



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
INSTITUTO DE SAÚDE COLETIVA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
EM SAÚDE COLETIVA  
DOUTORADO EM SAÚDE COLETIVA**

**EDGARD MANUEL HITO MONTAÑO**

**LA FORMULACION DE LA POLITICA DE SEGURIDAD  
ALIMENTARIA EN PERU 2001 - 2006 : UN ESTUDIO DE  
CASO EN EL DEPARTAMENTO DE PUNO.**

Salvador

2009



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
INSTITUTO DE SAÚDE COLETIVA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SAÚDE  
COLETIVA  
DOUTORADO EM SAÚDE COLETIVA

**EDGARD MANUEL HITO MONTAÑO**

**LA FORMULACION DE LA POLITICA DE SEGURIDAD  
ALIMENTARIA EN PERU 2001 - 2006 : UN ESTUDIO DE  
CASO EN EL DEPARTAMENTO DE PUNO.**

Tese apresentada ao Programa de Pós – Graduação do Instituto de Saúde Coletiva, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Saúde Pública, área de concentração Planejamento e Gestão em Saúde.

Orientadora: Profa. Dra. Carmen Fontes Teixeira

Salvador

2009

H675f Hito Montaña, Edgard Manuel  
A formulação da política de segurança alimentar no Peru 2001-2006: um estudo de caso no departamento de Puno / Edgard Manuel Hito Montaña. – Salvador, 2009.

193f. il.

Orientadora: Professora Dra. Carmen Fontes Teixeira.  
Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Instituto de Saúde Coletiva, 2009.

1. Política alimentar - Peru. 2. Políticas de segurança alimentar - Perú. 3. Assistência alimentar- Perú. I. Teixeira, Carmen Fontes. II. Universidade Federal da Bahia. Instituto de Saúde Coletiva. IV. Título.

CDU 338.439.02(85)

**EDGARD MANUEL HITO MONTAÑO**

**LA FORMULACION DE LA POLITICA DE SEGURIDAD  
ALIMENTARIA EN PERU 2001 - 2006 : UN ESTUDIO DE  
CASO EN EL DEPARTAMENTO DE PUNO.**

Tese apresentada ao Programa de Pós – Graduação do Instituto de Saúde Coletiva, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Saúde Pública, área de concentração Planejamento e Gestão em Saúde.

**Data de aprovação: 22 de Dezembro de 2009.**

**Banca examinadora:**

Prof. Hugo Guillermo Spinelli/ UNLA Lanús - Argentina.

Profa. Sandra Maria Chaves dos Santos/ Escola de Nutrição - UFBA

Prof. Jairnilson Silva Paim/ ISC – UFBA

Profa. Isabela Cardoso de Matos Pinto/ ISC – UFBA.

Profa. Carmen Fontes Teixeira (orientadora) / ISC – UFBA

***A Kellyta***

***Por toda la inspiración y fuerza que me otorgas.***

## AGRADECIMIENTOS

Quisiera agradecer eternamente a la Doctora Carmen Fontes Teixeira, mi orientadora que a través de sus consejos, la confianza, la disciplina, el tiempo invertido, la solidaridad con los niños peruanos, y la tolerancia con mis insuficiencias, culminamos la investigación; con la satisfacción que en esta etapa de mi vida conocí a través de ella la luz del saber.

Agradecer por siempre a mis profesores del Instituto de Saúde Coletiva ISC – UFBA especialmente a Jairnilson Silva Paim por las “provocaciones” hechas a mi persona que las siento como desafíos aun por responder, a Naomar de Almeida Filho que gracias a su solidaridad latinoamericana me permitió conocer y convertirme en estudiante del ISC, siempre agradecidos a la profesora Isabela Cardoso de Matos Pinto por su apoyo moral para la culminación de este trabajo y que me sirvió de inspiración para el presente estudio. No dejo de agradecer a la profesora Ligia Vieira da Silva por sus comentarios a la presentación de esta investigación en los seminarios críticos que lleva a cabo y por su amistad.

Agradezco a la Profesora Sandra Chaves del post grado de la Escuela de Nutrición de la UFBA quien ayudo a comprender mejor el objeto de investigación a quien debo los conocimientos sobre las políticas alimentarias y la pasión por la seguridad alimentaria latinoamericana.

Al profesor Hugo Spinelli y Mario Testa de la escuela de post grado de la Universidad Nacional de Lanús -Buenos Aires – Argentina quienes orientaron y sugirieron algunas ideas, agradezco a ellos por su tiempo disponibilizado para estas conversaciones y por supuesto por su solidaridad con el pueblo peruano.

No olvido los consejos oportunos, la orientación, la fuerza, el estímulo, para seguir investigando por parte de Iris pecho y Eduardo Vidal profesores de la Universidad Peruana Cayetano Heredia- Lima – Perú.

Agradezco al Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) y consecuentemente al pueblo brasileiro por su apoyo incondicional en mi formación y la culminación de la presente investigación

Un especial agradecimiento a mis colegas del curso de doctorado, Claudio, Tania, Cristiane, Norma, Vânia, Ernesto, Rosicar, Domingos, Carlos, Ana, Sonia por compartir su amistad y los incentivos para la culminación del trabajo de investigación.

Quiero agradecer de sobre manera a los amigos de administración del ISC especialmente a Anunciação que facilito mis estudios aquí en el ISC por su acogimiento en esta ciudad por la

fuerza que me otorgo, muchas gracias, sin olvidar el apoyo de Tais, los consejos y las “brincadeiras” de Moises, Clinjer, Nea y Ana.

Un agradecimiento especial a mi compatriota Pedro y su familia bahiana que me albergaron en mi paso por esta ciudad especialmente a Clélia, Glaston, Pedrinho, Nara, por sus consejos, por su amistad, por acogerme como miembro de la familia, por su fuerza para el culmino de esta investigación y por todos estos años que ayudaron a disminuir la nostalgia de la familia en el Perú.

De la misma manera quiero agradecer a por su tiempo disponibilizado para la aplicación de las entrevistas al equipo de funcionarios que formularon las políticas sea a nivel de Lima y de Puno gracias por compartir sus experiencias, sus ideales y esperanzas por la solución del problema del hambre en el país.

Agradezco a Dryy, por la fuerza, por su constancia, por su compañerismo, por compartir conmigo mis penas y alegrías, por apoyarme en los ataques de mis depresiones y “saudades” de mi familia, de la misma manera a Edite, Edinho, Edna, obrigado por sempre.

Este proyecto de mi vida no hubiera sido posible sin el apoyo constante de mi madre, Cristina que a pesar de estar sufriendo por la enfermedad que la tiene postrada siempre fue un pilar y farol en mi vida, recordando también los consejos y filosofía de mi padre Manuel que partió antes y que deja hasta hoy nostalgia y momentos inmortales de alegría y penas. A mis hermanos Isabel, Beatriz, Ivan que siempre apostaron por mi persona están permanentemente en mi corazón y mi alma. Mis sobrinos Sergio y Leonardo que a través de sus conversaciones por el chat hicieron mi estadía más comfortable.

Un agradecimiento especial a mi hija Kellyta la razón de vivir y disculparme por todo este tiempo de ausencia, lamentarme de no estar en los momentos más afligidos para su consuelo, lamentar de no vivir a cada instante contigo, pero que a través de la distancia siempre estuviste presente en cada instante de mi vida, en mi corazón y mi alma gracias por tu comprensión, contigo redescubro la esencia de vivir la felicidad.

***“El derecho a la alimentación es un derecho universal [...] conlleva el derecho a tener una alimentación adecuada, tanto en cantidad como en calidad, que esté libre de riesgos e incertidumbre y que pueda ser conseguida por cada persona gracias a su propio esfuerzo y no a la caridad del Estado o de terceras personas”.***

***(Prosalus y Asociación ARARIWA)***



## RESUMEN

En el Perú una cuarta parte de niños menores de 5 años se encuentran en desnutrición crónica y la evolución de este indicador desde 1996 prácticamente se ha mantenido igual. En el departamento de Puno el problema aún es mayor por sus condicionantes socio-económicas y políticas. Después del ajuste estructural provocado por los cambios del sistema económico, la mitad de la población peruana, pasó al estado de pobreza y una cuarta parte a la extrema pobreza; siendo afectado el acceso a los alimentos por parte de las familias peruanas, es aquí donde la política alimentaria formó parte del programa. En el periodo del gobierno de Alberto Fujimori y Alejandro Toledo se incrementó el financiamiento en programas alimentarios, trabajándose aún innovaciones en la gestión de estos programas. Producto de esta realidad social, el Perú se encuentra en la inseguridad alimentaria. Pese a las iniciativas y esfuerzos realizados por el estado peruano por disminuir la inseguridad alimentaria se observa aún instituciones públicas y privadas en la yuxtaposición de implementación de políticas alimentarias. El objetivo de la investigación fue describir y analizar el proceso de formulación de las políticas de seguridad alimentaria en el departamento de Puno – Perú durante el periodo 2001 al 2006. Utilizamos el enfoque teórico - metodológico del ciclo de la política enfatizando sobre el modelo de las “múltiples corrientes”. Este estudio de caso utilizó la revisión documental y las entrevistas en profundidad aplicadas a los “informantes clave”. Estas informaciones fueron procesadas, descritas y analizadas para caracterizar el contexto nacional y regional; obtener las racionalidades de los actores en el proceso de formulación de la política de seguridad alimentaria; así como identificar a los emprendedores políticos que facilitó la reconstrucción del momento de predecisión, decisión y la apertura de la “ventana política o de oportunidad” que condujo a la formulación de la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015 y la Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria – Puno 2006-2015. Constatamos que estas políticas aún tienen dificultad para implementarse, existiendo vacío de responsabilidades y articulación con los planes sectoriales, a pesar de haber obtenido apoyo general de la comunidad política para su formulación. Observándose que el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) promovió el dialogo y la negociación con la sociedad civil, todavía insuficiente para el enfrentamiento de la inseguridad alimentaria.

**Palabras clave:** Políticas públicas, políticas alimentarias, políticas de seguridad alimentaria, ciclo de la política, corrientes múltiples, estrategia de seguridad alimentaria.

## RESUMO

No Peru uma quarta parte de crianças menores de cinco anos se encontram em desnutrição crônica, a evolução deste indicador desde 1996 praticamente se manteve igual. No departamento de Puno o problema é maior por seus condicionantes socioeconômicos e políticos. Depois do ajuste estrutural provocado pelas mudanças do sistema econômico, a metade da população peruana passa a estado de pobreza e uma quarta parte ao estado de extrema pobreza, afetando o acesso aos alimentos pelas famílias peruanas; é aqui onde a política alimentaria formou parte do programa. No período do governo de Alberto Fujimori e Alejandro Toledo aumentou-se o orçamento em programas alimentares modernizando-se também na gestão destes programas. Como produto desta realidade social o Perú encontra-se na insegurança alimentar. Apesar das iniciativas e esforços realizados pelo estado peruano por diminuir a insegurança alimentar ainda observa-se instituições públicas e privadas nas mesmas metodologias de implementação de políticas alimentares. O objetivo da pesquisa foi descrever e analisar o processo da formulação das políticas de segurança alimentar no departamento de Puno - Perú durante o período 2001 aos 2006. Utilizamos o enfoque teórico - metodológico do ciclo da política priorizando o modelo das “múltiplas correntes”. Este estudo de caso utiliza a revisão documental e entrevistas em profundidade aplicadas aos “informantes chaves”. Estas informações foram processadas, descritas e analisadas para caracterizar o contexto nacional e regional, obter as racionalidades dos atores no processo da formulação da política de segurança alimentar, identificar aos empreendedores políticos que facilitou a reconstrução do momento de pré - decisão e decisão e abertura da “janela de política ou oportunidade” que encaminhou à produção da Estratégia Nacional de Segurança Alimentar 2004-2015 e a Estratégia Regional de Segurança Alimentar 2006-2015. Mostramos que estas políticas ainda não se programam existindo um vazio nas responsabilidades e articulação com planos setoriais. Não obstante teve apoio geral da comunidade política para sua formulação. Observa-se que o governo de Alejandro Toledo (2001-2006) promoveu o diálogo e a negociação com a sociedade civil ainda insuficiente para o enfrentamento de à insegurança alimentar.

**Palavras chave:** Política pública, política alimentar, políticas de segurança alimentar, ciclo da política, múltiplas correntes, estratégia de segurança alimentar.

## SUMMARY

In Peru a fourth of children's population younger than 5 years old present a chronic malnutrition and this indicator has remained almost the same since 1996. In Puno the problem is even larger because of social and political conditions. After the structural adjustment provoked by the changes of the economic system, half the Peruvian population, passed into the status of poverty and a quarter part to the extreme poverty; being affected the access to the foods by the Peruvian families, it is here where the alimentary politic was a part of the program. In government of Alberto Fujimori and Alejandro Toledo the financing in alimentary programs was increased, working to improve these programs management and development. Product of this social reality, the Peru is in the alimentary insecurity. In spite of initiatives and efforts accomplished by the Peruvian State to decrease the alimentary insecurity, we can still observe public and private institutions in the juxtaposition of implementation of alimentary policies. The objective of investigation was to describe and analyze the process of formulation of the policies of alimentary security of the department of Puno - Peru in the period since 2001 to 2006. We use the approach theoretical-methodological of the cycle of politics, emphasizing on the model of "multiple currents". The study of case used the documentary revision and the depth interviews applied to the "main informants". These reports were processed, described and analyzed to characterize the national and regional context; obtain thoughts and opinions from people involved in food security policies creation; identify entrepreneurial politicians that facilitated the reconstruction of the moment of pre-decision, decision and the opening of the "political window or political opportunities" that conducted to the formulation of the National Strategy of Alimentary Security 2004-2015 and Regional Strategy of Alimentary Security – Puno 2006-2015.

We verified these policies still have difficulty to take effect, existing an empty of responsibilities and an articulation with the sectorial plans, in spite of having gotten out general support of the politic community for its formulation. Being observed that the government of Alexander Toledo (2001-2006) promoted the dialog and the negotiation with the civil society, still insufficient for the confrontation of the alimentary insecurity.

**Key Words:** Public policies, food policies, food security policies, political cycle, multiple currents, food security strategy.

## **LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS:**

ADRA - Agencia Adventista para el Desarrollo y Recursos Asistenciales.

AID - Agencia para el Desarrollo Internacional.

ANR – Asamblea nacional de Rectores.

BID - Banco Interamericano de desarrollo.

BM - Banco Mundial.

CARE – Cooperativa Americana de Remesas al Exterior

CARITAS - Confederación de acción caritativa y social de la Iglesia católica

CCP - Confederación Campesina del Perú.

CENAN – Centro nacional de alimentación y nutrición

CGTP - Confederación General de Trabajadores del Perú.

CIAS - Comisión Interministerial de Asuntos Sociales.

CNA - Confederación Nacional Agraria.

CNS - Consejo Nacional de Salud.

CNT - Central Nacional de Trabajadores.

CONACS - Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos

CONFIEP - Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas

CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar

CPPS- Centro panamericano de planificación de la salud

DIGESA- Dirección General de Salud Ambiental del Ministerio de Salud

DIRESA Dirección Regional de Salud Puno.

DS - Decreto Supremo.

ENAH0 – Encuesta Nacional de Hogares.

ENDES - Encuesta Demográfica y de salud familiar.

ENCO - Encuesta Nacional Continua.

ENSA - Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria

ERSA - Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria.

FAO - Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

FONCODES - Fondo Nacional de Cooperación para el Desarrollo Social.

GR – Gobierno Regional.

IDRC- Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.

INEI- Instituto Nacional de Estadística e Informática.

INS – Instituto Nacional de Salud.

ITP- Instituto Tecnológico Pesquero

JUNAC - Junta del Acuerdo de Cartagena.

MCLCP - Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza.

MEF - Ministerio de Economía y Finanzas.

MINEDU – Ministerio de Educación.

MINAG - Ministerio de Agricultura.

MINDES - Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.

MINSA – Ministerio de salud.

OMS – Organización Mundial de Salud.

ONG- Organización no Gubernamental.

ONU – Organización de las Naciones Unidas.

ONPE - Oficina Nacional de Procesos Electorales.

OPS - Organización Panamericana de la Salud

PACFO - Programa de Complementación Alimentaria para Grupos de Mayor Riesgo.

PANFAR - Programa de Alimentación y Nutrición a la Familia en Alto Riesgo.

PANTBC - El Programa de Alimentación y Nutrición al Paciente con Tuberculosis y Familia,

PCM – Presidencia del Consejo de Ministros.

PEA – Población Económicamente Activa.

PMA - Programa Mundial de Alimentos.

PNUD- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PRISMA - Asociación Privada para el Desarrollo Agropecuario y el Bienestar Social.

PROMARN - Programa de Alimentación y Nutrición al Menor en Estado de Abandono y Riesgo Nutricional.

PROMUDEH – Ministerio de la Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano.

PRONAA - Programa Nacional de Asistencia Alimentaria.

PRONAMACHCS- Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos

REDESS - Red de Establecimientos de Servicios de Salud.

SENASA - Servicio Nacional de Sanidad Agraria

SENAMHI- Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú

SENATI - Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial

SNI - Sociedad Nacional de Industrias.

TB – Tuberculosis.

TECIRA - Taller de Educación y Capacitación e Investigación Rural Andina.

TM – Toneladas métricas.

USAID - La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

UNA - Universidad Nacional del Altiplano.

UNICEF - Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

WFP - World Food Programme (Programa Mundial de Alimentos).

## **PARTIDOS POLITICOS:**

AP - Acción Popular.

APRA - Alianza Popular Revolucionaria Americana.

CODE - Coordinación Democrática.

FIM - Frente Independiente Moralizador.

IU - Izquierda Unida.

PAP - Partido Aprista Peruano.

PPC - Partido Popular Cristiano.

PP - Perú Posible.

PSN - Partido Solidaridad Nacional.

PUM - Partido Unificado Mariateguista.

SP - Somos Perú.

UPP - Unión por el Perú.

## **LISTA DE CUADROS:**

CUADRO N° 1 Modelo del ciclo de la política pública: Modelo Múltiples corrientes.	22
CUADRO N° 2. Documentos referidos a la formulación de las políticas alimentarias y normatividad en seguridad alimentaria	29
CUADRO N° 3. Matriz de unidad de análisis, dimensiones, sub-dimensiones/índices, técnicas de recolección de datos	34
CUADRO N° 4. Organizaciones a nivel Nacional que participaron en la formulación de la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria	68
CUADRO N° 5. Organizaciones a nivel regional que participaron en la formulación de la Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria 2006- 2015 – Puno	95

## **LISTA DE FIGURAS:**

FIGURA N° 1. Ubicación geográfica de actores políticos	27
--	----



## SUMARIO

### RESUMEN

### ABSTRACT

### LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	1
<b>2. MARCO TEORICO</b>	6
2.1. Seguridad alimentaria.	6
2.1.1 Evolución de los conceptos normativos de la seguridad alimentaria	6
2.1.2 Políticas alimentarias - seguridad alimentaria	10
2.2 Políticas públicas y políticas sociales	11
2.3 El ciclo de la política publica	13
2.4 El modelo de múltiples corrientes	16
<b>3. METODOLOGIA</b>	24
3.1. Diseño de estudio	24
3.2. Métodos y Técnicas de recolección de datos.	26
3.3. Análisis de datos	31
<b>4. UNA MIRADA AL PERU: CONOCIENDO SUS ASPECTOS SOCIO-ECONOMICOS, CULTURALES, POLITICOS, ALIMENTARIOS</b>	35
4.1. Caracterización general del país	35
4.2. Economía, empleo, ingresos familiares, pobreza	36
4.3. Aspectos sociales	37
4.4. El estado peruano, la política, las organizaciones sociales, los partidos políticos, divisiones administrativas	38
4.5. Caracterización del departamento de Puno	43
4.6. Indicadores de salud	45
4.7. Perfil nutricional nacional	46
4.8. Perfil nutricional regional el caso del departamento de Puno	49
<b>5. LA FORMULACION DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA</b>	51
5.1. El proceso de formulación de la política de seguridad alimentaria a nivel nacional	51
5.1.1 Momento pre-decisorio del proceso de formulación de la políticas de seguridad alimentaria	51
5.1.1.1. Reconocimiento del problema.	51
5.1.1.2. Las alternativas	57
5.1.1.3. El proceso político o negociación política	59

5.1.2. Momento decisorio del proceso de formulación de la política de seguridad alimentaria	63
5.1.3. Los actores u organizaciones políticas	69
5.1.3.1. Actores u organizaciones gubernamentales	69
5.1.3.2. Los actores u organizaciones no gubernamentales	72
5.1.3.3. Actores u organizaciones internacionales	76
5.2. El proceso de formulación de la política de seguridad alimentaria a nivel regional	78
5.2.1. Momento pre-decisorio del proceso de formulación de la política de seguridad alimentaria	78
5.2.1.1. Reconocimiento del problema	78
5.2.1.2. Alternativas de política	84
5.2.1.3. Proceso político o negociación política	86
5.2.2. Momento decisorio del proceso de formulación de la política de seguridad alimentaria	89
5.2.3. Los actores u organizaciones políticas	96
5.2.3.1. Los actores u organizaciones gubernamentales	96
5.2.3.2. Actores u organizaciones no gubernamentales	100
<b>6. DISCUSIÓN</b>	<b>106</b>
6.1. El proceso de formulación de la política de seguridad alimentaria a nivel nacional: El trayecto de la configuración del problema, alternativas, negociación política, la ventana de oportunidad y el papel de los emprendedores políticos.	106
6.2. El proceso de formulación de la política de seguridad alimentaria a nivel regional de Puno: La deuda de los políticos con los niños de Puno	118
<b>7. CONSIDERACIONES FINALES</b>	<b>126</b>
<b>8. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS</b>	<b>130</b>
<b>APENDICE</b>	<b>145</b>
A. Declaración de consentimiento	146
B. Mapa político del periodo comprendido entre el 2001-2003 del gobierno de Alejandro Toledo	148
C. Entrevistas a profundidad dirigidos a funcionarios del nivel central	149
D. Entrevistas a profundidad dirigidos a funcionarios del nivel regional	151
E. Entrevistas a profundidad dirigida a representantes de ONG.	153
F. Entrevistas a profundidad dirigidos a representantes de organizaciones civiles comprometidas con la seguridad alimentaria	155
G. Libro de códigos (dimensiones, sub-dimensiones, índices) de la entrevista a profundidad dirigida a funcionarios del nivel regional y/o central	157
H. Relación de entrevistados	158
I. Matriz de análisis de documentos, relación de documentos identificados para el análisis de políticas de seguridad alimentaria	159

<b>ANEXOS</b>	170
A. Mapa político y administrativo del Perú	171
B. Mapa político y administrativo del departamento de Puno	172

## 1. INTRODUCCION:

La alimentación – nutrición es inherente al bienestar y la salud de la persona constituyéndose valioso indicador de los niveles de vida y grado de desarrollo de un país; a la vez que el hambre y la desnutrición expresa el grado de atraso y pobreza. El problema alimentario se manifiesta en diferentes formas y de alguna manera la población afectada no accede a los alimentos que estaría influenciado por diferentes factores socioculturales y económicos que determinan un mayor o menor estado de nutrición.

El tema alimentario nutricional en el Perú es complejo. La evolución del indicador de la desnutrición crónica infantil desde 1996 prácticamente se ha mantenido igual. Una cuarta parte de los niños menores de 5 años (25%) sufren de desnutrición crónica (INEI, 2000). Esta aparece de manera intensa a partir de los 6 meses y con más fuerza a partir del año de vida y prosigue hasta los cinco, en esta realidad prácticamente resulta imposible que se recuperen totalmente y alcancen su pleno potencial de crecimiento, estos niños sufrirán de enanismo durante el tiempo de vida que les quede (GERALD *et al.*, 2001).

El ajuste estructural que sufrió el país luego del proceso de estabilización debido a los cambios estructurales de la economía, trajo como consecuencia el recorte de ingresos económicos que sufren la gran mayoría de las familias peruanas y que limitan el acceso a los alimentos; es entonces que la política alimentaria formó parte del programa asumiendo la estrategia de compensación temporal donde el gobierno incrementó el financiamiento en programas alimentarios. Así para el año 2000 la inversión fue de 315 millones de dólares (VASQUEZ *et al.*, 2002).

Otra de las variables que condiciona la inseguridad alimentaria es la pobreza que en el año 2002, el 54,3% de la población peruana era pobre y el 23,9% vivía en pobreza extrema. La incidencia de la pobreza extrema es mayor en las zonas rurales y en el caso de Puno, Cusco y Apurímac, la incidencia de la pobreza extrema sobrepasó el 50%. (OBJETIVO DE DESARROLLO DEL MILENIO, 2002)

El problema nutricional y la inseguridad alimentaria es alto en la Región de Puno donde se desarrolló la investigación. El perfil epidemiológico es de por sí muy claro se tiene el 36% de desnutrición crónica en niños menores de cinco años. Esta

jurisdicción tiene una producción agropecuaria muy precaria con cultivos andinos propios de la zona y con problemas de tenencia de tierras. (HITO, 2004)

Según el informe de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2002), en el Perú hasta el año 2003, la ejecución de los programas de política social estuvieron a cargo de muchas entidades, en su mayoría adscritas al gobierno central. En el caso de la lucha contra el hambre, si bien no se identificaba políticas específicas, sí se encontraba un sin número de programas implementados por diversas entidades estatales. Ese mismo año hubo 112 programas gubernamentales destinados a aliviar la pobreza y el hambre de la población, el total de cuyos montos equivalió aproximadamente 4,5% del presupuesto nacional. La mayor parte de los programas alimentarios suman 14; éstos fueron ejecutados por el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) y dirigidos a diferentes grupos de beneficiarios. Entre éstos se encuentran los programas infantiles, los programas escolares y los comedores populares.

Estos programas alimentarios no centran sus objetivos en el ataque a las causas fundamentales de la desnutrición, sino que más bien han mantenido la orientación predominante que tiende a concentrar los esfuerzos en la compensación de las consecuencias del ajuste y estabilización macroeconómicas; es decir, propiciando el “asistencialismo alimentario”. El hecho de que la política alimentaria sea llevada a cabo por diferentes instituciones públicas (incluyendo a los gobiernos locales y regionales) y que, paralelamente, coexistan proyectos alimentarios ejecutados por iniciativas privadas (grupos comunitarios, agencias donantes, ONG, entre otras) han tenido como consecuencia, una duplicidad de esfuerzos; sumados a esta problemática la inequidad en el gasto social, el acceso a los programas asistenciales, los problemas de filtración y sub-cobertura de beneficiarios, el escaso impacto nutricional, la administración interna ineficiente y descoordinación entre programas; los pagos indebidos por el ingreso a estos programas de apoyo social debido a la corrupción de funcionarios, la insatisfacción de los beneficiarios, la desarticulación entre la demanda y la oferta en la utilización de insumos nacionales (alimentos); el excesivo asistencialismo y la falta de incentivos para garantizar la inversión social, la descentralización incompleta, la carencia de efectivos sistemas de evaluación y rendición de cuentas; que revela poca claridad y consistencia en el diseño de la política nacional.

La seguridad alimentaria según la FAO comprende tres aspectos principales: la

disponibilidad, el acceso y el uso apropiado de los alimentos. Bajo estos aspectos el estado peruano garantizó la seguridad alimentaria en la década del 70 y 80' mediante la implementación de políticas que estaban orientadas bajo el concepto de dependencia alimentaria donde se importaba alimentos. Esa dependencia alimentaria estaría fomentada a través de organismos internacionales que ofrecían los alimentos a bajos precios o a través de las donaciones de los excedentes de sus alimentos. (EGUREN 1995)

En la década de los 80 y 90s' se enfrentó el problema de seguridad alimentaria a través de la demanda y no sólo desde la oferta; de manera que, el mercado debería de solucionar el problema del hambre, lo que tuvo problemas en su implementación por la precariedad económica del peruano; es por ello que las políticas alimentarias estaban destinadas a solucionar la inseguridad alimentaria de los pobres y extremos pobres (FAO, 1994).

De esa realidad deriva las iniciativas de políticas alimentarias focalizadas y de lucha contra la pobreza. Una de ellas fue implementada en el periodo del gobierno de Alberto Fujimori, denominado "Plan Nacional de Nutrición y Alimentación 1998-2000" teniendo como meta general disminuir la desnutrición crónica en niños menores de cinco años, del 25.8% a menos del 18%, meta que no fue alcanzada.

Luego surgiría otra iniciativa en el periodo del gobierno de Valentín Paniagua, denominado Gobierno de Transición, posterior a la caída del gobierno autoritario de Fujimori. Se plantea la política de "Lineamientos de Política y Estrategia Nacional de Alimentación y Nutrición". Esta propuesta tiene como meta reducir la prevalencia de la desnutrición crónica a 20% en los menores de 5 años, reduciendo las brechas entre las zonas urbanas y rurales.

Ya en el periodo estudiado del gobierno de Alejandro Toledo rescatamos el documento de la "Carta de la Política Social" que fue antecedido por el documento de la "Carta Social" promovido por la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza (MCLCP) donde se manifiesta las intenciones de disminuir el problema alimentario como estrategia en la lucha contra la pobreza. Posteriormente estos documentos sirvieron para la elaboración del "Acuerdo Nacional" donde se concretó como política de estado la seguridad alimentaria, desencadenando luego en la construcción de la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria (ENSA) y la Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria (ERSA) a nivel del departamento de Puno.

Hasta aquí estas iniciativas no lograron disminuir la desnutrición infantil y la inseguridad alimentaria. Existe la paradoja que mientras se efectúan muchos esfuerzos, sea del sector estatal o del sector privado, aún los indicadores de desnutrición infantil se mantienen inalterables por más de un cuarto de siglo. Las políticas de seguridad alimentaria deberían de indicar la dirección con que debe de encaminarse las estrategias a implementar en la lucha contra la desnutrición infantil, al parecer estas vendrían sufriendo manejos inadecuados en su implementación debido al “populismo” “clientelaje” o al “pago de favores electorales” por parte de los gobiernos de turno.

En este contexto es importante preguntarnos: ¿Cómo se constituye el problema alimentario o de inseguridad alimentaria y asciende a la agenda gubernamental? ¿Cuál fue el proceso de la formulación de las políticas de seguridad alimentaria?

La revisión bibliográfica acerca de la formulación de las políticas alimentarias permitió encontrar diversas investigaciones donde se analiza la problemática de la seguridad alimentaria o de alguno de sus componentes. Se destacan estudios sobre el análisis de los principales indicadores de desnutrición, el acceso a los alimentos relacionados con la pobreza como factor de la inseguridad alimentaria, así como el análisis de la inversión en los programas alimentarios (AMAT *et al.* 1996, INS 1999, REBOSIO *et al.* 1999, CORTEZ 2001, RIORDAN, JAMES *et al.*, 2002, VÁSQUEZ, MENDIZÁBAL 2002, SAVE THE CHILDREN, 2004). Sin embargo, son escasos los estudios encontrados sobre el proceso de formulación de políticas alimentarias. Así podemos identificar el estudio de PORTOCARREO *et al.* (2000) denominado “Gestión pública y políticas alimentarias en el Perú” donde examina la política alimentario-nutricional desarrollada por el PRONAA, aquí presenta la revisión de las teorías más importantes sobre la formulación e implementación de las políticas. El mismo año Portocarrero y Romero (2000) presenta el estudio “La caja negra o el proceso de formulación e implementación de políticas públicas: El caso del PRONAA” que viene a ser una institución gubernamental de asistencia alimentaria por excelencia. Para alcanzar sus objetivos utiliza el modelo racional y el modelo incrementalista.

Podríamos considerar que existe aún vacío de conocimiento en este proceso de formulación de políticas de seguridad alimentaria. Todo lo expuesto hasta aquí nos motiva a realizar la presente investigación para describir y analizar el proceso político de incorporación del problema alimentario en la agenda gubernamental. A la

vez pretendemos analizar las propuestas o alternativas de solución, siendo importante rescatar el momento de la negociación política por la que atravesaron estas políticas de seguridad alimentaria, como política nacional de estado y como política regional del departamento de Puno.

En esta perspectiva, la presente investigación tiene como objetivo general: Describir y analizar el proceso de formulación de las políticas de seguridad alimentaría en el departamento de Puno – Perú durante el periodo 2001 al 2006.

Siendo los objetivos específicos:

- a) Caracterizar el contexto político social e institucional donde se ha desarrollado la formulación de la política de seguridad alimentaria
- b) Mapear los actores políticos involucrados en el proceso
- c) Describir el proceso de formulación de las políticas de seguridad alimentaria:
  - Identificar el mecanismo de la incorporación de los problemas,
  - La generación de las alternativas
  - Los procesos de negociación política para el apoyo o no del proyecto



## **2. MARCO TEORICO**

En este capítulo trataremos de abordar y delimitar teóricamente el objeto de estudio. Para ello tocaremos en primer lugar, a manera de introducción, la problemática alimentaria donde revisamos los conceptos y definiciones de seguridad alimentaria e inseguridad alimentaria. En segundo lugar abordaremos los conceptos de políticas públicas y políticas sociales. En tercer lugar trataremos la formulación de las políticas de seguridad alimentaria donde analizaremos el ciclo de la política pública, la estructura teórica del modelo de ciclo de la política y la teoría de las “múltiples corrientes” de Jhon Kingdon.

### **2.1. La seguridad alimentaria.**

En torno de la seguridad alimentaria existe varios enfoques, percepciones o visiones, las que están evolucionando por diferentes características y de acuerdo a la realidad de los sistemas alimentarios; aún estas concepciones están en construcción.

#### **2.1.1. Evolución de los conceptos normativos de la seguridad alimentaria**

Según la FAO (2006) los conceptos de seguridad alimentaria han venido evolucionando en los últimos 30 años, lo que refleja los cambios del pensamiento normativo oficial. El concepto se crea en la década de los años 70, cuando la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1974) definió la seguridad alimentaria desde el punto de vista del suministro de alimentos: asegurar la disponibilidad y la estabilidad nacional e internacional de los precios de los alimentos básicos. Ya en 1983, el análisis de la FAO se concentró en el acceso a los alimentos donde se incluye a las personas y los hogares; además de las regiones y los países.

El Informe del Banco Mundial (1986) sobre la pobreza y el hambre, distingue entre la inseguridad alimentaria crónica, producto de la pobreza estructural y la inseguridad alimentaria transitoria, debido a desastres naturales, crisis económica o conflicto. Anteriormente a esta conceptualización Sen (1981) en su teoría sobre la hambruna,

destaca el efecto de los derechos personales en el acceso a los alimentos; es decir, la producción, el trabajo, el comercio y la transferencia de los recursos básicos.

Todo lo anterior nos hace concluir que este término nace producto de la evolución de las condiciones sociales y económicas en que vive la población mundial, pasando del término del aseguramiento de la disponibilidad de los alimentos a la conceptualización de inseguridad alimentaria como producto social y político.

En la Conferencia Internacional de Nutrición (1991), se concibe a la seguridad alimentaria "como el acceso físico y económico a alimentos suficientes para todos los miembros de la familia para una vida activa y saludable, sin riesgo de que se vean privados del mismo". Esta definición da mayor fuerza a la índole multidimensional de la seguridad alimentaria e incluye el acceso a los alimentos, la disponibilidad de alimentos, el uso de los alimentos y la estabilidad del suministro.

Según Alarcón (1986) la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC) conceptúa la seguridad alimentaria como un conjunto de acciones que permiten proteger a los países contra los riesgos de desabastecimiento de alimentos y atender los requerimientos alimentarios y nutricionales de la población, particularmente de los grupos de menores ingresos, a un nivel satisfactorio y con un apreciable margen de autonomía sub.-regional, a través de mejoras en la producción, transformación, comercialización, manejo de reservas y consumo de alimentos.

Lajo (1986) considera a la seguridad alimentaria como una "situación en la cual un país tiene un sistema alimentario que autoabastece de un mínimo deliberadamente fijado de sus alimentos básicos de consumo a la mayoría de su población". Es decir, tiene acceso a la alimentación básica que le garantiza un adecuado nivel de nutrición.

En términos globales, se considera que "se alcanza un nivel de seguridad alimentaria cuando los alimentos adecuados en: cantidad, calidad, inocuidad y aceptabilidad sociocultural, están disponibles, son accesibles y son satisfactoriamente utilizados y consumidos por todos los individuos en todo momento, con la finalidad de mantener una buena nutrición para llevar una vida activa y saludable" (GROSS, 2003)

Dimensionando esta definición de seguridad alimentaria se enfatiza como componentes básicos: "estabilidad", "disponibilidad", "accesibilidad" y "utilización" de los alimentos.

- **La disponibilidad:** La disponibilidad se alcanza cuando los alimentos adecuados

están aptos para ser entregados a la gente (demandantes). En el caso de las familias rurales existe la disponibilidad de diferentes alimentos producidos por la familia. Algunos de sus productos o parte de estos debido a su racionalidad de subsistencia no están disponibles porque racionalmente están orientados al intercambio o venta.

Las familias urbanas, en realidad no tienen disponibilidad de alimentos; la disponibilidad se encuentra en el mercado de abastos. En el mercado la disponibilidad puede caracterizarse por sobre-oferta, oferta estable o escasez, sin que ello signifique que llegue a las manos de las familias. Por ello, en esencia las familias urbanas tienen un comportamiento de consumidores.

- **Acceso:** El acceso se logra cuando las familias o individuos tienen los suficientes recursos para obtener los alimentos que requieren. Las familias rurales acceden a los alimentos producidos que están disponibles y lo hacen sistemáticamente en los diferentes periodos del año bajo criterios de racionamiento. También con una capacidad adquisitiva, variable entre familias, acceden a alimentos del mercado a través de la compra. Las familias urbanas dependen de su capacidad adquisitiva (en dinero) para acceder a alimentos adecuados del mercado.

En general, tanto las familias rurales como urbanas, pueden acceder a alimentos donados a través de los programas de asistencia social de entidades públicas y privadas.

- **Utilización:** La utilización de los alimentos se refiere a la fase de manipulación, preparación y consumo final, donde la distribución de alimentos adecuados a nivel intrafamiliar es de vital importancia.

La utilización se da en dos niveles: el nivel de consumo donde el alimento cumple en la familia un "rol socio-cultural", como medio de satisfacción de necesidades de alimentación, afecto y protección; y el nivel de ingestión y metabolismo de los alimentos (enfoque biológico), donde la bio-disponibilidad efectiva de calorías y nutrientes está dado por factores biofisiológicos familiares e individuales como: edad, estado fisiológico y salud.

- **Estabilidad:** Se refiere a la dimensión "temporal" de la seguridad alimentaria y afecta a las 3 variables anteriores. Es decir, la seguridad alimentaria debe ser sostenible en el tiempo, de tal manera que se mantenga una regularidad cuali-cuantitativa en el consumo de alimentos. (GOBIERNO REGIONAL DE PUNO-CARE PUNO, 2006)

No obstante ello, este principio de seguridad alimentaria no se cumple en la mayoría de las familias y por ello se habla de las formas de inseguridad alimentaria que se describe también como las diferentes formas de hambre.

La seguridad alimentaria se desarrolla en un contexto de relaciones socioeconómicas que se establecen entre la producción, acopio, almacenamiento, procesamiento, comercialización, distribución y consumo de productos alimentarios, dados en un ámbito interno (familia - comunidad) y externo (mercado).

Cuanto más óptimas, modernas, e inclusivas son las relaciones socioeconómicas entre estos componentes, la seguridad alimentaria estará más garantizada para la población a nivel local, regional y nacional. (GOBIERNO REGIONAL DE PUNO, 2006).

#### **- La inseguridad Alimentaria:**

En la Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación reconocen que la pobreza es una causa importante de la inseguridad alimentaria, siendo su erradicación fundamental para mejorar el acceso a los alimentos. Así mismo manifiestan que la corrupción y la degradación del medio ambiente contribuyen considerablemente a la inseguridad alimentaria. (FAO, 1996)

Según la FAO (2000) define la inseguridad alimentaria como la situación que se da cuando la población carece de un acceso seguro a una cantidad suficiente de alimentos inocuos y nutritivos para un desarrollo normal y llevar una vida activa y saludable. Esta inseguridad alimentaria puede ser crónica o transitoria.

#### **- Inseguridad alimentaria crónica y transitoria**

De acuerdo a la variable del tiempo se puede diferenciar la inseguridad alimentaria crónica y transitoria. Así según Thomson, A. y Metz M.(1999) clasifican la inseguridad alimentaria crónica cuando las personas o grupos de personas carecen permanentemente de seguridad alimentaria y la inseguridad alimentaria transitoria se manifiesta cuando los hogares enfrentan una reducción pasajera de acceso a los alimentos pudiendo subdividirse esta en inseguridad alimentaria temporal e inseguridad alimentaria cíclica o estacional. La inseguridad alimentaria temporal se produce por trastornos repentinos e imprevisibles, como una sequía, ataque de

plagas, desempleo. La inseguridad alimentaria estacional se produce cuando hay una estructura periódica de acceso insuficiente a los alimentos, como la falta de préstamos para la campaña agrícola. Terminan declarando que según la gravedad y la frecuencia con que se manifieste, la inseguridad alimentaria transitoria puede transformarse en inseguridad alimentaria crónica.

