se pierden.

◆ **Los sistemas de comercialización resultan inadecuados.**

Dos mercados mayoristas en Lima son los que fijan los precios de los productos más perecederos, provenientes de todo el país. La mayor parte de la producción procede de pequeños agricultores de zonas remotas. Los agricultores venden sus productos a los intermediarios, quienes a su vez, los revenden a los mercados mayoristas. La mayoría de agricultores venden cantidades pequeñas, y, en consecuencia, no tienen mucho poder de mercado. Cada año se estiman las pérdidas de productos perecederos en 200,000 toneladas métricas. Las causas incluyen sistemas deficientes de transporte, sobrealmacenamiento, contaminación, y en general la falta de facilidades adecuadas.

Una vez más en este caso, el aislamiento físico de los agricultores respecto de los mercados, y el mal estado de la infraestructura de transporte, emergen como los obstáculos claves para el bienestar de la gente pobre del campo en el Perú. Además, la mayor parte de los pequeños agricultores no dispone de las facilidades necesarias para **almacenar** los productos, lo que les podría permitir cierto poder de negociación frente a los intermediarios. De otro lado, los productores, de modo típico, sólo disponen de una limitada *información sobre los precios mayoristas y sobre los costos de fletes*. La consecuencia es un sesgo negativo en contra de los precios de los productores. Por su parte, generalmente los intermediarios transportan los productos en vehículos sin

refrigeración. Por último y no menos importante es el hecho de que tanto los productores como los consumidores sufren la carencia de categorías de calidad y normas bien establecidas.

◆ **Las sobretasas a las importaciones agrícolas resultan contraproducentes.**

Creadas en 1991 con el propósito de estabilizar los precios y proteger a los productores de trigo, pastas, maíz, arroz, azúcar, y leche en polvo, las sobretasas a las importaciones agrícolas han fracasado en cumplir sus objetivos. En el interim, las importaciones de productos sujetos a sobretasas, han aumentado en realidad. Aparentemente el desbalance entre el tipo de cambio de mercado y la paridad cambiaria del *Sol*, ha compensado con amplitud el incremento del precio asociado con las sobretasas. Asimismo, pareciera que el sistema es susceptible de ser manipulado por intereses muy reducidos. En realidad el beneficio de los productores ha sido muy pequeño, ya que las sobretasas aplicadas a los consumidores han ido a parar en gran parte a los importadores y empresarios de la agroindustria.

También los consumidores pobres se han visto afectados adversamente. Para los pobres, los alimentos sujetos a sobretasas constituyen un componente importante del gasto familiar. En la medida en que los intermediarios en la comercialización tengan éxito al trasladar el costo de las sobretasas al consumidor, los pobres consecuentemente no sólo estarán pagando más por los alimentos de lo que pagarían en un caso distinto, sino están soportando ellos mismos una carga mayor que otros. La naturaleza oligopólica de la industria alimentaria en el Perú, señala claramente que esto es precisamente lo que ha acontecido.

**3.3. LOS PROBLEMAS DEL SECTOR SOCIAL AFECTAN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA.**

Los programas del sector social pueden también hacer contribuciones importantes a la seguridad alimentaria en el Perú, y existe una multiplicidad de tales programas. Los programas de asistencia alimentaria son los más visibles, y su impacto sobre la inseguridad alimentaria es el más directo e inmediato. Entre los programas tradicionales del sector social, la salud primaria y la educación básica son los más importantes desde una perspectiva de seguridad alimentaria. Los programas para la generación de empleo temporal, creados para ayudar a los pobres a mantener un acceso a dietas adecuadas durante la reciente crisis económica, también contribuyen de modo significativo a la seguridad alimentaria.

**3.3.1. FALTA DE COORDINACION ENTRE UNA MULTIPLICIDAD DE PROGRAMAS Y PROVEEDORES DE SERVICIOS SOCIALES.**

Lo que complica la situación en el Perú, es el amplio espectro de actores involucrados en programas del sector social --numerosas entidades del gobierno central, gobiernos regionales,

grupos comunitarios, entidades donantes, empresas privadas, y organizaciones no-gubernamentales (ONGs)--, y el gran número de programas que estos organismos llevan a cabo. La coordinación entre los actores es deficiente. En esencia, cada actor individual opera desde su propia percepción del problema de seguridad alimentaria del Perú. Además, existen brechas considerables y duplicidad de esfuerzos en los programas.

El área de la asistencia alimentaria resulta particularmente complicada. Una diversidad de instituciones se encuentran vinculadas a una variedad de programas, a menudo con apoyo financiero de varios donantes. Las ONGs se encuentran entre los actores más importantes involucrados en las entregas de asistencia alimentaria. **CARITAS** opera una red nacional que distribuye volúmenes de asistencia alimentaria, a veces de mayor envergadura que los programas del gobierno. **ADRA**, **CARE**, y **PRISMA** también importan al país mercancías alimentarias, diseñan y supervisan programas de alimentos, y movilizan el apoyo de donantes para la asistencia alimentaria. **CARE** monetiza mercancías alimentarias en el mercado comercial a fin de generar moneda local para sus programas de asistencia alimentaria, y para los programas de las otras tres ONGs anteriormente citadas. A fin de ayudar a un manejo más efectivo de las grandes cantidades de asistencia alimentaria que ingresan al país, el gobierno del Perú creó una agencia especial, el **Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA)**, con el propósito de coordinar la recepción, transporte, y distribución de la ayuda alimentaria a nivel nacional. Desde su creación, el **PRONAA** ha pasado a desempeñar un rol más activo en el suministro de la asistencia alimentaria, y recientemente ha comenzado a comprar alimentos producidos localmente para ser distribuidos a través de sus programas.

La distribución de la ayuda alimentaria a través de una variedad de distintos tipos de programas hace que la coordinación entre éstos resulte difícil. También hace difícil entender las dimensiones globales de la asistencia alimentaria en el Perú y evaluar su impacto sobre la seguridad alimentaria. La mayoría de programas, corresponde al menos a una de las categorías siguientes:

◆ **Programas de salud materno-infantil (ver Cuadro 3.1)**

El **PANFAR** es uno de los programas de asistencia alimentaria que tiene mayor éxito para llegar a sus grupos-objetivo --mujeres y niños (desde su nacimiento hasta los 59 meses de edad) en alto riesgo de desnutrición. El programa es ejecutado por el Ministerio de Salud con el apoyo de **PRISMA**. Su objetivo es mejorar el estado nutricional de los niños seleccionados por el programa y el de sus madres, a través de la entrega de alimentos complementarios y de servicios de atención primaria de la salud. El **PANFAR** opera a nivel nacional, con el 67 por ciento de los beneficiarios ubicados en las áreas rurales y el resto en zonas urbano-marginales.

El programa del "*Vaso de Leche*", implementado por el Ministerio de Educación, tiene un grupo-objetivo parecido -- madres gestantes y lactantes y niños en edad pre-escolar--, y también su ámbito es de nivel nacional. El programa del "*Vaso de Leche*" no proporciona servicios complementarios como lo hace el **PANFAR**, y su estrategia para

la selección de beneficiarias no es tan efectiva (ver la sub-sección 3.3.7). Hay quienes cuestionan la conveniencia del único producto utilizado --leche-- en el cual se apoya el programa para lograr un impacto nutricional.

Varias otras ONGs, incluyendo a CARE, y a CARITAS, administran programas orientados a las madres y a niños en edad pre-escolar.

◆ **Programas de alimentación escolar (ver Cuadro 3.2)**

El Ministerio de Educación maneja un programa de alimentación escolar financiado a través del Ministerio, a la vez que un programa financiado por el FONCODES en las áreas más deprimidas del país. El grupo-objetivo de cada uno de estos dos programas son los niños de escuelas primarias, y su objetivo es doble: primero, mejorar la asistencia a las escuelas y el rendimiento escolar, reduciendo los índices de deserción; y, en segundo lugar, mejorar la nutrición. El programa financiado por el FONCODES se diferencia del programa más amplio, debido a que utiliza alimentos especialmente formulados con alto contenido de nutrientes, e intenta evaluar el impacto.

◆ **Programas de alimentación comunitaria (ver Cuadro 3.3)**

Varios programas proporcionan asistencia alimentaria directa a los pobres de las zonas urbanas. Todos utilizan el mismo mecanismo --los "comedores populares" --; es decir, cocinas comunitarias que han sido establecidas por grupos de mujeres autoelegidas en los barrios urbanos pobres, con el propósito de poner al alcance de sus miembros o del público en general, almuerzos de bajo costo. Tomados en conjunto, estos programas alcanzaron a más de un millón de beneficiarios de las áreas urbanas en 1991. Mediante tal *modus operandi*, estos comedores proporcionaron una forma rápida y fácil de asegurar que la gente pobre de las zonas urbanas tuvieran acceso a los alimentos durante los peores días de la crisis económica.

◆ **Programas para la generación de ingresos (ver Cuadro 3.4)**

Diversos programas están orientados al mejoramiento de la seguridad alimentaria de las comunidades rurales, mediante el incremento de la productividad de la base de sus recursos agrícolas. Un ejemplo excelente es el Programa ALTURA de CARE, el cual es implementado conjuntamente con el PRONAMACHS -- Programa Nacional para el Manejo de Cuencas Hidrográficas y Suelos -- del Ministerio de Agricultura. Trabajando en las áreas más pobres de la sierra -- Cajamarca, Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Cusco, y Puno, el Programa ALTURA utiliza los alimentos para fomentar en las comunidades rurales la adopción de técnicas mejoradas de agro-forestación y conservación de suelos. A pesar de que el número de participantes es relativamente pequeño comparado con los participantes en los programas de alimentación comunitaria, las mejoras en los ingresos y en la seguridad alimentaria son, por lo general, sostenibles.

Varias ONGs también patrocinan programas para elevar los ingresos de las mujeres a través de actividades microempresariales. Estos programas funcionan en las áreas urbanas, y, en estos casos también, el número de beneficiarias es relativamente pequeño.

Entre las agencias tradicionales del gobierno central en el sector social, el Ministerio de Salud es responsable de proveer los servicios de salud en favor de aquellos que no los reciben de otras fuentes; específicamente, los pobres y quienes sufren inseguridad alimentaria. Dentro de este ministerio, el **Centro Nacional de Alimentación y Nutrición (CENAN)**, coordina la implementación de varios proyectos de asistencia alimentaria directa. De igual forma el Ministerio de Salud es responsable de realizar evaluaciones acerca de los problemas de nutrición en el Perú. La responsabilidad de la educación primaria recae en el Ministerio de Educación. Conforme se hizo notar anteriormente, el Ministerio de Educación también tiene a su cargo su propio programa de alimentación escolar. Asimismo, existe una extensa red de centros pre-escolares formales e informales, con una fuerte participación comunitaria (**PRONOEI**).

El gobierno del Perú, ha instituido varios programas para la generación de empleo temporal, como respuesta a la crisis económica de finales de la década de los años ochenta y principios de los noventa (ver Cuadro 3.5). En 1991, el gobierno creó el **FONCODES**, un fondo de inversión social para financiar pequeños proyectos de infraestructura social y productiva, que tienen como fin proporcionar empleo temporal a los sectores pobres. El **FONCODES**, también recibe un financiamiento importante del **BANCO MUNDIAL** y del **Banco Interamericano de Desarrollo (BID)**, para el financiamiento de proyectos en salud, educación básica, y de otras actividades sectoriales diseñadas para beneficio de los pobres. Al igual que los fondos de inversión social en otras partes de América Latina, el **FONCODES**, tiene un enfoque cortoplacista. Su objetivo es ayudar a que los pobres sobrevivan hasta que la economía peruana sea capaz de responder a la nueva estructura de incentivos creada por el ajuste estructural, y hasta que las capacidades de los Ministerios de Salud y de Educación, mejoren lo suficiente. Con el apoyo de **U.S.A.I.D.**, el gobierno también desarrolló un **Programa de Emergencia para las Inversiones Sociales (PEIS)**. Bajo la dirección del **Instituto Nacional de Desarrollo (INADE)**, el **PEIS** fue diseñado para proveer empleo temporal a los pobres durante la etapa de reajuste económico. A pesar de que el objetivo principal de los diferentes programas de empleo temporal, ha sido corregir los problemas de la inseguridad alimentaria transitoria, es importante hacer notar que dichos programas han realizado inversiones en la infraestructura del sector social y productivo en áreas anteriormente desatendidas, y de tal modo, puede esperarse que también contribuyan al mejoramiento de la inseguridad alimentaria crónica.

### **3.3.2. FALTA DE UNA ESTRATEGIA DE GRAN ENVERGADURA PARA SOLUCIONAR LOS PROBLEMAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA DEL PERU.**

Otra dificultad, quizás más fundamental, es la ausencia de una estrategia global para la solución de los problemas de seguridad alimentaria del Perú, al igual que la ausencia de mecanismos claros para priorizar tales problemas y canalizar los recursos del gobierno y de los donantes, a fin de resolverlos. Muchas de las personas activas en seguridad alimentaria en el Perú, no

pueden visualizar el problema en todas sus dimensiones -- disponibilidad, acceso y uso --, o apreciar la complejidad de las interacciones entre éstas. También muchos parecen haber caído en la trampa de equiparar la promoción de la seguridad alimentaria con los programas de alimentación, sin darse cuenta que se requieren muchas otras acciones de programa para lograr una seguridad alimentaria sostenible en beneficio de las familias que carecen de ella, para el mediano y largo plazo.

Los programas de asistencia alimentaria, en particular, podrían beneficiarse de un marco global de políticas o de un plan estratégico, lo que permitiría fijar los objetivos de dicha asistencia, definir los convenios institucionales, asignar prioridades a grupos-objetivo, e identificar acciones de programa convenientes. En ausencia de tales políticas o estrategia, la práctica estará determinada mayormente por los juicios de los individuos y por las inclinaciones de las distintas entidades. Los programas también carecen de dispositivos operativos estándar. Al momento, por ejemplo, muchos programas con los mismos objetivos y con los mismos grupos-objetivo, varían tanto en los niveles como en la duración de la asistencia que proporcionan. Los costos unitarios, medidos en términos del costo de los alimentos y del costo por beneficiario, varían substancialmente. La ausencia de normas para el monitoreo y evaluación, hace que también sea difícil fijar prioridades a los programas y mejorar su administración.