### **2.1.2. Políticas alimentarias - seguridad alimentaria:**

Cuando se habla de política alimentaria se hace referencia al desarrollo social del país y especialmente indica las formas en que la política económica es implementada; pero ésta se debe de diferenciar de la política nutricional y de la política agrícola. La FAO, (1994) define la política alimentaria como “toda iniciativa pública destinada a incidir en el sistema alimentario de modo directo” en el mismo documento menciona que la política nutricional debería definirse como “toda acción pública destinada a mejorar el status nutricional de la población lo que abarca no sólo las acciones que inciden en el consumo de alimentos, sino además, sobre la serie de condiciones socio-ambientales que determinan el aprovechamiento biológico de los alimentos ingeridos”.

De acuerdo a estas definiciones se podría observar alguna sobre-posición de espacios entre la política alimentaria, nutricional y agrícola. Portocarrero (2000) al respecto concluiría que la política alimentaria es una de las formas como se puede combatir la desnutrición la que se complementaria con las medidas nutricionales para el buen aprovechamiento de los nutrientes. Termina diciendo que a pesar de esta yuxtaposición de la política alimentaria con la política nutricional el objetivo de estas políticas en el Perú será disminuir la desnutrición del segmento de la población pobre y extremadamente pobre.

Otra aproximación a la definición de políticas alimentarias lo trae Grassi, Hintze y Neufeld (1994). Para ellos las políticas sociales alimentarias son “las intervenciones públicas destinadas a incidir en el consumo de alimentos” y señalan como principales modalidades las siguientes:

- a) Intervención directa en algunos puntos de la cadena alimentaria; Subsidios, controles y regulación de precios en el mercado para reducir el precio de los alimentos. Asimismo se considera prioritario que los productos que componen la canasta básica de alimentos estén exentos de impuestos

- b) Distribución de alimentos en forma gratuita a familias; existen diferentes modalidades entre las que podemos enumerar: Distribución de bolsones de alimentos; financiamiento de compras a grupos multifamiliares; distribución de tickets, distribución de alimentos a instituciones (comedores escolares, por raciones, etc.).
- c) Apoyo a la producción de alimentos para el autoconsumo (Huertas familiares y comunitarias; cría de gallinas; cunicultura, piscicultura etc).
- d) Una cuarta modalidad que no menciona Grassi pero que se puede considerar es el concepto de Educación Alimentaria – Nutricional. Se concibe a ésta como un proceso dinámico a través del cual los individuos, las familias y su comunidad adquieren, reafirman o cambian sus conocimientos, actitudes, habilidades y prácticas; actuando racionalmente en la producción, selección, adquisición, conservación, preparación y consumos de los alimentos de acuerdo a sus pautas culturales, necesidades individuales y a la disponibilidad de recursos en cada lugar.

Aún en el Perú no se tiene la ley del “derecho a la alimentación” a pesar que este no es un concepto nuevo. Según la FAO (2006) el derecho a los alimentos fue reconocido en la Declaración de los Derechos Humanos de 1948 de las Naciones Unidas. En 1996, se reafirmó en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, lo que apoyó incluso el enfoque de la seguridad alimentaria basado en los derechos. Actualmente más de 40 países han consagrado el derecho a la alimentación en su constitución y la FAO estima que 54 países podrían instaurar este derecho.

## **2.2. Políticas públicas y políticas sociales:**

### **- Políticas públicas.**

Las políticas públicas se encargan de la regulación de problemas públicos; es decir, lo que interesa a la colectividad en general. Por el contrario los opositores a esta definición argumentan que ésta ignora la esencia de la política pública; es decir, el conflicto y debates en relación a las ideas e intereses por el mismo hecho de concentrarse en la función y las decisiones de los gobiernos (SOUZA, 2007). Estas políticas públicas (policies) a su vez son los outputs resultantes de las actividades políticas (politics) que comprenden el conjunto de las decisiones y acciones relativas al destino de valores. En ese sentido es necesario distinguir entre política pública y

decisión política. Una política pública generalmente comprende más que de una decisión, requiere diversas acciones estratégicamente seleccionadas para implementar las decisiones tomadas. La decisión política corresponde alguna preferencia o decisión dentro de una gama de alternativas que es expresado dentro de un mayor y menor grado una cierta adecuación entre los fines pretendidos y los medios disponibles. Así las políticas públicas comprenden por lo tanto la actividad política; resultan del procesamiento por el sistema político de los inputs originarios del medio ambiente y frecuentemente de withinputs (demandas originadas en el interior del propio sistema político). Los inputs y los withinputs pueden expresar demandas de soporte; es decir, reivindicaciones de bienes y servicios como salud, educación, transportes, seguridad pública, normas de higiene, productos alimenticios, seguridad social etc. generalmente estas demandas están direccionados para el sistema político o para la clase gobernante (RUA, 2007).

Entonces la política pública sería lo que hace el gobierno en favor de la sociedad. Su función principal es atender las demandas de esa sociedad. Según Paim, (2002) las políticas públicas deberían ser comprendidas como productos históricos de las relaciones establecidas entre la sociedad y el estado. Éstas son resultados de las decisiones o “indecisiones” del estado; estando orientadas a la solución de las necesidades humanas o sus determinantes producen efectos económicos, políticos e ideológicos.

Las políticas de seguridad alimentaria o asistencia alimentaria son parte de las políticas públicas alimentarias del Perú y tienen naturaleza social. Estas comprenden acciones de estabilidad, disponibilidad, accesibilidad y utilización de los alimentos suficientes para una vida activa y saludable; así como los programas de asistencia alimentaria tienen como objetivo mejorar el nivel nutricional de la población y deberían estar dirigidos a las poblaciones más vulnerables.

#### **- Las políticas sociales.**

De cierta manera es difícil definir la política social. Para aproximarnos a una definición apelamos a Racsynski (1996) que menciona que las políticas sociales incluyen uno o más de los siguientes componentes: a.- Políticas sociales sectoriales, educación, salud, vivienda, infraestructura sanitaria, b.- Programas de seguridad o previsión social, c.-Políticas laborales y de remuneraciones, d.- Fijación de precios o subsidios a bienes de consumo masivo, e.-En algunos países y en determinados momentos propuestas de reformas estructurales.

Para Fleury (2000) el concepto de política social, aunque sea delimitado por las acciones públicas, gubernamentales o no, están volcadas para dar respuestas a las demandas sociales que tienen origen en el proceso de reproducción de los individuos en una sociedad, lo que involucraría:

- Una dimensión valorativa, fundada en un consenso social, que responde por las orientaciones y normativas que permiten escalonar prioridades y tomar decisiones.
- Una dimensión estructural, que recorta la realidad de acuerdo a sectores, basados en la lógica disciplinar y en las prácticas y estructuras gubernamentales.
- El cumplimiento de funciones vinculadas tanto a los procesos de legitimación como también a los de acumulación, en la reproducción de la estructura social.
- Procesos político-institucionales y organizativos relativos a la toma de decisiones sobre la identificación de los problemas, escalonamiento de prioridades y diseño de estrategias; así como la asignación de recursos y medios necesarios al cumplimiento de metas.
- Un proceso histórico de formación de actores políticos y su dinámica relacional en las disputas por el poder.
- La generación de normas, muchas veces legales, que definen los criterios de redistribución e inclusión en una determinada sociedad.

Habiendo observado las conceptualizaciones entre política pública y política social, nos preguntaríamos: ¿En qué se distingue las investigaciones en políticas públicas y otra de política social? Según Souza, (2007) estas diferencias radicarían en sus objetos de estudios. Así las investigaciones en políticas públicas se concentran en el proceso y en responder a las interrogantes “por qué” y “cómo”; y las investigaciones en políticas sociales toman el proceso apenas como “pano de fondo”<sup>1</sup> y se concentran en las consecuencias de la política; es decir, lo que la política “hace” e “hizo”.

### **2.3. El ciclo de la política pública:**

Para el análisis de la formulación de las políticas públicas, la literatura científica cuenta con teorías que explican este proceso pudiéndose destacar el modelo teórico

---

<sup>1</sup> Podríamos inferir al respecto desde la traducción al español que indicaría la estructura y la dinámica del proceso de formulación de políticas públicas, asumiendo cualquier enfoque teórico - metodológico para el estudio de las políticas publicas



del ciclo de las políticas públicas. Pinto (2004) manifiesta que su origen es de orden americano (*policy cycle*) que busca explicar la interacción entre las intenciones y acciones; al mismo tiempo que intenta conocer la relación entre el ambiente social, político, económico y el gobierno, las fases o etapas que componen el proceso son: a.- La determinación de la agenda, b.- La formulación y legitimación de la política, c.- Implementación de políticas, d.- Evaluación de las políticas.

También encontramos las críticas a esta teoría y radica en el hecho que ésta se basa en la descripción del proceso en forma secuencial y ordenada; cuando en la práctica la elaboración de la política es compleja e interactiva. A pesar de ello y sus limitaciones esta teoría sigue vigente, constituyéndose como importante herramienta analítica, permitiendo conocer los determinantes en cada etapa del proceso decisorio de formulación e implementación de las políticas públicas.

En el estudio de Viana (1996) se destaca la síntesis del modelo teórico, asume que las fases que componen el ciclo de la política son; la construcción de la agenda, formulación, implementación y evaluación de políticas. Añadiendo la presentación de los modelos explicativos basados en la contribución de diferentes autores para estas diferentes fases. Nosotros nos detendremos aquí para analizar esta propuesta:

#### **a) Construcción de la agenda:**

Según Viana (1996) destaca, el análisis que hace John Kingdon quien define la agenda como un listado de problemas o asuntos que llaman la atención al gobierno y los ciudadanos. Para este autor existe tres tipos de agenda: La sistémica o no gubernamental, la gubernamental, y la decisión. Las dos primeras se refieren a una lista de problemas que merecen atención. La primera enfatiza en la preocupación del país y la segunda sólo tiene importancia para el gobierno. La tercera lista son los problemas sobre los cuales se tendrá que tomar una decisión. Añade que los factores que influyen en la construcción de la agenda serían los participantes activos y los procesos por los cuales algunas alternativas se tornan prioritarias. El reconocimiento de los problemas se daría en función de indicadores, eventos, crisis y de la elaboración del presupuesto.

Otro abordaje teórico que asume la autora, basada en Richard Hofferbert se refiere a la selección de problemas influenciado por el medio social y político en la cual la política es formulada basándose en la teoría elitista y la teoría pluralista; además identifica aspectos que influyen en el proceso de decisión como: normas, principios

del estilo de gobierno; añade que las preferencias, expectativas, motivaciones de las personas que “hacen” política en la selección de problemas no se guían exclusivamente por la influencia del proceso político.

#### **b) Formulación de políticas.**

En esta fase se produce la elaboración de alternativas y la selección de una de ellas. La autora basada en Hoppe, Van de Graaf e Van Dijk demuestra que la formulación de políticas son fruto de diferentes procesos y funciones sociales, que acontece en un espacio político de cambios, conflictos y poder. Asume a la vez que la fase de la formulación contiene tres sub-fases que serían: *Una primera* cuando la cantidad de datos (problemas) se transforman en informaciones relevantes; *la segunda* corresponde cuando valores, ideas, principios e ideologías se combinan con informaciones concretas para producir conocimiento sobre la acción orientada; y *la tercera* cuando el conocimiento empírico es transformado en acciones públicas.

#### **c) Implementación de políticas:**

Según la autora Viana (1996) en el proceso de implementación, la cantidad de cambios comprometidos tienen influencia entre los participantes respecto a los grados de consenso o conflicto en torno de las metas y de los objetivos; es decir, cuanto menor es la cantidad de cambios, mayor es el consenso obtenido; así mismo cuando existe menor consenso es cuando existe mayor cantidad de cambios. La implementación puede caracterizarse como la fase en que se implantan intenciones para obtener impactos y consecuencias, refiere que en ese proceso el sujeto de las políticas son el gobierno y los actores gubernamentales, el objeto de política son los grupos de ciudadanos y otros actores privados. Planteado así la implementación es vista como la acción social traducida en el encuentro de diferentes intenciones de los diferentes actores.

#### **d) Evaluación de políticas**

La autora Viana (1996), relaciona las fases del ciclo de la política con un determinado tipo de estudio. Así la fase de construcción de la agenda propicia estudios de proceso decisorio, la fase de formulación propicia estudios de proceso decisorio y de costo beneficio, costo efectividad, la fase de implementación propicia

estudios de proceso decisorio y estudios del proceso de implementación (evaluación de proceso) por último la fase de evaluación propicia estudios evaluativos.

Los estudios de evaluación comprende: La investigación evaluativa y la evaluación propiamente dicha, la que puede abarcar dos tipos de estudios: La evaluación de proceso e impacto. Así la evaluación de proceso estudia la fase de implementación de determinada política; el estudio de evaluación de impacto estudia el efecto de los resultados de una política. Ambas evaluaciones son *ex – post* sucediendo durante y después de la fase de la implementación. Las evaluaciones *ex – ante* comprenden el cálculo de costo – beneficio y de costo – efectividad de la política.

Según Mainardes (2006) cuando realiza el estudio acerca del análisis de las políticas educacionales bajo el modelo teórico del ciclo de las políticas, manifiesta que este modelo ofrece instrumentos para el análisis de las trayectorias de las políticas y programas educacionales con el fin de capturar la complejidad del proceso de formulación e implementación de las políticas.

#### **2.4 El modelo de “múltiples corrientes”**

Necesitábamos comprender el tipo de problema que la política pública busca corregir en este caso ¿Cómo la problemática alimentaria se constituye como problema?, construir su trayectoria seguida para ser instituida en la agenda gubernamental, en todo caso ¿Cuál fue el papel de los actores políticos para que sea considerada en la agenda gubernamental?. Para responder estas interrogaciones como la pregunta de investigación así como responder a los objetivos planteados en la investigación recurrimos al modelo teórico – metodológico propuesto por Kingdon (1995).

Kingdon propone este modelo fundamentado en los estudios de Cohen March e Olsen (1972), quienes trabajan el modelo de “Garbage Can” o lo que podría traducirse como “lata de basura” donde las decisiones políticas son tomadas en un ambiente en el que existen varios problemas y pocas soluciones producto de las organizaciones que son anárquicas que presentan muchas ideas con poca consistencia. Aquí el modelo defiende que las soluciones buscan a los problemas. Además Kingdon materializa su modelo combinando también elementos del ciclo de la política pública y que enfatiza en la fase de definición de la agenda explicándola a través de “múltiples corrientes”.

El autor considera a las políticas públicas como un conjunto formado por cuatro procesos: el establecimiento de una agenda de políticas públicas, la consideración de las alternativas para la formulación de las políticas públicas, la decisión de la alternativa entre el conjunto de las alternativas disponibles, finalmente la implementación de la decisión. En el modelo de “múltiples corrientes” (*multiple streams*) el autor enfatiza en los dos primeros momentos llamados pre-decisionarios: la formación de la agenda (*agenda – setting*) y las alternativas para la formulación de las políticas (*policy formulation*) (CAPELLA, 2006)

Este modelo enfatiza en los momentos pre-decisionarios del proceso de formulación de políticas públicas donde define la agenda gubernamental a través de tres corrientes: problemas, soluciones o alternativas y política; cuando son facilitadas o unidas por emprendedores políticos que unen esos tres flujos aprovechando la apertura de una ventana de oportunidad es cuando se concreta la elaboración o cambio en la agenda gubernamental.

Según Kingdon describe la agenda como una lista de temas o problemas que los representantes gubernamentales y los actores no gubernamentales que trabajan en estos problemas, toman a éstos con seria atención en un momento dado (KINGDON, 1995). Para que este proceso se desarrolle es influenciado por los participantes activos y los procesos entendido como las tres corrientes políticas. Esto flujos o corrientes políticas son independientes, cada uno tiene vida propia y comprenden los siguientes:

**a) Primer flujo o corriente política: Reconocimiento de los problemas.**

Este primer flujo busca analizar de qué forma las demandas o dificultades son reconocidas como problemas y por qué algunos problemas pasarían a ocupar la agenda gubernamental. Para ello Kingdon establece la diferencia entre problemas y demandas o dificultades. Una demanda o dificultad es una situación social percibida pero que no influye en la formación de una acción concreta para enfrentar tal dificultad; pero sí esa demanda o dificultad llama la atención a los formuladores que creen que deben de hacer algo por solucionar esa demanda, ésta ya se constituye como problema. Esos mecanismos que alertan la existencia de los problemas podrían agruparse de la siguiente manera:

- Indicadores: como los indicadores negativos de salud, caso de las tasas de mortalidad infantil. En nuestro caso: tasas de desnutrición infantil, desempleo,

evolución del déficit público, etc.

Estos indicadores sin embargo no determinan de antemano la existencia concreta de un problema. Estos vendrían a constituirse como interpretaciones que demostrarían la existencia de una demanda o dificultad; así estos indicadores contribuirían a la transformación de dificultades o demandas en problemas.

- Eventos, crisis y desastres, estos eventos raramente son capaces de llevar un asunto determinado a la agenda. Generalmente actúan en el sentido de reforzar la percepción pre-existente de un problema.
- Por el feedback sobre programas ya en desarrollo en el gobierno.
- Por la investigación y acumulación gradual del conocimiento de los especialistas en alguna área de la política pública.

El autor parte de la premisa que, para comprender mejor el modelo es necesario tener en cuenta que los problemas son construcciones sociales que envuelven interpretaciones.

#### **b) Segundo flujo o corriente política: Alternativas de política.**

Este segundo flujo político comprende la presentación de soluciones a los problemas detectados y se caracteriza por la dinámica creciente de la creación de ideas. La generación de alternativas y soluciones según el autor la explica como analogía al “proceso biológico de selección natural”; de la misma forma cómo las moléculas fluctúan en el “caldo primitivo”. El autor explica que las ideas son generadas en comunidades políticas como las pertenecientes a especialistas, investigadores, congresistas, funcionarios del área de planificación, grupos de intereses y la prensa. Ellas estarían fluctuando en un “caldo primitivo de políticas”. En este “caldo” algunas ideas sobreviven intactas; otras se confrontan y combinan para dar paso a nuevas ideas; sin embargo, existirá que otras propuestas sean descartadas. Las ideas que sobreviven demostrarán viabilidad desde el punto técnico con costos aceptables y que cuentan con la aceptación del público en general y fundamentalmente con la buena aceptación de los formuladores de políticas. Cuando se encuentran con esta idea que tiene rápida aceptación debe de ser difundida en todas estas comunidades con la intención de sensibilizar al público en general y a las comunidades políticas. De esa forma las ideas son difundidas básicamente por medio de la persuasión.

### **c) Tercer flujo o corriente política: Proceso político.**

Este tercer flujo sigue su propia dinámica y reglas a diferencia que en el proceso del flujo de las alternativas y soluciones que es construido por la persuasión y la difusión de las ideas. En el flujo político las coaliciones son construidas por “intercambio de favores” y la negociación política.

En este flujo, tres elementos son básicos para ejercer influencia sobre la construcción de la agenda gubernamental. *El primero* es el llamado “clima” o “humor nacional” y se caracteriza por una situación donde los actores políticos comparten las mismas demandas o dificultades, durante un periodo de tiempo lo que vendría a constituirse como “suelo fértil para germinar algunas ideas”. *El segundo* elemento es compuesto por las fuerzas políticas ejercidas fundamentalmente por los grupos de presión que podrían apoyar o rechazar las políticas, por ello los formuladores de las políticas evalúan primero el ambiente propicio para lanzar la propuesta política. *El tercer* elemento se refiere a los cambios de personas responsables de las posiciones estratégicas en el interior de la estructura gubernamental. Por ejemplo cuando se produce el inicio de un nuevo gobierno, según el autor, éste sería el momento más propicio para los cambios en la agenda.

Kingdon concluye también que los mayores cambios en el clima nacional o humor nacional y los cambios dentro del gobierno son los mayores propulsores de la transformación de la agenda gubernamental.

#### **- La ventana de oportunidad y la construcción de la agenda gubernamental:**

En determinados momentos o circunstancias estos tres flujos o corrientes políticas como son los problemas, alternativas o soluciones, la dinámica política o proceso político se unen generando la apertura de la “ventana de oportunidad” para que un determinado problema ingrese a la agenda gubernamental.

El autor denomina a estas circunstancias en que son unidos los tres flujos como “ventanas de las políticas” y que son influenciadas en gran medida por el flujo de los problemas y el flujo político. La apertura de una ventana de oportunidad se abre cuando un nuevo problema consigue atraer la atención del gobierno (por medio de indicadores, eventos o feedback) o cuando los cambios son introducidos en la dinámica política provocados por las variaciones del clima nacional o cambios dentro del gobierno. El flujo de las soluciones no ejerce influencia directa sobre la agenda. Kingdon apunta también que la característica de las aberturas de las ventanas de

oportunidad es de carácter transitorio y se presentan de manera imprevisible; entonces tenemos que de la misma manera en que se abren estas ventanas también se cierran y la oportunidad de cambio en las agendas gubernamentales cesan cuando uno de los flujos se desarticula con relación a los demás flujos.

Otro componente fundamental, sin el cual no se producirían los cambios en la agenda gubernamental, es la actuación de los emprendedores de políticas. Estas personas están dispuestas a invertir tiempo, energía, reputación y hasta dinero para promover un cambio en la agenda, ellos tienen intereses en ganancias futuras o en los beneficios personales que podrían obtener. Pueden pertenecer al gobierno, o estar fuera de éste. Son individuos con habilidades en representar las ideas de otros individuos o grupos, negociadores hábiles y mantienen redes políticas, persistentes en la defensa de sus ideas llevando sus posturas a diferentes foros. Son los que consiguen unir los tres flujos y están atentos a las aperturas de las ventanas de oportunidad o ventana política.

**- Los actores en la formulación de políticas y la construcción del proceso de definición de la agenda:**

En el modelo de Kingdon, los actores son participantes clave del proceso de formulación de políticas a la vez que existen algunos que ejercen mayor influencia en la definición de la agenda gubernamental y otros que defienden las alternativas. Así tenemos que el primer grupo es compuesto por los actores visibles; y por tanto, el segundo grupo correspondería a los actores invisibles que forman las comunidades políticas donde se generan las ideas y son difundidas.

Dentro de los actores visibles el presidente ejercería la definición de la agenda; sin embargo, éste no tendría control sobre las alternativas que es tarea de los especialistas; por lo tanto, no tiene la posibilidad de controlar el resultado final. También tendrían influencia en la definición de la agenda los ministros, los ejecutivos de alta dirección que ayudan a focalizar las demandas o dificultades.

Los miembros del legislativo tienen influencia directa sobre la construcción de la agenda e igualmente contribuirían en la construcción de las alternativas porque ellos disponen de autoridad legal para la formulación de leyes que provocarían el cambio de la agenda. Su estabilidad en el cargo tendría buena influencia en la agenda cualesquiera que sean sus motivos como el de satisfacer a sus electores, sea por buscar prestigio, o relacionados a sus posicionamientos ideológico político-

partidarios.

Otro grupo influyente son los partidos políticos que pueden favorecer el cambio en la agenda a través de sus programas de gobierno. Las promesas hechas en el proceso electoral y en las coaliciones políticas de apoyo; así como en el programa de gobierno pueden influenciar en la agenda, pero ellos no aseguran que los cambios puedan ser promovidas o hecho realidad.

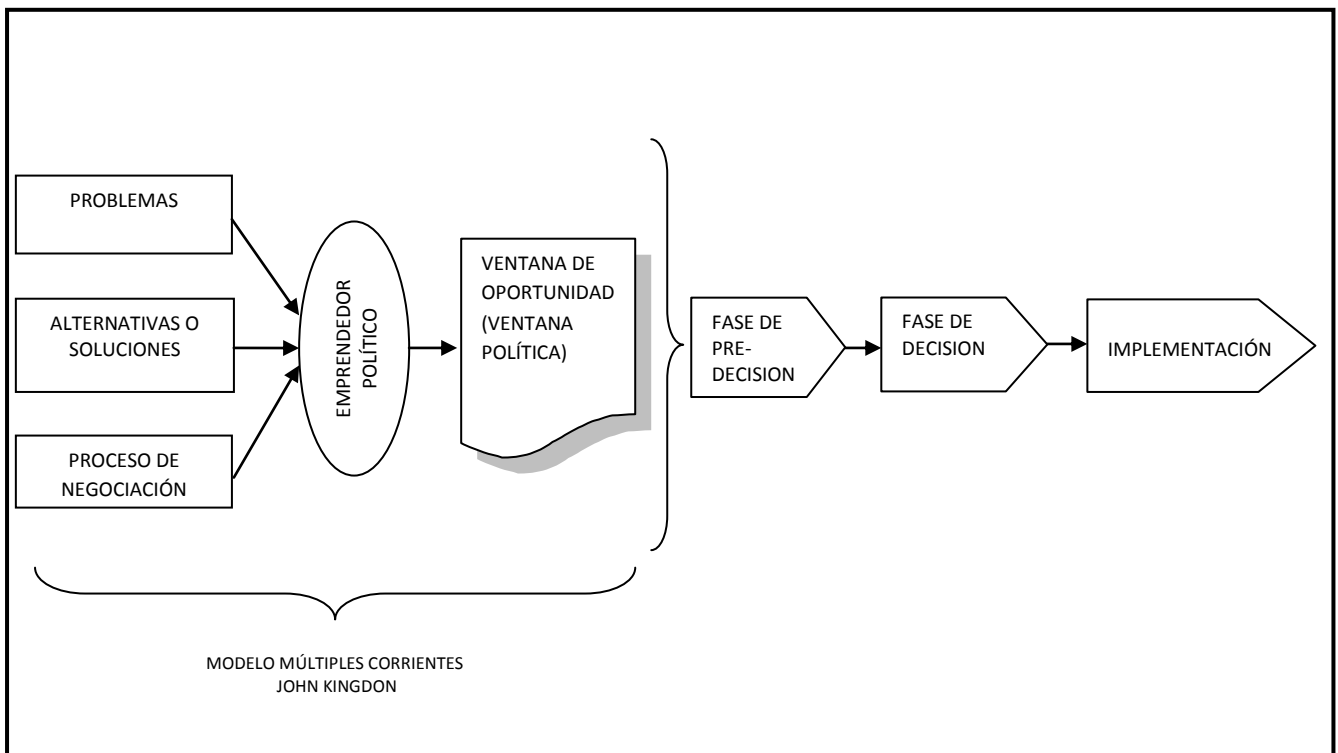
Los grupos de intereses son considerados importantes en el modelo de Kingdon. Pueden ser un grupo de industriales y negocios o colegios profesionales, grupos de interés del público y lobistas. Ellos influyen en los cambios de la agenda de manera positiva colaborando en este proceso o de forma negativa promoviendo obstrucciones y restricciones al proceso.

La prensa es otro actor visible y que en muchos estudios de conformación de agenda gubernamental es considerada como instrumento poderoso para la formulación de la agenda. Sin embargo Kingdon afirma no haber comprobado esa expectativa en sus estudios, porque ésta sólo transmitiría al público las demandas o dificultades cuando la agenda ya estaría constituida. El momento pre-decisorio no es importante para la prensa pero sí ésta se activa al final del proceso de formulación de las políticas.

Los actores invisibles tienen influencia sobre la generación de las alternativas y soluciones. Es compuesto por servidores públicos, asesores de parlamentarios, académicos, investigadores y consultores. Estos servidores públicos influyen en la generación de alternativas y sobre el proceso de implementación de políticas, pero éstos también formulan propuestas y esperan el momento concreto para presentarlas. De igual forma los asesores de parlamentarios, los académicos, investigadores y consultores, influyen en la determinación de las alternativas y soluciones actuando principalmente sobre la agenda de decisión.



## CUADRO N° 1. Modelo del ciclo de la política pública: Modelo Múltiples corrientes



Fuente: Elaboración propia acondicionado al modelo de John Kingdon

### A manera de conclusión acerca del marco teórico:

Luego de aproximarnos a un estudio detallado de las fuentes teóricas y metodológicas para el análisis del proceso de formulación de las políticas públicas y para el caso de la presente investigación adoptamos el enfoque teórico - metodológico propuesto por Kingdon porque nos parece pertinente para alcanzar los objetivos y responder la pregunta de investigación. El modelo del ciclo de la política logra explicar de manera coherente y secuencial las fases que componen este ciclo que podría percibirse que éste sigue una lógica secuencial de etapas o momentos, por el contrario nos parece que éste demuestra la dinamicidad del modelo al examinarlo como complejo interactuante y que Kingdon toma como base para la propuesta del modelo teórico - metodológico denominado como "múltiples corrientes" basado en la dinámica de "ideas" para analizar el momento de la pre - decisión, donde por su misma ambigüedad e incerteza del proceso político sugiere de manera fácil la construcción del problema, las alternativas, la negociación política

y la unión de estas corrientes para la apertura de la “ventana de oportunidad” sin dejar de lado el protagonismo de los actores políticos y la actuación fundamental de los “emprendedores políticos” quienes estarían atentos a la apertura de esta “ventana de oportunidad” que llevaría al cambio y construcción de la agenda gubernamental. Facilitando al final la construcción de la trayectoria de las políticas de seguridad alimentaria.

### **3. METODOLOGÍA:**

#### **3.1.- Diseño de estudio:**

El estudio corresponde al diseño metodológico constituido por un estudio de caso, descriptivo – exploratorio. Esta metodología permitió describir y analizar el contexto, mapear a los actores políticos, caracterizar el proceso de formulación de políticas alimentarias- nutricionales (MINAYO, 2007)

Los estudios descriptivo exploratorios son desarrollados con el objetivo de proporcionar una visión general de tipo aproximativo y permite la descripción de las características de un determinado proceso (GIL, 2006); por lo tanto, se ajusta a los requerimientos metodológicos para dar cuenta de los objetivos y de la pregunta de investigación propuesta acerca de la política de seguridad alimentaria.

Se operacionalizo las técnicas de entrevistas en profundidad con el fin de desentrañar las racionalidades de los formuladores de las políticas y la revisión documental que se orientó al examen cuidadoso del trayecto seguido por la formulación de estas políticas, en el intento de aproximarnos al “conocimiento científico” tratando de combinar los componentes teóricos y los empíricos (SAMAJA, 1993).

El estudio está basado en el análisis del contexto socio-económico político que ayudó a comprender el momento del proceso político en que fueron construidas las políticas de seguridad alimentaria. El lapso de tiempo elegido coincide con el periodo del gobierno de Alejandro Toledo quien representó al Partido de Perú Posible y llegó al poder en las elecciones presidenciales del 2001. Las políticas alimentarias en el Perú fueron orientadas por la emergencia al acceso de los alimentos constituyéndose como programas de asistencia alimentaria. Esta cultura alimentaria es crónica y habitual desde la década pasada durante el gobierno de Alberto Fujimori que manejó los programas alimentarios con intereses políticos y sumisión de la población peruana por su pobreza. Estos apetitos por el poder político son

condicionantes para la evasión del reconocimiento al derecho a la alimentación orientado por una política de estado clara y coherente.

Bajo la brújula del modelo teórico - metodológico de John Kingdon iniciamos este estudio lo que involucró la descripción, la exploración y el análisis del momento pre-decisionario. Ahí nos detuvimos a describir las corrientes en que el problema alimentario se constituía y era reconocido por los actores gubernamentales y de la sociedad civil; luego pasamos a observar la reacción de estos frente al problema alimentario, momento en que se constituye la elaboración de las alternativas al problema; siendo por último el análisis de la negociación política donde describimos las alianzas y coaliciones partidarias, las opciones de diálogo y concertación de los actores de la sociedad civil con los representantes del aparato gubernamental, llegando a obtener la visualización del trayecto de la formulación de estas políticas y observar la abertura de la ventana de oportunidad .

Luego pasaríamos a describir el momento decisivo donde las diferentes corrientes políticas confluyen, negocian y concertan; siendo evidente la apertura de esta ventana de oportunidad que se constituye como la puerta de entrada para el proceso decisivo y la construcción de la propuesta.

Este camino recorrido se inicia en la ciudad de Lima capital del Perú donde las instancias de estado y gubernamentales formulaban las políticas de estado, tocando también aspectos de la formulación de las políticas de seguridad alimentaria, este proceso tiene como resultado la construcción de la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004 – 2015 publicada en junio del 2004 momento histórico en que Perú tenía una política de seguridad alimentaria.

Nuestro camino aun no terminaba para ello volvimos al departamento de Puno con el fin de construir el proceso de formulación de las políticas de seguridad alimentaria regional. Aquí, siguiendo las orientaciones del modelo teórico –metodológico de las “múltiples corrientes” y la teoría del ciclo de la política abordamos el proceso de la formulación de las políticas de seguridad alimentaria. La iniciativa a este proceso no llegó de los organismos del estado o estamentos gubernamentales. Esta iniciativa nace de las ONG que trabajan la seguridad alimentaria las que conjuntamente con los líderes de las organizaciones sociales presionaron y demandaron el inicio de la formulación de estas políticas que posteriormente a partir del trabajo desarrollado por el “comité impulsor” presentan la Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria – PUNO 2006 - 2015.

### **3.2.- Métodos y Técnicas de recolección de datos:**

#### **a.- La entrada al campo:**

Ésta la realizo en el periodo de enero a marzo del 2007 y 2008. En el año 2007 aún se vivía la coyuntura política de inestabilidad gubernamental ocasionada por la asunción de cargo del nuevo gobierno de Alan García perteneciente al Partido Aprista Peruano. Este momento hizo que desarrollara la siguiente estrategia: *Primero* empecé actualizando el mapa de actores, ya que por el cambio de gobierno se habían producido renovaciones y cambios de cuadros técnicos en todos los ministerios, no sólo en el gobierno nacional sino también sucedía lo mismo en el gobierno regional de Puno. La inestabilidad en el aparato burocrático, el clientelismo político y la inestabilidad política que es crónica en el Perú hace que los recursos humanos permanezcan en sus cargos por espacio de tiempo corto haciendo que no se tenga continuidad en el trabajo realizado. *Segundo* una vez identificada la ubicación de los actores procedo a contactarme telefónicamente o por el medio del e-mail y en algunos casos se antecedió la entrega y el envío de la declaración de consentimiento (ver apéndice A) donde se hacía saber el motivo y los objetivos de la pesquisa, adjuntando a este la entrevista a profundidad (ver apéndices C, D, E, F).

#### **b.- Identificación de los informantes clave:**

Identificamos los actores clave, sean los actores visibles/invisibles o gubernamentales/no gubernamentales. A través del examen cuidadoso de los documentos enfatizamos en la ENSA y la ERSA como productos finales de la formulación de la política. En un momento inicial tuvimos la primera aproximación a un mapa de actores, que sin embargo cuando efectuamos la entrada en el campo, este mapa se actualizó ya que muchos de estos informantes clave habían sido removidos de su cargo y salido de la escena política.

A pesar de haber sido contactados, con estos actores en muchos casos no se concretó el encuentro. Esto sucedió con más reincidencia con los formuladores de la política de nivel nacional. En el departamento de Puno la fácil ubicación de los actores aceleró la construcción del trayecto de la formulación de las políticas; en pocos casos se ubicó a éstos en otras ciudades trabajando en dependencias sean privadas y del estado.

El siguiente cuadro explicaría la ubicación de los actores políticos (informantes claves) a quienes se aplicó la entrevista a profundidad (ver apéndice H) sea en el nivel nacional como el nivel regional (caso del departamento de Puno):

**FIGURA N° 1**  
**UBICACION GEOGRAFICA DE ACTORES POLITICOS**



**Fuente:** Elaboración propia

**c.- La revisión documental:**

Para ello se consideró los documentos primarios escritos recogidos en el trabajo de campo (CERVO, 2007), documentos secundarios que dieron cuenta de la contextualización de la problemática alimentaria en el Perú.

Ésta fue realizada considerando el espacio del tiempo priorizado en la investigación, periodo de gobierno de Alejandro Toledo del 2001-2006, lo que no quiere decir que tuvimos que remitirnos en el examen de documentos técnicos y normativos de nivel internacional, nacional y regional perteneciente a este periodo. Era necesario para contextualizar remitirnos a la década del 90' periodo de gobierno de Alberto Fujimori; periodo de gobierno de transición del Dr. Valentín Paniagua; y comienzos del gobierno de Alan García. Esta estrategia trae consigo un análisis rico de las Leyes, Decretos Supremos, Informes, Guías, Planes, estrategias, ligadas al trayecto del proceso seguido en la formulación de las políticas de seguridad alimentaria. A continuación presentamos un resumen de los documentos estudiados:

**Cuadro N° 2. Documentos referidos a la formulación de las políticas alimentarias y normatividad en seguridad alimentaria**

<b>Documento</b>	<b>Año</b>	<b>Contenido</b>
<b>. Nivel Internacional</b>		
- Conferencia Internacional de Nutrición (1991)	1991	-El Perú asumió compromisos respecto a la mejora de la alimentación.
-Cumbre Mundial sobre la Alimentación (FAO)	1996 y 2002	-Compromisos para mejorar la calidad de la nutrición.
-Declaración del Milenio (ONU)	2000	-Firma de los compromisos del milenio enfatizando el objetivo N° 1 Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
-Declaración de Quirama del Consejo Presidencial Andino.	2003	- Instruye el consejo andino al ministerio de relaciones exteriores que “establezca los lineamientos de la política de seguridad alimentaria subregional”.
<b>. Nivel Nacional:</b>		
Decreto Supremo N° 020-92-PCM	1992	Creó el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) sobre la base de la fusión de la Oficina Nacional de Apoyo Alimentario (ONAA) y del Programa de Asistencia Directa (PAD).
Decreto Legislativo N° 866	1996	Estableció que el PRONAA es un organismo público descentralizado dependiente del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano.
Decreto Supremo N° 029-98-PCM	1998	Aprobó el “Plan Nacional de Nutrición y Alimentación 1998-2000: Nutrición al Alcance de Todos” elaborado por la Comisión Técnica de Coordinación de Política Nutricional.
Ley N° 27060	1999	Se autorizó al PRONAA a adquirir directamente productos alimenticios nacionales a los pequeños productores locales, sin los requisitos establecidos por la Ley N° 26850, Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado.
<b>La Carta Política Social del 2001-2006</b>	31-12-2001	Establece los lineamientos básicos de la política social para el periodo 2001-2006. De seguridad alimentaria (apoyo alimentario de alta calidad nutricional a niños de hogares en pobreza y pobreza extrema), y promueve la cultura de higiene alimentaria.
Decreto Supremo N° 001-2001-PROMUDEH	18-01-2001	Constituyen Mesa de Concertación para la lucha contra la pobreza, su objetivo es concertar las políticas sociales en una perspectiva de desarrollo humano con enfoque de equidad y de género.
Decreto Supremo N° 034-2002-PCM	2002	Fusionó bajo la administración del PRONAA los Programas de Alimentación Complementaria: PANFAR, PANTBC, PROMARN y PACFO.



Documento	Año	Contenido
<b>El Acuerdo Nacional</b>	Julio 22 del 2002	Establece políticas de estado (31 políticas de estado) como base para la transición y la consolidación de la democracia y visión compartida del país a futuro. La seguridad alimentaria es atendida por el 2do objetivo de la Décimo Quinta Política de Estado Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutrición.
LEY N° 27783	17 de Julio del 2002	Ley de Bases de la Descentralización: Establece la finalidad, principios, objetivos y criterios generales del proceso de descentralización; regula la conformación de las regiones y municipalidades; fija las competencias de los tres niveles de gobierno y determina los bienes y recursos de los gobiernos regionales y locales; y, regula las relaciones de gobierno en sus distintos niveles.
Decreto Supremo N° 118-2002-PCM	2002	Creó la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria.
Decreto Supremo N° 139-2002-PCM	2002	Estableció la conformación del Comité Técnico de la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria.
LEY N° 27867 Y SU MODIFICATORIA N° 27902	19-11-2002	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales: Establece y norma la estructura, organización, competencias y funciones de los gobiernos regionales. Define la organización democrática, descentralizada y desconcentrada del Gobierno Regional conforme a la Constitución y a la Ley de Bases de la Descentralización
DECRETO SUPREMO N° 002-2003-PCM	04-01-2003.	Aprueba las "Bases para la Estrategia de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres", como documento que orienta la formulación y ejecución de dicha estrategia y que en anexo forma parte del presente Decreto Supremo.
Resolución Ministerial: N° 080-2003-PCM	11 de Marzo del 2003	Creación de la Comisión Multisectorial de Desarrollo Rural encargada de coordinar evaluar y priorizar las políticas y medidas sectoriales orientadas a garantizar el desarrollo rural sostenible
LEY N° 27972	26 de mayo del 2003	Ley Orgánica de Municipalidades: Los gobiernos locales son entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades.
Resolución Ministerial 379-2003-MINDES	20-06-2003	Directiva criterios básicos para la transferencia efectiva y gestión de los programas sociales del MINDES que serán transferidos a las municipalidades
Decreto Supremo N. 064-2004PCM	2004	Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006: En el área de alimentación y nutrición básica enfatiza la necesidad de priorizar la intervención orientado a asegurar condiciones de nutrición, contribuir a superar la inseguridad alimentaria y nutricional
Decreto Supremo N. 066-2004-PCM	Julio del 2004	Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015: Integra las acciones y políticas sectoriales bajo un enfoque integral tomando aspectos como la disponibilidad, estabilidad en el suministro de alimentos acceso y uso de los mismos.

Documento	Año	Contenido
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Nivel Regional:</b> Plan de Desarrollo Regional Concertado 2006 y Presupuesto participativo</li> </ul>	2006	En la sexta estrategia se pronuncia "Reducir la desnutrición crónica, el analfabetismo y promover el desarrollo de las capacidades humanas, asegurando la competitividad regional" Reitera en el Plan de desarrollo 2006 a través del 4to objetivo general plantea "mejorar la cobertura y calidad de los servicios de saneamiento básico, educación, salud y nutrición priorizando la atención a la población menos favorecida"
Plan Operativo 2006 Dirección Regional de Salud Puno	2006	Permite direccionar y dar las prioridades sanitarias, determinando zonas de riesgo que en base a objetivos estratégicos se han trazado metas de cada una de las actividades siguiendo estrategias utilizando la matriz de la programación enfatizándose en la promoción de la alimentación y nutrición
Resolución Gerencial Regional N° 059-2006-GR.DS-GR PUNO	Marzo del 2006	Aprueba la constitución del "Comité Impulsor de la Elaboración de la Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria en la Región Puno" integrado por instituciones públicas y privadas competentes en materia de seguridad alimentaria.
Problemática de la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Región Puno	Julio el 2006	El objetivo del presente documento, está orientado a caracterizar la problemática de la seguridad alimentaria en la Región de Puno. La finalidad, es formular, en forma concertada y participativa, la Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria en Puno
Ordenanza Regional N° 49-2006	Noviembre del 2006	Aprueban la Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria ERSA-PUNO 2006-2015

Fuente: Elaboración propia

### 3.3.- Análisis de datos:

La unidad principal de análisis corresponde al proceso de formulación de las políticas de seguridad alimentaria, sea a nivel nacional y nivel regional.

Para describir y analizar este proceso se buscó extraer de las informaciones contenidas en las entrevistas y los documentos las dimensiones, sub-dimensiones de análisis las que fueron contempladas en función del contexto, del proceso de formulación de políticas.

Así en el *estudio del contexto* comprendió el análisis de los aspectos económicos, sociales, culturales y políticos en forma general lo que ayudó a ubicarnos en la realidad social peruana. Era importante examinar los indicadores de salud de la población en general y especialmente de la población infantil para intentar comprender la implementación de las políticas de salud y las políticas alimentarias -

nutricionales. Analizamos aspectos referidos a la seguridad alimentaria (acceso, disponibilidad, uso apropiado de alimentos) sea a nivel nacional y específicamente el caso del departamento de Puno e interrelacionamos estos aspectos con los indicadores de desnutrición crónica infantil que expresarían la inseguridad alimentaria. Ello nos dirigiría al conocimiento del “escenario político” en que se formularon las políticas de seguridad alimentaria.

En lo que respecta al *estudio del proceso de formulación de las políticas* y tomando la propuesta teórica de John Kingdon (1995) lo construimos a partir de las “corrientes múltiples” que contempla:

- *Reconocimiento del problema:* Aquí fue posible identificar los mecanismos, argumentos, hechos, indicadores; donde la problemática de la inseguridad alimentaria habría sido construida. En nuestro caso la importancia de los indicadores de desnutrición infantil elevados y mantenidos por más de 30 años en el Perú. Siendo aún peor en el departamento de Puno porque este indicador se conjugaría con los eventos de desastres naturales acaecidos en la región, como la última sequía del año 1995 y las heladas constantes que afectan la pequeña agricultura de autoconsumo del campesino puneño. El feedback de la gestión de los programas alimentarios por órganos del estado que no son tomados en cuenta para su solución; es más, el esfuerzo desarrollado por los investigadores del área no estarían siendo considerados por los formuladores de las políticas de seguridad alimentaria.

- *La construcción de las alternativas políticas:* Cuando analizamos la corriente de las alternativas al problema alimentario fue preciso identificar las “ideas” a la solución de la problemática alimentaria y las comunidades políticas donde fueron debatidas sean a nivel nacional o nivel regional.

- *La negociación política:* Esta corriente buscó identificar las coaliciones, el corporativismo, los intereses políticos que determinaron la incorporación de la propuesta política. Así podríamos explicar el inicio de los procesos de negociación y concertación que Alejandro Toledo promovió con el fin de buscar legitimidad lo que promovió la apertura de la “ventana de oportunidad” y la consecuente modificación de la agenda gubernamental.

En el *momento de la decisión*, el modelo de Kingdon permitió construir la trayectoria seguida para la elaboración de la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y la Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria – Puno como producto final de la política de seguridad alimentaria.

Para *identificar a los actores políticos*, a los emprendedores políticos, a las comunidades políticas y analizar las intenciones, posicionamientos, participación en el proceso político; procedimos de la siguiente manera:

-*Primero*: se realizó el examen cuidadoso de documentos de campo que fueron enunciados en el proceso de formulación de políticas donde aparecen los actores involucrados, lo que condujo luego a la construcción del mapa político (ver apéndice B) que sirvió como herramienta para la comprensión de la situación política del momento en que se dio inicio el proceso de formulación de políticas de seguridad alimentaria.

-*Segundo*: se agrupó a éstos según su representatividad sean actores (organizaciones) gubernamentales que involucraría al presidente, los ministros, los funcionarios del aparato estatal. Los actores (organizaciones) no gubernamentales donde se ubicarían los grupos de interés, iglesia, partidos políticos, ONG. Un tercer grupo fue denominado como actores de organizaciones internacionales. Este último grupo ha sido considerado por la influencia directa que tienen en la formulación de políticas de seguridad alimentaria.

Optamos por denominar a los actores políticos como organizaciones sean gubernamentales o no gubernamentales y organizaciones internacionales apoyándonos en el modelo teórico - metodológico de Kingdon<sup>2</sup>, especialmente en la

---

<sup>2</sup> La caracterización de los actores políticos que John Kingdon realiza en la teoría del ciclo de la política propone a dos tipos de actores que los denomina como actores políticos visibles que son los que se exponen ante la prensa y el público. Correspondería a esta denominación: el presidente, los ministros, secretarios, ejecutivos de los ministerios, El segundo grupo de actores políticos son los actores invisibles que corresponderían a los analistas políticos, asesores de parlamentarios, académicos, investigadores, consultores y grupos de interés. Los actores visibles serían los más influyentes en la definición de la agenda, siendo los actores invisibles los que influyen de mayor manera en la definición de las alternativas.

Kingdon después de conocer las críticas de Mucciaroni (1992) acerca de la incorporación de la dimensión institucional al modelo, pasa a reconocer la importancia de las instituciones u

caracterización que hace a partir de su actuación de los actores en la definición de la agenda gubernamental, teniendo en cuenta además que este estudio fue realizado en el aparato estatal perteneciente a la formulación de políticas públicas donde la participación de organizaciones fue amplia y de diferente representatividad. Esta posición también se corrobora con la ética de guarda de la identidad de los actores. La influencia del estudio de Pinto (2004) que agrupa a los actores como gubernamentales que correspondería a los dirigentes, técnicos del aparato estatal; y los actores no gubernamentales que involucraría a los dirigentes de las organizaciones sindicales, sociales, políticas; fue también decisiva para esta determinación.

En lo que atañe al *análisis producto*: (políticas de seguridad/asistencia alimentaria) lo realizamos enfatizando la coherencia interna y externa, así como la viabilidad de la propuesta.

**Cuadro N° 3. MATRIZ DE UNIDAD DE ANÁLISIS, DIMENSIONES, SUB-DIMENSIONES.**

<b>Unidad de Análisis</b>	<b>Dimensiones</b>	<b>Sub-dimensiones</b>
Políticas de seguridad alimentaria	1.- Contexto de la Política de seguridad alimentaria y política de salud.	1.1. Marco Jurídico político de la seguridad alimentaria. 1.2. Marco Económico. 1.3. Marco de las políticas sociales. 1.4. Marco de cooperación externa. 1.5. Análisis Institucional
	2.- Proceso de formulación de la política de seguridad alimentaria.	2.1. Actores 2.2. Proceso de formulación de políticas de seguridad alimentaria: a) Momento Pre-decisorio: -Problema -Alternativas -Negociación política b) Momento decisorio: 2.3. Producto de la política de seguridad alimentaria

**Fuente:** Elaboración propia

#### **4. UNA MIRADA AL PERÜ: CONOCIENDO SUS ASPECTOS SOCIO-ECONÓMICOS, CULTURALES, POLÍTICOS, ALIMENTARIOS.**

Este capítulo ha sido organizado en dos secciones a saber: *la primera* de ellas corresponde a la caracterización general del país, con el fin de ubicarnos dentro del contexto socio-económico-cultural y alimentario peruano. Hacemos énfasis en la parte de la política general, examinando los partidos políticos, las organizaciones civiles lo que facilitará comprender el proceso político en que fueron formuladas las políticas de seguridad alimentaria. Terminamos esta sección abordando aspectos referidos a la salud de la población de forma general, analizando algunos indicadores que juegan un papel importante en el desempeño de las políticas públicas de salud. La *segunda sección* está organizada alrededor del examen de la inseguridad alimentaria a nivel del país y del departamento de Puno. Enfatizamos en el análisis de los indicadores de desnutrición infantil lo que ayudará luego a comprender las políticas de seguridad alimentaria.

##### **PRIMERA SECCIÓN:**

##### **4.1. Caracterización general del país.**

El Perú, (nombre oficial, República del Perú), está situado en la parte central y occidental de América del Sur, comprendida entre la línea ecuatorial y el trópico de Capricornio; limita por el norte con Ecuador y Colombia, por el este con Brasil, por el sureste con Bolivia, por el sur con Chile, y por el oeste con el Océano Pacífico. La capital es Lima, principal centro comercial y financiero del país.

La extensión territorial del Perú es de 1 285 216 km<sup>2</sup>, lo que lo convierte en el tercer país más grande de América del Sur. Tradicionalmente se ha dividido al Perú en 3 grandes regiones naturales: La Costa, la Sierra (Cordillera de los Andes) y la Selva; cada uno de ellos con características climáticas diferentes.

El clima del Perú es variable oscilando desde las temperaturas cálidas tropicales en la selva al frío ártico en la cordillera de los andes. En la región de la Costa la temperatura es constante casi todo el año, con un promedio de 20 °C. con bajas

precipitaciones y alta humedad. Ya en la sierra las lluvias son frecuentes durante el verano y caracterizado por una marcada variación u oscilación térmica durante el día que va desde los 24 °C al mediodía a -3 °C en la madrugada. La selva se caracteriza por sus fuertes lluvias y altas temperaturas. Es extremadamente calurosa. (ACERO, 2006)

#### **4.2. Economía, empleo, ingresos familiares, pobreza:**

La economía del Perú se sustenta tradicionalmente en la explotación, procesamiento y exportación de recursos naturales, principalmente mineros, agrícolas y pesqueros. No obstante, en los últimos años se observa una muy importante diversificación y un notable crecimiento en servicios e industrias. El Perú importa maquinaria y manufacturas de todo tipo.

Las políticas de industrialización realizados en los 50' y 60' y sobre todo los 70', basados en la sustitución de importaciones, tuvieron un efecto poco notable, en gran medida debido a la fuerte crisis económica de finales de los 80 y la aplicación de una drástica política de apertura neoliberal en los 90' que se inició durante el gobierno de Alberto Fujimori.

El Perú es un país en desarrollo. Su Índice de desarrollo humano fue de 0,773 en 2005 y el producto bruto interno para el año 2006 fue del 7.6% para el 2007 fue de 9.0% (INEI, 2007). La evolución de la inflación del 2006 que fue de 1.1 paso a ser el 2007 de 3.9%. Este aumento es debido al incremento de los precios de los alimentos y del petróleo y los eventos climáticos que reducen la oferta de algunos productos (BANCO MUNDIAL, 2008).

Referente a la pobreza total, en el 2006 estuvo en el 44.5% pasando luego el 2007 al 39,3% de la población total; mientras la incidencia por área de residencia la pobreza total el año 2006 fue de 31.2% para el área urbana y el 69.3% en el área rural, evolucionando el 2007 al 25.7% para el área urbana y de 64.6% en el área rural. Otro indicador de la pobreza por región natural demuestra la inequidad y las brechas sociales; así el año 2006 la parte más afectada fue la sierra siendo su pobreza total de 63.4% , siguiendo la región de la selva que fue de 56.6% en relación a la costa que fue de 28.7%. (INEI, 2007).

La extrema pobreza afectó al 16.1% el año 2006 habiendo disminuido el año 2007 al 13.7%; mientras la pobreza extrema por área de residencia el año 2006 fue de 4.9% para el área urbana y el 37.1% para el área rural; en el año 2007 los índices fueron 3.5% para el área urbana y el 32.9% para el área rural. La distribución de la pobreza extrema según regiones para el año 2006 fue de 3.0% para la costa, el 33.4% para la sierra y 21.6% para la selva. (INEI, 2004-2007).

El desempleo en el Perú es del 9,5% (abril de 2006) (PERU 21, 2008). Este índice considera sólo la fuerza laboral que habita Lima que representa casi un tercio de la población peruana (4,18 millones). Sin embargo, el gobierno utiliza ese indicador como referente del desempleo a nivel nacional. Además, el sector informal ocupa gran parte de la economía peruana (más de 60%), lo que significa que gran parte de las personas empleadas no cuentan con seguro social, vacaciones y otros beneficios. La remuneración mínima vital el año 2006 fue de 166 dólares (INEI, 2008)

#### **4.3. Aspectos sociales:**

##### **a) Características de la población**

Alrededor del 45% de los habitantes del Perú son indígenas, aún se encuentra descendientes de los incas; el 37% son mestizos, y un 15% son descendientes de europeos. Existe también una población negra y mulata originaria de África, y una importante población de origen asiático, principalmente de japoneses y chinos.

Actualmente la población total del Perú es de 28' 220, 764 habitantes según el censo del 2007, de los cuales el 75.9% viven en el área urbana y el 24.1% en el área rural y el grupo etáreo de 15 a 64 años es el más numeroso, correspondiendo el 63.1%, el grupo etareo de 0 a 14 años es de 30.5% y de 65 años a más comprende el 6.4%.

##### **b) Educación**

La educación es obligatoria para todos los niños de edades comprendidas entre los 6 y los 16 años. Para el año 2005 la tasa de analfabetismo total fue de 11.4 mientras para el año del 2007 se redujo a 10.5 (MINISTERIO DE EDUCACION, 2007). El Perú cuenta con 68 universidades de las cuales 28 son públicas y 40 son privadas (ANR, 2008).



### **c) Abastecimiento de agua y saneamiento:**

Según la Encuesta Nacional Continua ENCO 2006, del total de la población peruana tiene una conexión domiciliar para la evacuación de excretas que correspondía al 51.3%, siendo el 20.4% de la población que utilizaba las letrinas y el 17.9% no contaba con ningún mecanismo de evacuación de excretas (INEI, 2006). A la vez el 77.4% de hogares tienen una conexión de red pública de agua en sus hogares que pertenecen a un status social no pobre, pero el 47.7% de la población pobre tendría sus conexiones de la red pública en sus casas (INEI, 2003-2004).

## **4.4. El estado peruano, la política, las organizaciones sociales, los partidos políticos, divisiones administrativas:**

### **a.- El Estado:**

El Perú es una república presidencialista de representación democrática con un sistema multipartidario. El Estado Peruano, que conceptualmente es la Nación Peruana jurídicamente organizada, es la entidad que ejerce el gobierno en la república del Perú. La estructura del Estado está definida en la Constitución Política del Perú aprobada mediante el referéndum y promulgada a finales de 1993 y vigente desde el 1 de enero de 1994 (CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO, 1993).

La Constitución Política del Perú estructura el estado en tres niveles de gobierno: el Nacional, el Regional y el Local.

### **-Nivel Nacional:**

**Poder Ejecutivo:** Se encarga de impulsar las políticas de Estado. Está conformado por la Presidencia de la República, los Ministerios y las oficinas públicas descentralizadas adscritas a un sector en particular. El jefe de gobierno es el Presidente de la República, quien es también el jefe del Estado y personifica la Nación.

**Poder Legislativo:** Reside en el Congreso de la República, formado por una sola cámara de 120 miembros. El congreso formula y promulga las leyes, asimismo ejerce funciones de control y fiscalización a las acciones del ejecutivo.

**Poder Judicial:** Encabezado por la Corte Suprema de la República que tiene competencia en todo el territorio; las Cortes Superiores tienen competencia en el Distrito Judicial, los Juzgados de Primera Instancia en el nivel provincial. Finalmente, se encuentran los Juzgados de Paz, con competencia distrital.

**-Nivel Regional:** Corresponde a las regiones y departamentos. Actualmente cada departamento constituye una región. Aunque la actual constitución prevé la conformación de regiones en el país, en la actualidad el Estado se encuentra en la primera parte del proceso de descentralización. La administración de cada región es dirigida por un organismo llamado Gobierno Regional, integrada de un Consejo Regional, una Presidencia Regional y un Consejo de coordinación regional.

**-Nivel Local:** El nivel local, corresponde a las provincias, los distritos y los centros poblados. Estas circunscripciones son administradas por municipalidades, compuestas de un Consejo Municipal y una Alcaldía, la que a su vez dirige las empresas municipales.

#### **b.- La política, los partidos políticos, las organizaciones sociales.**

En el Perú se fundaron numerosos partidos políticos, muchos de ellos con el objetivo temporal de una participación en la contienda electoral motivadas por el caudillismo y que se disolvieron luego de la primera derrota electoral. Ahora bien, los partidos tradicionales cuentan con cuadros y locales partidarios reconocidos a lo largo de la república. Hoy el Perú está pasando por una etapa donde la población ha perdido la fe y confianza en los partidos políticos que la representan.

#### **- Aspectos importantes en la historia de los partidos políticos del Perú:**

1ero.- En 1871 se inicia formalmente la historia de los partidos políticos en el Perú, porque nace el Partido Civil, en julio de 1884 fue fundado el partido Demócrata por Piérola

2do.- En 1928 José Carlos Mariátegui, Julio Portocarrero, Avelino Navarro, Hinojosa y Borja, Ricardo Martínez de la Torre y Bernardo Regman fundan el Partido Comunista del Perú que en ese año se llamó Partido Socialista afiliado a la III Internacional. Fue concebido por planteamientos marxistas. Mariátegui había participado en la creación de un frente antiimperialista que plantea la necesidad de una revolución anti-feudal y antiimperialista y avanzar al cambio socialista, para ello

debía resolver el problema del indígena y de la tierra. El proletariado y el campesino son los que transformarán la sociedad.

Víctor Raúl Haya de la Torre funda el APRA en 1924 y sus objetivos eran inicialmente la unidad política de América Latina. Haya planteó la creación de un Frente Nacionalista con trabajadores manuales e intelectuales quienes eran amenazados por lo que empezaba a conocerse como el Imperialismo. Para Haya, el Perú era un país feudal que debía pasar por una etapa capitalista antes de plantearse objetivos socialistas. (CHIRINOS, 2007).

3ero.-En el año de 1964, se produce la ruptura maoísta del Partido Comunista Peruano, liderado por Saturnino Paredes, Abimael Guzmán, José Sotomayor, lo que daría origen al Partido Comunista Patria Roja en 1970, de tendencia maoísta y liderado por Alberto Moreno, Jorge Hurtado, Rolando Breña Pantoja y al Partido Comunista Peruano Sendero Luminoso en 1970 dirigido por Abimael Guzmán y Osmán Morote, con bases estudiantiles y docentes en Ayacucho que luego entraría en la lucha armada.

4to.-En 1980 se inicia la transición democrática y el proceso político actual. Fernando Belaunde toma el poder en este año. Sendero Luminoso actúa en la clandestinidad. La Izquierda Unida conforma un frente electoral de partidos de tendencia marxista leninista para luego formar el Partido Unificado Mariateguista.

En 1985 la contienda electoral reúne a diferentes partidos y líderes. Alan García accede a la presidencia de la república pero tuvo que enfrentar la crisis económica y el terrorismo y anuncia el 28 de julio de 1987 la estatización de la banca. Aquí Mario Vargas Llosa aparece como oposición con el Movimiento Libertad (1987) contra la amenaza totalitaria que era la estatización.

En 1989 Fujimori derrota a Vargas Llosa, con un partido poco sólido denominado Cambio 90. Por la baja representatividad en el congreso decide disolverlo y crear una nueva constitución que le permita reelegirse. Los partidos políticos prácticamente desaparecieron en su dictadura. Logra la pacificación nacional y la derrota del terrorismo; controla la hiperinflación y la reinserción externa. Pero su gobierno se caracteriza por la corrupción (LEVANO, 2001). Así como desaparecen partidos, surgen nuevos grupos políticos teniendo importancia el grupo País Posible con Alejandro Toledo que luego junto con CODE formarían Perú Posible que llegaría al poder en el año 2001.

**- Partidos políticos en actividad:**

-Partido Popular Cristiano (PPC).- Fundado por Luis Bedoya Reyes ideológicamente se reconoce como demócrata cristiano, aunque desde 2001 se acerca más a la derecha conservadora. Su presidenta es Lourdes Flores Nano Tendencia: Conservador.

-Acción Popular (AP).- Fundado por Fernando Belaunde Terry en 1956, Doctrina: acciopopulismo. Tendencia: aunque en sus orígenes se muestra cercano al reformismo de izquierda y durante su segundo gobierno se acercó tenuemente al liberalismo; durante los últimos años como partido de centro.

-Cambio 90.- Movimiento fundado en 1989 por Alberto Fujimori. Tendencia: Centrista  
-Frente Independiente Moralizador (FIM).- Tiene como fundador a Fernando Olivera Vega. Año de fundación: 1990. Mantuvo hasta 2005 una alianza de gobierno con el partido Perú Posible. Tendencia: derecha, aunque sus integrantes lo conciben como un movimiento fiscalizador.

-Partido Nacionalista Peruano.- Este partido fue fundado por Ollanta Humala Tasso y su esposa Nadine Heredia en Abril del 2005, Tendencia: Nacionalismo.

-Partido Aprista Peruano (PAP o APRA).- Partido fundado en 1930 por Víctor Raúl Haya de la Torre. Se basó en el anti-imperialismo. En la actualidad desarrolla un programa de social de mercado. Doctrina: Aprismo. Si bien su tendencia es social demócrata afiliado a la Internacional Socialista, en su segundo gobierno viene aplicando medidas de corte aperturista democrático y de justicia social.

-Perú Posible (PP)- Partido fundado por Alejandro Toledo Manrique en 1994 con el nombre de País Posible. No muestra una tendencia política clara: en sus filas figuran desde conservadores hasta izquierdistas católicos. En materia económica, ha optado por una postura cercana al liberalismo y un acercamiento diplomático y comercial con los Estados Unidos. Sin embargo, su discurso partidario se aproxima al populismo o asistencialismo. Simbólicamente, se apoya en elementos de la cultura indígena. Doctrina: Derecha

-Partido Solidaridad Nacional (PSN).- Partido fundado por Luis Castañeda Lossio en 1999, No tiene un ideario político definido salvo ciertos valores prácticos como la "solidaridad", eje de su propaganda. Tendencia: Centrista.

-Somos Perú (SP).- Partido fundado por Alberto Andrade Carmona en 1997. Tendencia: Centro-derecha.

-Partido Socialista del Perú.- Partido fundado por Javier Díez-Canseco entre otros militantes de izquierda. Deviene del Partido Unificado Mariateguista (PUM), que a su vez formó parte de Izquierda Unida (IU), que en los años 80 fue la segunda fuerza política del país. Tendencia: marxista leninista.

-Unión por el Perú (UPP).- Partido. Fundado por Javier Pérez de Cuéllar en 1995. Tras el alejamiento de su fundador, ha sido el rótulo electoral empleado por diversos grupos de izquierda radical. Tendencia: desde la campaña de 2006, izquierda nacionalista chavista, por su apoyo a la candidatura del Partido Nacionalista de Ollanta Humala.

-Restauración Nacional.- Fundado por Humberto Lay Sun en el 2005. Partido liderado por los evangelistas. (ONPE, 2008)

#### **- Organizaciones sociales:**

Dentro del proceso político del Perú también ubicamos organizaciones sociales que se destacan por tener una participación activa por la defensa de la ciudadanía, los derechos ciudadanos, la legitimidad del sistema político y sus instituciones, y la adhesión a los valores democráticos. Los Pueblos Jóvenes desarrollaron, con apoyo gubernamental y de las ONG los “comedores populares”, “clubes de madres”, “vaso de leche” que tuvieron un papel decisivo para el combate a la miseria y la desnutrición. En 1989, luego del I Congreso de Sendero Luminoso, los barrios populares de Lima comenzaron a ser blanco de su acción. Otras organizaciones son clasificadas como asociaciones vecinales, colegios profesionales, sindicatos como la CGTP, CNA, la CCP, que tienen influencia directa en las demandas sociales de los derechos de los trabajadores y campesinos

#### **c.- Divisiones administrativas**

El Perú se divide administrativamente y políticamente en 24 departamentos y una provincia constitucional, el Callao (ver anexo A). La capital es el departamento de Lima. Los departamentos se dividen en provincias y éstas en distritos.

#### **4.5. Caracterización del departamento de Puno.**

##### **a) Caracterización física, geográfica, demográfica:**

El departamento de Puno, se encuentra ubicado al Sur del continente americano, en la parte meridional de los Andes, al Sur-Este del Perú, entre los 13° 00' 00" y 17° 17' 30" de Latitud Sur y los 71° 06' 57" y 68°48'46" de Longitud Oeste del meridiano de Greenwich.

Su población es de 1'245,508 habitantes (Censo 2005) que representa el 4,8% de la población del país. Cuenta con una superficie de 71,999 Km<sup>2</sup> que representa el 5,6% del territorio nacional. La región de Puno está conformada por dos espacios territoriales bien definidos que son el altiplano y la selva.

Presenta altitudes que ascienden desde 3,812 m.s.n.m. hasta los 5,500 m.s.n.m. se caracteriza por ser un espacio de clima frígido con oscilaciones muy marcadas de temperatura. En determinadas épocas del año se presentan severas heladas con una temperatura media de 7° C. incidiendo negativamente en la actividad agrícola. En la zona de la cordillera, alcanza alturas mayores a los 4,200 m.s.n.m. se puede observar la crianza de camélidos sudamericanos que se adaptan a estos extremos climáticos. La zona de la Selva, se inicia en los contrafuertes de la Cordillera Oriental desde los 2,000 m.s.n.m., hasta llegar al llano amazónico. La actividad económica principal es la tala de bosques y en menor escala el cultivo de café y frutales, mayormente, cítricos.

##### **b) Clima y temperatura:**

En el departamento de Puno se tiene variedades de clima como el cálido perteneciente a las montañas tropicales y los valles quechuas, hasta el frío glaciar de los nevados, pasando por el templado-cálido y templado-frío. En las orillas del lago Titicaca y en los valles formados por sus afluentes hasta los 4000 m de altura el clima es frío, aunque atemperado por la influencia del lago. La temperatura departamental máxima es de 22° C y la mínima disminuye hasta -14° C en invierno. Las precipitaciones pluviales acaecen entre diciembre y marzo; en los últimos tiempos ésta se presentó de forma irregular provocado por fenómenos naturales como la presencia del fenómeno del Niño que provocaron las inundaciones o bien las sequías cambiando la normalidad climática.

**c) El empleo, ingreso mínimo vital:**

El incremento del desempleo es notorio en los últimos años siendo afectados en el área urbana como la rural siendo en el 2001 de 6.6%. Este incremento del desempleo se debe a factores como la migración que se da con mayor intensidad en las ciudades de Puno y Juliaca, aquí el empleo adecuado significaría el 47% del PEA. El ingreso promedio mensual es de 158 dólares.

**d) Acceso a servicios de agua y desagüe:**

Según el Censo Nacional de Población y Vivienda del 2005 publicado por el INEI (2006), en la Región Puno, se considera que el 40.73% tiene acceso a servicios de agua mediante piletas en sus domicilios, un 5.78% acceden a piletas públicas, el 31.99% accede a este servicio mediante pozos, un 13.05% de familias que toman agua de manantiales o acequias y el 39.71% de familias no tienen acceso a ningún servicio de eliminación de excretas.

**e) Educación:**

La población analfabeta en la Región Puno alcanza a 106,510 personas; de las cuales, aproximadamente el 70% son mujeres, asimismo el 70% reside en áreas rurales. Esto indica que la mayoría de las personas que no saben leer y escribir, hablan una de las lenguas originarias (quechua u aymara). Según el PNUD (2002), el porcentaje de analfabetismo nacional es de 12% y la Región Puno cuenta con el 20.5% de la población.

**f) Organización política administrativa:**

La Región Puno, políticamente está dividido en 13 provincias y 108 distritos (ver anexo B). La capital es la ciudad de Puno. Las provincias más pobladas son Juliaca, Puno, Azángaro y Chucuito. En tanto que las provincias menos pobladas son Moho y San Antonio de Putina. Existe una alta tasa de migración dirigida particularmente hacia Lima, Arequipa, Tacna y Moquegua.

#### **4.6. Indicadores de salud:**

##### **a.-Nivel Nacional:**

La tasa bruta de mortalidad a nivel del Perú y para el 2005 fue de 6.2 muertes por 1000 habitantes como promedio nacional, siendo para Huancavelica de 11.3 por 1000 habitantes y el Callao de 3.9 por 1000 habitantes que representaría la tasa más alta y baja respectivamente a nivel nacional. Es probable que la causa de estos cambios se deba a la disminución de muertes por enfermedades transmisibles y el incremento de las muertes por tumores malignos y causas externas.(MINSa, 2007) La mortalidad infantil disminuyó de 33 por 1.000 nacidos vivos en el año 2000 a 21 por 1.000 nacidos vivos en 2006.(Banco Mundial)

La esperanza de vida al nacer para el año 2002 es de 70 años y las mujeres tienen 72 años de expectativa de vida, en comparación con los hombres que solamente tienen una esperanza de vida de 67 años. La diferencia también está entre los nacidos en zonas urbanas durante el año 2002, vivirían hasta 72 años, mientras que los nacidos en zonas rurales sólo vivirían hasta los 65 años (MINSa, 2007).

##### **b.- Nivel Regional:**

Respecto a la situación de salud del departamento de Puno no es del todo buena y se caracteriza por indicadores de salud negativos que algunos casos son los mayores a nivel del Perú. Así la mortalidad materna para el año 2000 era de 239.18 por 100,000 NV; para el año 2005 es de 167.06 por 100,000 NV. La tasa global de fecundidad en el área urbana es de 2.9 y en el área rural es de 4.3 hijos por mujer

La Mortalidad infantil aún se mantiene con tasas elevadas. El 2001 sería de 30.6 por 1000n.v. La primera causa de mortalidad infantil son las afecciones originadas en el periodo perinatal siendo el 29% de todas las muertes infantiles, seguido por las Infecciones respiratorias agudas (neumonías) y en el tercer lugar se encontrarían los signos, síntomas y hallazgos anormales, donde se encontrarían la desnutrición. (DIRECCION DE SALUD PUNO 2006).

Acerca de los indicadores de la estructura de la morbilidad en el departamento de Puno, la primera causa de consulta externa son las enfermedades del aparato respiratorio, seguido de las enfermedades de la cavidad bucal de las glándulas y maxilares (GOBIERNO REGIONAL DE PUNO 2006).



## **SEGUNDA SECCIÓN:**

El propósito del presente subcapítulo es caracterizar y analizar la problemática de seguridad alimentaria expresado en los indicadores de desnutrición infantil. Incidimos en el análisis del perfil nutricional del Perú y del departamento de Puno y la situación de la inseguridad alimentaria.

### **4.7. Perfil nutricional nacional:**

Pretendemos examinar la situación alimentaria a través del diagnóstico de los principales indicadores de nutrición: desnutrición global, desnutrición aguda, desnutrición crónica (OMS, 2008).

#### **a) Evolución del perfil nutricional en niños menores de 5 años**

Examinamos ahora la tendencia de la prevalencia de los indicadores de nutrición en el tiempo; específicamente la desnutrición crónica, desnutrición global, desnutrición aguda y sobrepeso a nivel nacional, regional, de acuerdo con el nivel de pobreza y área de residencia entre 1996-2005 utilizando la información de la Encuesta Demográfica y de salud familiar ENDES. (INEI, 2004, 2005).

A nivel nacional la tendencia de la desnutrición crónica se ha mantenido inalterable; aún alta y constante desde los años de 1996 (32,8%), 2000 (32,6%) y 2005 (31,7%). Sin embargo el problema es más agudo en el área rural que para 1996 fue de (48,7%), 2000 (49,1%) y 2005 (50,1%); en contraposición con el área urbana 1996 (22,4%), 2000(19,1%) y 2005 (14,1%). Los pobres son los más afectados para el año 1996 (26,6%), 2000 (27,8%) y 2005 (31,6%) sufren de desnutrición crónica; y la región más afectada es la sierra que para el año 1996 alcanzó (45,6%), 2000 (47,4%) y el 2005 (45,5%).

Más de la mitad de niños menores de 5 años en el Perú reside en la región de la sierra siendo el 46% de ellos viviendo en las zonas rurales y el 12% en las zonas urbanas de la sierra. (GERALD *et al*, 2001). Así se podría argumentar que la

desnutrición crónica (enanismo) afecta a más de uno de cada cuatro niños peruanos y a cuatro de cada diez niños en el ámbito rural.

En el caso específico del departamento de Puno para el año 2002 el 35.4% de niños menores de 5 años padecen de desnutrición crónica (INS, 2002) y para el año 2003 (34,9%) (INS, 2002-2004), 2004 (29,9%) de los que el 18,2% de niños pertenecientes al área urbana y el 36,9% pertenecientes al área rural.(INS, 2004).

La prevalencia de la desnutrición global a nivel nacional ha seguido lo siguiente: a partir de 1996 (5,9%), 2000 (5,4%) y el 2005 (6,1%). El área rural es más afectada y se mantiene para el año 1996 (10,4%), 2000 (8,9%) y el 2005 (9,8%). Mirando los indicadores, los pobres son más afectados para el año 1996 (3,8%), 2000 (4,4%) y el 2005 (4,8%).

La prevalencia de desnutrición aguda se mantiene constante en el tiempo y es baja en comparación con los otros indicadores de desnutrición. Así tenemos que para el año de 1996 (1,1%), 2000 (0,9%), y el 2005 (1,0%), al igual que los otros indicadores, el área rural es más afectada en comparación con el área urbana, para el año de 1996 (2,0%), 2000 (1,5%) 2005 (1,3%) y los extremos pobres muestran una tendencia ligeramente mayor en 1996 (1,7%), 2000 (1,4%) y 2005 (1,5%). Para el año 2002 en el departamento de Puno el 3.9% de niños menores de 5 años padecía de desnutrición aguda. (MISPIRETA, 2007).

#### **b) Inseguridad Alimentaria a nivel nacional:**

El país actualmente atraviesa por la inseguridad alimentaria como consecuencia de la falta de un adecuado acceso a los alimentos. Según el MINAG (2002) los principales problemas de inseguridad alimentaria que presenta el Perú no se dan por el lado de la disponibilidad y estabilidad general en el suministro de alimentos, sino más bien por el lado del acceso; de manera específica por el lado de los niveles de ingreso, así como por el lado del uso adecuado de alimentos por parte de la población.

Según Gómez *et al*,( 2005) durante la década de 1990, la disponibilidad neta de alimentos mejoró, conforme el PBI per cápita aumentaba, lo cual ha aumentado la oferta de calorías y proteínas. Sin embargo, el limitado acceso a los alimentos, a pesar de la caída de los precios al por mayor de los productos agrícolas, se debe al bajo poder adquisitivo de la población pobre. Se suma a esta problemática la

presencia de enfermedades infecciosas y las inadecuadas condiciones de saneamiento básico de los segmentos de población pobre y particularmente del área rural, los bajos niveles de educación que favorecen las prácticas o hábitos dietéticos inadecuados.

#### **c) Disponibilidad calórica:**

El suministro calórico pasó de 1.947 kcal/per/día en 1990, a 2.439 kcal/per/día en 1995. En 1998, ascendió a 2.559 kcal/per/día, valor que se mantuvo más o menos igual hasta 2002, año en que alcanzó 2.571 kcal/per/día (MARTINEZ, 2005).

Los cereales como el trigo, el arroz constituyen la principal fuente de energía y proteína en el Perú y en el caso del trigo la disponibilidad per-cápita de energía depende aproximadamente de un 30% de la importación. La oferta de los productos hidrobiológicos destinados al consumo humano directo está constituida sólo por el 7% del total de recursos extraídos y aporta sólo el 10% de la proteína total que consume la población peruana. (EL PERUANO, 2004)

#### **d) Disponibilidad proteica**

Según el MINAG. (2002) el Perú alcanzó el nivel mínimo de 56 gramos para los años 1987 y 1988, luego presentó una fuerte caída en los años posteriores en que el país enfrentó una de sus peores crisis económicas y un drástico periodo de ajuste, no logrando recuperarse sino hasta 1994. Hasta 1998, la evolución del suministro proteico se mantuvo por encima del mínimo con una tendencia general creciente. Tradicionalmente, en el Perú las fuentes de proteínas han sido predominantemente de origen vegetal, aunque en los últimos años se ha dado un ligero incremento de las proteínas de origen animal.

#### **e) Deficiencias calóricas**

Según cifras de la ENAHO, del año 2004, el departamento con la mayor incidencia de déficit calórico fue Huancavelica, con el 60,6% de su población afectada. La segunda región más afectada fue Puno con, 51,3%. Los mejores departamentos ubicados son Ica y Madre de Dios, con 19% y 21,1% de incidencia en 2004, respectivamente (CAVASSA *et al*, 2007).

#### **f) El acceso alimentario**

En el año 2002 se estima que a nivel nacional el 35.8% de los hogares tenía un déficit en el acceso calórico siendo de 29.4% pertenecientes al área urbana y de 47.7% al área rural. Se acrecienta el problema cuando se observa la desigual distribución de ingreso acentuándose también el desigual acceso a los alimentos. (PERUANO, 2004).

#### **g) Vulnerabilidad a la desnutrición crónica**

En el estudio realizado por el Programa Mundial de Alimentos, identifiqué 8 departamentos como vulnerables: Huancavelica (88%), Huánuco (80%), Cajamarca (80%), Puno (78%), Apurímac (76%), Ayacucho (70%), Cusco (66%) y Ancash (57%). Estos muestran un 70% de ruralidad, donde el 79% de la población es pobre; sumándose a todo esto el factor de la altitud. (PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS, 2007)

### **4.8. Perfil nutricional regional el caso del departamento de Puno:**

#### **a) La inseguridad alimentaria en el departamento de Puno**

En el departamento de Puno el problema de la inseguridad alimentaria se caracteriza por la producción agropecuaria insuficiente, con cultivos andinos propios de la zona y con problemas de tenencia de tierras; más de la mitad (55%) de las unidades de producción agropecuaria tienen menos de 3 hectáreas. En el caso de la parte norte del departamento se agudiza el problema llegándose a la parcelación extrema significando ésta menos de 1 hectárea. (HITO, 2004)

Según el GOBIERNO REGIONAL DE PUNO (2006) los factores que inciden en la disponibilidad de los alimentos como problema central de la actividad agropecuaria son los bajos niveles de rentabilidad y competitividad, los altos costos de comercialización, la falta de asistencia técnica y microcréditos; la dependencia alimentaria de otras regiones y el exterior; los ciclos climatológicos: la insuficiencia de lluvias, inundaciones, heladas y el fenómeno del niño. Sumándose los bajos ingresos económicos de las familias que fluctúan entre 3 y 5 dólares diarios, de los cuales destinan el 70% a 90% aproximadamente en los alimentos, ubicándose la mayoría de estas familias en la zona rural.