El siguiente es un ejemplo de los problemas que requieren solución. Una serie de programas tratados anteriormente, tales como los "*comedores populares*" y los programas de empleo temporal patrocinados por el **FONCODES** y por el **INADE**, fueron diseñados en respuesta al incremento de la inseguridad alimentaria transitoria acompañada de la crisis económica registrada a finales de los años ochenta y principios de los años noventa. El objetivo de estos programas fue permitir que la gente pobre mantuviese un acceso a una dieta mínima nutricionalmente adecuada, ya sea directamente a través del acceso a comidas subsidiadas, o indirectamente, mediante la creación de empleos temporales para personas cesantes. Ahora que la economía ha empezado a recuperarse, la pregunta surge en el sentido de si los programas debieran terminarse, o si se debería cambiar su enfoque conscientemente a fin de conseguir mejoras sostenibles de la seguridad alimentaria en el mediano y largo plazo. Al responder a la pregunta se deberá reconocer que no todas las experiencias han sido positivas. Por ejemplo, existen evidencias de que algunos colegios y postas de salud construídas por los programas de empleo temporal, carecen de maestros y de enfermeras para su funcionamiento.

### 3.3.3. DECLIVE EN LA DISPONIBILIDAD DE FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO

CUADRO I

El financiamiento del sector público de los servicios sociales disminuyó considerablemente durante la década de los años ochenta. En 1990, el total del gasto del gobierno central descendió verticalmente a menos del 15 por ciento del **PBI**. Por su parte los gastos del sector social, que habían representado alrededor del cuatro al cinco por ciento del **PBI** durante los años setenta y principios de los ochenta, cayeron al 1.9 del **PBI**.

Dentro del sector social, la parte correspondiente a salud

del presupuesto del gobierno central, se mantuvo relativamente estable en cuatro o cinco por ciento (o uno por ciento del **PBI**) hasta 1990, para luego declinar al 3.2 por ciento (o 0.5 por ciento del **PBI**). El gasto del gobierno central en salud, de acuerdo al índice *per cápita*, se incrementó de cerca de US\$5 millones a principios de los setenta, a US\$ 14 millones a principios de los ochenta, para luego decaer a US\$ 8 millones en 1990. De otro lado las partidas para educación sufrieron un declive aún más pronunciado, del 17 al 19 por ciento del total del gasto del gobierno central a principios de los setenta, cayeron a cerca del 13 por ciento hacia el final de la década y durante los años ochenta. Al medirse como porcentajes del **PBI**, las cifras nos revelan una historia parecida. Durante la primera mitad de la década de los años setenta, los gastos en educación fueron equivalentes al 3.5 por ciento del **PBI**. De allí en adelante, esta proporción cayó al 2.5 por ciento. El gasto per cápita en educación ha fluctuado de modo considerable, pero en general, creció de un promedio de US\$26 millones de dólares

#### TENDENCIAS DEL GASTO PUBLICO EN EL SECTOR SOCIAL EN EL PERU ENTRE 1970 Y 1990

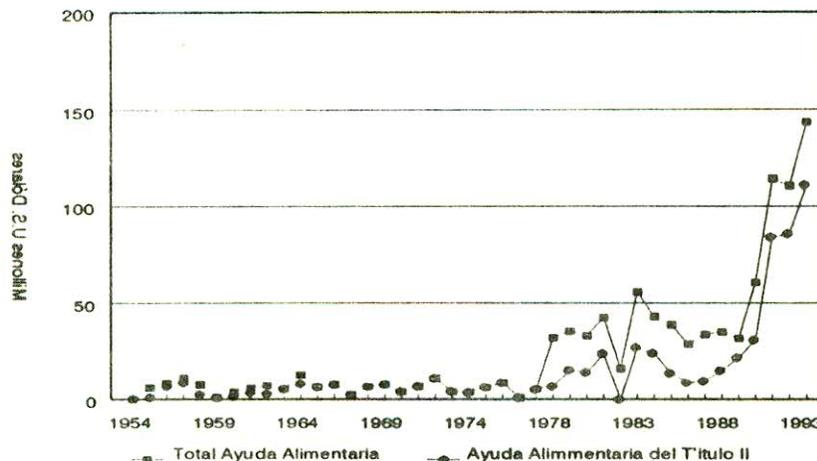
	1970	1975	1980	1985	1990
<b>PROPORCION RESPECTO DEL TOTAL DEL GASTO (%)</b>					
Salud	5.5	4.7	4.7	4.4	3.2
Educación	18.8	17.5	13.3	11.8	9.7
Total	24.3	22.2	18.0	16.2	12.9
<b>U.S. DOLLARS PER CAPITA</b>					
Salud	5.2	10.1	12.7	7.9	8.3
Educación	17.7	37.6	35.7	21.3	25.0
Total	22.9	47.7	48.4	29.3	33.3
<b>PORCENTAJE DEL PBI (%)</b>					
Salud	NA	NA	22.9	23.5	14.4
Educación	0.9	0.9	1.1	1.0	0.5
Total	3.2	3.4	3.0	2.8	1.4
Total	4.2	4.4	4.1	4.8	1.9

FUENTE: Banco Mundial

en los años setenta (con gastos particularmente significativos a mediados de la década), a US\$34 millones entre 1980 y 1986, para luego descender a US\$25 millones en 1990.

### 3.3.4. EXCESIVA DEPENDENCIA EN LA AYUDA ALIMENTARIA

La asistencia alimentaria al Perú se incrementó en casi el 300 por ciento entre 1980/81, y 1991/92 (de 123,000 toneladas métricas a 484,000 toneladas métricas), al mismo tiempo que el volumen de la asistencia alimentaria a nivel mundial crecía en sólo 47 por ciento. Los Estados Unidos, el mayor donante de alimentos, aumentó el valor de su asistencia en casi 200 por ciento entre 1980/81 y 1991/92, y en 136 por ciento en el trienio de 1990



**TENDENCIAS DE LA AYUDA ALIMENTARIA DE LOS ESTADOS UNIDOS AL PERU**

a 1993. La asistencia alimentaria también se convirtió en un componente más importante dentro de actividades de la Misión U.S.A.I.D. en el Perú, aumentando de un promedio del 54 por ciento respecto de la cartera total de proyectos durante la década de los ochenta, a un promedio del 75 por ciento durante el período 1990-1993.

Dos datos estadísticos adicionales dan una idea aún mejor de la importancia de la asistencia alimentaria al país. En 1991, los programas de asistencia alimentaria suministraron más de 226,000 toneladas métricas de alimentos para por lo menos nueve millones de beneficiarios. En ese mismo año, las asignaciones del presupuesto del gobierno central a los Ministerios de Salud y de Educación, alcanzaron los US\$ 186 millones y US\$ 246 millones de dólares respectivamente; los recursos de asistencia alimentaria de los donantes totalizaron por lo menos US\$150 millones de dólares.

Los considerables volúmenes de asistencia alimentaria han significado tanto ventajas como desventajas. La ayuda en alimentos ha representado una positiva contribución para la seguridad alimentaria en el país. A nivel nacional, ha permitido incrementar la oferta global disponible de alimentos, ayudando a moderar los incrementos de precio, y de tal modo haciendo que los alimentos se sitúen más al alcance de los hogares pobres. Los programas de asistencia alimentaria, también han tenido un impacto directo en la seguridad alimentaria individual y de las familias, a través de una variedad de programas de distribución directa, incluyendo los

programas de salud materno-infantil, los programas escolares, y los programas de alimentación comunitaria. La desventaja de los grandes volúmenes de ayuda en alimentos, es que probablemente hayan estimulado la tendencia de querer equiparar la seguridad alimentaria con los programas de alimentación, y de tal modo, hayan podido dar lugar a una dependencia excesiva en la ayuda alimentaria como solución a los problemas de inseguridad alimentaria del Perú. La disponibilidad de ayuda alimentaria también ha contribuido a generar un clima de "asistencialismo" en el país, tanto a nivel nacional como a nivel de hogares.

### **3.3.5. ATENCION INSUFICIENTE A LOS PROGRAMAS COMPLEMENTARIOS EN SALUD Y EDUCACION.**

Los servicios sociales tradicionales desempeñan un rol importante en el alivio de la inseguridad alimentaria en el corto, mediano y largo plazo. Si los alimentos son usados del modo apropiado, el resultado es una mejor nutrición; en caso contrario, se desperdiciarán los alimentos disponibles y accesibles. En el Perú, las deficientes prácticas dietéticas y sanitarias, y los bajos niveles de salud, son los principales problemas para un uso adecuado de los alimentos. Mejorar el estado de salud puede significar un impacto inmediato en la capacidad, tanto de los niños como de los adultos, de utilizar mejor cualquier alimento que se tenga disponible. La educación en aspectos de nutrición, si se enfoca a prácticas correctas de lactancia y ablactancia, puede tener un impacto importante en la reducción de los altos índices de desnutrición crónica que afectan a los niños pequeños en el Perú. En el mediano y largo plazo también se requieren mejoras en salud y educación para elevar la productividad y los ingresos de los sectores pobres, y de ese modo aumentar sus niveles de acceso a los alimentos.

En cuanto al diseño de los programas de asistencia alimentaria en el Perú, por lo general se ha dedicado insuficiente atención a la importancia de las medidas de salud complementarias, al complemento de micronutrientes, y a la promoción de mejores prácticas de salud y nutrición, incluyendo la lactancia materna, ablactancia, y monitoreo del crecimiento y desarrollo del niño. Además, los programas de salud y nutrición no se han integrado satisfactoriamente, ya sea desde los aspectos conceptuales u operativos, con los programas para la generación de empleo temporal y con otros programas diseñados para incrementar el acceso de las familias pobres a los alimentos.

### **3.3.6. BARRERAS GEOGRAFICAS Y CULTURALES QUE IMPIDEN LA ENTREGA DE SERVICIOS SOCIALES.**

La difícil topografía del territorio peruano, conjuntamente con sus deficientes sistemas de transporte, comunicación, y de logística, presentan grandes obstáculos para la entrega de la ayuda alimentaria así como también de los servicios de salud, educación, y de agua potable y saneamiento. El aislamiento geográfico es particularmente severo en la sierra sur y central del país, en donde las actividades terroristas se han erigido como una amenaza adicional. Al restringir el acceso desde y hacia las áreas rurales, especialmente en la sierra y en la selva, las

barreras geográficas han contribuído además, a mantener a su gran población no-hipano parlante, sin poder asimilarse, en términos relativos, a la economía nacional. Como resultado los programas sociales deben ajustarse a una amplia variedad de diferencias étnicas, culturales, y lingüísticas, lo que complica aún más la entrega de servicios.

### 3.3.7 DEFICIENTE SELECCION DE LOS SERVICIOS E INVERSIONES EN EL SECTOR SOCIAL

Las políticas gubernamentales elegidas en favor de los sectores sociales en el Perú, han contribuído a generar graves desigualdades en los niveles de desarrollo entre las áreas urbanas y rurales y entre las diferentes regiones del país. Esta disparidad se puede notar especialmente en la distribución de las escuelas, las postas de salud, y los sistemas de agua potable y alcantarillado. Conforme lo indican los datos presentados en el **Capítulo 2**, la gran mayoría de quienes sufren extrema pobreza, quienes viven en la sierra, solo gozan de un limitado acceso a los servicios sociales básicos, tales como educación, agua y saneamiento. Datos más recientes del **Censo sobre Población y Vivienda de 1993**, hacen ver claramente que también existe una gran disparidad en cuanto a la disponibilidad de servicios públicos entre las regiones geográficas: el porcentaje de hogares con acceso a los servicios básicos es especialmente bajo en Cajamarca, en los cuatro departamentos de la sierra sur que conforman el *Trapezio Andino* -- Apurímac, Ayacucho, Cusco, y Huancavelica -- y en Huánuco, Amazonas, y Loreto (ver Cuadro 3.6).

La selección de beneficiarios de la asistencia alimentaria también parece ser deficiente. La mayor parte de los alimentos no van a las áreas rurales de la sierra, que es el área del país donde vive la mayor parte de los peruanos en situación de extrema pobreza. Además, los volúmenes de ayuda alimentaria que sí llegan a la región de la sierra, parecieran no estar bien orientados a los pobres y extremadamente pobres. En realidad, el análisis de la información obtenida de la **Encuesta sobre Niveles de Vida** realizada en 1991, indica que solamente en Lima, la asistencia alimentaria está relativamente bien orientada. En Lima el 74 por ciento de los extremadamente pobres, y el 37 por ciento de los pobres, reciben alguna forma de asistencia alimentaria. Por el contrario, únicamente el 6.5 por ciento de los no-pobres se beneficia de dicha ayuda. En las áreas rurales de la sierra, sólo el cuatro por ciento de los extremadamente pobres y el cuatro por ciento de los pobres, obtienen beneficios de los programas de asistencia alimentaria. En realidad, de toda la ayuda dirigida a las áreas rurales de la sierra, se estima que el 44 por ciento es capturada por gente no-pobre. Por último, los diversos programas se diferencian en cuanto a su efectividad para alcanzar los grupos-objetivo a los cuales intentan llegar. Por ejemplo, un análisis sobre los beneficiarios del Programa del "*Vaso de Leche*", indica que el programa tiene menor éxito en alcanzar sus grupos-objetivo, que en llegar a otros sectores. A pesar de que intenta favorecer a los niños menores de seis años de edad y a las mujeres, la gran mayoría de sus beneficiarios son niños en edad escolar. El cincuenta por ciento de los beneficiarios corresponde a edades entre los seis y catorce años, y sólo uno de cada cuatro niños, es menor de seis años. Además, casi el 20 por ciento de los beneficiarios no está clasificado como pobre.

### **3.3.8. PROBLEMAS INSTITUCIONALES QUE AFECTAN LOS SERVICIOS DE ATENCION DE LA SALUD DEL SECTOR PUBLICO**

Durante la última década, el gobierno del Perú amplió su red de atención primaria de la salud en aquellas áreas que se encontraban anteriormente desatendidas en el país. Entre 1980 y 1990, el número de centros de atención de la salud aumentó en 60 por ciento, y el número de postas de salud se duplicó. Ahora el reto es mejorar el uso de la infraestructura y la reasignación de recursos a las actividades esenciales para el cuidado preventivo de la salud, especialmente la educación sobre salud y la cobertura comunitaria. Muchos centros y postas de salud se encuentran mal equipados y mantenidos. Algunos no tienen ni electricidad ni agua corriente, y los equipos de los que disponen son a menudo obsoletos o defectuosos. En 1990, una cuarta parte de todos los centros no podían funcionar por carecer de los equipos necesarios. También es un problema la asignación del personal profesional para los servicios de atención de la salud. Hay un número diez veces mayor de profesionales de la salud en Lima, del que existe en las regiones menos desarrolladas. En algunas regiones, en realidad, tres de cada cuatro centros de salud no cuentan con un médico, y una de cada tres postas, no dispone de personal en absoluto. Las más afectadas por estas carencias son precisamente las instalaciones más aisladas, que han sido creadas con la intención de servir a la gente pobre del campo y a los grupos nativos. Por último, los profesionales del sector público encargados del cuidado de la salud, se han visto adversamente afectados por el declive de sus salarios reales por el servicio civil que prestan. El declive de las remuneraciones ha originado graves problemas en la moral de dichos profesionales y originado huelgas y serios problemas de personal, inclusive en momentos cruciales.