### **b) Disponibilidad de calorías**

La producción regional de alimentos, permite contar con una disponibilidad de 1,640.04 calorías por habitante por día, cantidad equivalente al 65% de los requerimientos establecidos, por lo que se hace necesario, complementar con productos de otras regiones o importados. Los tubérculos (papa, oca) y cereales son los que aportan la mayor cantidad de calorías con un 51% y 28% respectivamente.

### **c) Disponibilidad de proteínas**

La disponibilidad de proteínas llega a 56.74 gr/per cápita/día, cantidad en el límite de lo requerido por habitante, cuya magnitud se da en base a tubérculos y raíces que aportan el 30.53% de la disponibilidad; las carnes aportan el 26.71%; los cereales el 22.63%; seguido por las menestras y la leche. La Región Puno, es uno de los mayores productores pecuarios del país. El volumen promedio es de 9.475 TM anuales. Pero esta producción es comercializado en los mercados regionales como Arequipa, Cusco, Moquegua, Tacna y Lima, quedando una mínima parte de esta producción para el consumo local, que se da sobretodo en las áreas rurales aprovechando sólo las vísceras.(GOBIERNO REGIONAL DE PUNO, 2006).

### **d) Canasta básica de alimentos**

*La canasta de alimentos de las familias rurales* provienen de tres fuentes: La producción agropecuaria familiar, el mercado (compra y trueque) y las donaciones. Las familias pobres de las comunidades rurales consumen calorías y nutrientes por debajo del 90% del requerimiento, a través de alimentos donados que llegan a aportar hasta un 7% a 20% de las calorías totales que consumen; desde ya es una ayuda importante.

*La canasta de alimentos de las familias urbanas* es sustentada por el presupuesto familiar. Así tenemos que las familias que tienen un ingreso igual o menor de 167 dólares, gastan en alimento entre 60 a 70% y las familias que tienen un ingreso mayor a los 300 dólares gastan entre 30 a 50% en alimentos; es decir, a medida que el ingreso se incrementa la proporción de gasto en alimentos es menor. (GOBIERNO REGIONAL DE PUNO, 2006).

## **5. LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA.**

En el presente capítulo presentamos los resultados de la investigación y está diseñado en dos grandes secciones. *La primera* comprende la descripción de la formulación de las políticas de seguridad alimentaria a nivel nacional. *La segunda* está referida a la descripción del proceso de formulación de las políticas de seguridad alimentaria en el departamento de Puno. Este proceso lo construimos bajo la propuesta teórica – metodológica de las “múltiples corrientes” de John Kingdon. En las dos secciones referidas trataremos de contextualizar el momento en que este proceso de formulación de las políticas de seguridad alimentaria se construye. Pasaremos a describir la dinámica del momento pre decisorio y decisorio. Intentaremos describir los posicionamientos de los actores visibles e invisibles frente a este proceso; y trataremos de descubrir a los emprendedores políticos.

### **PRIMERA SECCIÓN:**

#### **5.1.- El proceso de formulación de la política de seguridad alimentaria a nivel nacional**

##### **5.1.1. Momento pre-decisorio del proceso de formulación de la política de seguridad alimentaria:**

###### **5.1.1.1. Reconocimiento del problema.**

En el Perú los índices de la pobreza en la década pasada se mantuvieron a niveles significativos. Estos factores económicos sociales se han relacionado con los niveles de desnutrición dentro del país. Cuando se hace referencia de las políticas sociales implementadas dentro del periodo de gobierno de Alberto Fujimori fue la “Estrategia Nacional de Alivio a la Pobreza” que se asume en el primer gobierno de 1990 a 1995 y que fue presentado al grupo consultivo convocado por el Banco Mundial en 1992 (SAGASTI *et al*, 1997). En el segundo periodo de gobierno de Fujimori el tratamiento

de la pobreza fue a través del documento, “Igualdad de Oportunidades Para un Desarrollo Sostenido: Una Estrategia Focalizada de Lucha Contra la Pobreza Extrema 1996-2000” que fue presentado a inicios de 1996 por el Ministerio de la Presidencia. Mencionaba en los comienzos de este documento que el objetivo principal de la Estrategia Nacional de Alivio a la Pobreza puesto en marcha en el periodo del 90’ al 95’ era atender las necesidades urgentes de la población pobre y que en el segundo mandato era importante consolidar el proceso de desarrollo:

“Por ello se requería por un lado la priorización de las acciones que fomenten la producción, el incremento de la productividad y generación de empleo, y por otro lado la reducción de la pobreza extrema, que implicaba la intervención específica del gobierno a través de una estrategia de inversión focalizada” (PORTOCARRERO et al, 2000)

Siguiendo estos lineamientos surge uno de los documentos que guiarían la alimentación y nutrición en el país que fue denominado como el “Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1998-2000: Nutrición al alcance de todos”. Este documento fue lanzado en Junio de 1998 mediante decreto supremo 029-98 PCM, y que se propuso como meta general la reducción de la desnutrición crónica del 25.8% a menos del 18% y se decidió invertir en los grupos de población de extrema pobreza y además incluyó la educación en nutrición (VASQUEZ et al, 2002).

Este plan fue presentado en el Congreso de la República por la Dra. Miriam Schenone Ordinola Ministra de la Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano (PROMUDEH). Después de hacer una breve introducción de su trabajo realizado hasta el momento, hace referencia al vínculo del tratamiento de la superación de la pobreza extrema y al liderazgo que tiene que desempeñar el programa de asistencia alimentaria del PRONAA, el que debe brindar apoyo y seguridad alimentaria:

“[...]Este plan se ha elaborado a fin de mejorar la situación alimentaria y nutricional de la población, especialmente la que se encuentra en la extrema pobreza, enmarcando las actividades de las entidades públicas y privadas vinculadas a los programas sociales que tienen por objeto brindar asistencia, apoyo y seguridad en el campo de la alimentación y la nutrición. Las metas globales del plan son: reducir la tasa de desnutrición crónica en niños menores de 5 años del 25.8% a menos del 18% para el año 2000, reducción de la prevalencia de anemia en niños menores de 5 años y mujeres gestantes del 57% a menos del 28.5%[...] En este marco se inscribe el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria, -PRONAA- que ejecuta acciones orientadas a promover el mejoramiento de la alimentación y nutrición de la población más pobre de nuestro país. No sólo atiende las necesidades de requerimientos básicos, nutricionales, sino que además informa a las madres sobre el valor nutritivo de los alimentos, enseñándoles a preparar comidas con productos andinos[...] De

esta manera se espera mejorar los hábitos alimenticios, abandonando aquellos que son perjudiciales y revalorando y apreciando los productos nacionales,[...] el gran objetivo es lograr la seguridad alimentaria a partir de la propia capacidad de los grupos sociales, comunidades y de las personas mismas.” (SCHENONE, 1998. Ministra de promoción de la mujer y desarrollo humano, Intervención en la Comisión de la Mujer, Desarrollo Humano y Deporte. 4ta.Sesión Ordinaria. Parlamento del Perú. Miércoles, 09 de setiembre de 1998)

En este Plan se consideraba al PRONAA como un organismo capaz de orientar las acciones contra la inseguridad alimentaria no solo a través de las donaciones de alimentos sino mediante la educación alimentaria y que tenía como componente la participación activa de la sociedad organizada. Al parecer solo los “comedores populares”, los “vasos de leche”, fueron parte de esta acción.

Es importante el reconocimiento del problema de la pobreza y la pobreza extrema que está vinculada con el hambre y la desnutrición para fomentar las demandas sociales específicamente en el caso de la problemática alimentaria. De ello los actores visibles e invisibles, claramente lo conceptúan como el entrevistado que apunta lo siguiente:

[...] el tema es que uno de los problemas de la extrema pobreza es el tema de la canasta alimentaria es decir son extremos pobres [...] aquellas familias que durante el año no cubre su canasta alimentaria en otras palabras no les alcanza el alimento suficiente padeciendo hambre o dicho en palabras técnicamente y entre comillas “son familias que padecen de inseguridad alimentaria”. Este es un término que nosotros estamos manejando. Este concepto unos la aceptan otros no. Dicen que superar la inseguridad alimentaría es superar la extrema pobreza y más o menos en la década pasada la FAO explícitamente aprueban políticas con orientaciones para superar este problema. En el Perú se aprueba y crean las condiciones pero bases concretas no se dan [...] no hay una orientación clara orientada a superar la inseguridad alimentaria, se habla de extrema pobreza pero como el tema de seguridad alimentaria no sale. (Funcionario CARE- Perú - Lima)

La presente entrevista mostraría que la inaccesibilidad a los alimentos estaría dada por los bajos recursos económicos de las familias, mostrándose la ausencia de acciones claras para superar la inseguridad alimentaria.

En el gobierno de transición liderado por Valentín Paniagua se conforma la Comisión Multisectorial de Alimentación y Nutrición organismo que fue creado en Enero del 2001 mediante D.S. N° 002-2001-SA encargada de coordinar las acciones de las entidades del sector público y el sector privado que realizan actividades en materia de alimentación y nutrición. Estuvo presidida por un representante del Ministerio de Salud e integrada por representantes de los Ministerios de Educación, Agricultura,



Pesquería y del PROMUDEH. Proponen la articulación de los programas de alimentación y nutrición (COMISIÓN MULTISECTORIAL DE ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN, 2001).

Esta Comisión Multisectorial presenta el documento: “Lineamientos de Política y Estrategia Nacional de Alimentación y Nutrición”, aquí denotan que el problema nutricional es de carácter multifactorial llamando a la concertación de los actores involucrados y reconoce que el estado debe de garantizar la atención integral a la población de mayor riesgo siendo de prioridad la atención a los niños y las madres gestantes. Es importante remarcar que este grupo plantea la atención al trabajo que viene desarrollando la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza en los programas sociales los que canalizan los recursos de la asistencia alimentaria; importante ya que más adelante veremos que esta organización social apoyó la estructura de la “Carta Social” donde se enfatiza el problema alimentario en el país. Esta propuesta tiene como meta reducir la prevalencia de la desnutrición crónica a 20% en los menores de 5 años reduciendo las brechas entre las zonas urbanas y rurales. Teniéndose como objetivo mejorar la calidad de vida y la situación alimentario nutricional mediante las intervenciones integradas de salud y nutrición, pero que con respecto a la seguridad alimentaria manifiestan lo siguiente:

“La situación de la pobreza y de la pobreza extrema agravada por el subempleo de gran parte de la población trae consigo que una proporción importante de la población se encuentre afrontando situaciones de inseguridad alimentaria[...] La disponibilidad de alimentos se ha visto influenciada en los últimos 30 años por la descapitalización de la agricultura peruana como producto de la reforma agraria, la violencia terrorista y la política de los años noventa[...] El análisis seriado del consumo desde la década del 50 permite apreciar que los niveles de ingesta promedio de alimentos han estado por debajo de las cifras recomendadas por la FAO[...] Los factores que también afectan la disponibilidad y acceso a los alimentos tienen que ver con la capacidad adquisitiva de la población, el patrón de compra de alimentos y su eficiencia entre los diferentes estratos socioeconómicos” (Comisión Multisectorial de Alimentación y Nutrición, Lineamientos de política y estrategia nacional de alimentación y nutrición, 2001).

Sin embargo es importante remarcar que la disponibilidad de los alimentos se vio afectada principalmente por los insuficientes créditos agropecuarios ofrecidos a los campesinos y el agricultor se descapitalizo por la importación de alimentos por parte del Estado Peruano a bajos aranceles.

Los programas sociales de lucha contra la pobreza aplicados en el Perú durante el

periodo estudiado tuvo dos grandes orientaciones: los programas de inversión social y generación de empleo, y los programas de asistencia alimentaria y nutricional. La reducción de la pobreza extrema ha llevado a los diferentes gobiernos a constituir programas sociales de apoyo alimentario y teniendo en consideración que el objetivo fundamental de estos programas fue la mejora del nivel nutricional de la población, las acciones estaban dirigidas fundamentalmente a la población más vulnerable que son los niños. Para lo cual todos los programas sociales de apoyo alimentario buscaron identificar a su población beneficiaria y desarrollar allí una política específica de superación de los niveles de pobreza existente (CABALLERO, 2004). Estas mismas políticas de alimentación y seguridad alimentaria implementadas hasta este momento sólo evocan la “asistencia alimentaria” relacionándolos con las poblaciones pobres, colocando al poblador peruano como pobre y excluido, discurso que rescatamos de la siguiente entrevista:

Justamente viene a mi mente que hay familias que necesitan asistencia alimentaria yo he vivido en lugares extremadamente pobres estoy seguro que la eficacia de los programas está en la gestión de los mismos pero sin embargo a la familia pobre debe de dársele herramientas para superar la pobreza es el reto del promotor de asistencia alimentaria si esa persona solo se empeña en dar alimentos tomes la decisión que tomes eso no va a cambiar, entonces pensamos en la vaquita que siempre da leche que sin embargo algún día terminara esa leche; entonces los problemas surgen es así que ocurrió con los comedores populares, los desayunos escolares entonces cuando se dice que se transfiere estos programas al ámbito local esperamos otro manejo diferente sin descartar la asistencia alimentaria donde las familias pobres accedan a esta asistencia. (Funcionario CARE- Perú - Lima)

Prosiguiendo con estos discursos presentamos luego la crítica a las funciones, metas y objetivos que deberían de cumplir los programas de asistencia alimentaria que estuvieron a cargo de organizaciones no gubernamentales en los que se destaca y es observado los efectos de estas actividades con respecto a la disminución de la desnutrición:

Tú ya debes de saber PRISMA es el hijo engreído de USAID siempre fue, CARE vamos a llamarlo así es el más importante en recibir financiamiento externo de Estados Unidos y de diferentes países, los otros no se no puedo decirte mas pero es muy probable de que las políticas de estos organismos del Banco Mundial sea del mismo Estados Unidos. Han direccionado de una u otra forma las políticas nacionales de alimentación lo puedes ver en el caso de PRISMA si haces un examen más minucioso cuales han sido realmente los logros de PRISMA en los últimos 10 años en el país veras que no se ha logrado nada, seguimos con los mismos índices de desnutrición no ha cambiado nada y hasta se han empeorado en la época de Fujimori aunque se ha aumentado el financiamiento fue igual en la época de Toledo se aumento el apoyo a las áreas sociales pero todo sigue igual y hasta peor con mas

brechas los pobres son más pobres y los ricos son más ricos [...] (Funcionario CENAN - Lima)

Los organismos internacionales de financiamiento tuvieron importante acción sobre el direccionamiento de las políticas de alimentación y seguridad alimentaria como medida complementaria al ajuste estructural del país.

Otro de los problemas detectados en los programas de asistencia alimentaria es la gestión de estos y el favorecimiento de una cultura de asistencialismo en las familias pobres:

Los programas de asistencia alimentaria hasta ahora siguen mostrando alta ineficacia e ineficiencia un gran desencuentro entre la población objetivo y los administradores se encuentra en un desorden bastante grande con la dificultad de solucionar este problema en la práctica hay familias pobres que reciben donaciones de hasta siete programas entonces yo ya me pongo en lugar de esas familias y pienso que solo podría vivir de la caridad [...] (Funcionario CARE- Perú - Lima)

Aun se observa la yuxtaposición de los programas de asistencia alimentaria con referencia a las poblaciones beneficiarias señalando la ineficiencia en su gestión de estos.

Otro de los elementos que reconocerían la problemática de la inseguridad alimentaria estaría en la disponibilidad de los alimentos producidos en el país y la connotación de la importación de los alimentos básicos de la canasta alimentaria; además que se relaciona directamente con los ingresos económicos familiares que es agravado por las altas tasas de desempleo que es reconocido mediante la siguiente entrevista:

[...] Si uno hace la revisión del país es decir observando las hojas alimentarias entonces como que aquí la cosa va bien; es decir, que el Perú tiene alimentos suficientes para la población. Sin embargo esos alimentos pareciera que sólo llegan más a Lima pero cuando uno baja a provincias es decir a regiones y vemos [...] lo que producen sólo cubre el 65% de requerimientos de alimentos quiere decir que tienen que comprar de otras regiones o importar un 35% de alimentos para esto se requiere un elemento importante [...] el dinero y este tiene que generarse con empleo, no está bien cuando se intenta estimar el ingreso per cápita que debe de tener la familia pues sólo cubriría parte importante de su alimentación básica y ¿quién cubre el déficit que tiene la familia? [...] es importante ver el tema de producción alimentaria o facilitar el acceso a los alimentos eso se tiene que lograr. Es decir, no vamos a lograr mucho solamente dando educación alimentaria. (Funcionario CARE- Perú - Lima).

En forma general como se ha visto anteriormente el Perú necesita de la importación de alimentos porque su disponibilidad es insuficiente, es importante observar de qué

forma esta importación afecta a la producción local de alimentos y a la soberanía alimentaria.

#### **5.1.1.2. Las alternativas:**

Habiendo explorado algunas de las concepciones de la problemática alimentaria, podríamos ahora examinar algunas de las alternativas propuestas por las diferentes organizaciones que estarían involucrados en el tema.

Uno de los documentos que guiarán la formulación de las políticas de seguridad alimentaria lo constituye la “Carta Social” promovida por la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza que fue creada el 18 de enero del 2001 mediante D.S.01-2001-PROMUDEH y que en el mes de Julio se modifica y complementa mediante el D.S. 014-2001-PROMUDEH. Son de carácter nacional y descentralizado, comprende 26 mesas departamentales. En Marzo del 2002, se tenían ya 164 mesas provinciales y 654 distritales. Surgen como espacios de diálogo y articulación permanente entre el estado y la sociedad civil en las que se definen políticas públicas y planes de desarrollo participando también en la elaboración de los presupuestos participativos (MCLCP, 2007). Tienen como fin superar problemas de desigualdad y exclusión social, bajo la institucionalidad democrática, lograr niveles de bienestar y justicia social.

Así el 3 y 4 de Mayo del 2001 se reúnen los representantes de instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil, las iglesias y la cooperación internacional, representantes de las mesas departamentales para discutir la “Carta Social”, que sirvió como herramienta para generar políticas sociales y que representa el compromiso de los representantes las instituciones sociales y del estado (MCLCP, 2001). En este documento se demuestra la interrelación entre declaración-compromisos-programa de acción de los diferentes problemas sociales. Con respecto a las políticas de seguridad alimentaria y la desnutrición infantil se observa lo siguiente:

“Organizaremos un sistema de bienestar adecuado a la actual situación, basado en la activa participación ciudadana, que incluya como prioridades: la promoción de empleo digno, adecuado y productivo;[...] el combate contra la desnutrición infantil [...] Asumir estas prioridades no debe significar el abandono de otros importantes aspectos a los cuales la sociedad y el Estado están obligados a contribuir” (MCLCP “Carta Social” Programa N°4, 2001)

Al parecer la “Carta Social” solo se consolidó como principios para las alternativas a la seguridad alimentaria sin tener que concretarse para la acción inmediata, sin embargo este documento sirvió para la estructuración de la “Carta Política Social” que se propuso en el gobierno de Alejandro Toledo, donde se observa también la intención de priorizar las políticas de seguridad alimentaria

Surgen algunas alternativas de solución a la problemática alimentaria. Se movilizan los representantes de los partidos políticos apelando a las mesas de concertación como espacios democráticos de amplia base las que vigilarían la implementación de las políticas de seguridad alimentaria lo que podría de alguna manera asegurar la institucionalización de éstas como lo refiere la siguiente entrevista:

Aquí realmente los partidos políticos se dan cuenta que pueden hacer algo por la seguridad alimentaria sea Humala, sea García, sean los de Toledo o Lourdes, los diferentes partidos políticos ¿qué están haciendo ahora ellos? hay mesas de concertación en este momento no exactamente en Puno que es uno de los departamentos más afectados pero sí para Cuzco, Huánuco, Huancavelica y si no me equivoco el otro es para Loreto que son los departamentos que aplicarán políticas globales ¿qué significa eso? o ¿Qué tendrán que hacer la parte de nutrición - alimentación y salud? ellos instalaran corredores económicos que es lo que se necesita y la posibilidad de promover la exportación dentro del programa de Sierra Exportadora, no estoy tan segura, si en Amazonas o en Loreto se lograra trabajar el modelo piloto que lo dudo porque la gente que esta hoy esta en esos puestos de confianza son algo “no inteligentes” pero si pudieran realmente entender que los modelos no son verticales se podría avanzar en el tema, entonces es probable que se reduzca la desnutrición en estos departamentos al 50% en cinco años. (Funcionario CENAN - Lima)

Lo dicho en la entrevista demuestra alguna de las alternativas para disminuir el problema alimentario y que al final del periodo estudiado no se concretizo, mostrándose el problema de la verticalidad de la formulación de las políticas de seguridad alimentaria y su implementación de las mismas.

Aparecen luego otras iniciativas para enfrentar los problemas alimentarios y de desnutrición que se concretan por la incitativa del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH) que plantea el “Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2002 – 2010”, que fue trabajado por la Comisión Multisectorial para la elaboración del “Plan Nacional de Acción por la Infancia 2001-2010”, que en la práctica se convierte en el Plan para el período 2002-2010 refrendado por Resolución Suprema N° 015-2002-PROMUDEH.

Este documento se constituye como marco de las acciones, programas y estrategias que deberían asumir y ejecutar los diferentes sectores e instituciones del estado y la sociedad civil, para lograr el cumplimiento de los derechos humanos de los niños y adolescentes. Entre los aspectos más destacados del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia, tenemos la preocupación por erradicar el trabajo infantil y la pobreza; el interés por reducir la mortalidad infantil, la desnutrición. En el mismo documento dentro de los objetivos estratégicos se ubica el N°1: “Asegurar una vida sana para niños y niñas de 0 a 5 años” especificando el derecho a la salud y nutrición. Pretenden alcanzar como meta para el 2010: Reducir en 20% la desnutrición crónica y en 30% la desnutrición aguda en zonas de pobreza extrema. (PROMUDEH, 2002).

La acción intersectorial que debería de asumirse por la connotación multidimensional de la seguridad alimentaria no fue concretizado como así pretendía asumir este Plan nacional pareciera que este no demostraba viabilidad técnico-política.

#### **5.1.1.3. El proceso político o negociación política:**

Ya en el gobierno del Dr. Alejandro Toledo del partido Perú Posible opta por asumir los principios y compromisos trabajados en el documento de la “Carta Social” promovida por el grupo de la MCLCP, que se consolidó en el gobierno del Dr. Valentín Paniagua. Este nuevo gobierno de Perú Posible en Noviembre del 2001 presenta el documento que llamó de “Carta de Política Social”, elaborado por la Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) y la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), con la participación del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y de los sectores sociales. En él fueron establecidos los lineamientos básicos de política social y que se fundamentan en: la promoción de oportunidades y capacidades económicas para los pobres, el desarrollo de capacidades humanas y el establecimiento de una red de seguridad social (PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DEL PERÚ, 2001).

En el mismo documento se establecen las prioridades sociales y se expresa la voluntad política de parte del gobierno para desarrollarlas. En la nutrición las prioridades son:

“Desarrollar un programa de servicios de protección integral en nutrición que promueva el desarrollo cognitivo en el niño y contribuya a mejorar la productividad en los adultos[...] -Reduciendo los factores de riesgo de la desnutrición crónica y los desórdenes por deficiencia de hierro[...] Adoptando tres enfoques: i) de ciclo de vida, dando prioridad al periodo de gestación, a los primeros cinco años de vida[...] ii) de seguridad alimentaria (apoyo alimentario de alta calidad nutricional a niños de hogares en pobreza y pobreza extrema) y iii) de formación de una cultura de higiene alimentaria[...]” (PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DEL PERÚ, Carta de Política Social, 2001).

La elaboración de este documento fue la primera aproximación a la sociedad civil a través de la apertura del diálogo en el gobierno de Toledo y fue la antesala para la formulación de las políticas nacionales de estado lo que significó el interés de abordar la problemática de la inseguridad alimentaria y la desnutrición firmado por varias fuerzas políticas y grupos de interés.

Antes de haber iniciado el pleno gobierno de Alejandro Toledo aún se podía observar el divorcio entre las partes del estado-gobierno-sociedad civil. Esto conducía a la ingobernabilidad. Lo que se demuestra en la siguiente entrevista:

En ese determinado momento no se creía mucho en el nuevo gobierno. Mira se había lanzado el programa de reforma del estado y de los programas sociales mejorar la focalización no para disminuir la sub-cobertura sino para aumentar la efectividad de los mismos. Hay un tema que hay que destacar; es estado o la otra palabra sería la ciudadanía por ahí va pero todos se sienten ciudadanos pero ahí nos preguntamos y quién hace de estado entonces. Ahí vemos que el sector por decir salud es el estado y sus representantes son los trabajadores de salud; es decir, el brazo ejecutor del estado. Sino que el problema que no hay una identificación del mismo o identifican con el gobierno de turno eso hay que romper aunque este año está denominado el “Año del Deber Ciudadano”, pero ni así creo que se va romper. Entonces identificamos a la población que representa el estado y que hace problemas en esta identificación entre estado y ciudadanía siento que hay una intencionalidad [...]. (Funcionario CARE- Perú - Lima)

Estos problemas de separación de partes son percibidos por la gestión de Toledo ante lo cual se propone desarrollar un proceso de diálogo para lograr un amplio consenso social y contribuir a la consolidación de la democracia. Para ello en julio de 2001, se consolida el “Acuerdo Nacional” donde se establecen las políticas de estado de largo plazo, que suman 30 políticas de Estado, 268 sub-políticas, 817 indicadores, 747 objetivos, en las áreas de democracia, equidad y justicia social, competitividad y transparencia en asuntos públicos, para ejecutarse durante los próximos 20 años. Fue institucionalizado a través del Decreto No.105-2002-PCM el 17 de octubre del 2002.( PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DEL PERU, 2002).

El “Acuerdo Nacional” debería de contribuir a la gobernabilidad democrática, consolidar la transición democrática, la legitimidad del sistema político creando una cultura de transparencia, diálogo y consenso, la reducción de la pobreza, elevando la competitividad del país, estableciendo la estabilidad requerida para lograr un desarrollo sostenible. La metodología aplicada para tal fin fue encargada al “Foro de Gobernabilidad” que coordinaba los 25 foros descentralizados y 3 foros temáticos de acuerdo a los tres temas centrales: la equidad y justicia social, la competitividad, institucionalidad y ética pública (realizaron más de 100 reuniones). La Secretaría Técnica estuvo a cargo de la asociación civil local “Transparencia”. En la primera etapa de trabajo dio como resultado la firma del “Acuerdo Nacional” el 22 de julio de 2002. La segunda etapa del diálogo (agosto 2002 a abril 2003) se enfocó en la institucionalización del Foro y el diseño de criterios para asegurar el cumplimiento de las políticas. En mayo de 2003, el foro comenzó a desarrollar y ejecutar activamente las políticas establecidas en el Acuerdo Nacional.

En la formulación de este documento participaron partidos políticos con representación parlamentaria como: Partido Aprista Peruano, Acción Popular, Perú Posible, Unidad Nacional, Frente Independiente Moralizador, Somos Perú y Unión por el Perú. Organizaciones civiles como la CGTP, CONFIEP, Sociedad Nacional de Industrias (SNI), Conferencia Episcopal Peruana, Concilio Nacional Evangélico del Perú, Coordinadora Nacional de Frentes Regionales, MCLCP. El gobierno representado por el Presidente de la República (quien lo presidió), el presidente del Consejo de Ministros y cinco Ministros de Estado (Defensa, Educación, Salud, Trabajo y Mujer y Desarrollo Social), representantes de los sectores privados, actores locales e internacionales, USAID y PNUD.

El “Acuerdo Nacional” trata el tema de seguridad alimentaria que es atendido en el acápite de la equidad social y la justicia social; específicamente, en la política 15: “Promoción de la seguridad alimentaria y nutrición”. (GOMEZ et al, 2004).

**“Décimo Quinta Política de Estado.-**Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutrición: Nos comprometemos a establecer una política de seguridad alimentaria que permita la disponibilidad y el acceso de la población a alimentos suficientes y de calidad, para garantizar una vida activa y saludable dentro de una concepción de desarrollo humano integral.

Con este objetivo el Estado: (a)alentará una producción de alimentos sostenible y diversificada, aumentando la productividad, luchando contra las plagas y conservando los recursos naturales, tendiendo a disminuir la dependencia de la importación de alimentos; (b)garantizará que los alimentos disponibles sean económicamente asequibles, apropiados y suficientes para satisfacer las necesidades de energía y



nutrientes de la población; (c)evitará que la importación de alimentos cambie los patrones de consumo saludable de la población, acentuando la dependencia alimentaria y afectando la producción nacional de alimentos básicos; [...] (e)aplicará, junto con los gobiernos locales y la sociedad organizada, controles de calidad y vigilancia sobre la producción, comercialización, almacenamiento y distribución de alimentos para consumo humano, que aseguren la idoneidad y condiciones sanitarias de los mismos; (f)garantizará el saneamiento básico; (g)promoverá la participación, organización y vigilancia de los consumidores, como ejercicio ciudadano democrático; (h)tomará medidas contra las amenazas a la seguridad alimentaria, como son las sequías, la desertificación, las plagas, la erosión de la diversidad biológica, la degradación de tierras y aguas, para lo que promoverá la rehabilitación de la tierra y la preservación de los germoplasmas;[...] (j) hará posible que las familias y las personas expuestas a la inseguridad alimentaria satisfagan sus necesidades alimenticias y nutricionales, y prestará asistencia a quienes no estén en condiciones de hacerlo; (k)aseguraré el acceso de alimentos y una adecuada nutrición, especialmente a los niños menores de cinco años y lactantes, mujeres gestantes y niños en etapa escolar, pobres, pobres extremos y vulnerables, así como familias en situación de pobreza o riesgo, promoviendo una amplia participación, vigilancia y autogestión de la sociedad civil organizada y de las familias beneficiarias; (l)desarrollará una política intersectorial participativa de seguridad alimentaria, con programas descentralizados que atiendan integralmente los problemas de desnutrición;[...] (n)otorgará complementos y suplementos alimentarios y nutricionales a los pobres extremos y vulnerables, (o)capacitará y educará a la población en temas de nutrición, salud, higiene, vigilancia nutricional y derechos ciudadanos, para lograr una alimentación adecuada; (p)incorporará contenidos de educación nutricional en los programas educativos; (q) recuperará y valorará los saludables saberes y hábitos nutricionales originales;[...] (s)promoverá la participación activa de las personas y grupos sociales superando prácticas de asistencialismo y paternalismo". (Acuerdo Nacional Julio del 2002)

Prácticamente todas las dimensiones de la seguridad alimentaria fueron consideradas en la política de estado referente a la seguridad alimentaria significando un aporte sustancial para la disminución de la inseguridad alimentaria que deberían concretizarse en programas y planes de acción.

A pesar del conflicto político y las crisis que afrontaba el país en esos momentos de la coyuntura política en que fue formulado el Acuerdo Nacional, los participantes en el foro temático de la equidad y justicia social donde se contempla la seguridad alimentaria opinan de la libertad de acción que tuvieron al desarrollar sus funciones:

Yo creo que en la administración de Toledo fue propicio para desarrollar la seguridad alimentaria como opinión personal y dentro del marco político social siguiendo esa lógica se ha avanzado mucho y los índices en realidad han permanecido estáticos que en realidad no debería de haber sucedido en algunos lugares hasta se ha aumentado el índice de desnutrición, en términos de formulación de políticas ha sido un buen escenario en términos de intelectos-fuerzas-poder a pesar que se ha tenido la oposición de los fujimoristas entonces fue un buen escenario para formular y para implementar las políticas de alimentación realmente si tu evalúas un poco este ha sido un contexto adecuado para que se hagan las cosas, ahora para esta formulación una pieza clave fue el acuerdo nacional nadie lo puede negar si realmente habido

conciliaciones han habido algunas más pequeñas enfrentaciones de posiciones dentro del contexto fuero-salud entre el contexto el colegio médico tuvieron iniciativas en realidad no habrían sido super-políticas nacionales; pero sí han sido iniciativas que han marcado algunos hitos en los departamentos y regiones. (Funcionario CENAN - Lima)

El problema de la desnutrición y la inseguridad alimentaria fue reconocido por varios gobiernos como se dijo anteriormente, no solamente los estamentos gubernamentales y la sociedad civil tienen interés en mejorar esta problemática, el problema que no se resuelve hasta el día de hoy son las responsabilidades que tienen que asumir cada uno de los sectores comprometidos en la seguridad alimentaria.

El “Acuerdo Nacional” sirvió como espacio de diálogo abierto y la formación de consensos entre las distintas instituciones políticas y representantes de la sociedad civil. Fue el espacio también para la negociación y reconocimiento de la problemática alimentaria, orientación que tiene también el siguiente entrevistado:

Bueno, podría hablarte de las acciones que se desarrollaron hasta la conformación de la estructura de las políticas nacionales de seguridad alimentaria; al respecto en el acuerdo nacional yo sí estuve en esta mesa de concertación para salud y nutrición de las 30 políticas nacionales cuatro en realidad si tú la ves un poco de alguna u otra forma se relaciona la seguridad alimentaria[...] ¿qué significa eso? pienso que eso muestra que un 15% de políticas nacionales están orientados al problema alimentario, aquí realmente los partidos políticos se dan cuenta que pueden hacer algo[...] en la alimentación y nutrición[...]. (Funcionario CENAN - Lima).

Podemos observar aquí el estilo de hacer política característica de los gobernantes donde la coyuntura política no está a su favor, tomando como recursos para elevar su legitimidad el tratamiento de los grandes problemas y demandas sociales.

### **5.1.2. Momento decisorio del proceso de formulación de las políticas de seguridad alimentaria:**

El 13 de noviembre del año 2002, el gobierno peruano creó la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria según DS No. 118-2002-PCM que fue presidida por la Presidencia del Consejo de Ministros e integrada por el Ministro de Agricultura, el Ministro de Comercio Exterior y Turismo, el Ministro de Educación, la Ministra de la Mujer y Desarrollo Social, el Ministro de la Producción, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Salud, el Ministro de Trabajo y Promoción del

Empleo y el Presidente de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza. Su objetivo era llevar a la práctica lo señalado en la “Carta de Política Social” y en el “Acuerdo Nacional”. Estaba encargada de coordinar, articular, evaluar y priorizar las políticas y las medidas sectoriales orientadas a garantizar la seguridad alimentaria de la población y, en particular, de los grupos vulnerables y aquéllos en extrema pobreza. Asimismo esta comisión debería formular de manera concertada y participativa la “Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria” de mediano y largo plazo.

Según DS No. 139-2002-PCM del 24 de diciembre del 2002 se crea el Comité Técnico que es el órgano operativo y deliberativo de la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria<sup>3</sup> y que fue presidido por la Secretaria Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) de la Presidencia del Consejo de Ministros, la Secretaría Técnica del Comité Técnico recayó en el Ministerio de Agricultura.

Este Comité Técnico luego de varios años de trabajo impulsado por diversas instituciones públicas, privadas, de la sociedad civil y en especial la participación de asesoría permanente por parte de la FAO a través del Ministerio de Agricultura que se materializó a través del Proyecto de Cooperación Técnica de la FAO TCP/RLA/2909, “Estrategias e Instrumentos para Mejorar la Seguridad Alimentaria en la Región Andina” (FAO, 2004), presenta el mes de Junio del 2004 la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004 -2015 que fue aprobada mediante Decreto Supremo N° 066-2004-PCM (EL PERUANO, 2004) prácticamente es aquí donde se establecen históricamente los principios de la política alimentaria del país.

“La Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria”<sup>4</sup> (ENSA) fue redactado considerando los enfoques de “derechos humanos”, “gestión social de riesgos” y la

---

<sup>3</sup> La Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria estuvo conformado por los siguientes miembros titulares: Presidente del Consejo de Ministros quien presidía, Ministro de Agricultura, Ministro de Comercio Exterior y Turismo, Ministro de Educación, Ministra de la Mujer y Desarrollo Social, Ministro de Producción, Ministro de Relaciones Exteriores, Ministro de Salud, Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo, Presidente de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza.

<sup>4</sup> Organizaciones que participaron en la formulación de la Estrategia Nacional Alimentaria: Secretaria Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales CIAS, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO, Programa Nacional de Asistencia Alimentaria, PRONAA, Fondo de Compensación y Desarrollo Social FONCODES, Instituto Nacional de Salud INS, Dirección General de Salud Ambiental del Ministerio de Salud DIGESA, Oficina General de Planificación Agraria del Ministerio de Agricultura, Dirección General de Información Agraria del Ministerio de Agricultura, Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos PRONAMACHCS, Instituto Tecnológico Pesquero ITP, Dirección Nacional de Industrias del Ministerio de la Producción, Vice-Ministerio de Comercio Exterior, Ministerio de Relaciones Exteriores,

prevención de la desnutrición, incrementando las capacidades sociales y productivas, desarrollando una cultura alimentaria nacional y fomentando la oferta de alimentos nacionales. En este documento es importante destacar la visión, la misión, objetivo general, metas y ejes estratégicos que se describen de la siguiente manera:

**“Visión:** Al 2015, toda la población del país satisface adecuadamente sus necesidades alimentarias y nutricionales básicas mediante el acceso, consumo y aprovechamiento de alimentos de calidad, provenientes de una oferta estable, competitiva y preferentemente nacional, contribuyendo a una mejora de su calidad de vida, la capacidad productiva y social del país.

**Misión:** Brindar mejores condiciones para mejorar la disponibilidad, acceso, uso y estabilidad de alimentos para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de la población peruana, priorizando los grupos vulnerables y en pobreza extrema y contribuyendo con la soberanía alimentaria del país.

**Objetivo General:** Prevenir los riesgos de deficiencias nutricionales y reducir los niveles de malnutrición, en especial en las familias con niños y niñas menores de cinco años y gestantes, y en aquellas en situación de mayor vulnerabilidad; promoviendo prácticas saludables de consumo alimentario e higiene, y asegurando una oferta sostenible y competitiva de alimentos de origen nacional.

**Metas del objetivo general:** (i) reducción de la desnutrición crónica en niños menores de cinco años de 25 a 15%., cerrando las brechas urbano- rural y (ii) reducción de la deficiencia de micronutrientes prioritariamente anemia en menores de 36 meses y en mujeres gestantes de 68% y 50% respectivamente, a menos del 20% en ambos grupos.”

**Ejes Estratégicos:** 1. Protección Social de los Grupos Vulnerables...2. Competitividad de la Oferta Alimentaria Nacional...3. Fortalecimiento de capacidades para el manejo, de riesgos en seguridad alimentaria a nivel local, regional y nacional...4. Marco Institucional a nivel local, regional y nacional para modernizar la gestión en seguridad alimentaria...”(EL PERUANO, Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015, 2004).