### **3.3.9. PROBLEMAS INSTITUCIONALES QUE AFECTAN LOS ALCANCES DE LA EDUCACION PRIMARIA, ESPECIALMENTE EN LA SIERRA.**

Las secciones anteriores hacen una breve reseña sobre el alcance relativamente insuficiente de la educación en los pobres y extremadamente pobres, el declive del gasto público en educación, y el acceso relativamente limitado de los peruanos que sufren inseguridad alimentaria, a los servicios educativos. En años recientes, se han acumulado evidencias a nivel mundial, respecto de los altos niveles económicos de retorno para las inversiones en la educación primaria de ancha base. La educación primaria no solamente brinda la posibilidad de aprender a leer, escribir y usar las matemáticas, y ensancha la productividad marginal de la mano de obra; sino también proporciona a la gente mayores medios para hacerse cargo de su propia existencia. Expandir la educación en las niñas, pareciera ser particularmente eficaz para el logro de reducir los niveles de fertilidad y mejorar la salud y nutrición. Resulta en consecuencia recomendable, concluir este capítulo congregando las evidencias disponibles sobre la estrecha relación que existe entre el alcance educacional y la seguridad alimentaria en el Perú, y sobre los problemas más importantes que deben ser resueltos.

Primero que todo, un estudio reciente del Ministerio de Educación, demuestra que el Perú no constituye una excepción a la regla que indica que las inversiones en educación primaria redivulan

una alta tasa de retorno. Se estima que dichos índices de retorno son altos para todo el país, siendo aquellos referidos a las áreas rurales de la sierra, substancialmente más altos que los de Lima. Del lado negativo, el Perú se parece a otros lugares del mundo en cuanto a los índices de analfabetismo en las mujeres que son significativamente más elevados que en la población masculina: en 1991, por ejemplo, se estimaba que el 10.5 por ciento de las mujeres en las áreas rurales de la sierra, cuyas edades fluctuaban entre los 15 y 19 años, era analfabeto; los estimados que correspondieron a los hombres en esos mismos lugares y edades, fueron del 1.7 por ciento.

Todas las evidencias disponibles apoyan la hipótesis de que una deficiente cobertura educativa guarda un correlato muy estrecho con la pobreza. Conforme es posible deducir del contenido del Capítulo 2, las poblaciones que muestran la más baja cobertura educativa son las que habitan las áreas rurales de la sierra, los no-hispano parlantes, y las mujeres. Conforme uno puede también imaginar, desde el ángulo geográfico no es sólo la sierra la región que sufre la deficiente cobertura educativa, la ineficiencia interna, una educación de mala calidad, la carencia de maestros titulados, y escuelas sin electricidad, agua ni desagüe; éstas son características que también son aplicables a la selva.

En resumen, mejorar la seguridad alimentaria depende de mejorar el acceso de la gente pobre a la educación básica y de reducir el analfabetismo, especialmente en las áreas rurales y en las mujeres. No obstante que el Perú ha logrado una expansión impresionante en las matrículas de educación primaria durante los últimos años, también ha sufrido una considerable reducción en los gastos por estudiante y un éxodo de maestros capacitados fuera del sistema. El mantenimiento de la infraestructura es muy pobre, y el suministro de libros de texto y materiales escolares es lamentablemente inadecuado. Los índices de repetición de cursos son altos, particularmente en los primeros años de enseñanza, lo cual eleva considerablemente los costos para promover a los estudiantes de un grado a otro. Existe gran disparidad en la cobertura y eficiencia educativas entre las regiones y entre las áreas urbanas y rurales. Los departamentos que tienen la peor cobertura educativa tienden a tener la mayor proporción de maestros no-titulados y escuelas carentes de electricidad, agua y desagüe. Por ejemplo, el departamento con el más bajo porcentaje de estudiantes que completan el sexto grado de educación primaria, es Ayacucho (28 por ciento), el cual al mismo tiempo es el que tiene uno de los porcentajes más altos de maestros sin título (65 por ciento). Las áreas rurales, especialmente en la sierra, tienen proporcionalmente las cifras más elevadas de alumnos repitentes. En Ayacucho, se requiere de 15 estudiantes/año para producir un alumno graduado del sexto grado, dos y media veces lo que se necesita cuando no existen deserciones ni años desaprobados.

**CUADRO 3.1: PROGRAMAS DEL SECTOR SOCIAL: ASISTENCIA ALIMENTARIA -- Salud materno-infantil**

PRO-GRAMA	INSTITU-CIONES	FUENTE DE APOYO	NIVEL DE APOYO	TIPO DE BENEFICIARIOS	NUMERO DE BENEFICIARIOS	COBERTURA	OBJETIVO
PAN-FAR	Ministerio de Salud; Instituto Nacional de Salud; Instituto Nacional de Nutrición; ONG PRISMA	USAID Títulos II y III; Gov. Peruano y Tesoro Público	\$15 millones 18,000 TM	Mujeres y niños en alto riesgo de desnutrición	515,000	Opera a nivel nacional con 67% de los beneficiarios en las áreas rurales y el resto en áreas urbano-marginales	Mejorar el estado nutricional de las madres y niños (de 0 a 59 meses) que se encuentran en alto riesgo de desnutrición mediante la entrega de alimentos complementarios y servicios de atención de la salud
Vaso de Leche	Ministerio de Educación	Gov. Peruano y Tesoro Público		Mujeres gestantes y lactantes y niños en edad escolar y pre-escolar		Opera a nivel nacional allí donde los gobiernos provinciales desean asumir responsabilidad por su administración	Mejorar el estado nutricional de las mujeres gestantes y lactantes y de los niños menores de seis años, proporcionándoles leche diariamente. También de leche a niños hasta la edad de 13, durante las vacaciones escolares
NIÑO	CARE	USAID Títulos II y III					

**CUADRO 3.1: PROGRAMAS DEL SECTOR SOCIAL: ASISTENCIA ALIMENTARIA -- Salud materno-infantil (Continuación)**

PRO-GRAMA	INSTITUCIONES	FUENTE DE APOYO	NIVEL DE APOYO	TIPO DE BENEFICIARIOS	NUMERO DE BENEFICIARIOS	COBERTURA	OBJETIVO
Salud materno /infantil	CARITAS	USAID Titulos II y III			102,000		
Alimentación pre-escolar y a otros niños	CARITAS	USAID Titulos II y III			20,000		

CUADRO 3.2: PROGRAMAS DEL SECTOR SOCIAL: ASISTENCIA ALIMENTARIA -- Alimentación escolar

PRO-GRAMA	INSTITU-CIONES	FUENTE DE APOYO	NIVEL DE APOYO	TIPO DE BENEFICIARIO	NUMERO DE BENEFICIARIO	COBERTURA	OBJETIVO
Des-ayunos Escol-lares	Minist erio de Educación	Gob. Peruano y Tesoro Público		Niños de escuelas primarias	1.8 millones	Funciona a nivel nacional	Mejorar la nutrición y reducir la deserción y el ausentismo.
Des-ayunos Escol-lares	FONCODES: Ministerio de Educación	Banco Mundial;SID	\$8.6 millones	Niños de escuela primaria	230,000	Funciona en Ancash, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Junín.	Mejorar la nutrición de los niños en escuelas primarias y reducir la deserción y el ausentismo para mejorar el rendimiento académico a través de alimentos especialmente formulados

CUADRO 3.3: PROGRAMAS DEL SECTOR SOCIAL: ASISTENCIA ALIMENTARIA -- Alimentación comunitaria

PRO-GRAMA	INSTITUCIONES	FUENTE DE APOYO	NIVEL DE APOYO	TIPO DE BENEFICIARIOS	NUMERO DE BENEFICIARIOS	COBERTURA	OBJETIVO
PRODIA	CARE: Ministerio de Salud; PRONAA	USAND Títulos II y III; CARE	\$13.2 millones 23,361 TM	Familias urbanas pobres	305,900 personas 2,620 comedores	Opera en cinco departamentos en la costa y en áreas urbano-marginales de Piura, Trujillo, Cajamarca, Chimbote, Lima y Puno. Proporciona alimentos a través de comedores -- con grupos auto-elegidos de mujeres en los barrios urbanos pobres, creados para ofrecer a sus miembros y al público en general almuerzos a bajo costo.	Mejorar la seguridad alimentaria (acceso) de los beneficiarios de los comedores
Comedores (PADI)	CARITAS	USAND Títulos II y III; UE	\$6.8 millones	Familias urbanas pobres	182,040 personas; 2,580 comedores	Opera a nivel nacional, distribuye alimentos a través de comedores.	Mejorar la seguridad alimentaria (acceso) de los beneficiarios de los comedores.
Comedores (PADI)		Gob. Peruano y Tesoro Público		Familias urbanas pobres		Opera a nivel nacional distribuyendo alimentos a través de comedores.	Mejorar la seguridad alimentaria (acceso) de los beneficiarios de los comedores

CUADRO 3.4: PROGRAMAS DEL SECTOR SOCIAL: ASISTENCIA ALIMENTARIA -- Generación de ingresos.

PROGRAMA	INSTITUCIONES	FUENTE DE APOYO	NIVEL DE APOYO	TIPO DE BENEFICIARIOS	NUMERO DE BENEFICIARIOS	COBERTURA	OBJETIVO
ALTURA	CARE	USAID Títulos II y III; CARE		Los pobres de las áreas rurales	44,500 familias	Opera en las áreas rurales de la Sierra Cajamarca, Ayacucho Huancavelica, Apurimac, Cusco y Puno con alimentos a las comunidades alentándolas a adoptar técnicas mejoradas para la agro- forestación y conserv. de suelos.	Mejorar la seguridad alimentaria de las comunidades rurales aumentando la productividad de la base de sus tierras agrícolas.
Generación de ingresos de las mujeres	CARE	USAID Títulos II y III		Mujeres pobres en áreas urbanas			Ayudar a grupos de mujeres en la generación de ingresos con crédito y apoyo técnico para el desarrollo de pequeñas activ. económicas.
Desarrollo de Microempresas	CARE	USAID Títulos II y III		Pobres en áreas urbanas			Ayudar al mantenimiento de niveles de empleo en la pequeña, empresa, acumular capital y aumentar ingresos.

CUADRO 3.5: PROGRAMAS DEL SECTOR SOCIAL : GENERACION DE EMPLEO

PRO-GRAMA	INSTITUCIONES	FUENTE DE APOYO	NIVEL DE APOYO	TIPO DE BENEFICIARIOS	NUMERO DE BENEFICIARIOS	COBERTURA	OBJETIVO
FON-CODES	FONCODES	Banco Mundial BID	S/419 millones	Población pobre	7 millones de pers/día	Opera a nivel nacional, con los recursos asignados de acuerdo a mapa de pobreza	Incrementar los ingresos de los pobres a través del empleo temporal
PEIS	INADE	AID; Gov. Peruano y Tesoro Público	S/27 millones	Población pobre	3 millones de pers/día		Incrementar los ingresos de los pobres a través del empleo temporal.
Alimentos por Trabajo	CARTAS	USAID Títulos II y III		Población pobre	350,000 personas	Opera a nivel nacional.	

CUADRO 3.6: INDICADORES SOCIO-ECONOMICOS POR DEPARTAMENTOS EN 1993

DEPARTAMENTOS	POBLACION			NUTRICION	EDUCACION			VIVIENDA		SERVICIOS		
	Total	Porcentaje urbano	Porcentaje rural		Percent Niños escolares con desnutr. crónica	Indice alfabetismo		Total Viviendas	Porcentaje Viviendas Precarias	Porcentaje sin agua potable	Porcentaje sin serv. sanitarios	Porcentaje sin electricidad
					Total	Hombre	Mujeres					
TOTAL	22639443	70.1	29.9	48.3	12.8	7.1	18.3	4427517	31.1	53.3	60.0	45.1
MUY POBRES												
1. HUANCAVEUCA	400376	26.1	73.9	71.9	34.1	18.7	47.7	87619	29.4	87.7	94.2	80.6
2. APURIMAC	396098	35.1	64.9	68.6	36.9	21.5	51.5	84776	38.5	82.4	87.8	80.4
3. CAJAMARCA	1297835	24.7	75.3	65.5	27.2	14.9	39.0	250459	17.2	81.9	85.9	82.8
4. HUANUCO	678041	38.6	61.4	62.2	24.7	14.5	34.6	131332	34.2	80.9	81.5	74.7
5. AMAZONAS	354171	35.5	64.5	64.1	19.9	11.0	29.4	65801	26.2	80.6	84.9	82.3
6. AYACUCHO	512438	48.1	51.9	64.2	32.7	18.0	45.8	114555	28.3	73.1	85.5	74.3
7. LORETO	736161	58.0	42.0	59.7	10.8	7.0	14.9	113114	58.9	70.7	71.1	51.5
8. CUSCO	1066495	45.9	54.1	60.0	25.4	14.3	36.4	221168	34.0	71.7	76.5	57.6
POBRES												
9. PUNO	1103689	39.2	60.8	53.6	22.2	10.9	32.9	269778	44.0	83.8	87.9	80.0
10. SAN MARTIN	572352	60.8	39.2	52.0	12.5	7.6	18.5	106257	28.9	73.8	80.8	62.5
11. PASCO	239191	58.9	41.1	57.4	15.2	7.8	22.8	46782	16.5	73.8	79.3	54.4
12. ANCASH	983546	57.4	42.6	54.3	21.1	11.8	29.8	198857	34.4	59.9	68.8	55.0
13. UCAYALI	331824	65.1	34.9	52.3	9.6	6.9	12.6	55436	37.1	80.0	80.7	51.9
14. JUNIN	10992993	65.5	34.5	58.5	13.4	6.3	20.2	210878	10.9	55.5	69.2	42.1

CUADRO 3.6: INDICADORES ECONOMICOS POR DEPARTAMENTO EN 1993 (Continuación)

DEPARTAMENTO	POBLACION			NUTRICION Porcentaje niños escolares con desnutr. crónica	EDUCACION			VIVIENDA		SERVICIOS		
	Total	Porcentaje urbano	Porcentaje rural		Indice analfabetismo		Total Vivienda	Porcentaje Viviendas Precarias	Porcentaje sin Agua potable	Porcentaje sin servicios sanitarios	Porcentaje sin electricidad	
				Total	Hombre	Mujeres						
REGULAR												
15. PUURA	1409262	70.4	29.6	49.9	16.3	11.3	21.2	262389	16.6	52.5	70.8	58.5
16. LA LIBERTAD	1287383	68.5	31.5	47.5	13.0	7.2	18.4	248069	50.9	50.0	57.6	45.2
17. MADRE DE DIOS	69854	57.4	42.6	36.9	8.0	4.8	12.9	13529	51.9	78.3	79.8	50.9
18. LAMBAYEQUE	950842	77.1	22.9	39.8	11.0	7.1	14.6	169325	45.0	45.9	57.3	34.1
19. ICA	578766	83.5	16.5	29.1	5.8	3.4	8.0	113395	76.1	40.9	57.6	25.0
ACEPTABLE												
20. AREQUIPA	939062	85.7	14.3	30.2	7.6	3.5	11.6	183515	19.0	41.1	52.4	30.2
21. TUMBES	158582	87.6	12.4	27.4	6.6	5.5	8.0	29468	5.8	42.4	59.9	30.4
22. MOQUEGUA	130192	82.8	17.2	23.7	8.8	4.2	13.9	30511	32.1	42.0	48.1	38.3
23. TACNA	223768	89.7	10.3	18.1	7.4	3.9	11.2	46360	32.5	34.2	39.5	26.3
24. LIMA	6478457	96.8	3.2	23.6	4.1	1.9	6.2	1252664	27.1	28.7	32.2	17.9
25. CALLAO	647565	99.9	0.1	19.7	3.0	1.6	4.4	121480	23.5	27.9	29.2	17.6

FUENTE: FONCODES: Basados en los datos del Censo de Población y Vivienda de 1993 del INEY y en el Censo sobre talles en niños escolares del Ministerio de Educación de 1993.