Ya en el 2004 el presidente de la república Alejandro Toledo presenta la Hoja de Ruta 2004-2006 en la que presenta las propuestas de corto plazo del Acuerdo Nacional (TOLEDO, 2004) y que fue un instrumento de fiscalización respecto de los objetivos que debería cumplir el gobierno. Es importante porque los planteamientos que se consignan en este documento fueron logrados por consenso, refiriéndose de esta manera:

“Al juramentar el gabinete en funciones (16-02-04), dejamos constancia de la necesidad de contar con una Hoja de Ruta para la segunda mitad de nuestro mandato; un instrumento que permita ejecutar con mayor detalle y en plazos definidos las grandes líneas de acción de nuestro Plan de Gobierno [...] La Hoja de Ruta 2004-

2006 ha sido notablemente enriquecida con el aporte del Acuerdo Nacional [...] En el terreno de la política social, traduce el nuevo impulso en que estamos empeñados para atender más eficazmente las demandas de Salud,[...]" (TOLEDO, 2004)

Al señalar este documento hacemos referencia porque en él también se encuentra las prioridades sociales estipuladas en el Acuerdo Nacional, (PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, 2004-2006) ratificadas en la hoja de ruta 2004-2006 y que al presentar el avance de los compromisos concernientes a la seguridad alimentaria se tiene lo siguiente:

“**COMPROMISO 125:** Optimizar la política social reduciendo las ineficiencias del gasto social mediante su desburocratización, descentralización, integración, fusión y otros mecanismos, en las tres áreas de acción: desarrollo de capacidades humanas infraestructura y protección social[...] **AVANCE A DICIEMBRE DEL 2004:**1) Plan Nacional de Superación de La Pobreza 2004 – 2006 (D.S. N° 064 -2004-PCM, 8.9.2004), Estrategia Nacional de Desarrollo Rural (D.S. N° 065-2004-PCM, 8.9.2004) y Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004 – 2015 (D.S. N° 066-2004-PCM, 2.9.2004) [...]” (PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, Hoja de ruta: avances más significativos 2004-2006)

Todo este itinerario en el proceso decisorio que fue desarrollado en el transcurso de dos años después de la presentación del Acuerdo Nacional hasta llegar a conformación del documento de la estrategia nacional de seguridad alimentaria es también corroborado por la siguiente entrevista:

El año 2001 cuando el gobierno de transición asume compromisos internacionales entonces surge con más de fuerza el tema de los objetivos del milenio. El primer objetivo justamente que tiene que ver con lucha contra la pobreza y el hambre y tiene como indicador la disminución de la desnutrición crónica frente a eso surge como política nacional en el Acuerdo Nacional en el decimoquinto acuerdo surge el tema de seguridad alimentaria luego se formula algunas políticas [...] en el año 2004 se aprueba el Decreto Supremo 66-2004 de la PCM que aprueba un dispositivo que viene a llamarse la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria paralelo a esto se trabaja la Estrategia Nacional de Superación a la Pobreza, Estrategia de Competitividad, que están relacionadas con nuestro tema sin embargo como que las cosas quedan ahí y no avanzan, todo esto dentro de un marco nacional en la década pasada[...].(Funcionario CARE- Perú - Lima)

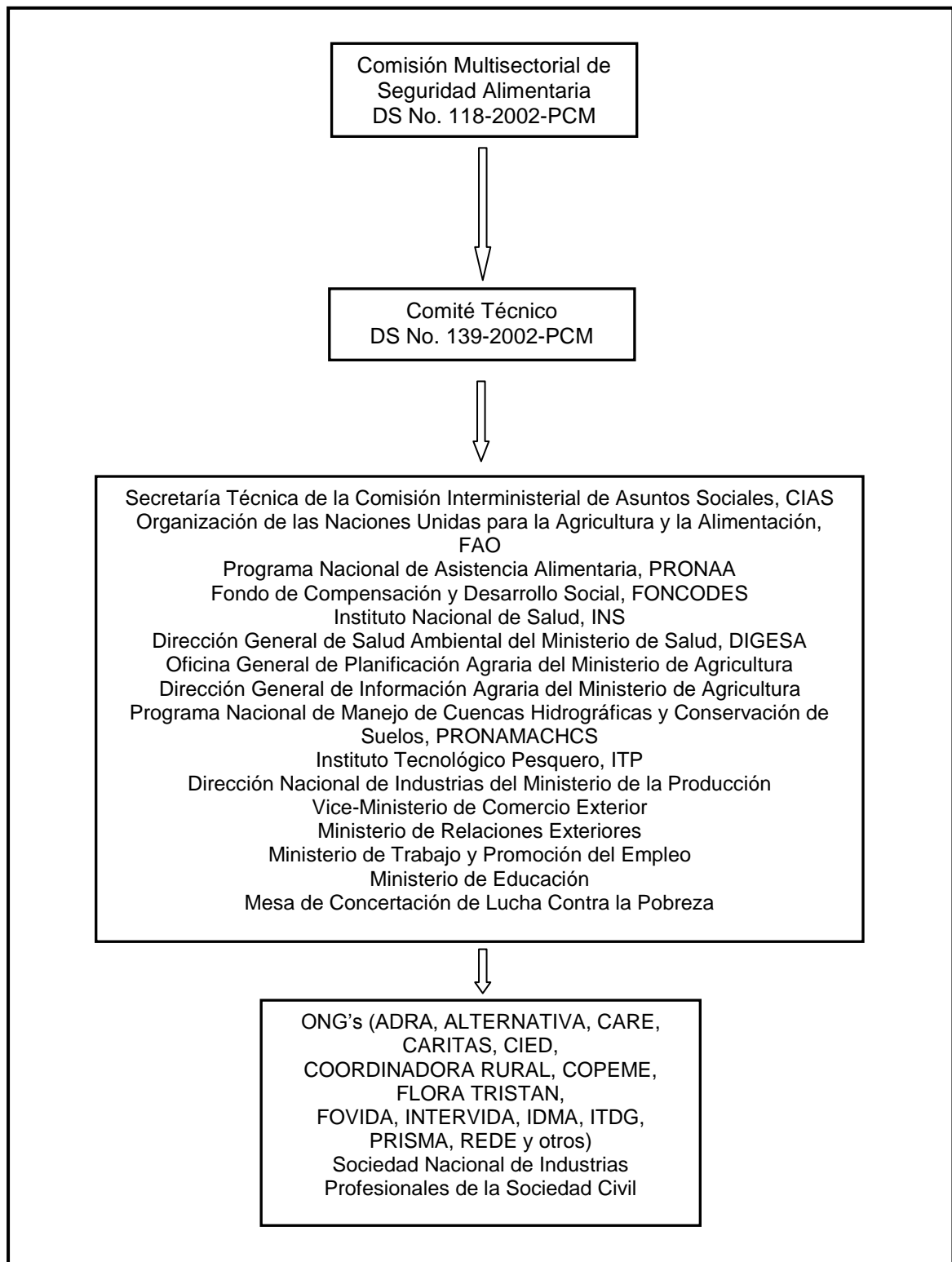
Las comisiones multisectoriales promovidas por la Presidencia del Consejo de Ministros formulan también la Estrategia de Desarrollo Rural y la Estrategia Nacional de Superación de la Pobreza deberían de articularse con la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria para hacer frente a los problemas de extrema pobreza en los ámbitos rurales.

El ambiente que se vivió en el proceso decisorio fue participativo. En él se determinaron consensos y la participación amplia incluso de actores externos como así se denota en la siguiente entrevista:

Yo puedo decir que ha sido una combinación de técnica, democracia y participativo, [...] En la parte de la estrategia disminuyó un poco como te dije por las consultas con todos los sectores recordemos que esta estrategia fue la construcción multisectorial [...] en fin la participación fue mayor no tenemos un registro muy detallado, entonces fue participativo combino también con un equipo central [...] y la ayuda externa de la FAO nos reuníamos [...] yo diría que ha sido un proceso participativo sin perder el aporte técnico[...]. (Funcionario CARE- Perú - Lima)

Es posible que las instituciones que no fueron contempladas en estas comisiones multisectoriales como los líderes de los “comedores populares” y los “vasos de leche” podrían haber enriquecido el debate de la ENSA queda la pregunta ¿Por qué no fueron convocados estos representantes nacionales de los programas de asistencia alimentaria?

**Cuadro N° 4: Organizaciones a nivel nacional que participaron en la formulación de la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria**



**Fuente:** Rosario Gómez, Karlos La Serna y María Inés Sánchez, "Propuesta de estrategia e instrumentos para mejorar la seguridad alimentaria en el Perú"

### 5.1.3. Los actores u organizaciones políticas:

#### 5.1.3.1. Actores u organizaciones gubernamentales:

El estado debe de garantizar los derechos ciudadanos de las personas en materia de salud, alimentación, educación, empleo, vivienda; lo que podría resumirse sobre las condiciones de reproducción de la vida de las personas en la sociedad.

Este estado es altamente centralizado, sin presencia en el ámbito rural (donde se concentran los mayores niveles de pobreza), con bajos niveles de eficiencia (pobre calificación, desorden, superposición de funciones), con altos niveles de corrupción y escasos índices de credibilidad (MCLCP, 2007)

En este contexto se inicia el gobierno de Alejandro Toledo. Su objetivo era construir espacios de diálogo con el fin de disminuir esta crisis de representatividad y gobernabilidad que pasaba su gobierno agravado aún por la fragilidad de representación en el congreso. Los 120 escaños fueron repartidos en una pluralidad de partidos sin conceder al partido de Toledo una mayoría absoluta, apelando a las alianzas y coaliciones políticas desde el primer día de gobierno (PRADA *et al*, 2002). Para mejorar su legitimidad recurre a instancias de diálogo y negociación como el “Acuerdo Nacional” y la “Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza”. Aquí se plantea el proceso de la descentralización y la regionalización que se expresa en el “Acuerdo Nacional”, en la política de estado número 8: Descentralización política, económica y administrativa en respaldo de un desarrollo integrado y sostenible en el Perú:

“Nos comprometemos a desarrollar una integral descentralización política, económica y administrativa, transfiriendo progresivamente competencias y recursos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales con el fin de eliminar el centralismo. Construiremos un sistema de autonomías políticas, económicas y administrativas, basado en la aplicación del principio de subsidiariedad y complementariedad entre los niveles de gobierno nacional, regional y local del estado, con el fin de fortalecer estos últimos y propiciar el crecimiento de sus economías”. (Acuerdo Nacional. Julio 2002).

Bajo la descentralización se produce la transferencia de programas sociales a los gobiernos locales. En la primera etapa que se inicia en 2003 los programas transferidos son:- Los programas de complementación alimentaria (de PRONAA); - Proyectos de infraestructura social y productiva (de FONCODES); - El programa



Provías Rural para el mantenimiento rutinario de los caminos vecinales. Aun quedarían fuera del proceso los programas nutricionales que está a cargo del (PRONAA), (MCLCP, 2007).

Siguiendo esta misma lógica de trabajo de parte del gobierno de Toledo que favorecía la rápida negociación por la falta de fuerza partidaria. Se abren los Consejos Nacionales, que son espacios de diálogo en diversas áreas de política. Así para el año 2002 se constituyó el Consejo Nacional de Salud (CNS), donde se trabaja también las políticas de alimentación -nutrición. La otra experiencia destacable de participación y concertación entre el estado y la sociedad civil ha sido el desempeño de diversas comisiones multisectoriales creadas con el objeto de definir orientaciones y estrategias para enfrentar problemas sociales o económicos de vital importancia para la lucha contra la pobreza. Es el caso de la “Comisión Multisectorial para elaborar la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria” (ENSA).

Después del periodo de gobierno de Fujimori donde la participación ciudadana fue limitada los funcionarios que trabajan la ENSA manifiestan optimismo por el trabajo realizado en un ambiente de dialogo y consensos:

[...] Fue año y medio de trabajo, en el primer año ¡si tu hubieras visto! [...] el tiempo fue corto no habíamos considerado la participación masiva de la gente [...] creo que estas políticas de alimentación aun es insuficiente aunque es importante el documento que está ahí como testimonio y como recordatorio de lo que se hizo sin embargo mucho más importante es el proceso de planificación es un proceso de ínter- aprendizaje, es el proceso de una creación colectiva de una visión de una participación [...]cuando empezamos fue con el grupo técnico con ideas encontradas con mucha tensión pero a medida que pasaba el tiempo la cosa estaba cada vez mas y mas clara [...] esto más que dinero necesita voluntad política, capacidad técnica esto es el reto [...] el tema es resolver capacidades técnicas nunca se termina de aprender [...] también se encuentre caminos mas prácticos para viabilizar la propuesta. (Funcionario CARE- Perú - Lima)

Se destaca aquí el proceso de la planificación participativa como proceso dinámico e inter actuante, en esta creación del ENSA fue importante la negociación con las diferentes fuerzas políticas para crear los consensos; llamando a la voluntad política de los gobernantes.

### **a) Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza<sup>5</sup>**

Iniciado el año del 2001 en el periodo de gobierno de Valentín Paniagua. Se constituye esta organización con una vasta red nacional, como espacios de encuentro y concertación en la definición de políticas públicas y planes de desarrollo (MCLCP, 2007). En el 2002 la Secretaría del Acuerdo Nacional pide a la Mesa que organice los foros regionales para debatir las políticas de estado propuestas por ésta, así la MCLCP organiza e impulsa 23 foros descentralizados. (AYIN, 2005). Con relación al proceso político sus representantes manifiestan:

“La Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza fue creada en enero de 2001, durante el Gobierno de Transición del presidente Paniagua, como un espacio de diálogo y acuerdo entre el estado y la sociedad civil [...], el centro de atención de la Mesa y de su enfoque ha sido —y es— la persona y su aspiración a un desarrollo integral. Es indispensable entender que la concertación de voluntades de los diferentes integrantes de la sociedad peruana para conseguir resultados en la lucha contra la pobreza solo será posible si está animada por una profunda convicción ética en el valor de cada ser humano, en su dignidad y en el derecho y la obligación de ejercer su ciudadanía [...] Desde su nacimiento, la Mesa apostó a una presencia nacional y descentralizada. Las 26 mesas regionales, 122 provinciales y 372 distritales han permitido promover canales de participación e involucramiento entre muy diversos actores, desde sus propias realidades locales, para impulsar el desarrollo regional y local, articular propuestas concertadas y generar una mayor comunicación entre el estado —en sus diversos niveles— y la ciudadanía[...]” (AYIN, Gastón Garatea Yori Presidente de la MCLCP, 2005).

También la MCLCP apoyó a los grupos de trabajo encargados del diseño de políticas como: La Estrategia de Superación de la Pobreza, de Desarrollo Rural, de Seguridad Alimentaria; Educación para Todos; Planes Regionales de Acción por la Infancia, de Salud, de Educación y de Seguridad Alimentaria; entre otros (MCLCP, 2007)

Con respecto a las políticas de seguridad alimentaria la MCLCP propone que disminuyendo la pobreza se podría disminuir la desnutrición crónica; y relaciona ésta de manera contundente exponiendo lo siguiente:

---

<sup>5</sup> La Mesa de Concertación para la lucha contra la pobreza es una organización perteneciente al estado, encargada de emprender acciones inmediatas de alcance nacional para el mayor aprovechamiento de los recursos del Estado, de la cooperación técnica y del sector privado, dirigidos a las diversas acciones que comprende la lucha contra la pobreza. Fue reconocida a través del DS. N° 001-2001-PROMUDEH siendo complementada para su funcionamiento con el DECRETO SUPREMO N° 014-2001-PROMUDEH emitido el 6 de Julio del 2001 en el periodo de gobierno de Valentín Paniagua Corazao

“En su VI Encuentro Nacional, la MCLCP definió la pobreza como una situación injusta que produce la exclusión de las oportunidades para desempeñarse en la vida según las potencialidades humanas y la vocación de las personas y, en general, la exclusión de maneras de vivir consideradas valiosas por la sociedad y por los individuos. Asimismo, se identificaron los siguientes aspectos básicos en los que se expresa la pobreza: Malas condiciones básicas de vida que exponen a las personas a la desnutrición, a diversas discapacidades y a la inseguridad afectiva, menguando su autoestima y desarrollo personal” (MCLCP. Futuro sin pobreza: Balance de la lucha contra la pobreza y propuestas, 2007)

Pareciera un discurso alineado a los conceptos que manejan los organismos internacionales de financiamiento en su conceptualización de pobreza, exclusión social, desarrollo de oportunidades lo que podría sugerir el papel preponderante del direccionamiento de las políticas sociales de estos organismos financieros en el país.

Ya a inicios del 2006, la MCLCP se incorporó a la “Iniciativa contra la Desnutrición Infantil”, impulsada por diez ONG y agencias cooperantes, logrando que todos los candidatos presidenciales se comprometieran a reducir el 5% la desnutrición en los próximos cinco años. Integran este Grupo de Iniciativa ADRA-Perú, CARE, CARITAS, FAO, la MCLCP, la Organización Panamericana de la Salud (OPS), PRISMA, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), UNICEF y USAID-Perú.

Por todas estas acciones lideradas con el fin de problematizar la inseguridad alimentaria y siendo un motor de participación en la inclusión de la agenda gubernamental complementariamente la construcción del ENSA es que se está considerando como emprendedor político<sup>6</sup>

### **5.1.3.2. Los actores u organizaciones no gubernamentales:**

#### **a) Los partidos políticos:**

Habiendo transcurrido la etapa de la sumisión y prácticamente el desaparecimiento de los partidos políticos en la escena política nacional producto de las argucias del gobierno de Fujimori y estando constituido el parlamento del año 2001 sin mayoría absoluta con representaciones fragmentadas dado a la pluralidad de partidos

---

<sup>6</sup> De acuerdo a la revisión documental se identifico a los emprendedores políticos basados principalmente en el momento decisivo (formulación del ENSA).

políticos en el congreso, la acción de estos frente al problema alimentario fue ocasional.

Producto de esto es que hasta el momento en el Perú no se tiene una ley que dé cuenta del derecho a la alimentación y la “Estrategia de Seguridad Alimentaria” solo se apoya en un decreto supremo sin tener el respaldo de Ley. Sin embargo podemos rescatar el proyecto de ley “Derecho a una Alimentación Adecuada”, bajo el sustento que dicha ley es necesaria porque permite definir de manera clara las responsabilidades que a los órganos del estado y a la ciudadanía corresponden dar para el logro de este derecho fundamental, lo que permitirá dar estabilidad y reforzar la política de seguridad alimentaria nacional. Este proyecto de ley que aún no está aprobado, fue presentado por el grupo político de Unidad Nacional, recibiendo apoyo de la FAO quien encargó el sustento y elaboración a la ONG Comisión Andina de Justicia, que trabajó de manera estrecha con las personas que anteriormente conformaban la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria.( CAVASSA et al, 2007)

Debido a los problemas expuestos líneas arriba los partidos políticos disminuyeron su protagonismo respecto al liderazgo y la capacidad técnica sobre las propuestas de políticas de seguridad alimentaria; esto se correlaciona con la siguiente entrevista:

[...] ¿Qué tienes ahora de políticos? tienes algunos muy nuevos, viejos y muy viejos entonces si tú haces un mapeo de las fuerzas políticas del país los muy nuevos podrían ser UPP partido nacionalista. Los viejos son los de Lourdes, de Acción Popular; es decir, todos los que son de derecha extrema y los muy viejos porque sus cuadros son muy viejos, es que no renovaron cuadros son los del partido APRISTA entonces así en este momento también vas a ver las políticas en salud[...], en nutrición, los muy nuevos no tienen idea. Entonces lo que tú les dejes te lo van a comprar; es el problema de la experiencia social, los muy viejos no han renovado cuadros entonces se manejan con la misma historia de los 70' o los 80s. los intermedios son neoliberales, muy neoliberales algunos [...] entonces te das cuenta que los grupos son muy dispersos, no tienen realmente un norte entre ellos ¿qué va a pasar en el país de aquí a cinco años? si tu haces el análisis ahora de las políticas de alimentación y nutrición y después haces el estudio de dos tres o cinco años te vas a dar cuenta que efectivamente en los próximos años la desnutrición puede reducir hasta el 50% porque han habido políticas nuevas, algunas muy nuevas pero funcionales pero como hay decisión política funciona, en el otro lado donde estén los Apristas y donde estén algunos de UPP que no son tan progresistas es posible que se mantenga la misma lógica de que en los programas ellos dirían no tenemos mucha plata y no hacemos mucho [...]. En el otro lado las políticas de alimentación van a ser tan neoliberales que van a funcionar porque están acompañadas de corredores económicos y otras características del mercado libre,[...] o van a fomentar más la

brecha de la desnutrición, éstas son las tres ideas o presagios si quieres tomarlo así en los próximos cinco años. (Funcionario CENAN - Lima)

Debido a las concepciones tradicionalistas de la seguridad alimentaria por parte de las fuerzas políticas que gobernaron, el tratamiento de la inseguridad alimentaria a través de políticas de seguridad alimentaria no tendrían dirección clara para solucionar esta problemática; existiendo confusión en la aplicación de planes, estrategias.

#### **b) Las organizaciones de grupos de empresarios:**

En la firma del foro del “Acuerdo Nacional” la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas – CONFIEP representó al empresariado nacional ejerciendo alto liderazgo. En la formulación de las políticas públicas de estado planteó el crecimiento económico bajo condiciones de la inversión privada y la generación de empleo como medidas fundamentales para la reducción de la pobreza; a la vez que está trabajando el tema de la responsabilidad social empresarial aludiendo de alguna manera a la problemática alimentaria.

#### **c) Los gremios de trabajadores:**

La CGTP interviene activamente en el “Acuerdo Nacional”, habiéndose incorporado a la representación de empresarios a este foro. Tenía que convocarse al contrapeso de representación social que recayó esto en la Central General de Trabajadores del Perú (CGTP) fundada por el Amauta José Carlos Mariátegui. Aún muestran fragilidades en su base estructural por las nuevas formas de relación con el patronato de las empresas y sin negociaciones colectivas pero luego este movimiento sindical muestra mayor presencia y capacidad de convocatoria y movilización. Con respecto al problema alimentario tienen un posicionamiento claro con respecto a la soberanía alimentaria y a los problemas del agro; así en el informe a la Asamblea Nacional de Delegados de la CGTP realizada en Lima el 12 de mayo de 2006 (CGTP, 2006) se rescata lo siguiente:

“En este tema entregamos un documento elaborado por la Confederación Campesina del Perú, que plantea fundamentalmente considerar al agro como un factor estratégico de seguridad alimentaria”.(CGTP, 2006)

La CGTP coordina sus acciones reivindicativas con otras organizaciones sociales como la representación campesina que desempeña un papel importante en la seguridad alimentaria, esta organización realiza movilizaciones sociales con el fin de conseguir facilidades en los créditos agropecuarios, la disponibilidad del agua, teniendo como objetivo ejercer la soberanía alimentaria del país

**d) Organizaciones sociales de base “los comedores populares”:**

Particularmente estas organizaciones están lideradas por mujeres o madres de familia y crecieron significativamente haciéndose visibles en la escena pública, sobre todo en el terreno alimentario. En el caso de las organizaciones de comedores populares y clubes de madres se observa dinamismo y liderazgo en la ejecución de estos programas alimentarios, así como en la transferencia de los programas de complementación alimentaria a los gobiernos locales, el seguimiento y fiscalización local de éstos. Ya en la formulación de las políticas de seguridad alimentaria sea en el Acuerdo Nacional o el espacio de debate del ENSA estas organizaciones no tienen representación o no son “invitadas”.

Ese espacio de dialogo fue duramente criticado por la selección de los representantes de las fuerzas políticas lo que colocó en duda los productos alcanzados por este foro, en esa coyuntura política los representantes de estas organizaciones tenían algún vínculo con el gobierno saliente de Fujimori lo que provocaría alguna incomodidad en su convocatoria.

**e) Las ONG:**

En el Perú, las organizaciones no gubernamentales son bastante numerosas, así como heterogéneas y diversas. Participan activamente en la formulación de las políticas de seguridad alimentaria y el ENSA. Estas instituciones impulsaron cambios en los mecanismos de ayuda al Perú, a través de la promoción de la superación de los esquemas de donación de alimentos importados, por acciones destinadas al combate de los efectos de la pobreza, a la generación de empleo y a la mejora de la producción de alimentos. Son diversas las ONG que ejecutan programas y proyectos de seguridad alimentaria: Cáritas del Perú; la Cooperativa Americana de Remesas al

Exterior (CARE); el Proyecto en Informática, Salud, Medicina y Agricultura (PRISMA); la Agencia Adventista para el Desarrollo y Recursos Asistenciales (ADRA) (SALSEDO, 2005) entre otras.

#### **f) La Iglesia:**

En el Perú la Iglesia orientó sus acciones no sólo a la evangelización sino promovió acciones para superar la pobreza, la defensa de los derechos humanos, de la educación, salud y sobre la seguridad alimentaria, participó en el “Acuerdo Nacional” con posicionamientos políticos ya que incorporaban propuestas e iniciativas respecto a la alimentación. Estuvo representada por la Conferencia Episcopal Peruana; pero también el Concilio Nacional Evangélico fue contraparte a la Iglesia Cristiana en este foro (REMY, 2007).

#### **5.1.3.3. Actores u organizaciones internacionales**

La cooperación externa ha tenido influencia en el diseño, financiación y aplicación de programas de asistencia alimentaria y está conformada por una variedad de actores (bilaterales como multilaterales), modalidades de cooperación, énfasis estratégicos y zonas de intervención. Entre las principales fuentes cooperantes destacan la Comisión Europea, el Programa Mundial de Alimentos, la Organización de la Naciones Unidas para la Alimentación (FAO) y la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID).

Las instituciones financieras internacionales y los bancos multilaterales de desarrollo se centran sobre todo en el financiamiento a gran escala de proyectos sociales, productivos y de infraestructura. En el caso de seguridad alimentaria ofrecen asesoría y financiamiento poniendo condiciones relacionadas a la estabilidad económica. Tenemos al Banco Mundial como fuente cooperante importante.

Respecto a las relaciones del Banco Mundial con el país en la asesoría y el financiamiento de políticas de seguridad alimentaria podemos rescatar lo siguiente de la entrevista:

[...] ahora se tiene relaciones interesantes con el Banco Mundial y se está tratando en este momento en incidir sobre las políticas alimentarias enfatizando en los préstamos que hace el Banco Mundial al Gobierno Peruano para que dentro de los condicionamientos se considere estos de la desnutrición crónica y las políticas de

seguridad alimentaria [...] claro que estos organismos tienen su papel [...].  
(Funcionario CARE- Perú - Lima)

Los organismos internacionales financieros proponen políticas que debe de asumir el estado peruano que son condiciones para seguir obteniendo prestamos que al final seguirán incrementando la deuda externa, en materia de seguridad alimentaria estas políticas serian complementarias a sus objetivos principales.

Este aporte de la cooperación externa a la Seguridad Alimentaria ha sido históricamente significativo hacia 1998, el 12% de los recursos gastados en apoyo alimentario provenían de la cooperación internacional. Para la década de 1990, los principios de la estrategia europea variaron por el reconocimiento de la estrecha relación entre la pobreza y el estancamiento agrario inducido por la competencia de los alimentos donados.

El papel desempeñado por la FAO debe de destacarse, durante las décadas de 1970 y 1980. Brindó asesoramiento y asistencia técnica al gobierno en proyectos de inversión, promovió proyectos de información y capacitación, gestión, manejo y educación forestal, desarrollo agroindustrial, manejo post-cosecha y planificación rural, entre otros; y en la década de 1990, sus acciones pretendieron contribuir a la erradicación de la pobreza y la disminución de la desnutrición a través de planes y programas de apoyo a la agricultura campesina, a la mujer del ámbito rural y a la protección del medio ambiente. (SALSEDO, 2005). En la conformación de la ENSA brindó asesoría a través del Ministerio de Agricultura, y se materializa a través del Proyecto de Cooperación Técnica de la FAO TCP/RLA/2909, "Estrategias e Instrumentos para Mejorar la Seguridad Alimentaria en la Región Andina". Estas acciones desarrolladas por este organismo determinan la consideración de emprendedor político



## **SEGUNDA SECCIÓN:**

### **5.2.- El proceso de formulación de la política de seguridad alimentaria a nivel regional**

#### **5.2.1. Momento pre-decisorio del proceso de formulación de la política de seguridad alimentaria:**

##### **5.2.1.1. Reconocimiento del problema.**

Uno de los problemas que denotan la precariedad del bienestar social es la pobreza y la extrema pobreza que caracterizan al departamento de Puno y que se relacionan directamente con la desnutrición y el hambre. Para el año 2003 era el tercer departamento más pobre del país: del total de sus habitantes, 77,8% son pobres; 47,3%, pobres extremos; 30,5%, pobres no extremos y 22% no pobres. El mayor número de personas pobres se encuentran en el sector rural. (MCLCP Región Puno, 2007)

En el documento producido por la MCLCP al efectuar el análisis de la realidad nacional y regional producto de un taller regional promovido por esta instancia de diálogo podemos rescatar lo siguiente:

“Se mantienen altos niveles de pobreza y desempleo. La informalidad sigue creciendo; según el Ministerio de Trabajo, dos tercios de la población económicamente activa se encuentran en esa condición. Una de las causas principales de que la pobreza aparezca como una cifra incólume se debe a la pérdida de productividad de nuestra economía. El PBI per cápita es similar al observado en 1969”.(MCLCP- PUNO,2007)

Proponen cambios que se podrían resumir de la siguiente manera:

“Desarrollar un modelo económico más realista de la economía peruana, democrático y sostenible, que garantice el crecimiento económico, la equidad social y la sostenibilidad ambiental [...] Garantizar la seguridad alimentaria de todos, así como la seguridad hídrica y energética”. (MCLCP- PUNO, 2007)

La correlación de la pobreza y el hambre es remarcada en la comprensión de la seguridad alimentaria relacionándolo con el problema de tenencia de tierras, el crédito agropecuario, la educación, la crisis económica-social de la década del 90'; como así rescatamos en la siguiente entrevista:

[...] teníamos una preocupación respecto a la problemática de seguridad alimentaria[...] un tema primordial es el tema de la desnutrición crónica en los niños [...] Yo personalmente empecé articular esfuerzos con otras instituciones para ver el problema de la tierra, la seguridad alimentaria, crédito, educación y fortalecimiento de organizaciones sociales, esto se da en un contexto en que la pobreza se agudiza en los años 2000; luego tenemos un periodo de crisis de gobernabilidad con el Ing. Fujimori posteriormente entramos en un periodo de gobierno de transición de gobierno con Paniagua es entonces donde se crea la mesa de concertación de lucha contra la pobreza [...] una de nuestras preocupaciones dentro de la mesa es la pobreza que en el caso de Puno alcanza al 76% de la población, estando el 46% de la población en extrema pobreza[...] en el tema de la alimentación al año 2002 teníamos una alta tasa de desnutrición[...] esto se acentuaba en comunidades campesinas [...] entonces empezamos a plantear dentro de nuestro trabajo la preocupación por la alimentación, inicialmente nos pusimos a promover mesas temáticas respecto a la desnutrición, hicimos varias reuniones en realidad para cubrir esta fase es decir escuchar a las instituciones públicas y privadas para saber, ¿en donde estaban?, ¿que estaban haciendo?, ¿cuál era el problema que habían encontrado? y ¿cómo estaban enfrentando? entonces casi la mayoría de las instituciones en término general nos decían que estaban haciendo bien las cosas...Nos preguntábamos ¿si todo eso estamos haciendo bien? ¿Por qué tenemos tanta desnutrición? ¿Qué está pasando? [...]. (Funcionario MCLCP - PUNO)

Puno también presenta fenómenos naturales como las heladas, sequías y nevadas que afectan las estructuras socio-económicas. Éstas han sido explicadas como cíclicas en relación al tiempo en que se presentan. Rescatamos del año 1983 las declaraciones del Monseñor Jesús Calderón, Obispo de Puno momento en que se producía la profunda crisis del agro por la prolongada sequía:

“El gobierno en los primeros meses del año declaró zona de emergencia el departamento de Puno pero sólo fue una declaración formal. Hemos tenido que esperar mucho para que llegue algo en efectivo en cuanto a financiación para abrir los pozos, hacer trabajos comunales, abrir fuentes de trabajo y también adquirir alimentos para el reparto metódico. Este año desgraciadamente se perdió la cosecha no quedó pasto para los animales, se tuvo que vender a bajo precio y habido una gran despoblación en cuanto al ganado” (ANC, 1983)

En la misma publicación cuando se le hace la entrevista a la Directora del taller de Educación y Capacitación e Investigación Rural Andina (TECIRA) Rosario Bernardini ante la sequía que vivía Puno, ella declara lo siguiente:

“La situación que está viviendo Puno es realmente catastrófica...en el sentido que se está destruyendo las bases materiales de la economía campesina [...] basada fundamentalmente en la agricultura, la ganadería; y en Puno más del 70% de la población es campesina [...] esta es una de las sequias más fuertes que se ha vivido en el presente siglo. Por conversaciones tenidas con los ancianos podemos darnos cuenta que las sequias en Puno se han venido dando en lapsos más o menos de 20 años [...] el campesino vive tenso, preocupado [...] de los 100 distritos que tiene Puno 96 han sido afectados por la sequía [...] es triste admitirlo, la desnutrición infantil va aumentando, así como las enfermedades” (ANC, 1983)

En el 2004 nuevamente fue declarado en emergencia el departamento de Puno por las inundaciones y nevadas suscitadas. El grupo del Programa Mundial de Alimentos efectúa un informe detallado de la emergencia en la seguridad alimentaria. Al efectuar el diagnóstico de salud encuentran registros como: El 55.8% de los niños menores de 5 años sufren de desnutrición crónica, el 51% de los hogares sufren de déficit calóricos y más del 90% en las partes altas; así mismo encuentran que el 89.8% de la población es pobre y el 59.1% es pobre extremo y el analfabetismo alcanza el 24.18% de la población en este documento también encontramos:

“La seguridad alimentaria está seriamente afectada por las heladas producidas en el mes de febrero 2004 donde se han perdido hasta el 100% de los cultivos próximos a cosecharse [...] la mortalidad de los animales es del 15% pudiéndose incrementar hasta el 50% en los próximos días por escasez de forraje, disminución drástica de sus ingresos hasta en un 50% consecuentemente al acceso a los alimentos por los bajos precios que obtienen de la venta de sus animales”. (CISNEROS et al, 2004)

En el mismo documento encontramos respuestas del estado al shock, resaltando lo siguiente:

“El gobierno central hasta el momento no ha adoptado una estrategia sólida de apoyo a los afectados [...] en el gobierno regional su reacción es muy débil debido a que no cuentan con recursos económicos y más aún porque no se ha decretado el estado de la emergencia; en consecuencia no pueden disponer de recursos asignados a otros rubros [...]” (CISNEROS et al, 2004)

Ahí nace la importancia de la conceptualización de seguridad alimentaria ante los efectos adversos de los fenómenos naturales que se combina con la precariedad económica del departamento de Puno; destacándose en esta conceptualización la disponibilidad de alimentos, relacionada con los ingresos económicos, la soberanía alimentaria y la educación alimentaria; aspectos que fueron aludidos por el entrevistado:

[...] existen tres aspectos fundamentales en la seguridad alimentaria. Justamente eso es lo que tratamos de analizar y plantear como estrategia: primero la disponibilidad de alimentos tratar de disponer más alimentos no? [...] aquí aprovecharíamos el nuevo enfoque de la seguridad; es decir, tener soberanía alimentaria, tratar de alimentar a nuestra población pero con nuestra propia producción [...] y ¿cómo lo podemos hacer? tenemos todo, lo que nos falta es incrementar la productividad [...] pero si no tenemos la disponibilidad para poderlos comprar no pasa nada! entonces hemos visto, por ejemplo el nivel de ingresos que tiene nuestra población es totalmente baja. La mayoría de la población es decir el 60 o 70% percibe menos de 300 soles. Ese es el ingreso promedio a nivel regional, a nivel rural. La situación es más crítica. La principal fuente de ingresos es la agricultura y agropecuaria y ésta no es suficiente. El campesino tiene que buscar otras fuentes de ingreso y éstas no existen, entonces el otro aspecto que hay que trabajar es cómo generar fuentes de ingreso para que nuestra población pueda acceder a los alimentos [...] el otro elemento sería, si podemos tener los alimentos, podemos comprarlos pero si no sabemos consumirlos, sino sabemos balancear los alimentos seguiríamos con el mismo problema. Aquí vendría el problema de la educación alimentaria. (Funcionario MINAG - PUNO)

En el Plan de Desarrollo Regional Concertado y Presupuesto Participativo (GOBIERNO REGIONAL DE PUNO, 2006) encontramos en la primera parte el diagnóstico global con datos respecto a los niveles de salud y educación donde el aspecto nutricional es remarcado:

“La región muestra una de las tasas más altas de mortalidad infantil del Perú al igual que Huancavelica, según datos del año 2000 es de 71 por mil nacidos vivos [...] el estado nutricional de los niños menores de cinco años es de 29.7%. En cambio los registrados a nivel nacional muestran el 25.4%. Esta situación se presenta con mayor incidencia en el medio rural y urbano marginal dado que la dieta alimentaria de esta población es a base de cereales y tubérculos” (GOBIERNO REGIONAL DE PUNO, 2006)

En el mismo documento podemos rescatar también lo que se refiere a las potencialidades productivas que posee el departamento de Puno:

“La producción agropecuaria registra un decrecimiento (-2.7%) considerando que es la actividad básica y cuya producción es el principal sostén alimenticio de la población [...] y por ser la actividad que da ocupación a gran parte de la población especialmente rural (44.6% PEA Regional)” (GOBIERNO REGIONAL DE PUNO, 2006)

Una vez expuestas las justificaciones a la realidad regional se plantean como objetivos generales de desarrollo regional lo siguiente:

“Visión de la región Puno al 2021: Ser la gran región turística del Perú, líder en desarrollo alpaquero y truchícola en el mundo, con identidad regional, que promueve el desarrollo humano con equidad y respeto a nuestra diversidad cultural y biodiversidad” (GOBIERNO REGIONAL DE PUNO, 2006)

Siendo los objetivos sectoriales de la Dirección Regional de Salud lo siguiente:

“Objetivo general 4: Mejorar la cobertura y calidad de los servicios de saneamiento básico, educación, salud y nutrición priorizando la atención a la población menos favorecida” (GOBIERNO REGIONAL DE PUNO, 2006)

Los objetivos sectoriales que trabajaría el sector de la Dirección Regional Agraria serían:

“Promover el incremento de la productividad rentabilidad y competitividad en el mercado regional nacional e internacional de los productos organizados bajo el enfoque de cuencas y cadenas productivas” (GOBIERNO REGIONAL DE PUNO, 2006)

Así mismo en el Plan Operativo 2006 de la Dirección de Salud Puno (DIRESA – PUNO) perteneciente al Ministerio de Salud (MINSA) podemos encontrar en el diagnóstico situacional lo siguiente:

“Respecto a la desnutrición crónica en la población menor de 5 años la tasa de incidencia desde 1995 al 2003 se ha incrementado de 34.4 a 46.2% lo que se le atribuye a que la mayor proporción corresponde a distritos de extrema pobreza y por otro lado la persistencia de los estilos de vida relacionados con la idiosincrasia sociocultural” (DIRESA- PUNO, 2006)

Declarando como funciones generales:

“Ejercer en coordinación con los gobiernos locales de la región acciones efectivas que contribuyan a elevar los niveles nutricionales de la población de la región” (DIRESA-PUNO, 2006)

Otro de los esfuerzos de la sociedad civil representada por la Mesa por la infancia correspondiente a la MCLCP-PUNO presenta el “Plan Concertado Regional por la Infancia - Puno, 2005-2010”; que convocó a distintos actores de la sociedad civil y autoridades, dedicados al quehacer social por la infancia de la región. Después de muchas reuniones, motivadas por la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza Región Puno, se constituyó la Mesa Temática Regional a favor de la infancia (Junio del 2004) que involucra a 42 actores sociales (instituciones públicas, privadas, organizaciones sociales de base); es presidido por el Gobierno Regional – Gerencia de Desarrollo Social.(MCLCP-PUNO, 2005). Este plan se desarrolla bajo los principios de la igualdad de oportunidades para todos. Priorizan la niñez como sujeto de derechos y sustento del desarrollo. El interés superior del niño

y su derecho a participar. La familia como institución primordial para el desarrollo del ser humano.

Es contemplado el aspecto de la nutrición y la seguridad alimentaria en lo siguiente:

“VISIÓN 2005 -2010: “Niños y niñas de la primera infancia de la región Puno, alcanzan el respeto de sus derechos y una oportuna calidad de vida, mejorando sus niveles de salud, nutrición y una educación inclusiva de calidad, desarrollándose plenamente en el seno de su familia y en la sociedad con prácticas democráticas e identidad cultural. Porque son la base sólida para el desarrollo regional y prioridad de toda atención participativa y concertada entre el estado y la sociedad civil, quienes generan oportunidades para su vida futura con dignidad”. (Mesa Temática Regional a favor de la Infancia-MCLCP-PUNO)

Cuando se prioriza la desnutrición crónica se plantean los siguientes objetivos:

“Objetivo estratégico: Disminuir la desnutrición crónica en niños menores de 5 años: 1.- Fortalecer capacidades para mejorar las prácticas alimentario nutricionales y de salud. 2.-Mejorar el cuidado adecuado de las madres gestantes y niños menores de 5 años. 3-Mejorar la eficiencia, eficacia y transparencia de los programas sociales alimentario nutricionales. 4.- Promover procesos de desarrollo local con enfoque de desarrollo Humano, contribuyendo a la mejora de la nutrición infantil” (Mesa Temática Regional a favor de la Infancia-MCLCP-PUNO)

Al respecto los autores hacen énfasis en el tratamiento a la desnutrición infantil cuando manifiestan la importancia de las líneas directrices del documento en un esfuerzo por tratar el problema de la niñez puneña de forma integral:

[...] Después del análisis sobre la desnutrición crónica que afecta a los niños, empezamos a iniciar un proceso de reflexión, debate y discusión, como fruto de todo ese proceso sale [...] el Plan Regional por la Primera Infancia que tiene ejes muy concretos como el de identidad, la mortalidad materna infantil que pasa por el tema de atención acceso a salud, todo el tema de desnutrición crónica, la relación de salud con la población, el tema cultural, institucionalidad, capacidad institucional incorporando otros ejes que no estaban trabajados como el tema de seguridad alimentaria como tal, todo el tema de educación, desarrollo económico, de fortalecimiento de capacidades en la población y la sociedad civil y la institucionalidad [...]” (Funcionario MCLCP - PUNO)

En esta entrevista observamos la intencionalidad por el tratamiento de los problemas más urgentes de la niñez puneña sin dejar claro las acciones concretas sobre la seguridad alimentaria que en todo caso tampoco no se explicita en el documento elaborado por esta institución.

### 5.2.1.2. Alternativas de política:

Surgen algunas alternativas a la solución del problema alimentario consideradas en líneas generales de los Planes de Desarrollo Concertado de la Región Puno del 2002, del 2006, del 2007; sin embargo, esta planificación es observada porque no es puntual, multidisciplinaria, multisectorial, con deficiencias en la elaboración de las estrategias, faltando diagnósticos más realistas y articulados con las líneas generales de acción, remarcando la falta del debate para obtener soluciones al problema alimentario que son aludidos en la siguiente entrevista:

[...] nuestra postura fue siempre que los planes debieran estar claros, debieran llegar a las causas ¿por qué en el presupuesto participativo se votan por ejemplo 300 mil soles en un mirador y porque no se podría apoyar al sector agropecuario con un mínimo por decirlo así con 50 mil soles? [...] entonces podríamos decir que la planeación no es puntual es esporádica, la planeación debería de ser permanente y multidisciplinaria que la planeación no busque el documento sino que la planeación busque generar realmente estrategias de movilización, [...] pero si es un documento de mero formalismo que se va archivar ya sea en la administración pública por quienes lo han motivado no va a contribuir!. Entonces siempre hemos empujado a que los procesos sean más discutidos, [...] que realmente signifiquen un ideario para la acción. Otro elemento; hemos discutido sobre todo en todos los planes de seguridad alimentaria ¿cuál es la línea basal concreta? ¿Cuántas hectáreas de papa tenemos sembrado? [...] históricamente Puno es campeón pero [...] ¿De cada diez puneños cuantos se dedican a la agricultura? [...] y no solo decir bueno hay baja producción y baja productividad entonces el objetivo será elevar el nivel de producción y productividad ¿Cómo? ¿haciendo las mismas cosas del año 50' o del año 30'? así las cosas no van a cambiar entonces se debe de generar cosas nuevas y eso como que todavía no agarra carne todavía rebotamos pero creo que algunos ya entran y somos minoría [...] entonces los planes tienen muy buenos diagnósticos pero les falta un poco del diagnóstico estructural porque hay muchos datos de pobreza, carencia etc. y hay poca reflexión ¿por qué se está dando? Entonces [...] la participación de la gente aun son ausentes [...]". (Funcionario MCLCP - PUNO)

Los planes señalados en la entrevista se han trabajado en órganos del estado, estos son elaborados para cumplir con el proceso administrativo de la apertura de presupuesto anual, los que no se sometieron a una construcción conjunta con las entidades interesadas en el tema, lo que desde ya otorga un panorama difícil donde ejecutar las acciones contempladas en el documento.

A nivel operativo se inicia el proceso de concentración de los programas de asistencia alimentaria en el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social bajo el marco de la descentralización, regionalización y la municipalización a los gobiernos locales. Para ello se trazan líneas directoras de transferencia como la gradualidad y el orden

del proceso. El objetivo fue de establecer un sistema de gestión descentralizada de los programas sociales, con el fin de lograr eficiencia y eficacia en la gestión, fortalecer la participación ciudadana y la vigilancia (MINDES, 2003).

Estas transferencias deberían de iniciarse en el año del 2003 bajo el Decreto Supremo 036-PCM-2003 que aprueba el cronograma de transferencias para el año 2003 a gobiernos regionales y locales de fondos, proyectos y programas sociales; para ello el MINDES como organismo ejecutor de dicho Decreto Supremo (DS) aprueba la Resolución Ministerial N°379-2003 MINDES que se refiere a la directiva: “Criterios Básicos para la transferencia efectiva y gestión de los programas sociales del MINDES que serán transferidos a las Municipalidades”.

En el mismo documento cuando se refieren al proceso de transferencia del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) rescatamos lo siguiente:

“En el caso del PRONAA será transferido el programa de complementación alimentaria a las municipalidades [...] correspondiendo la adquisición de alimentos a las municipalidades provinciales y la distribución de los mismos a las municipalidades distritales. La transferencia comprende los stocks de alimentos existentes y/o los recursos financieros para las adquisiciones de los alimentos del programa previstas a partir del 1ro de octubre del 2003 según inventarios y presupuestos correspondientes” (MINDES, 2003)

Hasta ese momento las municipalidades no estaban preparadas para asumir estas funciones, desconocían las acciones administrativas de tales programas, pareciera que los funcionarios que deberían promover y facilitar este proceso desconocían estos problemas que se sucedían en los gobiernos locales.

Ante la persistencia del problema alimentario la sociedad civil es movilizada a través de las ONG que trabajan en el departamento de Puno y presentan proyectos alternativos para mejorar la inseguridad alimentaria. Uno de ellos es CARE-PUNO que comienza sus labores en 1985 ante la emergencia de la sequía de 1984, pasando luego a trabajar sobre proyectos sociales de desarrollo quienes trabajaron el proyecto Redes sostenibles para la seguridad alimentaria (REDESA). El objetivo de este programa fue el mejoramiento de la calidad de la vida de los pobres a través del aumento sostenible de los ingresos familiares y mejorando las condiciones de salud y nutrición. Fueron consideradas 14 mil familias como beneficiarios. (CARE-PUNO, 2006)



Los diarios de la región ante la emergencia de los problemas alimentarios presionaban para la conformación de grupos de trabajo con el fin de afrontar estos problemas, para ello el diario decano de la región de Puno “Los Andes” en su edición del 09/08/2006 difundía esta noticia:

“Plantean diseñar la estrategia regional de seguridad alimentaria en Puno: Con el fin de elaborar un Plan Estratégico Regional para afrontar la problemática de la alimentación en el departamento de Puno. El próximo 10 de agosto se realizará un foro para iniciar el diseño de la estrategia regional de seguridad alimentaria. Así lo manifestó el ingeniero Luis Ortiz Valencia, gerente de Desarrollo Social del gobierno regional de Puno, quien acompañado de otros funcionarios, anunció el evento de manera oficial. Los niveles de desnutrición en la población puneña siguen siendo preocupantes, pues alcanzan cifras, que son consideradas alarmantes [...] el tema se torna preocupante. Según adelantaron los especialistas de los sectores involucrados con esta cuestión, uno de los mayores problemas es la reducida producción de alimentos para la alimentación de los habitantes de esta parte del país. Hasta la fecha, la región Puno no contaría con un plan estratégico que le permita afrontar con eficacia este problema [...]” (LOS ANDES DIARIO, 2006).

La prensa estaba atenta a las acciones de conformación de los grupos que deberían trabajar la construcción del ERSA – PUNO su papel fue difundir la problemática alimentaria con el fin de buscar alternativas de solución, así se adhirieron los movimientos sociales para la búsqueda de este fin.

### **5.2.1.3. Proceso político o negociación política:**

A comienzos del 2001 y siguiendo el 2002 la Región Puno como en el resto del país se encontraba en problemas sociales y violencia generalizada. Los problemas de la gobernabilidad en la región fue marcada por problemas de corrupción, registrándose hasta cuatro cambios del presidente del Consejo Transitorio de Administración Regional (CTAR) y que hoy se conoce como Gobierno Regional lo que ocasionó el atraso en el desarrollo social de la región.

Es aquí que surgen tentativas de diálogo y concertación ante los problemas principales del departamento de Puno. Estas acciones se realizan en un marco de las elecciones electorales para denominar al presidente regional del 2002 para lo cual surge el “Acuerdo de Gobernabilidad” del grupo “Propuesta Ciudadana”<sup>7</sup> de la

---

<sup>7</sup> Los miembros de organizaciones del Grupo de Iniciativa Regional que firmaron y fiscalizaron “El acuerdo de gobernabilidad” para la región Puno fueron los siguientes: Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, Caritas Juli, Centro de Capacitación Campesina de Puno, IER Ayaviri, IER Juli, Vicaria de la Solidaridad de Juli, Vicaria de la Solidaridad de Ayaviri, Comisión de la Verdad y la

campaña “Participa Perú”, que pretendía crear un espacio de encuentro entre la sociedad civil, el estado y los candidatos regionales para llegar a acuerdos mínimos que garanticen la gobernabilidad y ayuden a mantener la estabilidad y la credibilidad en las instituciones (PROPUESTA CIUDADANA, 2002).

Este acuerdo de gobernabilidad fue trazado bajo los siguientes ejes de intervención: 1.-Democratización de la vida política regional e institucionalización del diálogo y la concertación, 2.-Fortalecimiento y descentralización del gobierno regional y reforzamiento de gobiernos locales para el desarrollo integral, armónico y sostenido de la región, 3.-Desarrollo sostenible con equidad, 4.-Promoción de la ética, la solidaridad y la justicia, 5.-Búsqueda de la verdad y la reconciliación regional. Fue firmado este acuerdo de gobernabilidad por los candidatos al gobierno regional, los representantes de partidos, organizaciones políticas y la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza – Puno (representantes de instituciones públicas, de organizaciones e instituciones de la sociedad civil), Universidad Nacional del Altiplano, Defensoría del Pueblo y las instituciones organizadoras del foro.

En lo que respecta a la seguridad alimentaria y el tratamiento de la desnutrición fue tratado en el eje tercero: desarrollo sostenible con equidad, de la siguiente manera:

“Frente al modelo neoliberal consumista y excluyente nos comprometemos a actuar prioritariamente en la lucha contra la pobreza, aplicando políticas integrales y mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas, la equidad social y de género, y el respeto al medio ambiente y a la diversidad étnica y cultural. Asimismo, nos comprometemos a combatir todo mecanismo de discriminación y exclusión social, y a privilegiar la atención de los sectores más vulnerables, en particular a las mujeres, los niños y adolescentes...y las personas en extrema pobreza. Con ese propósito: a) Se promoverá la seguridad alimentaria y nutricional, prioritariamente para el binomio madre - niño, y se fomentará el aprovechamiento integral de los productos de la región en la alimentación de la población. b) Se desarrollarán políticas agrarias, para el impulso y el aprovechamiento integral, sostenible y sustentable del potencial agrícola y pecuario regional; c) Se fomentará el desarrollo de actividades productivas rentables, con alta generación de empleo, que deriven en fuente de ingresos a las familias, fortaleciendo el mercado interno regional” (PROPUESTA CIUDADANA, 2002)

Ante esta situación de crisis política donde los programas sociales fueron administrados con intereses políticos y con trabajos individuales-sectoriales surge la

iniciativa del “Acuerdo de Gobernabilidad” pretendiendo tener una agenda social donde se priorice los problemas sociales que afligían a la población puneña y se trabajen líneas directrices de solución. Ahí el tema de la seguridad alimentaria fue abordado de la siguiente manera:

[...] una institución repartía complemento alimentario, la otra institución promovía seguramente la siembra del alfalfa o la crianza de las alpacas, la otra institución daba crédito y probablemente todas estas entidades no estaban analizando realmente los impactos globales; cada uno estaba analizando los impactos sectoriales con los que había desarrollado todo su proyecto y con todo derecho. Es en este proceso que se da el tema de seguridad alimentaria que en el año 2002 se plantea en el acuerdo de gobernabilidad como un tema para los candidatos replanteamos el tema de infancia enfatizando la seguridad alimentaria, el tema de participación ciudadana, el tema de desarrollo humano, el tema de gobernabilidad para que los políticos, movimientos, partidos puedan opinar sobre esos temas y firmar acuerdos. Recuerdo también que en el año 2006 se hicieron acuerdos de gobernabilidad específicos en los distritos sobre infancia, sobre desnutrición crónica recuerdo que en Ayaviri se realiza un acuerdo de gobernabilidad donde los candidatos se comprometen a reducir el 5% de la desnutrición crónica [...] (Funcionario MCLCP – PUNO)

A pesar de haberse firmado el acuerdo de gobernabilidad en el año 2002 con el total de representantes de partidos políticos aún se puede observar un clima de tensión con respecto al inicio del diálogo y el debate de los problemas de seguridad alimentaria impuesta por el gobierno regional y los organismos de estado siendo la sociedad civil afectada. Ello de alguna manera retrasó el avance del tratamiento de la inseguridad alimentaria:

Tenemos un déficit de la región que es la falta de diálogo del gobierno regional con el gobierno central y las organizaciones civiles. Como quiera que ahora las funciones del área social fueron transferidas del gobierno central al gobierno regional éste no tiene la capacidad técnica y política de poder sostener un dialogo estable, permanente y progresivo con el gobierno central menos con su región creo que este es un punto crucial yo atribuiría a la falta de conocimiento, de experiencia y a la falta de cuadros que puedan asesorar; porque es evidente que el político no está preparado para todo[...] entonces en el gobierno anterior del Dr. Jiménez él ordenó de no tener ningún espacio de diálogo con la sociedad civil. La ruptura fue rápida también con su vice-presidenta y las organizaciones sociales de base. Se crearon otras instituciones alternativas, pero no se encontró un espacio para tratar el problema alimentario [...] por otro lado vemos la poca presión de la sociedad civil de las estructuras de base no tenemos una instancia básica a quien podamos quejarnos [...] (Funcionario MCLCP - PUNO)

En el 2006 encontramos otro esfuerzo de concertación que se denominó “Pacto de la Gobernabilidad” que contempló acuerdos, compromisos y propuestas que

desarrollarían los candidatos al gobierno regional; este anuncio fue analizado por el periodismo local y en un extracto de noticia por el diario de los “Andes” en la edición del 27/10/2006 encontramos lo siguiente:

“12 candidatos firmarán Pacto de Gobernabilidad en Puno: Los 12 postulantes al Gobierno Regional de Puno, firmarán hoy el Pacto de Gobernabilidad, para que en caso de alguno de ellos llegue a ser presidente de la región, realice una gestión concertada con grupos políticos y miembros de la sociedad civil, sobre todo sin ser sectarios con su propuesta o grupo político. Asimismo, los postulantes a la presidencia se encontrarán por tercera vez en la presente campaña electoral en un debate y presentación de propuestas de gestión. La cita iniciará a las cinco de la tarde en las instalaciones del Cine Puno. La totalidad de los candidatos ya se comprometieron a participar en las reuniones de coordinación que sostuvieron con los organizadores del evento, en este caso, el Jurado Electoral Especial de Puno, el Pacto Ético Electoral, la Defensoría del Pueblo, la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, el Instituto de Desarrollo, Educación y Asesoría Legal Puno y Pachamama Radio. Los temas que deberán abordar los aspirantes a presidente regional se basarán en tres ejes temáticos [...] En desarrollo social hablarán sobre educación, salud y derechos humanos; en desarrollo económico, cadenas productivas, seguridad alimentaria, infraestructura económica y minería; mientras que en el eje gobernabilidad, se tocará la concertación, participación ciudadana y vigilancia social [...]” (LOS ANDES DIARIO, 2006)

Ocasionalmente las fuerzas políticas de la región Puno se reunían y coincidentemente en los procesos electorales para tratar problemas fundamentales del desarrollo social de Puno lo que involucraba el tratamiento de la inseguridad alimentaria obedeciendo a la presente coyuntura electoral.

### **5.2.2. Momento decisivo del proceso de formulación de la política de seguridad alimentaria:**

Uno de los motores de la formulación de la política de seguridad alimentaria en el departamento de Puno fue la aprobación de la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004 -2015 reconocida mediante Decreto Supremo N° 066-2004-PCM (ENSA) en Junio del 2004, que guiaría la formulación de la Estrategia Regional de Seguridad alimentaria – Puno (ERSA-PUNO).

En Puno el papel desarrollado por las ONG que trabajan el tema de seguridad alimentaria a través de los proyectos de desarrollo social y asistencia alimentaria son los que inician este proceso de la conformación de la Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria ERSAPUNO. Después ante esta demanda social el gobierno

regional fue presionado a participar, oficializar y colaborar en la formulación de este documento; afirmación que podemos extraer de la siguiente entrevista:

[...] aquí entran las ONG que en ese momento estaban trabajando el tema de la seguridad alimentaria como es el caso de PRISMA, CARE y CARITAS que en realidad ya estaban por terminar en [...] el 2006 todo su presupuesto,[...] fue iniciativa de estas tres ONG que convoco a esta propuesta de política entonces lo que hizo el gobierno regional fue aceptar esta propuesta y conformaron un comité impulsor del ERSA Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria incluso asume la gerencia de desarrollo social y justamente ellos lo presiden es decir el sector público, este trabajo se inicia en el año 2004 y la verdad hay que señalar que no fue fácil realizar un trabajo multisectorial, [...] nosotros hemos tenido que darle mas impulso y lograr terminar este documento. (Funcionario MINAG-PUNO)

Para ello en marzo del 2006 El gerente regional de desarrollo social mediante Resolución Gerencial Regional N° 059-2006-GR.DS-GR PUNO aprueba la constitución del “Comité Impulsor de la Elaboración de la Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria en la región Puno”<sup>8</sup> integrado por instituciones públicas y privadas competentes en materia de seguridad alimentaria con la facultad de convocar a las demás instituciones públicas y privadas vinculadas con el tema de seguridad alimentaria para el logro de los fines propuestos; está conformado por instituciones del estado y privadas.

Este comité impulsor fue conformado para oficializar el proceso y para estructurar el documento de la ERSA-PUNO que de alguna manera agilizó este proceso:

Nosotros hemos participado como un miembro de este comité impulsor. Aquí en este documento ustedes podrán observar que hay una Resolución Gerencial Regional porque un año se había trabajado y no se había avanzado nada y tuvimos que oficializar este mediante un documento y se conforma este comité impulsor del ERSA con una Resolución ahí participa la Gerencia de Desarrollo Social de la Región quien la preside integran Salud, Educación, Agricultura, Producción el mismo FONCODES, PRONAA la Universidad, CARE, CARITAS y PRISMA y todos los que están ahí y así es como nosotros nos constituimos como un miembro. (Funcionario MINAG-PUNO)

Este comité impulsor después de meses de trabajo publica el documento “Problemática de la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Región Puno” constituyéndose como el diagnóstico situacional del departamento de Puno

---

<sup>8</sup> Instituciones miembros del Comité Impulsor: Gobierno Regional, CARE Puno, CARITAS Puno, UNA Puno, Dirección Regional Agraria, Dirección Regional de Salud, Dirección Regional de Educación, Dirección Regional de la Producción, MIMDES: FONCODES – PRONAA, MCLCP - Puno

publicado en Julio del 2006 (COMITÉ IMPULSOR DEL ERSA- PUNO, 2006). De este documento podemos extraer lo siguiente:

“El objetivo del presente documento, está orientado a caracterizar la problemática de la seguridad alimentaria en la región de Puno. La finalidad, es formular, en forma concertada y participativa, la Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria en Puno en esta perspectiva, el informe ha sido estructurado en tres partes: En la primera, a manera de antecedentes, se da cuenta del marco normativo y los acuerdos institucionales sobre la seguridad alimentaria [...] En la segunda parte, en forma breve, se esboza el marco conceptual de la seguridad alimentaria [...] En la tercera parte, se da cuenta, por un lado, de la caracterización del contexto regional, en sus dimensiones básicas (físicos, económico productivos, sociales y político-institucionales); [...] de otro lado, se desarrolla los componentes y factores que explican la situación de inseguridad alimentaria en Puno” (COMITÉ IMPULSOR DEL ERSA- PUNO, 2006)

En un esfuerzo conjunto de participación del equipo de integrantes del comité impulsor potencializó la formulación y el análisis del diagnóstico situacional siendo fuente de reflexión y acercamiento a la realidad socio-económico-cultural del departamento de Puno que sirvió luego como insumo para conformar el documento de la ERSA-PUNO, subrayándose la disponibilidad y el acceso a los alimentos, lo que se corrobora en la siguiente cita de entrevista:

[...] Bueno a veces aquí hace muchos las personas específicamente en la gerencia de desarrollo social del gobierno regional teníamos a Rosa Cutipa que en paz descanse. Ella era el enlace fundamental para poder reunirnos ella asumió un papel muy importante para convocar a los participantes en este proceso todos hemos aportado con el diagnóstico de nuestra parte como Agricultura nos preocupamos del análisis de la parte de disponibilidad alimentaria y ver en que situación esta nuestra producción de alimentos y nos encontramos con ingratas sorpresas como usted sabe Puno es la primera región agrícola de papa primer productor, así como de quinua y ganado vacuno, ovino, alpaca sin embargo cuando hacemos el análisis cruzado de la producción nos encontramos que en Puno no logramos abastecernos de la producción ni a cubrir el 65% de nuestros requerimientos es ahí que pensamos hacer un análisis más profundo de nuestro aporte en nutrientes, en calorías, proteínas; entonces este diagnóstico se convierte en interesante insumo sumándose el diagnóstico de salud, educación y todo ello al final este documento del diagnóstico nos arrojó cifras muy alarmantes y eso nos llevo seguir con la segunda etapa que fue la formulación de la estrategia regional [...]. (Funcionario MINAG-PUNO)

Una vez teniendo ya el análisis de la situación de seguridad alimentaria, este grupo impulsor trabaja y presenta la “Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria ERSA-PUNO 2006-2015” en Noviembre del 2006 que fue reconocido y aprobado por Ordenanza Regional N° 49-2006 en el que se ordena insertar en los planes

regionales sectoriales el ERSA – PUNO; así como orientar las inversiones de los sectores públicos y de la sociedad civil en el marco de la ERSA- PUNO 2006-2015. (COMITÉ IMPULSOR DEL ERSA- PUNO, 2006)

En el mismo documento encontramos la visión que se explicita de la siguiente manera:

“Puno, es una región pionera en la promoción y gestión concertada de la seguridad alimentaria, que satisface las necesidades nutricionales de su población, a través del acceso, consumo y aprovechamiento de alimentos de calidad, la oferta sostenible y competitiva de alimentos de origen regional, con prácticas y cultura alimentarias adecuadas; contribuyendo con la mejora de la calidad de vida de la población en el marco del desarrollo humano sostenible”(COMITÉ IMPULSOR DEL ERSA- PUNO, 2006)

Teniendo como objetivo general:

“Mejorar la disponibilidad, acceso, uso y estabilidad de alimentos para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de la población regional, priorizando a los sectores más vulnerables y en situación de extrema pobreza y contribuir con la soberanía alimentaria regional”. (COMITÉ IMPULSOR DEL ERSA- PUNO, 2006)

Esta ERSA-PUNO tiene como población objetivo, a los niños menores de 5 años, las mujeres gestantes y lactantes, la jefatura femenina del hogar; así como niños, jóvenes y adolescentes, la población rural en pobreza y extrema pobreza, y a las unidades económicas productivas. Dentro de los ejes estratégicos se priorizan: 1.- Protección social, 2.- Mejora de ingresos y activos de los pobres, 3.- Competitividad de la oferta alimentaria regional, 4.- Fortalecimiento de capacidades, 5.- Marco institucional de la estrategia regional de seguridad alimentaria. (COMITÉ IMPULSOR DEL ERSA- PUNO, 2006)

En la conformación del ERSA-PUNO y cuando tocan la parte de los ejes estratégicos surge la incorporación de un 5to eje estratégico que podríamos llamarlo de una innovación al ENSA 2004-2015. Ese eje estratégico tenía que ver con la mejora de los ingresos y activos a los pobres siguiendo las posibles soluciones a la pobreza del departamento de Puno. Declaraciones hechas por el entrevistado:

Justamente aquí trabajamos los problemas que fueron priorizados a través del consenso [...] al final se quedó que ciertamente se tenía que sujetar a las disposiciones nacionales, (ENSA 2004-2015) así si usted mira la estrategia nacional casi son los mismos ejes de acción. Son cuatro ejes que componen la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y nosotros aquí ya en el taller regional luego del análisis de los factores que desencadenan la desnutrición consecuentemente la

inseguridad alimentaria; y en el caso de Puno llegamos al acuerdo que se debería de incorporar el eje de ingresos por la pobreza de sus pobladores con el objetivo de disminuir los índices de pobreza y la desnutrición. (Funcionario MINAG-PUNO)

En la construcción del ERSA –PUNO se ha tenido la colaboración directa de consultores internacionales así como representantes del gobierno; además de contar con la asesoría permanente de un consultor representante de la Universidad Nacional del Altiplano que fue el facilitador del proceso, siendo reconocido el trabajo desarrollado como bueno y completo por instancias de nivel central:

Siempre ha estado CARE con sus invitados internacionales y de Lima llegaron a darnos algunas charlas a explicarnos que camino debemos de seguir y cómo estábamos avanzando en todo el proceso [...] también ha estado la Presidencia del Consejo de Ministros. Ellos también guiaron este proceso al final recibimos la felicitación de este representante del gobierno por el trabajo realizado que es uno de los más completos en el Perú. Nosotros empezamos este proceso en Septiembre del 2005 con el apoyo y asesoramiento del Dr. Tumi concordamos con su metodología [...] trabajamos un año y medio en este proceso, posteriormente se conformó el Consejo Regional de Seguridad Alimentaria que tendrá que trabajar hasta el 2012. (Funcionario MINSAL-PUNO)

Importante dentro de este mismo documento encontramos la conformación del Consejo Regional de Seguridad Alimentaria de la región Puno<sup>9</sup> (CORESA PUNO) que tendría las funciones de vigilar la implementación del ERSA-PUNO y que fue reconocido mediante la Ordenanza Regional N° 49-2006 donde podemos encontrar lo siguiente:

**“Artículo Cuarto:** Conformar el Consejo Regional de Seguridad Alimentaria de la Región Puno, con la finalidad de implementar un conjunto de acciones para viabilizar la Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria 2006-2015 [...] **Artículo Quinto:** El Consejo Regional de Seguridad Alimentaria de la Región Puno elaborará y aprobará el Reglamento Interno, asumiendo las funciones y responsabilidades que de éste se deriven. **Artículo Sexto:** Encargar a la Gerencia Regional de Desarrollo Social, las coordinaciones para el seguimiento y evaluación de la ejecución y cumplimiento de la Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria ERSA 2006-2015” (COMITÉ IMPULSOR DEL ERSA- PUNO, 2006)

---

<sup>9</sup> El Consejo Regional de Seguridad Alimentaria de la Región Puno, tenía como finalidad implementar la Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria 2006-2015, y estaba conformado por las siguientes instituciones: Gobierno Regional de Puno representados por la Gerencia Regional de Desarrollo Social y la Gerencia Regional de Desarrollo Económico, Dirección Regional de Salud, Dirección Regional de Educación, Dirección Regional Agraria, Dirección Regional de la Producción, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social MINDES: FONCODES – PRONAA, Colegios Profesionales: Nutricionistas, Universidad Nacional del Altiplano, CARE Puno, CARITAS Puno, Gobiernos Locales Provinciales, Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza

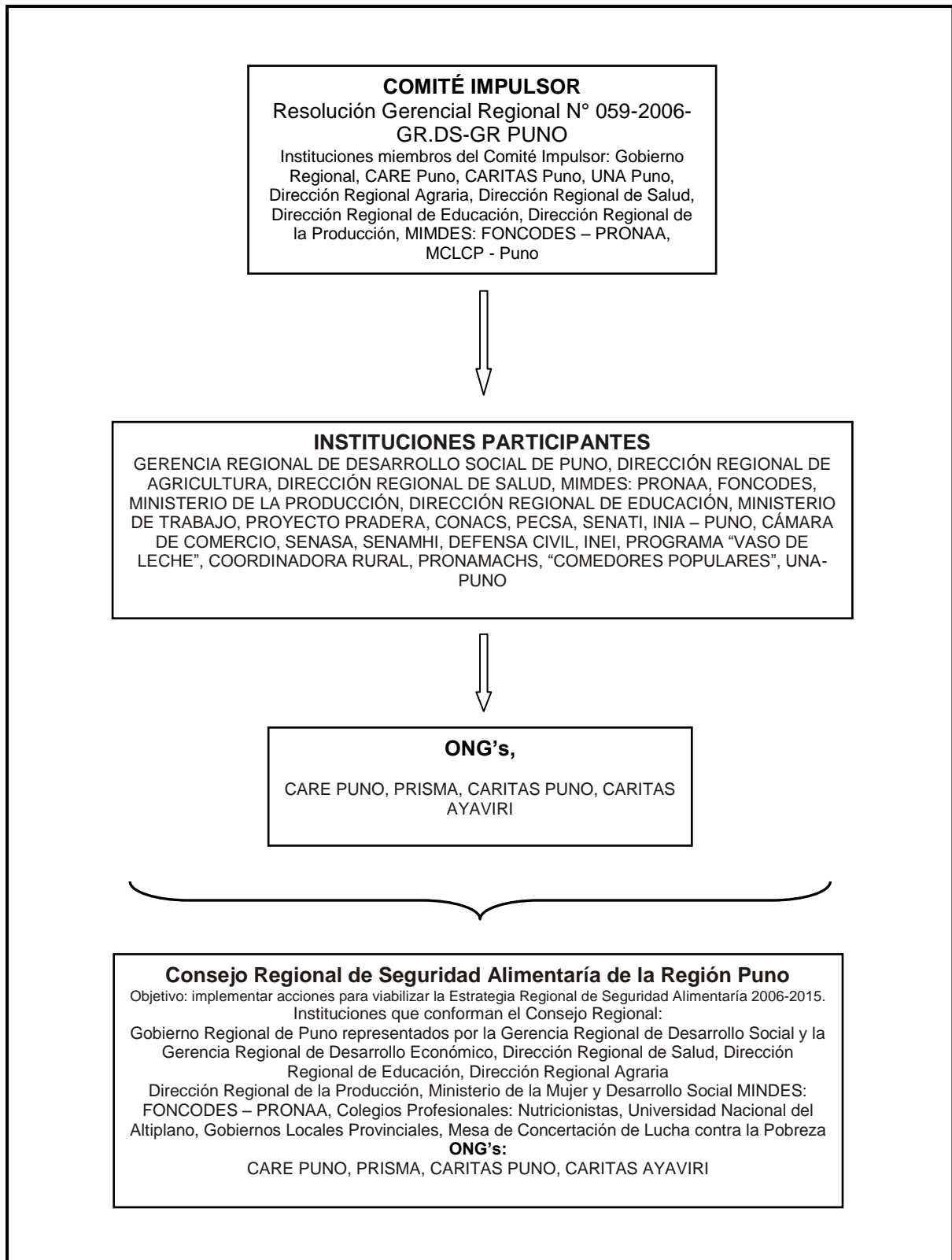


Luego de presentar este documento a la población, los representantes del gobierno regional, del estado, así como la sociedad civil del departamento de Puno firman el “Compromiso interinstitucional para mejorar la seguridad alimentaria de la Región Puno: Periodo 2006-2015”<sup>10</sup> (COMITÉ IMPULSOR DEL ERSA- PUNO: 2006). Los compromisos son los siguientes: 1.- Contribuir a disminuir en 5 puntos porcentuales la desnutrición crónica en la Región Puno hasta el 2010. 2.-Contribuir a implementar la estrategia regional de seguridad alimentaria de la Región Puno para el periodo 2006-2015 incorporando en lo pertinente a cada sector a cada institución los objetivos las estrategias y proyectos priorizados. 3.- Participar en el Consejo Regional de Seguridad Alimentaria de la Región Puno como espacio técnico de concertación y diálogo. 4.- Fortalecer el trabajo multisectorial para el tema de seguridad alimentaria y articulación con otros planes regionales. (COMITÉ IMPULSOR DEL ERSA- PUNO: 2007).

---

<sup>10</sup> El Compromiso interinstitucional para mejorar la seguridad alimentaria de la región Puno fue firmado por representantes de las siguientes instituciones: Gerencia Regional de Desarrollo Social, Dirección Regional de Salud, Dirección Regional de Educación, Dirección Regional Agraria, Dirección Regional de la Producción, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social MINDES: FONCODES – PRONAA, Colegio Profesional de Nutricionistas, Universidad Nacional del Altiplano, Facultad ciencias de la salud UNA PUNO, CARE Puno, CARITAS Puno, Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, Radio Onda Azul.

**Cuadro N° 5: Organizaciones a nivel regional que participaron en la formulación de la Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria 2006- 2015 – Puno**



Fuente: Elaboración propia

### **5.2.3. Los actores u organizaciones políticas:**

#### **5.2.3.1. Los actores u organizaciones gubernamentales:**

Producto de la crisis nacional es afectada también los procesos políticos de la época en la región Puno. En el periodo del 2001 y 2002 se producía los cambios constantes del presidente de la región sufriendo grandes atrasos en su desarrollo social.

No existía políticas de seguridad alimentaria, por ahí existen esfuerzos aislados en el tratamiento de la problemática alimentaria que fueron promovidos principalmente por las ONG ubicadas en el departamento y que de alguna manera presionaron al gobierno regional para la convocatoria a la construcción del ERSA 2006-2015.

No sólo se escucha las críticas al gobierno regional, también son dirigidas al gobierno nacional quienes son los encargados de formular las políticas de estado. Estas críticas están dirigidas a la sostenibilidad de éstas por ser generales poco realistas; las críticas también enfatizan en la eficiencia de los recursos humanos que están a cargo de la formulación de estas políticas. Presentamos un extracto de esta entrevista que da cuenta de lo expresado:

Creo que para nosotros no es desconocido que las políticas son diseñadas arriba; es decir son verticales, es decir quienes elaboran son las personas que están fuera de esta realidad no conocen esta realidad social entonces al no conocer muchas veces se equivocan en el mismo proceso [...] la decisión de iniciar el trabajo [...] donde realmente trabaje la gente que está dentro del problema que incursione la sociedad la población y la solución parte de las personas que están viviendo el problema [...] entonces creo que eso fue el inicio de este trabajo, un trabajo que a mí realmente me dejó mucho conocimiento y mucha experiencia porque de verdad nosotros nos hemos dado cuenta que personas que representan a las instituciones públicas tienen una gran deficiencia ¿cuál es esa deficiencia que nosotros hemos notado? es que falta competencias de modo que ellos a veces no pueden dirigir a cabalidad con esa eficiencia que dicen la tendrían. (Funcionario UNA-PUNO)

Dentro de la misma línea de críticas las políticas generadas en el ámbito nacional son observadas por la verticalidad de las mismas, denotándose también los esfuerzos individuales de los organismos que trabajan con la seguridad alimentaria para su comprensión e implementación de las mismas, como se puede observar en la siguiente entrevista:

Todos sabemos cuáles son los indicadores de pobreza desnutrición, mortalidad materna, cada uno hacía lo que podía. Te pongo un ejemplo: el gobierno regional entendía que había mortalidad materna entonces ellos decían contrato mis cuatro o cinco médicos ni siquiera con coordinación con el MINSA yo recuerdo bien una experiencia el gobierno regional trajo médicos de afuera y trabajo la mortalidad materna y la desnutrición crónica sabiendo que el MINSA es parte del gobierno regional y que nosotros podíamos organizar una actividad en ese sentido y mucho más amplia y mayor desarrollo en el tiempo ahora MINDES con sus representantes que son PRONAA y FONCODES ni sabían lo que era desnutrición crónica porque estaban mas abocados a la parte de infraestructura, PRONAA ve más la organización y la gestión de los programas de asistencia alimentaria pero no más el fondo del problema alimentario entonces se desconocía este cada uno trabajaba como robot maquinariamente como lo que ordenaba el gobierno central, así como lo hace el MINSA central si nos decían que se debe de trabajar con el gobierno regional no se hacía nunca. (Funcionario MINSA-PUNO)

Rescatamos la preocupación del trabajo hasta ahora fragmentado de los organismos estatales para disminuir la inseguridad alimentaria, tal vez por el señalamiento de sus funciones a partir de sus respectivos sectores; siendo aquellos organismos que trabajan con la asistencia alimentaria los llamados a este trabajo multisectorial que no fue realizado.

Estos actores representantes del gobierno regional producen algunas directrices de políticas de seguridad alimentaria contemplados en el Plan Concertado de Desarrollo Regional Puno 2002-2011; que se constituyó en documento fuente, que permitió actualizar el análisis de Nutrición y Salud – Saneamiento; explicitando en su visión la consideración de los campesinos, mujeres, jóvenes y niños como prioridad regional. (MCLCP-PUNO, 2005)

Consideramos importante el esfuerzo de los sectores como Salud y Agricultura que incorporan directrices de política de seguridad alimentaria en sus planes operativos, como objetivos de disminución de desnutrición crónica en los niños. Estos sectores por sus acciones y compromiso con las políticas de seguridad alimentaria son considerados también emprendedores políticos

Se denota la percepción que aún el trabajo por la seguridad alimentaria es realizado de manera aislada con esfuerzos individuales, como así explica el funcionario representante del sector salud a través de su experiencia:

Nosotros como ministerio y como concedores de este trabajo que realizamos multisectorialmente, concedores de este problema social [...] reclamamos el trabajo en equipo coordinado en el que MINDES, el gobierno regional, salud, agricultura, [...] y las ONG trabajemos estrechamente; es decir no es posible que en un país en vías de desarrollo cada uno trabaje por su lado, [...] duplicando actividades y mal gastando presupuesto si es que al final si nosotros nos unimos tendríamos una

sociedad más justa [...] entonces si estamos buscando el desarrollo ¿de qué desarrollo podemos hablar? si hay una desunión entre las instituciones entonces el MINSA siempre ha exigido el trabajo en equipo[...]¿estaríamos hablando de una sociedad que vela por los intereses de la sociedad o de los intereses de algunas personas nada mas?. (Funcionario MINSA - PUNO)

Por la misma característica multidimensional del concepto de la seguridad alimentaria y por el compromiso de los diferentes sectores que involucra el tratamiento de la inseguridad alimentaria permite que el dilema de la intersectorialidad aun sea constituido como problema para el enfrenamiento de la problemática alimentaria.