## **CAPITULO 4: ESTRATEGIA PROPUESTA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA**

### **4.1. ENFOQUES CENTRALES**

De los tres rubros de la seguridad alimentaria --disponibilidad, acceso y uso-- la falta de acceso es la causa principal de la inseguridad alimentaria en el Perú. En otras palabras, **la inseguridad alimentaria del Perú es más que nada una cuestión de pobreza**. Si la pobreza pudiese ser aliviada, la falta de disponibilidad y el uso deficiente de los alimentos también podrían ser corregidos.

En los párrafos siguientes se describe una estrategia que otorga una alta prioridad al alivio de la pobreza. Sin embargo, conforme lo tratado en el **Capítulo 1**, el alivio de la pobreza es un fenómeno de mediano a largo plazo. En el corto y mediano plazo, amplios sectores de la población peruana seguirán estando desnutridos o en riesgo nutricional. En particular, un número significativo de niños pequeños continuará siendo vulnerable a daños fisiológicos irreversibles a menos que se adopten medidas que les permitan beneficiarse de todo alimento al cual los ingresos en sus hogares les permitiesen acceso. Como consecuencia, el foco principal de la estrategia propuesta sobre la generación de ingresos en los pobres será complementado por un enfoque sobre el uso de los alimentos, especialmente en la población nutricionalmente más vulnerable del Perú: los niños menores de tres años de edad que estén, ya sea desnutridos o en alto riesgo nutricional.

La disponibilidad alimentaria no deja de ser una preocupación importante. Aquí nuevamente la falta de acceso a los alimentos --es decir, la falta de poder adquisitivo-- es la causa fundamental de la falta de disponibilidad alimentaria en el Perú. Si los pobres no fueran pobres; es decir, si ellos pudiesen traducir sus necesidades nutricionales en una demanda efectiva de alimentos, la disponibilidad alimentaria se incrementaría de modo ostensible. Sin embargo, los esfuerzos por mejorar la productividad agrícola y facilitar la comercialización de las mercancías alimentarias producidas en el país y de las importadas, se encuentran entre las prioridades más importantes.

### **4.2. VISION DEL PERU EN EL 2010**

Una cosa es hacer una lista de los obstáculos para la seguridad alimentaria, y otra es indicar las soluciones correctas. Las distintas respuestas frente a las dificultades sobre las cuales trata el **Capítulo 3**, tendrán consecuencias distintas. En consecuencia resulta importante que se tenga una idea clara de cómo será el Perú idealmente dentro de 15 años si las cosas marchan razonablemente bien de ahora hasta entonces. Con una visión de estas características, se podrían adoptar decisiones mejor sustentadas acerca de las prioridades de las respuestas sobre políticas y programas.

Una visión optimista dentro de un contexto realista, tendría presumiblemente las siguientes características:

- ◆ Se habrá reducido la extrema pobreza de modo substancial, sin embargo, aún continuarán existiendo *bolsones de pobreza* reconocibles en las áreas rurales de la Sierra y en los *barrios marginales* de Lima.
- ◆ Las presiones de la población sobre las tierras agrícolas disminuirán, especialmente en la sierra. Una marcada consolidación en la tenencia de la tierra tendrá lugar, pero en ningún caso se acercará a los niveles registrados antes de la reforma agraria.
- ◆ La población que abandone el trabajo agrícola, aunada al incremento vegetativo de la población rural actual, será absorbida principalmente por las ciudades de segundo y de tercer orden en todo el Perú; es decir, por las 33 ciudades cuya población actualmente oscila entre los 20,000 y 100,000 habitantes, así como también por otros pueblos provinciales y distritales que crecerán hasta alcanzar un tamaño similar. Lima crecerá, pero su tasa de crecimiento disminuirá de manera considerable. Inversamente, la migración hacia las ciudades de la selva se acelerará. En suma, la población del Perú se convertirá en más urbana pero menos concentrada en la ciudad capital.
- ◆ La agricultura primaria crecerá, pero menos rápidamente que otros sectores. Los vínculos anteriores y posteriores con la agricultura primaria adquirirán mucha mayor significación. Las ciudades de segundo y de tercer orden del Perú constituirán la base para industrias más amplias y eficientes de insumos, procesamiento y comercialización agrícolas. En resumen, la agricultura primaria y sus industrias auxiliares serán modernas y productivas.
- ◆ Del mismo modo las inversiones en el sector social estarán cada vez más concentradas en las ciudades de segundo y de tercer orden. La educación básica, la atención primaria de la salud, y los servicios de nutrición serán adecuados para atender al crecimiento demográfico en dichas localidades. De manera realista, los presupuestos no serán adecuados para satisfacer las necesidades de servicio de la gente que vive en áreas rurales aisladas.
- ◆ Las carreteras seguirán siendo la principal inversión pública en las áreas rurales, tanto las vías principales que interconecten a las ciudades de segundo y de tercer orden con las ciudades más importantes, como las vías de acceso que unan las áreas que se encuentran actualmente aisladas, con las ciudades de segundo y de tercer orden. Tales inversiones promoverán no solamente una mayor producción agropecuaria, sino además, el crecimiento del valor añadido agrícola, el incremento de la actividad económica, en otros sectores secundarios o de tercer orden, y un uso más extendido de los servicios de educación y de salud.
- ◆ El crecimiento de las ciudades de segundo y de tercer orden, traerá consigo la descentralización del poder económico. El poder de compra se alejará marcadamente de Lima. Los gobiernos locales pasarán a ser protagonistas más activos del desarrollo.
- ◆ El Perú se convertirá en un exportador mucho más activo de los productos agrícolas y de otros tipos de productos. Proporcionalmente, las actuales exportaciones no-

tradicionales adquirirán una importancia mucho mayor. A través de una mayor participación en convenios de libre comercio, el Perú se especializará en aquellas áreas en las cuales tenga ventajas comparativas. En otras palabras, será menos autosuficiente en alimentos pero tendrá mayor seguridad alimentaria.

- ◆ La trayectoria de crecimiento del Perú se hará más estable. A la inversa de lo que ha sido un patrón histórico de *booms* y de *fracasos*, el Perú tendrá un crecimiento más moderado pero predecible de aquel registrado en algunos de los años recientes.

#### 4.3. PRINCIPIOS PARA ESTABLECER PRIORIDADES FUTURAS PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

La identificación de quienes sufren inseguridad alimentaria de la cual trata el **Capítulo 2**, el examen de los principales obstáculos de los cuales trata el **Capítulo 3**, y la definición de una visión del Perú en el año 2010, tienen una serie de implicancias en los tipos de prioridades sobre políticas y programas que vale la pena apoyar para atacar la inseguridad alimentaria en el Perú. En consecuencia, antes de hacer una relación de las prioridades específicas, sería oportuno hacer un resumen de las consideraciones claves que sirvan para orientar dicho proceso.

*Una política monetaria y fiscal firme y coherente ha sido esencial para poner en orden los aspectos económicos en el Perú y para restaurar la confianza del pueblo en la formulación de políticas económicas.*

No debe haber ahora ninguna marcha atrás. Una mano firme al timón de las políticas macroeconómicas, es condición previa para un crecimiento sostenido y estable en el futuro.

*El futuro crecimiento económico del Perú gira en torno a un incremento de las exportaciones. Sin embargo, al menos en el corto y mediano plazo, el patrón del crecimiento de las exportaciones en el Perú será probablemente intensivo en capitales. A menos que se realicen inversiones para incrementar la productividad de un número importante de los pobres del Perú, existe el peligro de que el crecimiento futuro tendrá una base estrecha.*

En el corto y mediano plazo, la persistente influencia de la coca en la economía, además de las ventajas comparativas del Perú en la minería y en la pesca, favorecerán una vía para un crecimiento intensivo en capitales. Desde una perspectiva de seguridad alimentaria, en consecuencia, las inversiones que aumenten la productividad de la gente que actualmente es pobre --e inclinar la balanza más hacia una intensidad en el empleo-- exigen la mayor atención. Entre otras cosas, la educación --y, especialmente la educación básica-- será fundamental.

***El legado de un activismo en el Perú por parte del Estado, se ha visto exacerbado por las respuestas del gobierno, de sectores no-gubernamentales, y de los donantes frente a la crisis económica de los últimos años. El resultado es un clima de asistencialismo que resulta antitético para una estrategia de largo aliento de alivio a la pobreza.***

Años de una fuerte intervención del Estado han engendrado una forma de pensar ampliamente aceptada pero contraproducente, acerca de la forma como conseguir un crecimiento económico de ancha base en el Perú. Si la visión propuesta del Perú para el año 2010 tuviese alguna validez, una mentalidad de autoconfianza en el empresariado compartida por todos, debería reemplazar al utilitarismo institucionalizado. A pesar de que las crisis económicas de la última década han demandado la entrega directa de bienes y servicios a los beneficiarios-objetivo, ha llegado el momento de reintegrar a los pobres como participantes activos en la economía de mercado. El reto no es la sustitución de las fuerzas del mercado, sino hacer que los mercados trabajen en favor de los pobres.

***La magnitud del problema de la seguridad alimentaria del Perú es tan enorme y los recursos disponibles para enfrentar el problema tan exiguos, que deberán adoptarse decisiones duras al elegir entre muchas opciones valiosas de políticas y programas.***

La focalización no es un lujo; es una necesidad.

***Cualquier cosa que se decida hacer, hay que hacerla bien.***

Ciertamente, si las políticas o programas "ideales" no son realizables, es necesario adoptar aquellas que sean factibles. Es mejor implementar bien una prioridad secundaria que asumir aquello que no es realista.

***Tan importante como pudiera ser el acceso de los pobres a los servicios sociales, es aún más importante que accedan a las oportunidades de ingresos.***

La capacidad del Perú de brindar servicios en salud y educación a su población en pobreza, estará restringida por los bajos niveles del ingreso nacional en el futuro previsible. Para romper el dilema, se deberá otorgar la más alta prioridad a la generación de oportunidades económicas en favor de los pobres, de modo de que puedan ellos percibir mejores ingresos a nivel familiar, y de esa manera, directa o indirectamente, financiar servicios sociales de ancha base.

***Aumentar los ingresos significa más que aumentar la producción. De modo más fundamental se trata de una función de los mercados.***

En el Perú como en todas partes, es común debatir sobre las potencialidades de producción. Muy a menudo el debate se centra casi exclusivamente en las preocupaciones tecnológicas y hace abstracción de las consideraciones de mercado. A menos que existan mercados que absorban los incrementos en la producción, sólo el poner énfasis en la productividad resultaría contraproducente. Esta lección es real no solamente para las economías nacionales donde se desafían las leyes de las ventajas comparativas a riesgo propio, sino también para las economías locales. En el Perú el dilema resulta especialmente grave en la sierra, en donde los mercados son pequeños y sensibles a los precios. Para el grueso de la gente actualmente pobre del país, las conexiones con los mercados resultan fundamentales. Y en la sierra, eso quiere decir: carreteras.

***Una cosa es identificar y describir quiénes son los pobres. Otra cosa es definir respuestas programáticas adecuadas para ayudar a los pobres a que mejoren su suerte.***

Parecieran existir pocas dudas de que la población alimentariamente más insegura en el país, se encuentra concentrada en las áreas rurales de la sierra, y está mayormente involucrada en actividades agrícolas. Sin embargo, tal descripción no significa necesariamente que la mejor respuesta programática para su dilema de desarrollo sea simplemente elevar la productividad agrícola en dichas áreas. En realidad, los actuales índices de la relación tierra/población, son ya demasiado altos para una estrategia de incremento de la productividad -en si misma- para generar ingresos suficientes para elevar a los hogares de la sierra por encima de la línea de pobreza.

***La aspiración de un típico pequeño agricultor de subsistencia es no continuar siendo un pequeño agricultor de subsistencia; es, ya sea convertirse en un agricultor más importante o abandonar por completo las actividades agrícolas.***

Con el tiempo, cualquier economía típica pasará por una etapa de crecimiento urbano cada vez mayor, de una parte, y por la consolidación de las empresas agrícolas, de la otra. El lado adverso de la consolidación es que muchos pequeños agricultores eventualmente dejarían de serlo.

***Si el enfoque central es la agricultura, se piensa principalmente en soluciones agrícolas para los problemas del desarrollo. Si el enfoque central se orienta a la gente del campo, uno se ve impactado por la importancia de las actividades no-agrícolas, en la medida en que contribuyan al ingreso familiar total en las áreas rurales.***

Este principio es complementario del principio anterior. Una visión de mediano plazo no deberá tener en cuenta solamente el abandono de la agricultura; también deberá reconocer que aquellos que continúen en la agricultura, típicamente ganen una proporción importante

de sus ingresos familiares totales de fuentes no-agrícolas. Como un asunto práctico, los tamaños de los predios agrícolas en el Perú, no son lo suficientemente grandes ni siquiera para que las estrategias de producción agrícola más exitosas puedan hacer que los hogares más pobres superen la inseguridad alimentaria.

***Un lugar lógico donde buscar oportunidades de ingresos y de empleo para la gente que sufre actualmente la pobreza en las áreas rurales, son las ciudades de segundo y tercer orden que pueden brindar servicios y valor añadido a la producción de sus respectivas campiñas.***

Una estrategia de descentralización orientada hacia las ciudades de segundo y tercer orden constituye no solamente una manera de desviar la creciente presión demográfica sobre Lima; es también una consecuencia lógica de analizar lo que significará el desarrollo "rural" en los años por venir. No solamente son las ciudades de segundo y tercer orden probables focos centrales de industrias con eslabones hacia adelante y hacia atrás con la agricultura; sino además lugares apropiados para futuras inversiones públicas en salud, educación y otros servicios sociales.

En cierto sentido, *el crecimiento de las ciudades de segundo y tercer orden como polos de desarrollo es la única elección de desarrollo razonable para el Perú.* De una parte, el actual patrón de migración masiva hacia las ciudades más importantes, no es ni deseable ni sostenible. De otro lado, la ubicación principal de la gente pobre en el Perú -las áreas rurales de la sierra- se encuentra actualmente sobrepoblada, y continuará estándolo, aún cuando se den posibles notables incrementos en la productividad agrícola. Además, y a pesar de que sea doloroso aceptarlo, llegar a todos los que sufren la pobreza extrema en el Perú -y por definición, quienes sufren de extrema pobreza en el Perú, son quienes se encuentran físicamente más aislados--, está más allá de las posibilidades presupuestarias del país. En consecuencia se deberán hacer elecciones muy difíciles. Como asunto de relativa prioridad, la elección inteligente es enfocar la inversión pública en las ciudades de segundo y tercer orden --no solamente para brindar servicios a una porción considerable de la población actualmente pobre del Perú, sino además para acondicionar lugares relativamente atractivos para la gente pobre de hoy hacia los cuales pueda migrar en el futuro.

***La opinión está dividida en el Perú acerca de la conveniencia de monetizar las donaciones de alimentos. Como un asunto práctico, la monetización no es una cuestión de si o de no; es una cuestión de grado.***

Teniendo en cuenta que las donaciones de alimentos constituyen un recurso de desarrollo escaso, no solamente para la USAID sino también para toda la comunidad de donantes, surge como argumento cada vez más frecuente utilizar las donaciones alimentarias exclusivamente como "alimentos". El uso de los alimentos exclusivamente para fines de alimentación, tiene evidentemente sentido como respuesta ante la amenaza de hambrunas, o, de modo más general, en donde el razonamiento lógico para la asistencia sea virtualmente un esfuerzo de

mitigación al 100 por ciento. Sin embargo, a falta de situaciones tan extremas, típicamente habrá necesidad de cierto nivel de monetización.

En países en donde la inseguridad alimentaria sea persistente pero sin alcanzar las proporciones de hambruna, el desarrollo, más que la mitigación, se convierte en el criterio rector para el uso de las donaciones de alimentos. La mayoría de los proyectos de desarrollo requieren de otros insumos además de los alimentos. En consecuencia, en los proyectos apoyados con donaciones de alimentos, éstos deben ser complementados ya sea con otros insumos o deberán ser monetizados y convertidos según corresponda hacerlo. Además de este argumento genérico y pragmático para cierto nivel de monetización, con frecuencia se adelantan otros dos argumentos en el Perú. En primer lugar, el costo para llegar a la gente que sufre de mayor inseguridad alimentaria en el Perú --quienes físicamente se encuentran más aislados de las redes de mercado existentes-- es a menudo exorbitante. Solamente desde el aspecto de costo-efectividad, en consecuencia, se podría justificar la monetización de alimentos donados en puerto, y el uso de los recursos financieros generados para la compra, a nivel regional o local, de otros insumos de desarrollo. El segundo argumento tiene que ver con supuestos efectos adversos de los programas alimentarios. De estos efectos adversos se citan cuatro: primero, en el corto plazo, sustitución de la demanda de productos locales, especialmente en mercados regionales pequeños, sensibles a los precios; en segundo lugar, en el mediano y largo plazo, las alteraciones en los patrones de consumo que reducen permanentemente la demanda por los productos alimenticios tradicionales producidos localmente; en tercer lugar, socavar los convenios laborales tradicionales de las comunidades por causa de la ejecución de proyectos bajo la modalidad de *alimentos por trabajo*; y, en cuarto lugar, la creación de una atmósfera de "asistencialismo," que propicie dependencia en lugar de autosuficiencia.

Resulta interesante que mucha de la ambivalencia del *modus operandi* de los programas de donación de alimentos, provenga de las organizaciones no-gubernamentales responsables de su manejo. No obstante que ellas reconocen el rol que juegan los alimentos para "atraer" a la gente pobre hacia los proyectos de desarrollo, también reconocen que aquello que la mayor parte de la gente pobre desea son puestos de trabajo (y los ingresos correspondientes) y no los alimentos *per se*. Ciertamente existen amplias evidencias de que, aún en los proyectos "exitosos", por lo menos algunos de los participantes monetizan parte de los alimentos que reciben.

*La postura propuesta en este documento frente a la monetización es pragmática. A pesar de que la estrategia apoya la monetización de una parte de las donaciones de alimentos, ella también propone capitalizar tanto como sea posible, en aquellos casos en los cuales los programas alimentarios sean no solamente costo-efectivos sino además puedan ser orientados hacia quienes sufren de extrema pobreza en el Perú, y administrados de forma tal que permitan mitigar los posibles efectos adversos.* PANFAR es un caso típico. En estos momentos, la entrega de las donaciones alimentarias a las áreas del proyecto, resulta por lo general más barata que la compra de alimentos locales. Al mismo tiempo PRISMA proyecta promover el uso de alimentos tradicionales en la ablactancia, establecer un mercado relativamente estable para tales productos, y, en el proceso, facilitar incentivos para aumentar la productividad. De modo similar, PRONAMACHS utiliza actualmente las raciones alimentarias, menos como "salarios", y más como un premio por un trabajo de calidad. Con innovaciones como éstas, el esquema de *alimentos-por-trabajo*, puede ser más respetuoso de

los acuerdos laborales tradicionales de mercado, y no ocasionar distorsiones mayores que las que significaría el pago en efectivo por el trabajo realizado. Por último, si en el futuro se pudiera otorgar una prioridad relativa a los programas en las ciudades de segundo y tercer orden, entonces, por definición, los alimentos serán introducidos en aquellos puntos en donde los mercados se encuentren menos aislados y sean menos sensibles a los precios, y, en consecuencia, menos proclives a efectos adversos para la producción local.

#### 4.4. PRIORIDADES FUTURAS DE POLITICAS Y PROGRAMAS PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL PERU

Esta sección propone una estrategia para promover la seguridad alimentaria en el Perú. Sugiere prioridades de políticas y programas en toda la línea, y en tal sentido tiene implicancias, no solamente para la USAID, sino también --lo que es más importante-- para el gobierno del Perú, para las organizaciones no-gubernamentales, y para otros donantes.

En términos generales, se propone un doble enfoque a fin de mejorar la seguridad alimentaria del Perú. El primer enfoque se centra en las preocupaciones sobre *políticas*, y en lo principal, su alcance es nacional. El segundo enfoque consiste en *programas de acción*, que se orienten fundamentalmente hacia quienes padecen de extrema pobreza en el país. Más que ninguna otra cosa, la selección propuesta implica revertir patrones históricos de limitadas inversiones en la sierra y reorientar conscientemente recursos hacia dicha región.

En lo que concierne a las *políticas*, la estrategia de seguridad alimentaria propone se establezcan las siguientes prioridades:

- ◆ Mantener las *reformas de políticas macroeconómicas* de los últimos años, especialmente las políticas ortodoxas de control monetario y fiscal y la continuidad de un entorno de baja inflación. Mantener el curso.
- ◆ Propugnar las *reformas de políticas para el intercambio comercial* de los últimos años, especialmente la eliminación de las barreras arancelarias y no-arancelarias. Además, eliminar la última excepción importante para un régimen de libre intercambio comercial, específicamente las *sobretasas para determinadas importaciones agrícolas*, que ofrecen muy pocos incentivos a los productores nacionales y hacen que los precios de los artículos de consumo básico de los consumidores pobres --particularmente los derivados del trigo-- se eleven de modo artificial.
- ◆ Crear un entorno favorable de políticas para la generación y expansión de los *servicios de ahorro y préstamo para clientes de medios limitados*.
- ◆ Centrar las inversiones del sector público en infraestructura productiva en *bienes públicos con altas tasas de retorno*. De modo específico, reducir substancialmente el porcentaje del presupuesto del sector público asignado a los proyectos de irrigación a gran escala y de bajo retorno en la región de la costa. De otro lado, continuar incrementando el porcentaje del presupuesto del sector público dedicado a la *construcción y mantenimiento tanto de carreteras principales como de vías de*

*acceso, especialmente en la sierra.* La capacidad de quienes sufren actualmente de inseguridad alimentaria en la sierra, de obtener las ventajas de las oportunidades de ingresos, gira directamente en torno de sus conexiones con otros mercados fuera de los mercados locales.

- ◆ Centrar los gastos del sector social, tanto en inversiones de infraestructura y entrega de servicios, en *educación básica y atención primaria de la salud*, especialmente en las ciudades de segundo y de tercer orden de la sierra.
- ◆ *Centrar los gastos de la red-de-seguridad* de tres maneras. *En primer lugar*, orientar los gastos preferentemente hacia uno de cada cinco peruanos que se encuentran en situación de *extrema pobreza*. *En segundo lugar*, cambiar el énfasis reciente puesto en la generación de empleo de corto plazo, para concentrarse en actividades que tengan el potencial de crear *incrementos sostenibles en los ingresos de las familias*. Y, *en tercer lugar*, concentrar los programas de nutrición en aquellas *poblaciones que se encuentren en un alto y permanente riesgo nutricional*, especialmente los niños menores de tres años de edad.

Las prioridades en el gasto público propuestas en esta estrategia de seguridad alimentaria, se evidenciarán mediante la ejecución de los programas de acción. Las prioridades específicas de los *programas de acción* incluyen:

- ◆ Otorgar primera prioridad a las personas con *mayor inseguridad alimentaria en el Perú*, es decir, las que sufren de extrema pobreza. Conforme lo documenta el **Capítulo 2**, quienes sufren extrema pobreza se encuentran actualmente concentrados principalmente, pero no exclusivamente, *en las áreas rurales de la sierra*. En muchos casos, las familias afectadas son las no hispano-parlantes.
- ◆ *Otorgar primacía a la generación de ingresos* y permanecer abiertos a las oportunidades de generación de ingresos allí donde éstas pudieran presentarse. Para expresarlo en sentido negativo, no limitar su conjunto de opciones *a priori* a un sector en particular, aún cuando el sector sea en el que la población-objetivo actualmente participa. Además, reconocer que, geográficamente, las oportunidades más promisorias de ingresos pueden ser encontradas en localidades distintas de aquellas donde residen las personas en extrema pobreza.
- ◆ Mantener un foco prioritario en las intervenciones de gran impacto que ayuden a los extremadamente pobres a producir más y a hacerlo de modo más eficiente. Replicar los éxitos que han llevado a una mayor productividad y a la diversificación de las cosechas en los **Programas del Título II de la Ley Pública 480**, incluyendo los bancos de semillas comunales, los fondos para créditos rotatorios, y la producción en invernaderos. Sin importar cuán limitado sea su potencial, optimizar el uso de los escasos recursos de la tierra cultivable en la sierra.
- ◆ Complementar el foco otorgado a la generación de ingresos y a una productividad ampliada con *programas de nutrición en favor de las poblaciones más vulnerables del Perú, especialmente las madres gestantes y lactantes y los niños menores de seis*

*años de edad.* Virtualmente desde todo punto de vista, el PANFAR ha tenido éxito extraordinario tanto al identificar tales sectores de la población como para alcanzar impactos demostrables en ellos. En consecuencia, se deberá otorgar prioridad a la expansión del PANFAR y de otros programas similares, con miras a complementar estas intervenciones integradas en salud y nutrición, incluyendo la promoción de alimentos nativos para la ablactancia, una mayor producción de alimentos y una mayor productividad, y oportunidades sostenibles para la generación de ingresos. De otro lado, reducir el énfasis dado al Programa del "Vaso de Leche" cuyos efectos nutricionales son más transitorios y difusos.

- ◆ Incorporar un *amplio programa de fortificación con hierro de todo el trigo importado.* A pesar de que el Programa de "Desayunos Escolares" ha tenido marcado éxito en la reducción de la anemia por deficiencias de hierro, un efecto muy similar podría conseguirse a través de enriquecer con hierro determinados alimentos. Se estima que el costo de un programa de tal naturaleza, que podría ser trasladado a los consumidores, sería menor de US\$0.005 por kilogramo de harina de trigo. Este estimado incluye la fortificación no sólo con hierro, sino además con Vitamina A y otros nutrientes.
- ◆ *Desfase de programas de alimentación subsidiados en los "comedores populares".* A pesar de que los "comedores populares" han servido para amortiguar significativamente el impacto económico originado por las medidas de ajuste estructural, la mayoría ya no requiere de subsidios. Sin embargo, como agentes que autoconvocan a la gente pobre, se constituyen en un imán natural para los programas de generación de ingresos. Lo mismo es válido para los *Clubes de Madres* y otras organizaciones por el estilo.

El Cuadro 4.1 resume este tema presentando las prioridades relativas propuestas para los programas de acción más importantes, auspiciados actualmente por instituciones públicas peruanas, organizaciones no-gubernamentales, y los donantes. A pesar de que el listado de los programas no es completo, resulta ilustrativo de la gama de programas actualmente en curso de ejecución.

Si el gobierno del Perú tuviese que adoptar un realineamiento de las prioridades del programa dentro de los rubros indicados en el Cuadro 4.1, una serie de instituciones públicas se verían afectadas. A nivel institucional, las implicancias programáticas más importantes de un giro de tal naturaleza podrían resumirse de la manera siguiente:

◆ **FONCODES**

La infraestructura institucional que el **FONCODES** ha creado para identificar a los pobres y extremadamente pobres del Perú, es impresionante, y merece gran elogio. Para su perfeccionamiento se presentan dos recomendaciones: en primer lugar, que **FONCODES** fije prioridades de inversión de modo menos mecánico, en función de la actual ubicación de la pobreza, y de modo más estratégico, en función de los lugares en donde se situarán las futuras oportunidades para la generación de ingresos; y, en segundo lugar, que luego de elegir los criterios de selección del proyecto de acuerdo a lo tratado anteriormente, se descentralice substancialmente el proceso de toma de decisiones administrativas.