La participación amplia de los sectores sociales de gobierno en el caso de agricultura en la construcción del ERSA – PUNO muestra la preocupación por obtener un documento que muestre la compleja realidad alimentaria del departamento de Puno, siendo causa debate la incorporación de los planes de seguridad alimentaria a nivel provincial lo que podría denotar mejor acercamiento a esa realidad social:

[...] la participación de todos es importante cada quien plantea su posición y trata de defenderla otros colaboran y van mejorando [...] así por la experiencia podemos manifestar que en el debate de los grupos algo que se desvanece es la posición de cada uno de ellos siendo además un trabajo regional justamente ahí nace la posición que debería de haberse empezado con los talleres provinciales ya que la problemática es totalmente diferente, cada provincia particularmente es diferente hay zonas más agrícolas, hay zonas ganaderas y hasta tropicales y en cada lugar el problema es diferente y tratar de sacar una definición regional es difícil, cada uno tiene su punto de vista de repente sería mucho mejor haber realizado este Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria a nivel provincial, nosotros en el Plan Estratégico Regional de Desarrollo Agrario cada provincia trabajo su plan estratégico así el análisis es mucho más rico, mas real de acuerdo a su problemática[...]. (Funcionario MINAG-PUNO)

La transferencia de programas sociales y los programas de alimentación complementaria efectuados a las municipalidades o gobiernos locales aún no está concluida; aquí nacen críticas efectuadas al PRONAA que fueron amplias desde la gestión, hasta la focalización de los grupos vulnerables siendo criticada su participación en la construcción del ERSA, como es subrayado en lo siguiente:

Estos programas deben de ser transferidos a los gobiernos locales. Me parece que estamos en un proceso de transición en la que no se está realizando tampoco bien [...] ni siquiera ha participado PRONAA no vienen a todos los eventos, estos no asisten. Usted lo ha dicho el 80% de los programas esta en las manos de PRONAA y es el que menos ha participado en todas las reuniones y es el que menos participa en

nuestro consejo regional y en la mesa de concertación de lucha contra la pobreza me dicen que invitaban a la directora ella nunca asistía y parece que el problema ya está en las personas [...] simplemente es una política más debiendo ser una técnica que conozca el problema alimentario [...] tampoco las Municipalidades están preparadas como para poder recibir toda esa carga y debe de ser a solicitud de las municipalidades. Me enteré que muy pocas municipalidades están solicitando implementar esta transferencia” (Funcionario MINAG-PUNO)

Ante estas críticas los funcionarios de este programa PRONAA defienden su gestión a partir de la inestabilidad del personal contratado para ejercer las funciones que les compete siendo cancelados sus contratos antes de alcanzar los objetivos propuestos, como así se puede deducir de la siguiente entrevista:

Tuvimos muchos problemas para asumir y destacar nuestra posición. Por un lado nosotros no tenemos buena imagen frente a la sociedad civil porque esta administración fue siempre vista como institución del gobierno presente y de ahí los cambios de personal frecuentemente hace que nuestro trabajo no tenga sostenimiento en el tiempo y de hecho que ocurre así yo tengo esta libertad de mencionarlo porque yo soy funcionario nombrado y como le decía el funcionario que inicio antes o mejor dicho desde el inicio esta labor no concluyo el trabajo porque tuvo que ser removido del cargo, de todas maneras nuestra posición fue siempre de concertación con las demás instituciones y nosotros defendimos la capacitación a todo nivel, sea en las instituciones o en los hogares con las madres beneficiarias de los programas de alimentación, en los funcionarios a manejar o mejor dicho a elaborar proyectos y evaluar que es lo que nos está faltando. (Funcionario PRONAA - PUNO)

Observamos que los recursos humanos que están a cargo de esta institución son convocados por los representantes del presente gobierno, cuando estos son cambiados, también estos representantes tienen que abandonar sus cargos no existiendo la continuidad en el trabajo desarrollado

#### **- Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza - Puno:**

Es un actor dinámico que promueve los espacios de concertación, diálogo y definición de políticas regionales; así como planes de desarrollo. Inicia sus labores en febrero del 2001 bajo la presidencia del Dr. Juan Casazola Ccama siendo propulsor de la firma del Acuerdo de Gobernabilidad en el 2002 ante la crisis de gobernabilidad del gobierno regional, estando en las manos de la Mesa Temática Regional a favor de la infancia la formulación del “Plan Concertado Regional por la Infancia - Puno 2005-2010” donde son abordados la problemática de la desnutrición

infantil y la seguridad alimentaria. Ya en la formulación del ERSA-PUNO su liderazgo estuvo en el fortalecimiento del trabajo intersectorial siendo criticado el accionar político del presidente del gobierno regional como fue señalado en la siguiente entrevista:

[...] nuestra participación no fue de facilitador sino de un actor más. No fue probablemente la más óptima [...] Yo considero que el tema tuvo un interés particular que no deja de ser válido y es que algunas ONG estaban preocupadas por presentar algo concertado para AID y financiarlo entonces en las políticas de AID se planteaba que el tema a implementar e invertir en América Latina estaba referido a seguridad alimentaria entonces algunos les interesaba este tema y eso es válido. Los actores tienen un interés y sobre el tema se puede concertar; no estoy tan seguro que al gobierno regional le interesaba; sin embargo, estuvo en este proceso, formalizó aprobó no operacionalizó [...]. (Funcionario MCLCP-PUNO)

La MCLCP-PUNO participó del proceso político como mediador e incentivando al trabajo intersectorial ya en la construcción del ERSA su liderazgo no fue acentuado. Encontramos el interés que mostraban las ONG para asumir estos procesos tal vez guiados por la ampliación de financiamiento para seguir operando. Sus labores frente a la inseguridad alimentaria de Puno los colocan como emprendedores políticos

### **5.2.3.2. Actores u organizaciones no gubernamentales:**

#### **a) Los partidos políticos:**

El trabajo de estas organizaciones todavía es poco notable en el proceso político por la formulación de las políticas de seguridad alimentaria en el departamento de Puno. Los cuadros técnicos de estas organizaciones aún observan esta problemática desde el punto de vista tradicional de la asistencia alimentaria, a pesar que es reconocido el problema de la desnutrición infantil y la inseguridad alimentaria; no se observa hechos concretos en la solución de éstos, como así alude el entrevistado:

Sí existió mucho debate desde el punto de vista laboral; es decir cuando discutíamos acerca del ingreso familiar, sobre el desarrollo humano; las opiniones de los representantes de instituciones y de los partidos lo hacían desde un enfoque de desarrollo social muy tradicional ellos piensan que se debería propiciar este desarrollo humano y bienestar social mediante la ayuda alimentaria y se canalice a través de sus instituciones del estado que por lo general eran las instituciones del sector Salud y Agricultura. (Funcionario Radio Onda Azul - PUNO)

Ante estas críticas hacia los partidos políticos y sus cuadros técnicos por la seguridad alimentaria sugieren los formuladores que debería existir mayor compromiso de los líderes políticos en el conocimiento de la problemática alimentaria sin pasar por el reconocimiento sólo en la coyuntura electoral y apetitos electorales lo que podría de alguna manera promover el desarrollo social, como es explícito en la siguiente entrevista:

[...] Se ha tratado de municipalizar el tema del PRONAA que la municipalidad se haga cargo de ello y las municipalidades no están preparadas para ello porque al primer año de gestión están pagando deudas políticas contraídas en la campaña política y ¿para qué sirve? lamentablemente no existe una formación si una persona se preparase desde hoy para ser una autoridad dentro de cuatro años entonces no tendríamos estos problemas de esta naturaleza porque justamente tratamos que los candidatos tres meses antes de las elecciones conozcan estos documentos ¡nunca lo van hacer! pero si tratamos que estos candidatos puedan tratar de enterarse y trabajar el tema desde ahora con conocimiento y con un grupo de personas técnicas podríamos tener una mejor opción de tener a autoridades técnicas capaces de fomentar el desarrollo social y eso no se da. Ahora solo se da lo siguiente preguntan ¿cuántas personas tienes? De acuerdo a ello son convocados dicen ¡tú ven! ¡Tú también! así se compra los votos y los amigos políticos y ¡vamos hacer la coalición!. (Funcionario Radio Onda Azul - PUNO)

Otra crítica generalizada se hace al clientelismo generado por el partido político que se encuentra en el poder y las insuficiencias gerenciales de los recursos humanos representantes de éstos frente a los programas de complementación alimentaria acciones que desembocarían en el status quo de la inseguridad alimentaria:

[...] yo estoy convencida que muchas de nuestras autoridades tienen que fortalecer sus capacidades, no tienen competencias necesarias creo que su actuar es deficiente claro lo que a mí preocupa es la decisión política. En este momento la parte política ha colocado en los puestos importantes de trabajo de la gestión regional a gente que son del partido. Aún estamos exigiendo este cambio al parecer no está trabajándose de diferente forma y no ha cambiado esta modalidad de trabajo sabe ¿porque le digo? Porque por ejemplo uno de los programas más importantes de asistencia alimentaria a nivel nacional es el PRONAA esta institución está dirigido por personas que son del partido ¡está bien que sean del partido! pero deben ser personas que estén interesadas en aprender nosotros muchas veces hemos convocado a sus representantes en este caso la gerente del PRONAA que es una señora ¿usted cree que venía? ¡No! una, dos y más veces con documentos ¡nunca se acercó! entonces la gente no sabe de qué se trata. Si nosotros vamos a continuar en esto lamentablemente creo que el trabajo sería siendo el mismo. (Funcionario UNA-PUNO)

Los grandes problemas de eficacia y eficiencia en la gestión de los programas de asistencia alimentaria se podrían explicar por el clientelismo político como así lo



demuestra la entrevista, empeñados en favorecer a sus grupos políticos con el fin de legitimarse en el poder o al pago de favores consolidados en las coaliciones de apoyo.

### **b) Las ONG:**

Estos organismos asentados en el departamento de Puno son diversos. Muchos de ellos trabajan sobre las políticas de desarrollo social y los programas de asistencia alimentaria. Como “conocedores” de esta problemática tienen el liderazgo y algún tipo de “autoridad” para la formulación de las políticas de seguridad alimentaria. Por estas acciones y en la formulación de las políticas de seguridad alimentaria a nivel de Puno son considerados como emprendedores políticos<sup>11</sup>. Son ellos los que iniciaron el proceso de formulación del ERSA-PUNO. Uno de ellos es la ONG CARE-PUNO, como así evoca la entrevista:

[...] entonces yo entiendo y conversado con CARE en Lima. Ellos han sido pioneros en seguridad alimentaria y vinieron hablar con nosotros para desarrollar todo este proyecto de seguridad alimentaria, es el gran iniciador posterior al MINDES que nos da una primera pauta y posteriormente CARE es que organiza prácticamente todo convoca al gobierno regional y a todos los sectores para desarrollar estas políticas y este trabajo en seguridad alimentaria haciéndonos entender que la sociedad y los sectores pueden organizarse para desarrollar este plan de seguridad alimentaria o esta estrategia de seguridad alimentaria este tema aun desconocido para la población [...]” (Funcionario MINSAs-PUNO)

Sin embargo, otros formuladores pertenecientes al aparato del estado critican la iniciativa de las ONG para la formulación del ERSA-PUNO por ser “oportunista”, como siendo una acción justificativa a la culminación de la ejecución presupuestal asignados a sus programas, que podríamos rescatar de la siguiente entrevista:

Yo pienso que como documento ERSA-PUNO no podría modificarse. Los documentos ya están ahí sino estaría tal vez la frustración en su implementación porque estamos retrasando ello, hemos perdido un año, como le digo podría estar el problema en las personas que lideran este trabajo y la forma de trabajo de éstos, podría ser el gobierno regional quienes deberían de liderar este trabajo y los sectores ¿Quién podría exigir? [...] ¿si usted va ver cómo surge este trabajo? Fueron a través de las tres ONG o proyectos que ya han concluido su trabajo y financiamiento es decir el PRISMA, CARE, CARITAS ellos solamente hicieron este trabajo para

---

<sup>11</sup> De acuerdo a la revisión documental y las entrevistas realizadas se identifico a los emprendedores políticos basados principalmente en el momento decisorio (formulación del ERSA).

terminar su presupuesto y allí ellos aportaron con sus recursos y por supuesto ampliar luego su presupuesto para seguir funcionando hay que reconocer esto [...]. (Funcionario MINAG-PUNO)

Encontramos en los discursos ofrecidos por parte de los responsables de las ONG algún tipo de enfrentamiento y tensión con los sectores estatales en relación al trabajo desempeñado, ocasionado por los tipos de canales usados para la información, diálogo y coordinación, considerando una actitud poco aceptable por parte de las entidades estatales hacia el reconocimiento de los logros en seguridad alimentaria alcanzados por éstas:

Mire, la situación no está fácil, desde el punto de vista de la gerencia de los programas asistenciales alimentarios, eso resulta de un estudio realizado por nosotros a través de CARITAS cuando terminamos el programa se hizo la transferencia a la Dirección Regional de Salud, ahí mediante la convocatoria a una reunión con el Director Regional de Salud y los directores de AID se les explicó el trabajo realizado. En algunas zonas si el promedio era de 29 o 24% de desnutrición crónica se logro bajar un punto o dos puntos y en algunos otros lugares se logró bajar hasta 19%. Por nuestro trabajo estamos convencidos que si se puede bajar estos índices, lo lógico hubiera sido para todos nosotros trabajar en la lógica de incorporar la importancia de la seguridad alimentaria y de las políticas de alimentación como proyectos de desarrollo social y cuando se expuso de los logros quede admirado [...] cuando dijeron que nosotros trabajábamos aisladamente sin comunicar a la Dirección Regional de Salud y escuchar a otro funcionario que nuestro trabajo era aislado, otro mas dice que sería bueno tener este documento para que se contraste con la realidad porque ese es un trabajo aislado [...]. (Funcionario Radio Onda Azul - PUNO)

El trabajo desarrollado hasta el momento por las ONG mostraban fragilidades en la sostenibilidad de los proyectos ya que cuando terminaban su trabajo no tenían continuidad en las entidades estatales como sugería el plan implementado por estas. El MINSA critico su accionar aislado de estas entidades lo que comprometió la veracidad de los resultados alcanzados, hasta ese momento no existía canales de diálogo y coordinación entre las ONG y las diferentes organizaciones estatales.

### **c) La Universidad:**

La Universidad Nacional del Altiplano es un actor que mantiene sus labores en la investigación y la difusión del problema alimentario a través de la Escuela de Nutrición. En la formulación del ERSA-PUNO integraron el comité impulsor de esta estrategia. Su trabajo a veces no es reconocido por los sectores del estado, sus

propuestas no son tomadas en cuenta lo que ocasiona en estos actores algún tipo de constricción como así rescatamos de la siguiente entrevista:

De hecho si hubo participación yo estuve dirigiendo la escuela de nutrición entonces organizamos varios eventos uno de los más importantes que yo creo fue [...] por el día de alimentación. Ahí yo tuve la concurrencia de los programas sociales; ahí estuvieron el PRONAA, estuvo el vaso de leche, estuvieron una serie de instituciones, nosotros realmente concluimos que el problema de la desnutrición y el problema de la pobreza justamente se daba en los niños y los bolsones de poblaciones pobres. Eso lo evidenciamos lo pasamos a un documento y alcanzamos a las autoridades para que se tomen las acciones para mejorar eso, pero bueno quedó en eso, ¿por qué le digo esto? porque muchas veces los funcionarios a nivel de instituciones como que van rotando y no son estables en el puesto de trabajo así las personas nuevas que ingresaban como que no se sentían comprometidas con esos resultados nos miran, nos decían qué interesante, qué bueno, haremos algo pero nada más. Simplemente quedó en documento. (Funcionario UNA-PUNO)

La universidad perdió la credibilidad y confianza de la población por problemas internos de este organismo, en el ámbito público su liderazgo no es visible a pesar de efectuar procesos de investigación referentes al problema alimentario y difundirlos en las comunidades políticas por lo que se convierte como un actor eminentemente académico

#### **d) Los medios de comunicación:**

Una de las emisoras de radio que integró el comité impulsor de la ERSA-PUNO fue “Onda Azul” que se constituyó como la palestra de difusión de las acciones de este comité. Esta emisora de radio viene trabajando desde el 13 de mayo de 1958. Es un medio de comunicación que surge como apoyo a la obra misional de la Iglesia Católica en la Diócesis San Carlos Borromeo de Puno – Obispado de Puno quien le encarga la promoción de la presencia de la Iglesia en los medios de comunicación social para cumplir su misión evangelizadora (RADIO ONDA AZUL, 2008). Siendo una de las radios más escuchadas en el medio local y teniendo corresponsales prácticamente en todo el departamento. De cierta manera “conocen” la problemática alimentaria y promueven la multisectorialidad para afrontar la inseguridad alimentaria, como se explica en lo siguiente:

[...] después de esta experiencia enriquecedora con RBC (rehabilitación basada en la comunidad) podíamos empezar a trabajar el tema de seguridad alimentaria no sólo visto desde el punto de vista alimentario sino desde el punto de vista multidimensional

y multisectorial que tiene que ver con muchas cosas y dentro del cual se incluía también los medios de comunicación[...] el responsable decía ¿por qué usted no interviene como medio de comunicación? en este momento somos el principal medio de comunicación, entonces fuimos invitados a esta reunión donde se incluye a todo el equipo de la radio “Onda Azul” como parte del comité impulsor, nosotros cumplíamos la labor de informar a toda la población y las personas responsables de este tema manifestábamos en la radio “hay dos talleres más por adelante y que se debe de concluir [...]” luego recordábamos mediante pastillas la importancia de la seguridad alimentaria, luego conversamos con los alcaldes distritales, provinciales este tema a la vez hablábamos de otro conjunto de cosas que implica la vida humana[...] lo que facilito la comprensión de nuestra posición y el aporte de la parte técnica en la elaboración del plan. Pienso que con ello de alguna manera facilitamos el proceso. (Funcionario Radio Onda Azul - PUNO)

El único canal de comunicación en las zonas rurales y alejadas del departamento de Puno lo constituye este medio de difusión, por ser administrados por parte de la Iglesia trabajan sobre los problemas sociales como la pobreza y la asistencia alimentaria, lo que hace que por esa experiencia acumulada sean lideres activos en la formulación del ERSA-PUNO, no solamente convocando a las instituciones sino aportando en el debate de la inseguridad alimentaria.

## **6. DISCUSIÓN:**

De acuerdo a los resultados encontrados en el presente estudio, cuyo propósito fue describir y analizar el proceso de formulación de las políticas de seguridad alimentaria - asistencia alimentaria dirigidas a la población infantil del departamento de Puno-Perú en el periodo del 2001 al 2006 hemos organizado este capítulo abordando primero de forma general el proceso seguido en la formulación de las políticas de seguridad alimentaria en el nivel nacional; luego pasaremos a discutir el proceso de formulación de las políticas de seguridad alimentaria a nivel del departamento de Puno, teniendo como enfoque teórico el ciclo de las políticas, así como el modelo de las múltiples corrientes propuesto por Kingdon (1975). En estos dos procesos a discutir, analizamos de manera general los posicionamientos políticos de los actores y los productos alcanzados.

### **6.1. EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA A NIVEL NACIONAL: EL TRAYECTO DE LA CONFIGURACIÓN DEL PROBLEMA, ALTERNATIVAS, NEGOCIACIÓN POLÍTICA, LA VENTANA DE OPORTUNIDAD Y EL PAPEL DE LOS EMPRENDEDORES POLÍTICOS.**

Siguiendo la lógica de los hallazgos encontrados en la presente investigación, trataremos de sintetizar la dinámica de la corriente política perteneciente al momento pre- decisorio. Empezaremos analizando las formas de concepción de la problemática alimentaria como problema, luego pasaremos a discutir las alternativas de solución a la problemática alimentaria presentadas en ese periodo coyuntural y la negociación política en sí para desencadenar el proceso decisorio.

#### **-La concepción de la inseguridad alimentaria y la desnutrición infantil:**

Esta primera corriente corresponde a las formas como se conceptúa el problema alimentario desde los diferentes actores políticos, sobresaliendo el énfasis de la relación pobreza - extrema pobreza - desnutrición infantil tomados desde el periodo

de gobierno de Alberto Fujimori hasta el periodo de gobierno de Alejandro Toledo, intentando en este análisis de formular la contextualización política de esa época.

Para aproximarnos al análisis de la problemática alimentaria en el Perú debemos de acercarnos al momento socio-económico-político que el Perú vivía en la década del 90' y el primer quinquenio del 2000, cuando el Perú sufría de pobreza endémica y estructural que pasa también por la pobreza coyuntural producto del ajuste estructural iniciados en la década del 90' para la adecuación en el país de políticas neoliberales. Así encontramos que los indicadores de pobreza no habían variado prácticamente, a la vez los indicadores de desnutrición permanecían iguales ¿por qué no se habían mejorado estos índices de pobreza? ¿Por qué a pesar de los esfuerzos ejecutados por el estado peruano para disminuir a desnutrición infantil estas cifras no disminuyeron? Según Verdera (2007) la inversión en ese periodo en programas sociales de alivio a la extrema pobreza se triplicó entre 1993 y el 2000 alcanzando 4,346 millones de dólares este último año y el PBI creció en 21% entre 1991 y el 2001.

Al respecto el Instituto Nacional de Salud, (2007) menciona que la lucha por acabar con la desnutrición crónica pasa en primer lugar por acabar con la pobreza extrema. Estimaciones para Perú permiten afirmar que un crecimiento económico sostenido de 6,7% anual puede reducir la pobreza extrema en casi dos puntos porcentuales, con este crecimiento se requieren dos años para reducir en un punto porcentual la desnutrición crónica.

Las dos estrategias asumidas por el gobierno de Fujimori: Estrategia Nacional de Alivio a la Pobreza y la estrategia llamada Igualdad de Oportunidades Para un Desarrollo Sostenido: Una Estrategia Focalizada de Lucha Contra la Pobreza Extrema 1996-2000; no llegaron a tener éxito en sus objetivos y metas planteadas como se puede corroborar por los índices de pobreza alcanzados durante ese periodo. Pareciera que en el país para esa década estaría adoleciendo de la necesidad de establecer un plan nacional de desarrollo con el fin de garantizar la creación sostenible del empleo y la reducción de la pobreza a largo plazo.

Estas políticas sociales aplicaron estrategias en la focalización del gasto social directo fundamentado en la donación de alimentos, la dotación de infraestructura de educación, salud, caminos; así como la ampliación de cobertura y calidad de los servicios sociales públicos. Todos estos programas tuvieron un financiamiento

importante, principalmente por bancos multilaterales de fomento principalmente el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de desarrollo (BID).

La experiencia en el Perú acerca del manejo de los programas de alivio a la pobreza sigue los lineamientos y las concepciones del BM y el BID. Estos organismos multilaterales hacen las propuestas y bajo éstas otorgan préstamos lo que al final aumenta la deuda externa. Ese tipo de dinámica se ha mantenido durante la década del 90' y a comienzos del 2000. Según el Informe del Banco Mundial, (1993) se propone "establecer redes de seguridad o protección para satisfacer las necesidades alimenticias y de salud básicas para el grupo de pobres". En el Informe del Banco Mundial, (2000-2001) todas sus políticas hacen referencia a las "oportunidades" teniendo como objetivos proveer los "activos para los pobres" en educación, salud e infraestructura y promueve la participación ciudadana promoviendo el fortalecimiento de las organizaciones sociales de base para la implementación de la descentralización en la toma de decisiones y la fiscalización de las autoridades.

En otras palabras el BM promovió la focalización de forma temporal orientada por el desarrollo del capital humano y la ampliación de las oportunidades de la población pobre. Los ahorros que se hacía en el gasto social corriente producto del congelamiento de los salarios de profesores y personal de salud se destinó a los programas de alivio a la pobreza extrema y al pago de la deuda externa. Así mientras se pagaba la deuda externa, también el país podía endeudarse más para hacer obras y distribuir alimentos. (VERDERA, 2007).

Al final de la puesta en marcha de estas políticas sociales y cuando se evalúa el impacto de los programas de asistencia alimentaria como el PRONAA, vaso de leche, desayunos escolares demuestran que no sea logrado progreso en la parte nutricional, principalmente por causas de filtración a no beneficiarios (VERDERA, 2007).

Estos programas fueron diseñados para combatir la pobreza a corto plazo y fue esencialmente de tipo asistencialista no teniendo en cuenta la reproducción de la pobreza inter-generacional.

Estas políticas sociales liberales y focalizadas orientó al estado sólo a limitarse a la provisión de servicios como la seguridad, salud y educación que se otorgan a la población en mala calidad, tal vez por los intereses particulares de grupos que llevan al conflicto social entre lo privado y lo gratuito. Todo esto nos llevaría a pensar que

las políticas sociales en el Perú son elaboradas con análisis de sus causas estructurales con irresponsabilidad. Sus objetivos generales son enunciados amplios y vagos, especialmente para la desnutrición y la alimentación.

Nos permitimos realizar este pequeño análisis del manejo de la pobreza en el Perú y su relación con la desnutrición, como aproximación al contexto social cuando el programa de estabilización y el ajuste estructural significó un alto costo social que empeoró los niveles de consumo de calorías y proteínas en los niños en un clima de crisis económico-social. Aquí la distribución de los alimentos se convirtió en un medio para disminuir el descontento popular. Los comedores populares, los clubes de madres y los comités de vaso de leche fueron las organizaciones de base que se consolidaban como asistentes del gobierno en la transferencia de los alimentos donados. En esta coyuntura nace el “Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1998-2000: Nutrición al alcance de todos” en este documento se contempla el diagnóstico de indicadores de desnutrición y la focalización de la asistencia alimentaria, como los problemas de gestión de los programas de asistencia alimentaria aquí se empezaba hablar de seguridad alimentaria donde se destacaba la importancia de estos programas para asegurar la nutrición adecuada de los niños. Cuando se hace el análisis de este plan se sostiene la importancia que tenía la educación en nutrición según Vásquez, Cortez y Riesco (2000) el plan apuntaba a la necesidad de combatir la barrera cultural que en todo caso se convertía en la ineffectividad de los programas de asistencia alimentaria, lo que conduciría a la adecuada utilización de los alimentos andinos como la papa, la kiwicha y el olluco para elevar los niveles de nutrición de los niños que pertenecen al sector rural donde se ubican los altos índices de desnutrición.

El plan daba a entender que el problema alimentario estaría en los patrones costumbres y creencias que no favorecían la buena alimentación; sin embargo en el estudio de Hito (2004) encuentra la valoración de algunas costumbres y creencias alimentarias teniendo como referencia la cosmovisión andina, siendo un ejemplo la práctica de la lactancia materna exclusiva y el destete realizado más allá de los 2 años de vida del lactante. Práctica que ayudaría afianzar los lazos afectivos entre la madre y el niño.



En otro estudio Vásquez y Mendizábal, (2002) hace referencia del esfuerzo del gobierno, la cooperación internacional y los programas de asistencia alimentaria que no llegaron a cubrir las necesidades de nutrición de los niños. Estos programas generalmente no favorecían a la población necesitada que se ubica en las zonas rurales del país. Aquí aparece ya la idea de la fusión de todos los programas de asistencia alimentaria que deberían converger en una institución responsable que favorezca la evaluación y el monitoreo sostenido que tratase de resolver los altos costos administrativos y la yuxtaposición de los programas de seguridad alimentaria. En el gobierno de transición liderado por Valentín Paniagua se conforma la Comisión Multisectorial de Alimentación y Nutrición organismo que fue creado en Enero del 2001 mediante D.S. N° 002-2001-SA. Esta comisión propone la articulación de los programas de alimentación y nutrición como medida inmediata para solución de la ineficacia de éstos demostrada en el periodo de gobierno anterior.

Esta comisión presenta el documento: “Lineamientos de Política y Estrategia Nacional de Alimentación y Nutrición”, donde es subrayado la importancia de solución del problema nutricional que abarca dimensiones multifactoriales priorizándose la atención a los niños y las madres gestantes; aún más reconocen la situación de la pobreza, la descapitalización de la agricultura, el problema de tenencias de tierras y las políticas liberales de los años 90’ como causa de la inseguridad alimentaria. Tal vez el corto tiempo que ejerció el poder Valentín Paniagua como gobierno de transición cuyo objetivo fue preparar los comicios electorales del 2001 fue contraproducente para la operacionalización de estas políticas.

En el periodo de gobierno de Alberto Fujimori, Valentín Paniagua y Alejandro Toledo la principal estrategia aplicada para la seguridad alimentaria radicaba en los programas de asistencia alimentaria habiéndose efectuado por diversas entidades algunas acciones por disminuir los problemas que presentaban estos. La USAID, (2001), presenta el estudio que hace mención algunas de las estrategias que ayudarían a disminuir la desnutrición crónica infantil y resolver problemas de gestión de estos programas como: la reprogramación de los recursos financieros que se dedican a los programas de seguridad alimentaria, fomentando el acceso a los servicios de salud, al agua potable, saneamiento, prácticas adecuadas de alimentación y disponibilidad, consumo suficientes de alimentos de alta calidad.

Sin embargo hasta el 2001 los programas de asistencia alimentaria prosiguen mostrando problemas en el diseño e implementación carecían de objetivos claros de salud y nutrición y peor aún no llegaban a las poblaciones vulnerables. Según Vásquez y Riesco, (2000) el 34% de las personas en extrema pobreza no participaba del programa, por el contrario personas que no eran pobres eran beneficiarios y representaba entre el 60 al 78% a nivel nacional siendo sólo en Lima el 94%. Los alimentos que se distribuían eran bajos en proteínas y calorías principalmente en el “programa de vaso de leche” y los “comedores populares” que eran administrados por los clubes de madres o los comités de vaso de leche y que concentraban importante financiamiento. Estos mismos programas se ubicaban en áreas urbano marginales olvidando a la población rural donde se ubica los bolsones de extrema pobreza e incluso se observaba que existían duplicidad de acciones y sobre posición en determinados lugares.

Por otro lado las ONG que trabajan sobre la seguridad alimentaria implementaron su propio diseño de programa y criterios de selección de sus beneficiarios; en otras palabras, los esfuerzos individuales y sectoriales no llegaron a concretar con la acción concertada de lucha contra la desnutrición crónica.

La disponibilidad de alimentos en el país fue afectada también por la importación de alimento. Según Martínez (2005) esta importación de alimentos entraban al país con bajos aranceles, y en otras ocasiones como alimentos donados para la asistencia alimentaria lo que produjo la crisis agrícola siendo la política agrícola ineficaz en el tratamiento del tema, teniéndose al campesino descapitalizado y pobre.

Respecto a las políticas de importación de alimentos el Instituto Nacional de Salud (1999) manifiesta que esto tiene que ver con el modelo económico desarrollado hasta el presente momento, cuando se abre el mercado y se favorece la importación de los alimentos a bajos costos enriqueciéndose sólo un grupo económico y dejando a la mayoría de los campesinos y población en la inseguridad alimentaria.

Todos estos enfoques sobre el tratamiento de la desnutrición crónica en el Perú acontecidos hasta este momento no señalaban el sendero cierto para disminuir estos indicadores. Se trazaron metas no reales que estaban alejadas de las causas fundamentales de la desnutrición y la pobreza. Fue objetivo de tratamientos sectoriales e individuales huérfanos, en esa realidad no se habla de la seguridad alimentaria como elemento multicausal y de tratamiento multidisciplinario,

multisectorial. No se trata el tema del derecho a la alimentación como ley que guíe los lineamientos de la seguridad alimentaria en el país.

#### **-La elaboración de las alternativas e “ideas” al problema alimentario:**

Después del régimen de Alberto Fujimori se producía una profunda crisis de legitimidad del conjunto de las instituciones del régimen político. Según Tanaka, (2005) en esa coyuntura política la ciudadanía desconfiaba del Presidente y de las instituciones democráticas en general: el Congreso, el Poder Judicial y los partidos políticos, tanto de gobierno como de la oposición. Esta situación requería ser enfrentada mediante la apertura del sistema político a la participación ciudadana, la sociedad civil, tratando de promover la renovación de las “agotadas” élites políticas. Debido a estos problemas el gobierno de Valentín Paniagua promueve el dialogo y la concertación para ello da muestras de la convocatoria amplia a su gabinete que lo conforma a través de un conjunto de “personalidades” que no tenían vínculos con la sociedad. Según Remy, (2007) Paniagua compone un gabinete de destacados profesionales e incorpora mecanismos de concertación construyendo vínculos con la sociedad a pesar de su precariedad política abriendo la negociación con los actores sociales y económicos con el fin de orientar sus políticas centrales.

En esta coyuntura la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza presentó el documento denominado la “Carta Social”, donde el problema de la inseguridad alimentaria es abordado en grandes líneas directrices. Este producto alcanzado como la “Carta Social” tuvo problemas en su implementación. Según Remy (2007) explica que este documento fue trabajado en un espacio de representatividad amplia la que por su misma naturaleza colocó en duda la construcción de las políticas de seguridad alimentaria, ya que sus compromisos y responsabilidades no tenían claros los sectores involucrados. Empero estas intenciones fueron contempladas como base para la formulación de la “Carta de Política Social” presentada por el gobierno de Toledo.

El problema alimentario es atendido de forma individual por los diferentes sectores estatales. Así el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH) presenta el “Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2002 – 2010”, que en forma general trabaja el problema de la desnutrición infantil.

Este plan no fue articulado en los planes y proyectos de otros sectores comprometidos en la seguridad alimentaria.

Una de las piezas importantes para la solución de la inseguridad alimentaria es la promoción de la intersectorialidad. Según Burlandy, (2009) cuando estudia la construcción de la política de seguridad alimentaria en el Brasil, asume que los diferentes mecanismos institucionales que favorecen la intersectorialidad podrían estar en los consejos (como el CONSEA en el 2003 en el gobierno de Lula fue reinstituído como órgano de asesoramiento al presidente de la república) integrados por miembros del gobierno y de la sociedad civil, el apoyo político de la presidencia y la inclusión como tema estratégico en la agenda gubernamental, menciona que los desafíos aun por asumir es la articulación con la política económica, la construcción de un presupuesto pactado entre los sectores involucrados que sirva para efectuar la gestión y la monitorización de la política.

**- La negociación política entre los actores en la formulación de la política de seguridad alimentaria:**

Alejandro Toledo llega al poder en el 2001 como resultado del reconocimiento popular de ser oposición efectiva del Fujimorismo creándose el mito de ser los protagonistas del establecimiento de la “transición democrática”. Se creó en sus bases políticas la sobrestimación de su accionar en el proceso político; sin embargo, al poco tiempo se observa la dificultad para gobernar el país. El hecho se podría explicar porque el fujimorismo logro desacreditar a los partidos políticos y las organizaciones sociales y principalmente desapareció el liderazgo de los actores políticos debilitando el debate político y la formación de bases solidas de partidos políticos; es ahí donde nace el liderazgo de Toledo sin enemigos políticos u opositores a sus ideales (TANAKA, 2005).

Su desempeño en el gobierno rápidamente empezó por hacer evidente la precariedad de su movimiento y de su liderazgo político. Carecía de planes y programas, concretamente la falta de diagnóstico de la situación del país y del estado. También carecía de cuadros técnicos con prestigio y credibilidad, capaces de asumir las complejas tareas de la administración pública; sumado a todo esto no

era mayoría en el congreso lo que empujó al presidente a constituir un gabinete representado por personalidades independientes de gran prestigio profesional.

En su primer año de gobierno Toledo juntamente con su gabinete se dedicó a elaborar los diagnósticos de la situación social del país, planes de acciones, perdiendo el tiempo y desperdiciando la “luna de miel” que le otorgaba la ciudadanía, lo que generó consecuentemente la decepción ya que sus expectativas puestas en el nuevo gobierno no se hacían realidad y es que Toledo lanzó en sus campañas electorales muchas promesas, que al final eran inviables por falta de factibilidad en sus proyectos. Parecía que Toledo estaba envuelto en una “aventura política” parafraseando a Carlos Matus. (MATUS, 1987)

En este contexto el gobierno de Toledo presenta el documento la “Carta de Política Social” como muestra de la apertura de la negociación y concertación de políticas sociales. Referente al tema de la seguridad alimentaria a pesar de haberse considerado en este documento no se observa hechos concretos como planes, programas dirigidos a la acción multisectorial, se enfatiza aún en los programas de asistencia alimentaria que siguen mostrando problemas administrativos-operativos.

La “Carta de Política social” fue demandada por la ciudadanía peruana producto de las desigualdades y las condiciones de pobreza extrema existentes. En esa realidad el gobierno de Alejandro Toledo se plantea la necesidad de construir una nueva forma de gobierno que fortalezca el desarrollo de relaciones de ciudadanía, en remplazo del neopopulismo autoritario y clientelista de Fujimori. Para alcanzar ello se requería que el Estado responda a las demandas sociales y afirme esta nueva relación prestando servicios eficaces a las mayorías. Sus dos primeros años de gestión periodo en que fue presentado “Carta Política Social” arrojan un balance que deja mucho que desear. (FRANCKE, 2004)

Luego, nace el “Acuerdo Nacional” producto de una hábil estrategia política del gobierno de Toledo cuando se alzaban las protestas nacionales y el descontento social. La aceptabilidad o el respaldo popular ya no le eran favorables al presidente y tomo prestado el “Acuerdo Nacional” como medida complementaria para acentuar su legitimidad. Este documento fue firmado por las siete fuerzas políticas del parlamento de ese momento y fue complicado la selección de instituciones representativas de la organización social quienes serían los portavoces de sus organizaciones y de sus problemas en este foro; habiéndose observado importantes

exclusiones de grupos sociales que tenían intereses sociales que en todo caso comprometió su mecanismo de selección y la legitimidad del “Acuerdo Nacional”.

Según Remy, (2007) explica que la incorporación de los partidos políticos al “Acuerdo Nacional” produciría la estabilidad política y su continuidad estaría asegurada en la elaboración de leyes y programas para asegurar la implementación de las políticas de estado. Nada de esto se concretó. Las bancadas parlamentarias, los ministros de estado, los funcionarios de alto nivel no actuaron con eficacia, no sostuvieron este proceso a largo plazo, ni orientaron sus acciones políticas por los acuerdos alcanzados. Así mismo las organizaciones civiles representadas en el “Acuerdo Nacional” tampoco exigieron el cumplimiento de las políticas concertadas que el gobierno no aplicó.

Al final se perdió la oportunidad de un espacio efectivo de concertación de políticas que no se llevarán a la práctica, lo que podría explicarse por el nuevo estilo de hacer política. Según Frey (2000) surgen actores en tiempos de rupturas sociales y políticas donde se institucionalizan nuevos estilos de comportamiento político como por ejemplo el surgimiento de nuevos canales de participación, como el caso de los nuevos foros de debate que son resultado de la presión política-social ejercida por los movimientos sociales y la sociedad civil en general.

Remy (2007) explica que estos mecanismos de concertación como el “Acuerdo Nacional” fueron promovidos por un estado debilitado limitándose a élites sociales que pretendieron asumir la defensa de los intereses generales de la sociedad, con diversos excluidos sociales a pesar de que hayan quienes hablen por ellos. Siendo considerados estos foros, consejos, incluso las mesas de concertación, como espacios de negociación entre grupos organizados para temas estratégicos bajo el “neocorporativismo”.

De esa manera podríamos entender que quien decide y que según Testa (2007) es un grupo humano, señalados por políticos que defienden sus privilegios mencionando que quien decide y delibera son los representantes de organizaciones y que sus decisiones deben de ser tomadas como verdades absolutas justificando sus intereses corporativos, termina manifestando que este sería un nuevo estilo de entender el ejercicio de ciudadanía.

A pesar de todo lo argumentado, esta coyuntura ayudó al establecimiento de la apertura de la “ventana de oportunidad” según Kingdon; donde se correlacionaron las tres corrientes para la formulación de las políticas de seguridad alimentaria promovida por el “Acuerdo Nacional”. Por primera vez en el Perú se tenía la seguridad alimentaria como tema prioritario y considerado en políticas nacionales de estado, que luego se concretaría en el ENSA 2004 – 2015.

### **-El proceso decisorio: la construcción de la ENSA 2004-2015**

Luego de la presentación del “Acuerdo Nacional” se constituye como base para la conformación de la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria integrada por representantes de organizaciones estatales y privadas que luego a través de su comité técnico presenta en Junio del 2004 la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004 -2015; documento que debería de guiar las acciones de seguridad alimentaria en el país y que después de varios años de su elaboración aún no se implementó.

En el informe presentado por la MCLCP, (2007) resume las bondades de la estrategia de seguridad alimentaria, enfatizando que se evitó la visión centrada en el acceso a alimentos de grupos vulnerables basadas en donaciones internacionales y el reparto de alimentos, planteándose una estrategia más integral, articulando las acciones de los diversos sectores agrario, de producción y de comercio, así como dimensiones de política cultural, ambiental y las políticas sociales, incorporándolas en las metas y objetivos. Esta estrategia debió de articularse con la estrategia de desarrollo rural que fue trabajada con el objetivo de disminuir la pobreza extrema, que se ubica en estos ámbitos geográficos y se concibió como una propuesta integral de atención a la población rural en las diversas dimensiones que la afectan: económicas, sociales, culturales y no sólo agropecuarias. Concluye este informe mencionando que en estas dos estrategias: la de seguridad alimentaria y la de desarrollo rural no se definió la responsabilidad institucional para su implementación, ni sus funciones y responsabilidades. Sin embargo en el campo de la seguridad alimentaria se han venido desarrollando diferentes esfuerzos entre la PCM-FAO-MIMDES y varias ONG, para impulsar la

estrategia nacional a través del diseño y aprobación estrategias regionales. Debemos mencionar que este organismo de la MCLCP fue identificado como emprendedor político facilitando la construcción de las políticas de seguridad alimentaria hasta la promoción del ENSA

En el estudio de Francke, (2007), refiriéndose a las políticas alimentarias y nutricionales cuestiona el rol del estado que siempre ha mantenido una indefinición de responsabilidades entre el MINSA, MINDES, MINAG donde se ha descentralizado las funciones con respecto a la alimentación existiendo confusión de roles. Crítica a las comisiones multisectoriales bajo el reconocimiento de la PCM quienes aprobaron las estrategias alimentarias y/o nutricionales que al poco tiempo fueron olvidadas. Esto configuraría un espacio donde no hay responsables institucionales ni personales: de diseño, aprobación, implementación, seguimiento y la evaluación de estas políticas. Concluye este estudio manifestando que en el caso de que las organizaciones sociales como los comedores populares o bien los comités de vaso de leche que son organizaciones lideradas por mujeres y de representación nacional si hicieran el esfuerzo de presentar propuestas políticas o de promover la movilización para reclamar la puesta en marcha de la estrategia de seguridad alimentaria éstas se enfrentarían con la dificultad de no tener un organismo gubernamental o funcionario público con quien mantener el dialogo, por la falta de responsables claros.

Esta inexistencia de responsabilidades claras para esta definición de políticas alimentarias es la propuesta de la política de los gobiernos de la década del 90 y 2000 que pensando en sus intereses políticos manejan a través del “clientelismo político” los programas de asistencia alimentaria con el fin de promover la legitimidad política del gobierno de turno. Según Bey (2002) en un sistema de distribución de alimentos sin discriminación como es el caso del “vaso de leche” las ayudas alimentarias están percibidas como la manifestación de la voluntad benefactora del alcalde o del presidente que contribuyen a fortalecer un sistema clientelista en el que los intermediarios también sirven a sus intereses personales.



## **6.2.- EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA A NIVEL REGIONAL DE PUNO: LA DEUDA DE LOS POLÍTICOS CON LOS NIÑOS DE PUNO.**

Intentaremos construir este proceso analizando las determinadas corrientes políticas, como la concepción del problema alimentario a nivel regional, pasando por describir y analizar algunas de las alternativas propuestas, así como el proceso de negociación política entre los actores involucrados en el tema alimentario para luego desembocar en el momento decisorio; es decir, la construcción del ERSA-PUNO.