Cuadro 4.1. <b>PRIORIDADES PROPUESTAS PARA LOS DIFERENTES PROGRAMAS DE ACCION COMPARADOS CON LOS ACTUALES</b>		
<b>Mayor Prioridad</b>	<b>Igual Prioridad</b>	<b>Menor Prioridad</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Carreteras troncales y vías de acceso</li> <li>◆ Irrigaciones de pequeña escala</li> <li>◆ Capacidades gerenciales</li> <li>◆ Información de mercados</li> <li>◆ Tecnologías de producción</li> <li>◆ PRONAMACHS</li> <li>◆ Fondos rotatorios para microempresas</li>   <li>◆ Educación básica</li> <li>◆ PANFAR</li> <li>◆ Fortificación del trigo con hierro y Vitamina A</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Construcción de escuelas</li> <li>◆ Centros y postas de salud.</li> <li>◆ Agua potable e infraestructura para la eliminación de desperdicios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Irrigaciones de gran escala.</li> <li>◆ <i>"Desayunos Escolares"</i></li> <li>◆ Alimentación subsidiada en los <i>"comedores populares"</i></li> <li>◆ <i>"Vaso de Leche"</i></li> <li>◆ Infraestructura para reuniones a nivel de las comunidades</li> </ul>

◆ **INADE**

A través de su **Programa de Emergencia e Inversión Social (PEIS)**, el **INADE** ha tenido éxito en la generación rápida de empleo temporal y en gran escala. En el futuro se recomienda que se brinde una atención más consciente a la naturaleza de las actividades a través de las cuales se genera empleo; específicamente, la medida en la cual tales actividades podrán probablemente contribuir a un flujo sostenible de

mayores ingresos en favor de los pobres y extremadamente pobres. En ciertos casos la actividad podrá ser de tal naturaleza que sólo permitirá una libertad restringida para absorber la mano de obra no-calificada. Tal situación de corto plazo, puede ser más adelante compensada por una corriente permanente de ingresos. En otros casos la situación puede ser menos grave. Tales actividades merecen una alta prioridad. La construcción y mantenimiento de las vías de acceso y la limpieza de los canales de riego, son ejemplos relevantes de actividades en donde el intercambio laboral es a menudo, mínimo. Estas implicancias programáticas también se aplican al Programa de Asistencia a los Refugiados (PAR) del INADE.

#### ◆ PRONAA

El PRONAA, al igual que el FONCODES y el INADE, han jugado un rol principal en la atención brindada a los pobres y extremadamente pobres del Perú, en momentos de una vulnerabilidad nutricional generalizada. Entre otros programas, el PRONAA ha patrocinado proyectos rurales bajo la modalidad de *alimentos-por-trabajo*, alimentación escolar, alimentación subsidiada en los "comedores populares", distribución de leche, distribución de sal yodada, y compra de cantidades limitadas de la producción de agricultores de subsistencia ubicados en zonas aisladas. Conforme el Perú viene ahora cambiando del ajuste estructural al crecimiento, es tiempo de que el PRONAA aumente el foco de su intervención. El PRONAA propone virtualmente cambiar todo su programa para desligarlo del subsidio a la alimentación y vincularlo a proyectos que tengan potencial para generar flujos de ingresos permanentes en favor de los pobres y extremadamente pobres. Por ejemplo, los futuros programas del PRONAA con los "comedores populares" y con los "Clubs de Madres", promoverán la producción en las microempresas tanto dirigida a los mercados internos como internacionales. La estrategia propuesta en el presente documento firmemente apoya esta reorientación del enfoque programático.

#### ◆ Ministerio de Agricultura

El PRONAMACHS es el clásico ejemplo de un programa iniciado con apoyo de la USAID a una escala relativamente pequeña, para luego, una vez probado el enfoque, pasar a ser replicado, ampliado y sostenido a una escala mayor. Iniciado a principios de los años ochenta como un programa-piloto que buscaba integrar la conservación de suelos con la ampliación de la productividad en zonas de vulnerabilidad ecológica de la sierra norte, el PRONAMACHS ha evidenciado, y continúa evidenciando, impresionantes índices de retorno en favor de los agricultores de subsistencia. Coincidimos con una futura expansión del programa. Cuando se tiene éxito, hay que persistir en el empeño.

#### ◆ Ministerio de Educación

A pesar de que el impacto del Programa de "Desayunos Escolares" sobre la anemia por deficiencia de hierro está bien documentado, y no obstante que el programa viene otorgando geográficamente una prioridad cada vez mayor a la sierra, la fortificación

del trigo importado con hierro pareciera ser una opción más costo-efectiva y sostenible de enfocar el problema. En la medida en que el programa continúe en el futuro, vale ser justificado por sus méritos educativos. Existe cierta evidencia de una mayor recordación del programa, y un estudio viene actualmente siendo realizado sobre su impacto en el aprendizaje. En el mediano a largo plazo, se argumenta que la educación básica es la manera más efectiva de realizar una redistribución sostenible de patrimonio en beneficio de los hogares que actualmente sufren la pobreza y la extrema pobreza en el Perú. Si un Programa de "*Desayunos Escolares*" puede ser útil a este fin de manera costo-efectiva, que así sea.

#### ◆ **Ministerio de Salud**

Al igual que el Ministerio de Agricultura puede exhibir a **PRONAMACHS** como experiencia exitosa, el Ministerio de Salud puede hacerlo con el Programa **PANFAR**. **PANFAR** constituye un modelo a seguir por otros programas de tres formas diferentes. En primer lugar el programa viene teniendo éxito en seleccionar a la población nutricionalmente más vulnerable del Perú, de un modo tan satisfactorio que colmaría las expectativas de cualquier observador entendido. En segundo lugar, aporta un enfoque integrado al problema. Por encima de todo reconoce el rol clave que juega la educación sobre temas de nutrición en las madres, incluyendo la educación en prácticas de ablactancia. Esta educación es fundamental para obtener resultados sostenibles, tanto en los niños que se encuentren en riesgo nutricional en un momento dado, como en los niños que vendrán. En tercer lugar, el programa está orientado conscientemente a la búsqueda de resultados. Se toma muy en serio el monitoreo del programa, y, al final, uno puede estar seguro si los impactos nutricionales programados fueron efectivamente logrados. La única modificación que podría recomendarse al modelo **PANFAR** sería que se ampliará más allá de la dimensión del *uso* en las intervenciones sobre seguridad alimentaria. Ya sea a través de un vínculo superior con las agencias sectoriales que correspondan o promoviendo directamente la generación de empleos, el crecimiento sostenido del ingreso y una producción ampliada de alimentos complementaría el enfoque de un elevado impacto sobre la salud y nutrición del programa. En este caso igualmente, cuando se tiene una experiencia exitosa, hay que persistir en el empeño.

#### **4.5. FUTURAS PRIORIDADES SOBRE POLITICAS Y PROGRAMAS PARA LA USAID**

El resto de este capítulo presenta las futuras prioridades sobre políticas y programas específicas para la USAID. Esta sección presenta un panorama de la forma cómo la USAID se propone contribuir al mejoramiento de la seguridad alimentaria en el Perú. Conforme lo anticipa este documento líneas arriba, el enfoque central está relacionado con un acceso más amplio a los recursos alimentarios y una más efectiva utilización de los mismos. El tema se desglosa en tres subsecciones: prioridades para diálogos de políticas; prioridades para programas de acción; y prioridades para redes de seguridad. Luego, la sección siguiente describe la forma cómo la Misión enfocará sus futuros programas bajo el Título II y el Título III de la Ley Pública 480.

#### 4.5.1. PRIORIDADES PARA DIALOGOS DE POLITICAS

En el futuro, la USAID enfocará sus diálogos de políticas y su apoyo a la implementación, en cinco áreas: en políticas sobre competitividad internacional; en políticas sobre el gasto público; en políticas sobre intercambio comercial y el mercadeo de productos; en políticas sobre financiamiento rural; y, en políticas sobre insumos agrícolas:

- ◆ Bajo el rubro de las *políticas sobre competitividad internacional*, la USAID patrocinará estudios de investigación, debates profesionales, y la defensa de políticas que coadyuven a ampliar la base e incrementar la competitividad internacional de las industrias intensivas en mano de obra del Perú, especialmente en la región de la sierra en donde la pobreza es más pronunciada. Las posibles actividades por realizar incluyen: encuestas sobre las percepciones de los exportadores acerca de los obstáculos para la competitividad de las industrias intensivas en mano de obra; monitoreo de las tendencias en las exportaciones de los productos intensivos en mano de obra; seguimiento del tipo de cambio y de su impacto en las exportaciones peruanas intensivas en mano de obra y capital relativo; y análisis de las alternativas sobre políticas no-inflacionarias para empujar al Sol acercándolo a su paridad cambiaria. Una alternativa "ganadora" podría consistir en la liberalización de las normas que rigen los fondos de pensiones en el Perú, permitiéndoles invertir dólares en valores/acciones fuera del Perú, y, de ese modo diversificar y dar solidez a sus carteras de inversiones.
- ◆ En el frente de las *políticas sobre el gasto público*, la USAID promoverá evaluar y adoptar políticas que mejoren la distribución geográfica del gasto público, entre los sectores productivos, sectores sociales, y usos de la red de seguridad, y de acuerdo con la ventaja comparativa de los diferentes programas para llegar hasta los pobres y los que se encuentran en situación de extrema pobreza. Es igualmente importante el hecho de que apoyará se devuelva poder de compra a las zonas fuera de Lima.
- ◆ En cuanto a las *políticas sobre intercambio comercial y mercadeo de productos*, la USAID centrará su atención en la creación y mantenimiento de un entorno de políticas que sea equitativo para los pobres y extremadamente pobres, tanto en su condición de productores como de consumidores. La incidencia de las sobretasas a las importaciones agrícolas constituye un punto a tratar. Entre el cúmulo de dificultades que enfrenta el mercadeo de productos en el Perú, la USAID continuará otorgando prioridad a lo que supuestamente constituye el "cuello de botella" fundamental para la mayoría de los pobres y extremadamente pobres del Perú; es decir, las carreteras.
- ◆ En lo que se refiere a las *políticas de financiamiento rural*, la USAID apoyará la creación de un entorno de políticas favorables a la generación y expansión de los servicios de ahorro y préstamo en beneficio de los pobres del campo. Se brindará especial atención a encontrar un equilibrio entre las medidas de precaución necesarias para alcanzar la solvencia financiera y los incentivos en favor de las instituciones

financieras rurales a fin de que éstos se incrementen y multipliquen en una variedad de formas que resulten *amigables* a los usuarios.

- ◆ Respecto de las *políticas sobre insumos agrícolas*, la USAID promoverá la adopción de medidas que faciliten una fluida y equitativa operación de los mercados de tierras y de aguas, y promoverá la transferencia de tecnologías productivas a las familias campesinas actualmente en pobreza.

En los últimos años, la USAID ha dependido en gran medida de su *Proyecto de Políticas de Análisis, Planificación e Implementación (PAPI)* a fin de apoyar los análisis macroeconómicos, el diálogo y las reformas. En el futuro el proyecto centrará su atención preferencial en los problemas sectoriales --tales como los descritos anteriormente-- que tengan impacto directo en los pequeños agricultores, pequeños empresarios, y otros grupos humanos de bajos ingresos. Asimismo, la Misión continuará propiciando diálogos sobre políticas sectoriales bajo su programa del Título III de la Ley Pública 480.

#### 4.5.2. PRIORIDADES PARA PROGRAMAS DE ACCION

Además del *Proyecto PAPI*, y de los aportes a los programas de acción al amparo de la Ley Pública 480, la USAID actualmente viene financiando tres proyectos para atacar de modo sostenible la pobreza en el Perú --o, para expresarlo de otra forma, para corregir la dimensión del *acceso* a los alimentos dentro del problema de inseguridad alimentaria en el Perú:

- ◆ A través del *Proyecto de Apoyo a la Microempresa y a los Pequeños Productores*, la USAID viene promoviendo actividades productivas intensivas en mano de obra en agricultura, artesanías, y en confecciones, a fin de permitir que los grupos tradicionalmente aislados de las redes formales de mercado --especialmente en la sierra-- aprovechen las oportunidades que se presentan en los prometedores mercados nacionales e internacionales. Igualmente se viene proporcionando apoyo al naciente sistema bancario rural ---*cajas rurales*-- al igual que a los préstamos contra la pobreza canalizados a través de organizaciones no-gubernamentales.
- ◆ A través del *Proyecto de Apoyo a las Organizaciones Voluntarias Privadas (PVOs)*, las PVOs locales vienen incrementando su capacidad para el diseño, implementación, monitoreo, y evaluación de los proyectos de desarrollo microempresarial y agrícola, los cuales no solamente se orientan hacia los grupos en extrema pobreza del Perú, sino que además tienen un demostrado potencial para contribuir a flujos de ingresos sostenibles en favor de dicha población-objetivo.
- ◆ A través del *Proyecto para el Desarrollo de los Gobiernos Locales*, la USAID viene promoviendo la descentralización económica, que es esencial para que los pobres del Perú puedan tener una voz efectiva para decidir sobre su propio destino. Entre otras cosas el proyecto viene promoviendo devolver autoridad en lo concerniente a la recaudación tributaria y asignación de recursos. Asimismo, el proyecto viene proporcionando capacitación y asistencia técnica a fin de fortalecer las capacidades de

gestión de los gobiernos locales, particularmente en las ciudades de segundo y tercer orden, que constituyen el meollo de la estrategia delineada en este documento.

- ◆ Bajo el *Proyecto de Desarrollo Alternativo*, la USAID propiciará la participación autodirigida de un grupo particularmente vulnerable de los pobres del campo en actividades de desarrollo, a fin de incrementar la producción agrícola y no-agrícola, el ingreso y el empleo. La estrategia del proyecto centrará su atención en los hogares rurales de las áreas de alto riesgo por la producción de hojas de coca y en áreas deprimidas por las migraciones, promoviendo empleos estables y oportunidades para el crecimiento del ingreso a través de actividades en alternativas económicas lícitas.

La USAID enfoca su apoyo de salud en el Perú, a las áreas caracterizadas tanto por su más alto riesgo nutricional como por los mayores niveles de pobreza; de modo específico, en las comunidades invasoras de zonas peri-urbanas, en ciudades de segundo y tercer orden, y en las áreas rurales. Desde el punto de vista táctico, la Misión combina un enfoque sistémico de la atención primaria de la salud con intervenciones directas a nivel de hogares y comunidades a fin de llegar y mejorar la salud de las poblaciones en grave riesgo del Perú, especialmente los niños más pequeños que sufren desnutrición crónica.

De los diversos proyectos de asistencia para el desarrollo de la USAID, orientados hacia el mejoramiento de la salud, cuatro proyectos en particular, apuntan a la esencia de la dimensión del "uso" del problema de la seguridad alimentaria en el Perú; es decir, la desnutrición crónica de los niños peruanos desnutridos.

- ◆ A través del *Proyecto para el Fortalecimiento de las Instituciones de Salud del Sector Privado*, la Misión viene apoyando a un número de 20 organizaciones no-gubernamentales a fin de que éstas provean servicios de atención básica de la salud en las áreas rurales de Puno y Arequipa. Las actividades del proyecto incluyen la capacitación de quienes deberán capacitar a otros en el reconocimiento y tratamiento apropiado de enfermedades diarreicas, en enseñar y promover la lactancia materna, y en la transmisión de prácticas adecuadas para la ablactancia.
- ◆ A través del *Proyecto de Acción para la Supervivencia Infantil*, la USAID ha enfocado la mortalidad infantil en las áreas rurales y peri-urbanas, y ampliado la cobertura de inmunizaciones y el manejo de las enfermedades diarreicas. Las actividades del proyecto incluyen una campaña a través de los diversos medios de comunicación sobre educación en prácticas de salud a fin de inculcar mensajes claves de salud en la comunidad, incluyendo guías de orientación sobre lactancia materna y sobre prácticas de ablactancia.
- ◆ *El Proyecto 2000*, proyecto de seguimiento del *Proyecto de Acción para la Supervivencia Infantil*, centrará su atención en los índices de mortalidad en las madres, en la desnutrición infantil, y en las enfermedades respiratorias agudas en niños pequeños. Geográficamente, las áreas de actividad del proyecto abarcan casi a la tercera parte de la población del Perú, incluyendo algunas de las partes más pobres y descuidadas del país, tales como Ayacucho, Huancavelica, y Puno. El Banco Mundial apoyará actividades paralelas en el resto del país.

- ◆ **ReproSalud** (Salud Reproductiva en la Comunidad), un proyecto nuevo, trabajará con organizaciones afincadas a nivel de las comunidades en las áreas rurales y periurbanas, a fin de reducir las tasas de fertilidad, espaciar los alumbramientos, promover la nutrición infantil y en los niños pequeños, educar a las mujeres y adolescentes en el tema de la salud reproductiva, y, a través de un componente específico que fortalece el rol de las mujeres en la toma de decisiones, crear empleos y aumentar los ingresos.

Por último, la USAID considerará la conveniencia de desarrollar en 1996 un *Proyecto de Apoyo a la Seguridad Alimentaria* que incida en las dimensiones del *acceso* y *uso* de la seguridad alimentaria. Reconociendo que el apoyo de la USAID es en última instancia sólo temporal, el proyecto brindará asistencia al gobierno del Perú para la institucionalización de los elementos principales de la estrategia presentada en este documento. En la medida en que los recursos del Título III de la Ley Pública 480 dejen de estar disponibles, y los recursos del Título II de la Ley Pública 480 disminuyan gradualmente, el nuevo proyecto pasará a ser el vehículo principal de la USAID para continuar brindando su asistencia al gobierno -- ministerios, FONCODES, PRONAA, etc.-- en la selección costo-efectiva de programas, en la selección de intervenciones con impactos sostenibles, en la racionalización de los programas de redes de seguridad, y en el desarrollo de vínculos armoniosos y de mutuo reforzamiento entre los programas de las organizaciones no-gubernamentales y las iniciativas del gobierno. A través de una combinación de diálogos sobre políticas y asistencia técnica, y en coordinación con otros proyectos en la cartera de la USAID, el proyecto apoyará al gobierno en la evaluación de los aspectos a favor y en contra de los enfoques alternativos para implementar esta estrategia de seguridad alimentaria, y a poner en práctica los enfoques aludidos. Se prestará atención especial al desarrollo de procedimientos para seleccionar ciudades de segundo y tercer orden presentadas como alternativas, como objetivos para inversiones públicas. Por último, la USAID brindará asistencia al gobierno y a las organizaciones no-gubernamentales, tanto dentro de este proyecto como fuera de él, a fin de poner a prueba, refinar, y poner en funcionamiento modelos para la implementación de proyectos y su subsecuente réplica y expansión. Un caso en cuestión está referido a la iniciativa-piloto de la USAID para compras locales de ayuda alimentaria. La iniciativa en cuestión deberá ser evaluada en breve; y, en principio, por lo menos, puede ser ampliada por el PRONAA a todo el país.

#### 4.5.3. PRIORIDADES PARA REDES DE SEGURIDAD

Mediante la combinación de diálogos sobre políticas, de proyectos con fondos de asistencia para el desarrollo (DA), y con fondos de apoyo económico (ESF), y de su programa bajo la Ley Pública 480, la USAID propone brindar asistencia al Perú en hacer más coherente al *paquete* global de sus programas de redes de seguridad. La USAID considera que los elementos claves de tal coherencia son:

- ◆ Limitar los programas de alimentación que no se relacionan con un mejoramiento nutricional ni con la generación de ingresos, a los *hogares de ancianos y orfanatos*;
- ◆ Ampliación substancial del Programa *PANFAR y de otros programas similares*; y,
- ◆ En la medida de lo posible, enfocar la asistencia que se brinde a los extremadamente pobres, en la generación de *ingresos sostenibles y oportunidades de producción*.

#### 4.6. FUTURAS PRIORIDADES PARA EL PROGRAMA DE LA USAID BAJO LA LEY PUBLICA 480.

A fin de asegurar que los escasos recursos alimentarios suministrados al amparo de la Ley Pública 480 tengan un impacto demostrable en la población que más sufre de inseguridad alimentaria en el Perú, la USAID aplicará dos elementos adicionales de enfoque a su programa de ayuda alimentaria. Los nuevos elementos de enfoque que serán aplicables tanto al Título II como al Título III de la Ley Pública 480, son los siguientes:

- ◆ En primer lugar, la población-objetivo de las nuevas actividades apoyadas bajo la Ley Pública 480 serán restringidas a *uno de cada cinco peruanos en extrema pobreza*. Esta selección contrasta con un más amplio enfoque para el resto de la cartera de la USAID orientada al *acceso*, es decir, *uno de cada dos peruanos en situación de pobreza*.
- ◆ En segundo lugar, los proyectos elegibles para recibir apoyo bajo la Ley Pública 480, deberán cumplir con *uno de tres criterios*. Los tres criterios pueden ser formulados como propósitos de programa y son los siguientes:

<b>Propósito de Programa 1</b>	<b>Mayores ingresos y productividad en los hogares que actualmente sufren extrema pobreza.</b>
<b>Propósito de Programa 2</b>	<b>Mejorar la nutrición de los niños menores de seis años de edad en hogares que actualmente se encuentran en situación de extrema pobreza.</b>
<b>Propósito de Programa 3</b>	<b>Mejorar el acceso de los niños, especialmente de las niñas, a la educación básica, en hogares que actualmente se encuentran en situación de extrema pobreza.</b>

El razonamiento lógico de los propósitos de programa 1 y 2 fluyen directamente del enfoque central que subyace en la estrategia de seguridad alimentaria en su conjunto. El **Propósito de Programa 1** centra su atención en el *acceso*, específicamente en la necesidad de ingresos para los extremadamente pobres. El **Propósito de Programa 2** centra su atención en el *uso*, específicamente en los riesgos nutricionales extremos a los cuales se encuentra expuesto un porcentaje importante de los niños peruanos. La gran mayoría de los proyectos bajo la Ley Pública 480, y la totalidad de los proyectos del Título II, estarán orientados hacia el logro de estos propósitos.

El **Propósito de Programa 3** reconoce el rol esencial que le compete desempeñar a la educación básica en el mejoramiento tanto del *acceso* como del *uso* de los alimentos. Está admitido que tales mejoras tardan más tiempo en producirse, pero un conjunto creciente de evidencias a nivel internacional indican que, una vez logradas, éstas podrán ser más duraderas. Bajo su programa del Título III, la USAID apoyará un modesto proyecto-piloto

del **Programa Mundial de Alimentos** a fin de poner a prueba modelos innovadores para incrementar la participación de los niños en la educación, especialmente de las niñas, en los hogares que actualmente se encuentran en situación de extrema pobreza. Este proyecto piloto se llevará a cabo en las áreas rurales de los Departamentos de Apurímac, Ayacucho y Huancavelica. En el análisis final, se piensa que ampliar la base de capital humano en el Perú, es la manera de redistribuir patrimonio con las mayores probabilidades de asegurar que el futuro crecimiento económico del país sea ciertamente de ancha base.

El cambio de enfoque propuesto al programa de la USAID bajo la Ley Pública 480, lleva consigo una serie de importantes implicancias operativas. El proyecto-piloto del **Programa Mundial de Alimentos**, será tratado como un caso especial, pero todos los demás proyectos de la Ley Pública 480, tanto bajo el Título II como bajo el Título III, estarán sujetos a las siguientes condiciones:

- ◆ El financiamiento de las **entidades cooperantes** bajo el **Programa de la Ley Pública 480**, estará en función del grado en que los proyectos que propongan estén orientados hacia quienes se encuentran en situación de extrema pobreza y tengan probabilidades de lograr uno o ambos de los dos primeros propósitos de programa anteriormente descritos. En otras palabras, la base para las decisiones presupuestarias serán programáticas más que institucionales. No se garantizará a las **entidades cooperantes** ninguna porción predeterminada de la torta. La división de la torta será el resultado de una **evaluación competitiva de las propuestas de proyectos**.
- ◆ El **marco lógico** seguirá siendo la herramienta central para la planificación del programa. Sin embargo, a diferencia de prácticas anteriores, se insistirá con mayor énfasis en la definición de las poblaciones-objetivo, y, en segundo lugar, en cuantificar de antemano los beneficios estimados de las actividades del proyecto --es decir, el incremento real en el ingreso o el nivel del mejoramiento nutricional que se anticipa lograr. No se dará pase a ningún proyecto a menos que la relación que las actividades del mismo tengan con el logro de los propósitos de programa haya sido cuidadosamente concebida y evaluada técnicamente. Si la **lógica entre los fines y los medios** no es correcta, no habrá proyecto.
- ◆ También se utilizará el **marco lógico** para monitorear y evaluar resultados. La continuidad del financiamiento dependerá de si los proyectos **demuestran impacto**. A pesar de que los costos del programa serán más elevados, el monitoreo y la evaluación serán considerados muy en serio.
- ◆ En concordancia con el giro dado al énfasis del programa en su conjunto, orientándolo hacia el logro de resultados, la Misión y sus **entidades cooperantes**, prestarán una relativamente menor atención a las cuestiones de procedimientos, y una relativamente mayor atención a monitorear la medida en la cual los **resultados** ciertamente se vienen alcanzando. Se dará una prioridad mucho mayor a la evaluación de impactos que a la evaluación formativa.
- ◆ No obstante que los **propósitos de programa** estarán "*tallados en piedra*", los productos e insumos del proyecto no lo estarán. Por el contrario, se incentivará a las **entidades cooperantes** para que desarrollen formas imaginativas de alcanzar los

**propósitos de programa.** La intención no es restringir la *creatividad*, sino canalizarla hacia el logro de un conjunto selecto de objetivos considerados centrales colectivamente. La Figura 4.1 resume la forma cómo los tres **propósitos de programa** propuestos para el Programa de la USAID bajo la Ley Pública 480, se relacionan con la meta del programa para una mayor seguridad alimentaria en el Perú. Las Figuras 4.2 y 4.3 proporcionan ejemplos de los tipos de análisis de *fines/medios* que serán exigidos por el programa, así como de los ejemplos específicos de los productos e insumos, que las **entidades cooperantes** podrían considerar para el logro de los dos primeros **propósitos de programa**. Nuevamente en este punto, los ejemplos son solamente **ejemplos**, y no significa que se excluyan otras formas, quizás más efectivas, de hacer las cosas. Por último, la Figura 4.4 hace un resumen de los elementos que actualmente vienen siendo considerados por el proyecto-piloto sobre educación básica del **Programa Mundial de Alimentos**.

Figura 4.1

**MARCO LOGICO PROPUESTO PARA EL FUTURO  
PROGRAMA BAJO LA LEY PUBLICA 480**



Figura 4.2

**POSIBLES INDICADORES DE PROYECTOS  
BAJO EL PROPOSITO DE PROGRAMA 1**

PROPOSITO DE PROGRAMA 1	INDICADORES	UNIDADES
Mayor productividad y mayores ingresos en hogares actualmente en extrema pobreza.	Personas en hogares actualmente en extrema pobreza con mayores niveles de productividad e ingresos.	Número
	Incremento del ingreso per cápita.	Soles

RESULTADOS (Ejemplos)	INDICADORES	UNIDADES
Rehabilitación de vías de acceso	Longitud de vías de acceso rehabilitadas	Kilómetros
Rehabilitación de canales de riego	Longitud de canales de riego rehabilitados	Kilómetros
Uso de semillas de papa mejoradas	Areas cultivadas con semillas de papa mejoradas	Hectareas
Amplitud de información sobre precios de mercado	Información difundida sobre precios de mercado	Número
Rehabilitación de terrazas	Areas de terrazas rehabilitadas	Metros cuadrados
Venta de artesanías.	Valor por ventas de artesanías.	Soles
Etc.		

INSUMOS (Ejemplos)	INDICADORES	UNIDADES
Distribución de alimentos	Raciones de alimentos distribuidos	Número
Herramientas y equipos	Valor de herramientas y equipos	Soles
Asistencia técnica	Contactos con la población-objetivo	Número
Capacitación técnico/administrat	Sesiones de capacitación	Número
Creación de fondos rotatorios	Valor de los fondos rotatorios	Soles
Etc.		

Figura 4.3

**POSIBLES INDICADORES PARA PROYECTOS  
BAJO EL PROPOSITO DE PROGRAMA 2**

PROPOSITO DE PROGRAMA 2	INDICADORES	UNIDADES
Mejores niveles de nutrición en niños menores de seis años de edad en hogares actualmente en extrema pobreza	Niños desnutridos menores de seis años de edad en familias-objetivo recuperados nutricionalmente	Número

RESULTADOS (Ejemplos)	INDICADORES	UNIDADES
Prácticas de lactancia materna mejoradas	Madres de niños en población-objetivo utilizando prácticas mejoradas de lactancia materna	Número
Prácticas de ablactancia mejorada	Madres de niños en población-objetivo utilizando prácticas mejoradas de ablactancia.	Número
Mejoramiento del contenido nutricional de los alimentos preparados en hogares-objetivo	Familias-objetivo preparando alimentos con mejor contenido nutricional	Número
Espaciamiento mejorado en los embarazos	Intervalos de embarazos en las madres de niños en la población-objetivo.	Meses
Etc.		

INSUMOS (Ejemplos)	INDICADORES	UNIDADES
Distribución de alimentos	Raciones de alimentos distribuidos	Números
Capacitación en Salud y Nutrición	Sesiones de capacitación	Número
Monitoreo de la población-objetivo	Contactos regulares	Número
Etc.		

Figura 4.4

**POSIBLES INDICADORES DE PROYECTOS  
BAJO EL PROPOSITO DE PROGRAMA 3**

PROPOSITO DE PROGRAMA 3	INDICADORES (Ejemplos)	UNIDADES
Incremento en el acceso a la educación básica de los niños, especialmente de las niñas, en hogares actualmente en extrema pobreza.	Niños-objetivo completando satisfactoriamente su año escolar.	Número
	Niños-objetivo demostrando aprovechamiento en lectura y aritmética	Número

RESULTADOS (Ejemplos)	INDICADORES	UNIDADES
Ampliación de la importancia de la educación básica, especialmente para las niñas.	Reuniones con los padres de los niños-objetivo.	Número
Enseñanza con curriculum mejorado	Uso de curriculum mejorado.	Si/No
Incentivos para el rendimiento de los maestros.	Disposición de incentivos.	Si/No
Etc.		

INSUMOS (Ejemplos)	INDICADORES	UNIDADES
Distrib. de alimentos	Raciones de alimentos distribuidas	Número
Curriculum mejorado	Capacitación de maestros en el curriculum mejorado	Si/No
Materiales de ayuda para maestros	Compra de materiales/ayudas.	Soles
Fondo para incentivos al rendimiento.	Presupuesto de fondos para incentivos.	Soles
Etc.		

## REFERENCIAS

- Amat y León Chávez, Carlos; Beltrán Barco, Arlette; Gómez de Zea, Rosario; and Yamada Fukusaki, Gustavo. "Proyecto: Seguridad Alimentaria." Universidad del Pacífico, Lima, 1994.
- Baiocchi Ureta, Nelly; Caravedo Reyes, Luis; Carrasco Sáñez, Nair; Creed de Kanashiro, Hilary; Pinsas, Alicia; Vallenás Bejar, Constanza; Vega Sánchez, Sarah María; Altobelli, Laura C.; Huffman, Sandra L.; and Rasmusson, Elizabeth. "Assessment of Infant Feeding in Peru." Wellstart International, Washington, D.C., 1993.
- Birdsall, Nancy. "Notes on Public Spending on Higher Education in Developing Countries: Too Much or Too Little?" Development Policy, Newsletter on Policy Research by the Inter-American Development Bank (March, 1994).
- \_\_\_\_\_; Ross, David; and Sabot, Richard. "Inequality and Growth Reconsidered." Draft manuscript, Oxford, 1994.
- Cannock, Geoffrey; and Chumbe, Víctor. "Ventajas Comparativas de la Agricultura Peruana." Debate Agrario: Análisis y Alternativas, No. 17 (December, 1993), 13-25.
- Cannock, Geoffrey; and Geng, Ramón. "Comercialización de Productos Agrícolas." Proyecto PAPI, Lima, 1993.
- CARE. "Girls' Education: School Days." World Report, No. 84 (Winter, 1995).
- Diskin, Patrick. "Understanding Linkages among Food Availability, Access, Consumption, and Nutrition in Africa: Empirical Findings and Issues from the Literature." Draft manuscript, Michigan State University, East Lansing, 1994.
- Eguren, Fernando. "Principales Enfoques Sobre la Seguridad Alimentaria." Seminario Nacional, "Condiciones para Lograr la Seguridad Alimentaria en el Perú," Cuzco, 1994.
- \_\_\_\_\_; Revesz, Bruno; Remy, María Isabel; Barclay, Frederica; Degregori, Carlos Iván; and Vergara, Ricardo. "Sociedad Rural." Debate Agrario: Análisis y Alternativas, No. 13 (January-May, 1992), 83-192.
- Escobal-D'Angelo, Javier. "Evaluación de la Política de Precios de los Productos Agrícolas Sujetos al Esquema de Tarifas Variables en el Perú." Report prepared for Inter-American Development Bank, Lima, 1991.

Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social. "Guía de Orientación." Lima, 1994.

\_\_\_\_\_. "El Mapa de la Inversión Social: Pobreza y Actuación de FONCODES a Nivel Departamental y Provincial." Lima, 1994.

\_\_\_\_\_. "Toward Social Stabilization: Progress of the National Poverty Alleviation Strategy and Medium Term Perspective." Lima, 1994.

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO); and World Health Organization (WHO). "La Situación Nutricional en el Perú: Análisis y Recomendaciones para Acciones Futuras." Conferencia Internacional Sobre Nutrición, Lima, 1992.

Gittinger, J. Price. "Household Food Security and the Role of Women." World Bank Discussion Papers, No. 96, Washington, D.C., 1990.

GRADE. "Evaluación del Sistema de Sobretasas a la Importación de Trigo y Harina en el Perú." Oficina de Alimentos y Agricultura, Informe No. 2, USAID/Peru, Lima, 1993.

Grosh, Margaret. Administering Targeted Social Programs in Latin America: From Platitudes to Practice. Washington, D.C.: The World Bank, 1994.

Instituto Nacional de Estadística e Informática; Asociación Benéfica PRISMA; Demographic and Health Surveys; and Macro International Inc. "Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 1991/1992." Lima, 1992.

Inter-American Development Bank. "Peru: Loan Proposal for a Program to Strengthen Health Services (No. PE-0030)." Washington, D.C., 1993.

\_\_\_\_\_. "Programa de Reformas y Fortalecimiento de los Servicios Agropecuarios (PE-0037)." Documento para Misión de Análisis, Washington, D.C., 1993.

Jayne, T.S.; Tschirley, D.L.; Staatz, John M.; Shaffer, James D.; Weber, Michael T.; Mukumbu, Mulinge; and Chisvo, Munhamo. "Market-Oriented Strategies to Improve Household Access to Food: Experience from Sub-Saharan Africa." Draft manuscript, Michigan State University, East Lansing, 1994.

Kennedy, Eileen; and Bouis, Howarth E. "Linkages Between Agriculture and Nutrition: Implications for Policy and Research." International Food Policy Research Institute, Washington, D.C., 1993.

Kingsbury, David. "Programs for Mitigating Adverse Social Impacts During Adjustment: The A.I.D. Experience." A.I.D. Evaluation Special Study No. 73, U.S. Agency for International Development, Washington, D.C., 1994.

Lajo, Manuel. "Los Enfoques de Seguridad Alimentaria y la Agroalimentación Peruana: 1984- 1994." Seminario Nacional, "Condiciones para Lograr la Seguridad Alimentaria en el Perú," Cuzco, 1994.

Lundberg, Mattias K.A.; and Diskin, Patrick K. "Targeting Assistance to the Poor and Food Insecure: A Review of the Literature." Draft manuscript, Michigan State University, East Lansing, 1994.

Maletta, Héctor; and Escaffi, José. "Peru: A Contribution to a Food-Aid Strategy." Draft manuscript, World Food Programme, Lima, 1993.

Manarolla, Jerre A. "The Food Security Index." U.S. Agency for International Development, Washington, D.C., 1991.

Ministerio de Educación. "I Censo Nacional de Talla en Escolares: 1993." Lima, 1994.

\_\_\_\_\_; World Bank; UNDP; GTZ; and UNESCO-OREALC. "Diagnóstico General de la Educación." Draft manuscript, Lima, 1993.

Mendoza, Waldo; Figueroa, Adolfo; Tealdo, Armando; Escobal, Javier; and Castillo, Marco. "Agro y Ajuste." Debate Agrario: Análisis y Alternativas, No. 13 (January-May, 1992), 13-81.

MOA/MSU Research Team. "The Pricing and Distribution of Yellow Maize Food Aid in Mozambique: An Analysis of Alternatives." Working Paper No. 12, National Directorate of Agricultural Economics, Maputo, 1993.

O'Donnell, John; Abugattás, Javier; van Haeften, Roberta; Kerst, Michael; and Baldino, George. "Food Assistance Strategy." Office of Food and Agriculture Report No. 1, USAID/Peru, Lima, 1992.

Paniagua, Alberto; Mendoza, Iván; Vera, José Carlos; Santa Cruz, Francisco; and Alvarado, Javier. "Desarrollo Rural." Debate Agrario: Análisis y Alternativas, No. 13 (January-May, 1992), 193-295.

Paz Silva, Luis J. "Políticas Agrarias de los Países de Mayor Desarrollo Económico, Su Efecto Sobre el Mercado Internacional y Sobre las Economías del Tercer Mundo." Seminario Nacional, "Condiciones para Lograr la Seguridad Alimentaria en el Perú," Cuzco, 1994.

Psacharopoulos, George. "Returns to Investment in Education: A Global Update." Policy Research Working Paper, Latin America and the Caribbean Region, World Bank, Washington, D.C., 1993.

- \_\_\_\_\_ ; and Patrinos, Harry. "Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis." Latin America and the Caribbean Technical Department, Regional Studies Program, Report No. 30, World Bank, Washington, D.C., 1993.
- Programa de Alimentación y Nutrición de la Familia en Alto Riesgo (PANFAR). "Vigilancia Nutricional: Informe Final, Región Lima, 1991-92." Asociación Benéfica PRISMA, Lima, 1993.
- Ramírez Blanco, Martín. "Las Políticas Agrarias de los Países Desarrollados, Efectos Sobre el Mercado Internacional y la Seguridad Alimentaria." Seminario Nacional, "Condiciones para Lograr la Seguridad Alimentaria en el Perú," Cuzco, 1994.
- Riordan, James T. "Broadly Based, Sustainable Economic Growth in Peru: A Strategy for USAID Assistance." Office of Rural Development Report No. 4, USAID/Peru, Lima, 1994.
- Rubey, Lawrence M.; Staatz, John M.; and Weber, Michael T. "Targeted Consumer Food Subsidies and the Role of U.S. Food Aid Programming in Africa: A Workshop Report." U.S. Agency for International Development, Washington, D.C., 1991.
- Ruttan, Vernon W. (ed.). Why Food Aid? Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1993.
- Staatz, John M.; D'Agostino, Victoire C.; and Sundberg, Shelly. "Measuring Food Security in Africa: Conceptual, Empirical, and Policy Issues." American Journal of Agricultural Economics, LXXII (December, 1990), 1311-17.
- Staatz, John M.; Jayne, T.S.; Tschirley, David; Shaffer, James D.; Dioné, Josué; Oehmke, James; and Weber, Michael T. "Restructuring Food Systems to Support a Transformation of Agriculture in Sub-Saharan Africa: Experience and Issues." Michigan State University Agricultural Economics Staff Paper 93-36, East Lansing, 1993.
- Streeten, Paul. First Things First: Meeting Basic Human Needs in Developing Countries. New York: Oxford University Press, 1981.
- Summers, Lawrence. "Girls' Education: The Most Influential Investment." Scientific American (August, 1992), 132.
- Takavarasha, Tobias; and Jayne, T.S. "Uses of Micro-Level Data and Analysis in Support of Food Market Reform: The Case of Maize in Zimbabwe." Conference, "Adjustment and Poverty in Sub-Saharan Africa," Accra, 1994.
- Tanner, Christopher. "A Two-Tiered Evaluation of Africare's PL480 Program in Guinea-Bissau: Food Security Impacts of the Monetization Process, and of the Activities of

- the Tombalí Region Rural Associations Supported by the Sale Proceeds." Food Security and Nutrition Monitoring Project (IMPACT), Washington, D.C., 1994.
- Tschirley, David; Donovan, Cynthia; and Weber, Michael T. "Food Aid, Food Markets and Food Security: Lessons from Mozambique." Draft manuscript, Michigan State University, East Lansing, 1994.
- Tschirley, David L.; and Weber, Michael T. "Basic Grains, Food Security, and the Structural Transformation of the Honduran Economy." Draft manuscript, Michigan State University, East Lansing, 1994.
- Tweeten, Luther; Mellor, John; Reutlinger, Shlomo; and Pines, James. "Food Security Discussion Paper." U.S. Agency for International Development, Washington, D.C., 1992.
- U.S. Agency for International Development. "Food Aid and Food Security." Draft Policy Paper, Washington, D.C., 1994.
- \_\_\_\_\_. "Policy Determination: Definition of Food Security." Washington, D.C., 1992.
- \_\_\_\_\_. "Project Paper: Food Security II." Washington, D.C., 1992.
- USAID/Peru. "USAID/Peru Nutrition Strategy." Lima, 1992.
- \_\_\_\_\_. "Peru: 1995-96 Action Plan." Lima, 1994.
- van Haeften, Roberta. "Food Security Concepts." LAC TECH Bulletin No. 8, U.S. Agency for International Development, Washington, D.C., 1994.
- von Braun, Joachim; Bouis, Howarth; Kumar, Shubh; and Pandya-Lorch, Rajul. "Improving Food Security of the Poor: Concept, Policy, and Programs." International Food Policy Research Institute, Washington, D.C., 1992.
- von Braun, Joachim; and Pandya-Lorch, Rajul (eds.). "Income Sources of Malnourished People in Rural Areas: Microlevel Information and Policy Implications." Working Papers on Commercialization of Agriculture and Nutrition, No. 5, International Food Policy Research Institute, Washington, D.C., 1991.
- Weber, Michael T.; and Jayne, Thomas S. "Food Security and Its Relationship to Technology, Institutions, Policies, and Human Capital." Social Science Agricultural Agendas and Strategies. Ed. by Glenn L. Johnson and James T. Bonnen. East Lansing: Michigan State University Press, 1971.
- Weber, Michael T.; Staatz, John M.; Holtzman, John M.; Crawford, Eric W.; and Bernstein, Richard H. "Informing Food Security Decisions in Africa: Empirical Analysis and

Policy Dialogue." American Journal of Agricultural Economics, LXX (December, 1988), 1044-52.

World Bank. "Peru: Agricultural Policies for Economic Efficiency." Report No. 10605-PE, Washington, D.C., 1992.

\_\_\_\_\_. "Peru: Staff Appraisal Report on a Basic Health and Nutrition Project." Report No. 11801-PE, Washington, D.C., 1994.

\_\_\_\_\_. "Peru: Poverty Assessment and Social Policies and Programs for the Poor." Report No. 11191-PE, Washington, D.C., 1993.

\_\_\_\_\_. "Peru at the CrossRoads: Building a Modern State (An Assessment of Three Years of Economic Reforms)." Washington, D.C., 1994.

"The World Food Day Report: The President's Report to the U.S. Congress." Washington, D.C., 1993.

Yamada, Gustavo. "Three Case Studies on Food Assistance Programs Targeted on the Poor: Soup Kitchens, Glass of Milk and PANFAR." "From Platitudes to Practice: Targeting Social Programs in Latin America." Ed. by Margaret Grosh. Latin America and the Caribbean Technical Department, Regional Studies Program, Report No. 21, World Bank, Washington, D.C., 1992.