### **- El problema político: Olvido del departamento de Puno, la planificación y la extrema pobreza - desnutrición infantil.**

Según el modelo teórico - metodológico de Kingdon (1975) existe mecanismos que indicarían la existencia de problemas. En el caso de la inseguridad alimentaria en el departamento de Puno observamos la relación pobreza, extrema pobreza - adversidades naturales - desnutrición infantil

Uno de los departamentos olvidados del país es Puno, no sólo desde el punto de la preferencia del desarrollo social promovido por los sectores del estado sino por parte de las organizaciones financieras privadas del país. Por lo tanto el departamento es uno de los más precarios en infraestructura social. La pobreza y la extrema pobreza se han mantenido constante, conjuntamente con los indicadores de desnutrición crónica infantil.

Según la MCLCP – PUNO, (2007) de los 108 distritos y cuando clasifican a estos en términos de niveles de vida, 3 distritos se encuentran en la categoría de regular; ninguno se encuentra en la categoría aceptable. Esto nos da la idea como el departamento se ha venido sosteniendo durante la última década. En el mismo estudio cuando preguntan acerca de las causas de la pobreza los entrevistados mencionan que la pobreza es el resultado de la exclusión o marginación del estado y su sistema económico y político. Otra respuesta encontrada menciona que la pobreza se estaría produciéndose por la falta de voluntad política para superar este estado.

La exclusión social, es el resultado de la pobreza y la desigualdad social. Según Figueroa, (1996) demuestra que la exclusión social en el país se produce por falta de recursos que afecta a los pobres. Esta posición los margina ante la sociedad peruana además de carecer de derechos reales o efectivos sin tener capacidades para hacer valer sus derechos formales y legales. La pobreza, la desigualdad, y la exclusión en el Perú son herencias de la colonia y se multiplican hasta la situación actual.

En Puno la pobreza se ajusta al enfoque estructural. Según Verdera, (2007) la pobreza sería fruto de las fuerzas sociales dinámicas, los eventos sociales desencadenados por el poder económico que afectan a la población, por ejemplo el desempleo. En el Perú los ajustes estructurales y las reformas liberales explicarían la pobreza estructural.

Según Arruda BKG, Arruda IKGA (2007) para estudiar y comprender trayectoria de las políticas de alimentación y nutrición en el Brasil es preciso entender la coyuntura económica política y social en que fueron construidas e implantadas, ahí destacan hechos importantes como: la aprobación en 1976 del II Programa Nacional de Alimentación y Nutrición que traducía un nuevo comportamiento político administrativo al concebir la desnutrición como una enfermedad social lo que represento una tomada de posición frente a los determinantes del hambre y fomento una nueva construcción de conciencia política .

En el caso de Puno la presencia de eventos adversos climatológicos como la presencia de heladas, sequías, acentúan la inseguridad alimentaria desfavoreciendo el desarrollo económico del agro puneño haciendo que el campesino se hunda en la pobreza extrema y consecuentemente apele a los programas de asistencia alimentaria para su sobrevivencia; además de no contar con el sistema adecuado de Defensa Civil que dé cuenta de la emergencia (CISNEROS *et.al*, 2004).

La problemática de la seguridad alimentaria ha sido reconocida en sus aspectos del acceso, la disponibilidad y el uso de los alimentos pero sobretodo en la decisión de disminuir los índices de desnutrición; para ello los actores políticos abordan el tema alimentario a través de los planes operativos y estratégicos. Uno de ellos es el “Plan de Desarrollo Regional Concertado y Presupuesto Participativo” trabajado por el Gobierno Regional. Observamos también el “Plan Operativo 2006” de la Dirección de Salud de Puno, el “Plan Concertado Regional por la Infancia – Puno 2005-2010”

promovido por la mesa de la infancia perteneciente al MCLCP de Puno. En todos ellos están explícitos los objetivos para disminuir la desnutrición infantil y promover la seguridad alimentaria; sin embargo, demuestran sólo “diagnósticos” que deberían de articularse con los proyectos que en todo caso no son implementados, lo que demostraría que su coherencia interna tendría defectos, los dos primeros planes mencionados serían estructurados por la solicitud del MEF para sustentar la apertura financiera, ésta también adolece de procesos de monitoreo y evaluación. Pareciera que la responsabilidad social de estos organismos estuviera disminuida.

En la experiencia de Colombia cuando la Secretaría de Salud perteneciente al Distrito Capital, convoca a diferentes instituciones distritales de diferentes sectores, incluyendo las ONG que trabajan la seguridad alimentaria con el fin de articularlas en una gran institucionalidad; la que se materializó en el Plan de Alimentación y Nutrición del Distrito Capital 1999-2003. Este plan se aplicó en el ámbito local producto de ello se cuenta con veinte Planes de Alimentación y Nutrición Locales con distintas dinámicas, diversos y desiguales desarrollos, pero siguen vigentes como reflejo de su viabilidad. (ÁVILA, R y SALSEDO S, 2004).

En el caso del plan promovido por la MCLCP-Puno ha sido difícil articularlo en los planes regionales sectoriales y según el informe de la MCLP, (2007) el débil involucramiento de los actores políticos de las instituciones públicas y privadas, la escasa voluntad política de las autoridades, la persistencia del autoritarismo, la manipulación política, el incumplimiento de los acuerdos tomados promoverían este problema. Recomiendan retomar los acuerdos del “Plan de Desarrollo Concertado” para vincularlo con el Plan de Seguridad Alimentaria. Uno de los trabajos reconocidos como satisfactorios por esta organización es la vigilancia ciudadana implementada como control social en la operacionalización de los programas de asistencia alimentaria.

Todo lo anterior nos hace pensar que los funcionarios que elaboraron estos planes pareciera que esquivaron el análisis de la viabilidad política de los planes mencionados ¿habrían conjugado lo político y lo técnico en su análisis previo de factibilidad del plan? Según el CPPS, (1975) reflexiona acerca de la naturaleza de la planificación y demuestran que es un acto político; consecuentemente, no podría dejar de ser un instrumento político y decisión política. Entonces se puede mencionar que la viabilidad de la planificación reside en el proceso político; es decir,

vista la planificación como acción social. De esta manera la planificación debe de contribuir a dar mayor racionalidad al proceso político, a sus productos, aumentar la eficacia y eficiencia de éstos. No debemos de olvidar que los que hacen planificación también son considerados actores políticos.

### **-Elaboración de alternativas políticas: Solo trabajo individual-sectorial**

Al analizar las alternativas a los problemas de alimentación nos encontramos con la idea de reorganizar y concentrar los programas alimentarios del INS al PRONAA a nivel de Puno este proceso afronto problemas quedando pendiente el proceso de racionalización y focalización. Todos estos programas deberían de pasar a la administración del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MINDES). Al respecto, Caballero, (2004) manifiesta que este proceso muestra deficiencias como el desconocimiento de los procesos administrativos de los programas de asistencia alimentaria que obstaculizó la administración de éstos; luego surgirán problemas por la ejecución del presupuesto entre los municipios provinciales y distritales. Estos problemas se manifestaban también por la incertidumbre de las organizaciones sociales de base de quedar fuera de este proceso de transferencia por el favoritismo de algunos alcaldes por sus propios grupos de comedores y beneficiarios.

En el estudio de NIEVES (2006) acerca de la formulación de la política social ecuatoriana, la definición de prioridades y objetivos es un proceso estrictamente político, con escasa búsqueda de consenso y con amplio énfasis en soluciones inmediatas, lo que provoca confusión en la definición de política, provocando que la política social se base en programas de limitada duración. Recomienda realizar evaluaciones en función del ciclo de política pública, para analizar en detalle la situación y definir el problema a solucionar a través de alternativas sostenibles en el tiempo, con el fin de institucionalizarlo como política pública.

Surgen los esfuerzos de la iniciativa de las ONG que son diversas en el ámbito del departamento de Puno, pero que sin embargo, también demuestran trabajo individual poco coordinado con los sectores sociales como salud, educación y gobierno regional; observándose en muchos casos la superposición de éstas en una determinada área geográfica causando duplicidad de funciones. (MCLCP, 2007).

Según Portocarrero, (2000) El financiamiento que las ONG recibieron en los programas de asistencia alimentaria fue considerable, siendo principal por los bancos multilaterales como el BID, AID, USAID. Consecuentemente de alguna manera les otorgaba la “autoridad y experiencia” en el manejo de la problemática alimentaria regional; hecho que favoreció en la negociación para la formulación de las políticas alimentarias en la región de Puno.

**-La negociación política: los acuerdos de gobernabilidad, proyectos de gobierno nunca terminados.**

La negociación política fue trazada en el contexto social de crisis de representatividad de los gobernantes y líderes políticos regionales, ello conducía a la ingobernabilidad, se llegó a tener cambios sucesivos de presidente del gobierno regional. La crisis social estaba difundida a todo nivel social. (MCLCP – PUNO, 2007)

Surgen aquí los denominados “acuerdos de gobernabilidad” que sólo fueron buenas intenciones y voluntad política en la carrera electoral. Coincidentemente estos “acuerdos de gobernabilidad” se sucedían en las épocas de elecciones, lo que vendría a suponer el tipo de “oportunismo político” pretendiendo en estos acuerdos ganar votos ante la población y el conocimiento del cálculo interactivo entre los candidatos, en estos espacios; el reconocimiento de la desnutrición infantil como problema prioritario fue el estandarte de lucha de todos los candidatos; sin embargo, hasta el presente momento no se tiene nada claro frente a la problemática alimentaria y la inseguridad alimentaria. Ello nos lleva a pensar que a pesar de las dificultades de cálculo, los candidatos ofrecieron promesas que no se cumplieron; paradójicamente estos mismos resultados fueron los que hundieron a los diferentes gobiernos. Según Matus, (1997) hace referencia que América Latina se caracteriza por historias de desengaños y sueños truncados causada principalmente por tener una democracia débil y marcada por una tradición de promesas incumplidas.

Estas posiciones de los actores políticos se corroboran con el tercer flujo de las “corrientes múltiples” donde Kingdon (1975) manifiesta que los partidos tienen influencia sobre el cambio en la agenda mediante el plan de su gobierno o bien por las coaliciones de apoyo caracterizado por el intercambio de favores; sin embargo,

estos no aseguran que estos cambios en la agenda gubernamental puedan hacerse realidad.

### **- El momento decisivo: El grupo impulsor del ERSA y la desidia del gobierno regional**

Según Testa, (2007) la razón por la que se toma una decisión es porque el problema enfrentado se inserta estructuralmente en la vida social misma, estos problemas sólo tienen existencia real en la medida que hayan sido introducidos por algún o algunos actores sociales que forman parte del Estado en la agenda gubernamental.

Entendido de esta forma el proceso decisivo en el caso de la formulación de las políticas de seguridad alimentaria en Puno se produce por iniciativa de las ONG ubicadas en el departamento inician bajo la implementación del ENSA el proceso de la formulación del ERSA-PUNO. Aquí podemos encontrar características de los emprendedores políticos como así lo demuestra la teoría del ciclo de política de Kingdon. ¿Qué estaba sucediendo en el departamento de Puno si las autoridades de gobierno regional, quienes deberían de asumir esta iniciativa no lo hacen? ¿Por qué son las ONG las llamadas para el inicio de este proceso? En todo caso ¿Cuál era el contexto político en que se produce este proceso de formulación de políticas? Para contestar estas preguntas primero debemos analizar la posición política de las ONG. Estas organizaciones fueron impulsadas en tomar esta iniciativa con el fin de obtener la ampliación de su financiamiento para operar ya que estaban en el final de su trabajo por los tiempos vencidos de su ejecución. La idea era hacerles ver a los organismos internacionales de financiamiento que podrían trabajar la seguridad alimentaria bajo los enfoques de estos organismos.

En lo que se refiere a la representatividad del gobierno regional, los indicados a iniciar este proceso en esta oportunidad no operaron el tema no era de su interés político puesto que los réditos políticos obtenidos no serían de consideración, y ¿por qué tomarían esta actitud? Parecería que la justificación está en la ejecución de los programas de asistencia alimentaria que en esos momentos eran manejados bajo el “clientelismo político” del PRONAA y de los gobiernos locales; por lo tanto, era más cómodo asumir esta posición política frente a la problemática de la seguridad alimentaria.

Pero otra de las explicaciones podría estar en la misma crisis de gobernabilidad de este organismo, que se manifestó por la pérdida de la comunicación y los vínculos del presidente del gobierno regional con la sociedad civil, lo que condujo a que las ONG y actores sociales vinculados al problema alimentario de la región Puno asumieran el liderazgo en este tema. Esta posición está corroborada por el informe de MCLCP, (2007) donde se manifiesta, que incluso esta crisis fue provocada por la fuga del presidente regional ante las denuncias de corrupción; pero cuando vuelve al poder empeoró su credibilidad, lo que configuró una gestión de gobierno sin ninguna visión integradora y articuladora y menos con políticas de desarrollo de largo alcance.

Sin embargo, en este mismo contexto social y bajo la promulgación del ENSA desencadenó la apertura de la “ventana de oportunidad” cuando por presión de estas organizaciones sociales el gobierno regional tuvo que reconocer este movimiento o demanda social e incorporarla en su agenda. Luego éstos oficializarían este proceso con una ordenanza de conformación del “grupo impulsor de la formulación del ERSA-PUNO”. El proceso de formulación del ERSA – Puno fue la máxima expresión de concertación y negociación entre las organizaciones sociales de base y los representantes del gobierno regional que en todo caso sufrió de la sinergia política en torno de los objetivos comunes por la seguridad alimentaria. A diferencia de este proceso de construcción del ENSA en que fueron excluidos los principales actores sociales como los comedores populares, los programas de vaso de leche, en la construcción del ERSA – PUNO su representatividad de estos organismos fue activa y dinámica.

Con todo esto el ERSA-PUNO siguió el camino del ENSA puesto que no se articuló en los planes sectoriales y el gobierno regional no lo contempló en su ejecución presupuestaria. A falta de este financiamiento prácticamente no se implementaron los programas y proyectos contenidos en el ERSA. No existe algún organismo estatal a quién pedir cuentas o demandar por la implementación del ERSA. (MCLCP, 2007)

Al respecto, según Franke, (2007) manifiesta que esta inexistencia de responsabilidades en la definición de las políticas respecto a los programas de seguridad alimentaria hace inefectiva la participación social, tal vez esto explique las

causas por la que aún no se tiene el reglamento de la ley del vaso de leche a veinte años de su promulgación.

Cabe manifestar que también no determinar una política apuntada a la solución del problema social es otra forma de hacer política. Según el CPPS, (1975) explica que las demandas sociales para transformarse en demandas políticas es necesario que se constituyan como amenaza para la estabilidad política. Así las decisiones políticas pueden modificar en alguna forma la situación existente productora de esta demanda social o mantenerla en este sentido la opción de no decidir puede ser también una decisión política. Aquí encontramos alguna analogía con el modelo teórico de “múltiples corrientes” de Kingdon, cuando las dificultades o demandas pasarían a ser conceptualizadas como problemas producto del juego político y que en todo caso estos problemas ya reconocidos pasarían a formar parte de la agenda gubernamental. Vista de esa manera el problema de las responsabilidades de los ejecutores en la implementación del ERSA-PUNO desembocarían en el mantenimiento del status quo alimentario.



## **7. CONSIDERACIONES FINALES:**

El estudio de la formulación de las políticas de seguridad alimentaria permitió reconstruir la trayectoria que siguió este proceso sea en el ambiente nacional o el ambiente regional. Durante la construcción del capítulo de la discusión algunas consideraciones finales fueron introducidas; sin embargo, trataremos en este capítulo de centrarnos en aspectos relevantes acerca del proceso de formulación de las políticas de seguridad alimentaria en el Perú y el departamento de Puno, que deberían ser sistematizados; fundamentado siempre en el modelo teórico - metodológico del ciclo de las políticas y en especial el de “múltiples corrientes” de Jhon Kingdon.

En cuanto a la construcción, del problema alimentario – nutricional éste se construía como consecuencia de la pobreza y la pobreza extrema del país sufrida durante la década del 90 y parte del periodo estudiado. A pesar de ser identificado como problema prioritario en los diferentes gobiernos y habiéndose optado por diferentes políticas sociales concentradas en el ataque de la pobreza y las respectivas políticas alimentarias como alternativas aun el problema de la inseguridad alimentaria y el hambre continúa. Tal vez existieron otros intereses políticos por no enfrentar de manera franca este problema. Tal es el caso que aún no tenemos una ley que dé cuenta del derecho a la alimentación; fundamental en el tratamiento de la seguridad alimentaria y la desnutrición crónica infantil.

El fracaso de estas acciones radicaba en la principal estrategia asumida por estos gobiernos en la seguridad alimentaria; como es el caso de la gestión de los programas de asistencia alimentaria y su operacionalización, ya resumida y presentada en los capítulos anteriores. Este estilo de administración facilitaba la legitimidad de los gobiernos y hasta disminuía las demandas sociales por derecho al trabajo y reivindicaciones laborales, estableciendo el “clientelaje” entre actores y beneficiarios de los programas alimentarios.

Las propuestas de ideas o soluciones se sintetizan en grandes principios a la solución del problema alimentario con las presentaciones de planes que surgieron en forma individual y sectorial haciendo que sea tratado el problema alimentario

desde un espacio “huérfano” de colectividades involucradas y desde la multisectorialidad. Estos planes por lo tanto no se articularon en sectores estatales responsables para su ejecución. Debemos de indicar que el problema de seguridad alimentaria sólo tendrá éxito si observamos a éste desde el punto de vista de la complementariedad de esfuerzos por su misma característica multidimensional, el trabajo negociado y concertado entre las diferentes fuerzas políticas y técnicas del país.

La negociación política fue promovida gracias a la apertura del diálogo y la concertación, que ayudo a disminuir la crisis política en que se desenvolvía el gobierno de Toledo. Así habiéndose tenido ya una especie de herencia del gobierno de transición de Paniagua como es la conformación de espacios de negociación porque el proceso político del momento no se consolidaba con el debate político ya que teníamos partidos políticos y líderes disminuidos aquí fue fácil la instauración del dialogo promovidos por grupos sociales de presión. Es el caso de la iniciativa de la MCLCP cuyo producto fue la “Carta Social” que dio paso a la “Carta Política Social” de Alejandro Toledo y que se concretaría en el “Acuerdo Nacional” que se constituye en nuestro caso como la “ventana política” o la “ventana de oportunidad” de cambio en la agenda gubernamental nacional, es aquí donde se propone como política nacional de estado la seguridad alimentaria.

En Puno se apertura estas “ventanas políticas” gracias a los emprendedores políticos de las ONG y organismos sociales de presión que trabajan la asistencia alimentaria dotadas de poder de convocatoria. Gracias a su “experiencia” y “conocimiento” en el trabajo alimentario que presionan al presidente del gobierno regional haciendo que este oficialice la labor del “Grupo Impulsor del ERSA-PUNO”. En este proceso de negociación política a nivel de Puno se desarrollaban los “acuerdos de gobernabilidad” sucedidos coincidentemente en procesos electorales donde se pretendía solucionar el problema de la seguridad alimentaria denotando sólo “oportunismo político”.

Hasta aquí podríamos asumir que la corriente política de la construcción del problema y la negociación política dieron pasó a la apertura de la “ventana política” o de oportunidad corroborando el modelo teórico metodológico de Kingdon. El flujo de la creación de “ideas” o alternativas no contribuyeron de forma eficaz a la apertura

de las “ventanas políticas” por el bajo impacto en la solución del problema alimentario anteriormente citado.

En el proceso decisorio observamos que la construcción del ENSA promovió la construcción del ERSA- PUNO, así como la primera adoleció de la articulación con los planes de los sectores involucrados en la seguridad alimentaria, la segunda también siguió los mismos pasos. Hasta el término del periodo estudiado aún no se tiene la concreción de esta estrategia en proyectos o programas.

A pesar de todo el gobierno de Toledo apertura el diálogo y su forma de hacer política fue la negociación con la sociedad civil hecho que se destaca en las entrevistas y la revisión documental. En el caso de la construcción de las políticas de seguridad alimentaria fue el mejor momento en la historia peruana donde se establecen los principios de la seguridad alimentaria y nutricional existiendo aun problemas para su implementación.

Debemos de observar de cerca el discurso de las entidades financieras externas en la que los propósitos son el combate a la pobreza y extrema pobreza donde hacen alusión a la desigualdad y la justicia social. Si partimos de la concepción que justicia social debe de ser entendida como igualdad de oportunidades y que para su efectiva consecución es necesario compensar las desigualdades de capacidad existentes entre las personas (TEIXEIRA, 2005) nos preguntaríamos ¿Hasta qué punto este discurso se hizo realidad en el Perú especialmente en Puno? Si los indicadores sociales demuestran que en los últimos años se amplió la brecha social. En un futuro cuando se tenga que construir las políticas sociales deberán orientarse bajo los conceptos de equidad, que implica la justicia, la igualdad y la libertad (SPINELLI H, URQUIA, BARGALLO, ALAZRAQUI, 2002) especialmente en las políticas de seguridad alimentaria. Prácticamente el futuro del país es incierto si mantenemos estos indicadores de desnutrición crónica infantil reflejo de la pobreza e inseguridad alimentaria y la escucha a estos discursos puede resultar engañosa para el desarrollo social del Perú.

A pesar que existe algunas críticas al modelo de Kingdon, al respecto de su estructura y operacionalización y la abstracción elevada según Sabatier, (1997) y Mucciaroni, (1992) pensamos que contribuyó a la reconstrucción del proceso de formulación de las políticas de seguridad alimentaria e hizo efectivo el reconocimiento de los problemas enfrentados en el proceso político y de formulación

de políticas, que son espacios de amplia ambigüedad e incerteza. El modelo teórico-metodológico es principalmente dinámico en las “corrientes políticas” y su conjunción de estos en la apertura de las “ventanas políticas” o de oportunidad donde se producen los cambios en la agenda gubernamental.

Vivimos día a día los problemas consecuentes de la desnutrición y la inseguridad alimentaria en el Perú especialmente en Puno y la postergación de su desarrollo social. Tratamos de despejar algunas dudas y pretendimos reconstruir el proceso formulación de políticas de seguridad alimentaria. Sabemos que si queremos disminuir el problema alimentario el camino por recorrer es aún muy largo, pero comprendemos también que esta oportunidad que ofreció esta investigación permitió analizar los problemas que se encontraron en una determinada época y en un determinado proceso político. Esperamos que este estudio incentive a nuevas investigaciones sobre la formulación de las políticas de seguridad alimentaria.

## 8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ACERO B. A. Enciclopedia Encarta 2006. Microsoft Corporation: EEUU.2006 CD-ROM

ACUERDO NACIONAL Lima – Perú, 2002. Disponible en: [http://www.acuerdonacional.gob.pe/libro\\_an.pdf](http://www.acuerdonacional.gob.pe/libro_an.pdf) acceso en: 3 mar. 2008

ALARCÓN G.; Del HIERRO P. Apuntes Sobre la Política Macroeconómica y los Programas de Autosuficiencia Alimentaria Agrícola. Lima: 1986.

AMAT Y LEÓN, C., et al. Seguridad Alimentaria. CIUP. Lima: 1996. 180 pp.

ANC. Propuestas para el desarrollo N° 2 Serie: Reconstrucción de las zonas afectadas. Puno: Octubre 1983

ARRUDA BKG, ARRUDA IKGA. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. Rev. Bras. Saúde Matern. Infant., Recife, 7 (3): 319-326, jul. / set., 2007. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/rbsmi/v7n3/11.pdf> acceso en: 18 enero 2010

ASAMBLEA NACIONAL DE RECTORES. ANR. Universidades del Perú. Lima: 2008. Disponible en: <http://www.anr.edu.pe/> acceso 12-Nov-2008

ÁVILA, R y SALSEDO S, Perfil de proyecto políticas y planeación. FAO – Comunidad Andina, Bogotá Colombia: Octubre del 2004

AYÍN, Henríquez Narda. Red de redes para La concertación La experiencia de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. Lima: Marzo 2005

BANCO MUNDIAL. Reseña sobre el Perú. Disponible en: <http://www.go.worldbank.org/L2FB9T8KF0> acceso el 11-Oct-2008

BANCO MUNDIAL. Estrategias de alivio a la pobreza. Documento de trabajo N°2. Lima, Departamento de estudios del sector social, gerencia de estudios económicos. Lima: 1993

BANCO MUNDIAL. Informe sobre El desarrollo mundial 2000/2001: Atacando a La pobreza Washington. Banco Mundial. Washington: 2000

BEY, Marguerite. Depauperación y políticas de lucha contra la pobreza en el Perú. Espiral, mayo-agosto vol.8 N°24 Universidad de Guadalajara, México 2002. Disponible:<http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/espiral/espiralpdf/Espiral%2024/171-204.pdf> acceso en: 12 Dic. 2009.

BURLANDY, Luciene. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersectorialidade no âmbito federal de governo. Ciência & Saúde Coletiva, 14(3):851-860, 2009. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v14n3/20.pdf> acceso en: 12 Dic. 2009

CABALLERO Víctor. Los programas sociales de asistencia alimentaria en el contexto de la fusión y la descentralización PRONAA: Balance de una experiencia. Instituto de estudios peruanos. Lima: Enero 2004

CAPELLA N. A.C. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M. & MARQUES, E. Políticas públicas no Brasil. Editora FIOCRUZ. Rio de Janeiro: 2006

CARE-PUNO. Documentos de promoción de Desarrollo: PUNO PERU. 2006 CD-ROM

CAVASSA A. *et al.* Informe sobre los progresos y desafíos en la implementación del Derecho a la Alimentación en Perú. PROSALUS y Asociación Arariwa. Lima: Septiembre 2007

CENTRAL GENERAL DE TRABAJADORES DEL PERÚ (CGTP) Informe a la asamblea nacional de delegados de la CGTP. Lima, 12 de mayo de 2006 disponible en

[http://syscgtp.cgtp.org.pe/modules.php?name=news&file=news\\_archive&func=read\\_article&id=121](http://syscgtp.cgtp.org.pe/modules.php?name=news&file=news_archive&func=read_article&id=121) acceso en: 12 Dic. 2008

CENTRO PANAMERICANO DE PLANIFICACIÓN DE LA SALUD. Formulación de políticas de salud. OPS. Santiago de Chile: Julio de 1975

CERVO. A. L. *et al.* Metodología científica 6ta Ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007

CHIRINOS, Soto Enrique. Historia de la República del Perú. Lima: 2007

CISNEROS R, BOTTGER I. Misión de evaluación inicial de seguridad alimentaria por emergencia Puno 2004. Programa Mundial de Alimentos PMA. Lima Perú: 2004

CONFERENCIA INTERNACIONAL DE NUTRICIÓN. Roma 1991.

CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO. Constitución política del Perú 1993. Lima: Senado, 1993.

COMISIÓN MULTISECTORIAL DE ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN, Propuesta: Lineamientos de política y estrategia nacional de alimentación y nutrición. Lima Perú: Julio 2001

COMITÉ IMPULSOR DEL ERSA- PUNO. Problemática de la seguridad alimentaria y nutricional de la región Puno. Puno-Perú: Julio del 2006

COMITÉ IMPULSOR DEL ERSA- PUNO. Estrategia Regional de Seguridad alimentaria ERSA-PUNO 2006-2015. Puno-Perú: Noviembre del 2006

COMITÉ IMPULSOR DEL ERSA- PUNO. Compromiso interinstitucional para mejorar la seguridad alimentaria de la región Puno en el periodo 2006-2015. Puno – Perú: Octubre del 2006.

CORTEZ Rafael. El gasto social y sus efectos en la nutrición infantil. Centro de investigación de la Universidad del Pacífico. Documento de Trabajo 38. 1ª. Edición. Lima Perú: 2001

DIRECCIÓN DE SALUD PUNO. Ministerio de Salud Plan Operativo 2006. Puno-Perú: 2006

EGUREN Fernando. Principales enfoques sobre la seguridad alimentaria. Lima: COINCIDE y NCOS 1995

EL PERUANO. Normas Legales. Aprueban Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015 Decreto Supremo N° 066-2004-PCM, Lima Perú: 8 Set. 2004 p. 275950

EL PERUANO. Normas Legales. Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaría 2004-2015, Lima Perú: Julio 2004

FAO. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Economía política de los sistemas alimentarios en América Latina, Washington: 1994

FAO. Cumbre mundial sobre la alimentación 13-17 de noviembre de 1996, Roma – Italia: 1996

FAO. El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2000. SOFI 2000. Disponible en: <http://www.fao.org/FOCUS/S/SOFI00/sofi007-s.htm> acceso en: 27 Dic. 2009



FAO, Relatoría Final Proyecto TCP-RLA-2909(F), 2004. Estrategias e instrumentos para mejorar la seguridad alimentaria en los países de la Comunidad Andina. Disponible en: [http://www.comunidadandina.org/rural/doc\\_seguridad/infofinal.pdf](http://www.comunidadandina.org/rural/doc_seguridad/infofinal.pdf) acceso en: 08 Dic. 2008.

FAO. Dirección de Economía Agrícola y del Desarrollo. Seguridad Alimentaria. Informe de Políticas N°2, Junio del 2006. Disponible en: [ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb\\_02\\_es.pdf](ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb_02_es.pdf) acceso en: 4 Feb. 2009

FIGUEROA A. *et al.* Exclusión social y desigualdad en el Perú. OIT .Lima: 1996

FLEURY Sonia. Políticas sociales y ciudadanía. Junio de 1999. Disponible en: [http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp\\_professor.asp?cd\\_pro=36](http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp_professor.asp?cd_pro=36) 2000 acceso en: 10 May. 2007.

FRANCKE, Pedro. Políticas sociales: balances y alternativas. In: Los nudos críticos de la gobernabilidad propuestas para un buen gobierno. "Ciudadanos por un Buen Gobierno". Lima: 2004

FRANCKE, Pedro. Explicando las diferencias en la participación en salud y en los programas alimentarios. In: La participación desplegada en la política y la sociedad: Temas olvidados, nuevos enfoques. Romeo Grompone Editor. Red para el desarrollo de las ciencias sociales en el Perú. Lima-Perú: Noviembre del 2007

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil, Planejamento e Políticas Públicas N° 21 – jun de 2000. Disponible en: <http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21/Parte5.pdf> acceso en: 18 enero 2010

GERALD J. and DOROTTHY R. FRIEDMAN, Reducción de la desnutrición crónica en el Perú: Propuesta para una estrategia nacional. Lima – Perú: 2001.

GIL Antonio C. Métodos y técnicas de pesquisa social 5ta Ed. São Paulo: Atlas 2006

GOBIERNO REGIONAL DE PUNO – CARE-PUNO. Problemática de la Seguridad Alimentaria en la Región Puno, Puno-Perú: Julio 2006

GOBIERNO REGIONAL DE PUNO. Problemática de la seguridad alimentaria y nutricional de la Región Puno, Puno Perú: 2006

GOBIERNO REGIONAL DE PUNO. Plan de desarrollo Regional concertado y presupuesto participativo, Puno – Perú: 2006

GÓMEZ, R; LA SERNA, K. Gestión pública y seguridad alimentaria en el Perú. In: Salcedo, Salomón (Ed.). Políticas de seguridad alimentaria en los países de la Comunidad Andina. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: 2005 p. 112-153.

GÓMEZ, R. LA SERNA, K., SANCHEZ, M. *et al.* FAO. COMUNIDAD ANDINA. Propuesta de Estrategia e Instrumentos para Mejorar la Seguridad Alimentaria en el Perú. Lima-Perú: Octubre 2004

GONZALES, O. y GARCÍA D. BELAUNDE V. A. Peruanidad, contorno y confín. Textos esenciales. Lima-Perú: 2007

GRASSI, E, HINTZE, S, NEUFELD, M: Políticas Sociales crisis y ajuste estructural. Espacio Ed. Buenos Aires: 1994

GROSS R. Seguridad Alimentaria. USAID-PRISMA, Lima: 2003.

HITO Montaña Edgard. Representaciones sociales de las prácticas alimentarias de niños menores de tres años en las madres campesinas del distrito de Pucara-Puno. 2004. 157 h. Tesis Maestría en Salud Pública, Universidad Peruana Cayetano Heredia, Lima (Perú), 2004.

INEI. Encuesta demográfica y de salud familiar 2000, Lima Perú: Mayo 2001

INEI. Encuesta Nacional de Hogares 2003-2004. INEI: Lima 2004 CD-ROM

INEI. Censo de Población y Vivienda 2005. INEI. Lima Perú: 2006

INEI. Encuesta Nacional Continúa ENCO 2006. Disponible en:  
<http://www1.inei.gob.pe/Sisd/index.asp> acceso en: 12 Nov. 2008

INEI. Instituto Nacional de Estadística e informática. Encuesta demográfica y de salud familiar ENDES continua 2004-2005. Lima Perú: 2006

INEI. Encuesta Nacional de Hogares Anual del 2004-2007. Lima Perú: Diciembre 2007

INEI. Informe del índice mensual de la producción nacional Setiembre del 2007. Lima Perú: Agosto 2008

INEI. Departamentos con mayor y menor población 2007. Disponible en:  
<http://www1.inei.gob.pe/perucifrasHTM/inf-dem/cua12.htm> acceso en: 10 Oct. 2008.

INEI. Información económica 2008. Disponible en:  
<http://www1.inei.gob.pe/web/aplicaciones/siemweb/index.asp?id=003> acceso en: 11 Oct. 2008.

INSTITUTO NACIONAL DE SALUD. Perfil Nutricional de País: Perú – Lima: 1999. 79 pp.

INSTITUTO NACIONAL DE SALUD. Informe final monitoreo nacional de indicadores nutricionales, Centro Nacional de Alimentación y Nutrición. Lima: 2002.

INSTITUTO NACIONAL DE SALUD. Informe final monitoreo nacional de indicadores nutricionales 2004. Centro Nacional de Alimentación y Nutrición. Lima: 2004

INSTITUTO NACIONAL DE SALUD. Comportamiento de Indicadores de Nutrición en el Perú. Monitoreo nacional de indicadores nutricionales 2002 – 2004. Centro Nacional de Alimentación y Nutrición. Lima: 2007.

INSTITUTO NACIONAL DE SALUD. Efecto del nivel socioeconómico sobre algunos indicadores de salud y nutrición en la niñez, Perú 2003 – 2004. MINSA. Lima: 2007

KINGDON, John W. "Agenda, Alternatives and Public Policies". 2° ed. Hallper Collins College Publishers 1995

LAJO M. La Reforma Agroalimentaria: Antecedentes, estrategias y contenidos. Centro de estudios rurales andinos "Bartolome de las Casas" Cusco: 1986 p. 147.

LÉVANO, Cesar. Transición democrática. Caretas N. 1631. Lima: p. 72, 24 May 2001

LOS ANDES DIARIO. Plantean diseñar La estrategia regional de seguridad alimentaria en Puno. 2006. Disponible en: <http://www.losandes.com.pe/?c=noticia&id=2141> acceso en: 12 Dic. 2008

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. Educ. Soc., Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/es/v27n94/a03v27n94.pdf> acceso en: 22 nov. 2009

MARCH, J. G.; OLSEN, J.P.; COHEN, M.D. A garbage can model of organizational choice. Administrative Science Quarterly. 1972

MARTÍNEZ, Rodrigo. Hambre y desigualdad en los países andinos: La desnutrición y la vulnerabilidad alimentaria en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Santiago, CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 122, Octubre 2005

MATUS C. Política Planificación y gobierno. Washington DC.: Setiembre de 1987

MATUS C. Los 3 cinturones de gobierno. Fondo Editorial Altair. Caracas: 1997

MESA DE CONCERTACIÓN PARA LA LUCHA CONTRA LA POBREZA. Carta Social. Compromiso por el desarrollo y la superación de la pobreza, Lima Perú, 2001

MINISTERIO DE PROMOCIÓN DE LA MUJER Y DEL DESARROLLO HUMANO. Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002-2010, Lima Perú, Abril del 2002

MESA DE CONCERTACIÓN PARA LA LUCHA CONTRA LA POBREZA. MESA TEMÁTICA POR LA INFANCIA. Plan Concertado Regional por la Infancia (de 0 a 5 años) PUNO 2005-2010, Puno-Perú, 2005

MESA DE CONCERTACIÓN PARA LA LUCHA CONTRA LA POBREZA. Futuro sin pobreza: Balance de la lucha contra la pobreza y propuestas, Lima-Perú, Febrero del 2007

MESA DE CONCERTACIÓN PARA LA LUCHA CONTRA LA POBREZA. Región Puno. Balance de la lucha contra la Pobreza: el rol de la Mesa de Concertación, Puno – Perú, 2007.

MESA DE CONCERTACIÓN PARA LA LUCHA CONTRA LA POBREZA. Futuro sin pobreza: Balance de la lucha contra la pobreza y propuestas, Lima-Perú, 2007

MINAYO Maria Cecilia de Souza. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde 10. Ed. São Paulo: Hucitec 2007

MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Estadística de calidad educativa-Evolución en el tiempo de los indicadores de la educación en el Perú: ESCALE- 2007.Lima-Peru. Disponible en: <http://escale.minedu.gob.pe/escale/series/peru2007.do?cuadro=07-02> acceso en: 12-Oct.-2008

MINISTERIO DE SALUD. Estadística 2007, Lima: 2007

MINISTERIO DE AGRICULTURA. Informe Nacional Seguridad Alimentaria, Dirección General de Información Agraria del MINAG, Lima, Octubre.2002

MISPIRETA, Monica. L. *et al.* Transición nutricional en el Perú, 1991 – 2005 Rev Perú Med Exp Salud Publica 2007; 24(2):129-35. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/html/363/36324206/36324206.html> acceso 14 nov. 2009

MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL. Transferencia de los programas sociales 2003 Normas y procedimientos, Lima Perú, Diciembre del 2003

MUCCIARONI, G. The garbage can model and the study of policy making: a critique. Polity. 1992

NIEVES, C. L.G. Políticas, programas y proyectos: un vínculo indispensable para la construcción de estrategias integrales. El caso de Ecuador. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006

OBJETIVO DE DESARROLLO DEL MILENIO. 2002. Disponible en: [http://www.deza.ch/ressources/product\\_68\\_es\\_1476.pdf](http://www.deza.ch/ressources/product_68_es_1476.pdf) acceso en: 30 Set. 2007

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES. ONPE. 2008. Partidos políticos. Disponible en: <http://www.1.onpe.gob.pe/> acceso en: 13 Nov. 2008

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. OMS. 2008. Obesidad y Sobrepeso. Disponible en: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs311/es/index.html> acceso 19 Nov.2008

PAIM, Jairnilson S. Saúde e políticas publicas. In: Saúde política e reforma sanitária. Bahia – Brasil: 2002

PERÚ 21. Tasa de desempleo, disponible en: <http://peru21.pe/noticia/26046/tasa-desempleo-nuestro-pais-bordea-10-abril> acceso en: 11-Oct-2008

PINTO, Isabela Cardoso de Matos. Ascensão e queda de uma questão na agenda governamental: O caso das organizações sociais da saúde na Bahia. 2004. 237p Tese de Doutorado, Escola de Administração da UFBA, Bahia (Brasil), 2004

PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2002. Lima: 2002. Disponible en: <http://www.pnud.org.pe/frmPubDetail.aspx?id=72> acceso 17 mar. 2009.

PORTOCARRERO F. *et al.* Gestión Pública y políticas alimentarias en el Perú. Universidad del Pacífico. Lima: Abril del 2000.

PORTOCARRERO, F. ROMERO M.E. La caja negra o el proceso de formulación e implementación de políticas públicas: El caso del PRONAA. In: Políticas Sociales en el Perú: Nuevos aportes. Felipe Portocarrero Editor. Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú. Lima: 2000. 621 pp.

PRADA F. y CASABONNE Ú. Perú: Escenarios para un proceso de transición Nuevos horizontes andinos. Escenarios regionales y políticas de la Unión Europea, Recal /Aieti / Nueva Sociedad, Caracas, 2002, pp 85-107. Disponible en: [http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Peru\\_transicion%20futura.pdf](http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Peru_transicion%20futura.pdf) acceso 12 dic. 2008

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. Carta de Política Social 2001 – 2006 Documento de Trabajo, Lima Perú, 3 de diciembre del 2001

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Acuerdo Nacional, Lima Perú, 22 de Julio del 2002

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Hoja de ruta 2004-2006 disponible en: <http://www.peru.gob.pe/hojaruta/H-Ruta-Diciembre2004.pdf> acceso en: 18 Oct. 2008

PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS. WFP. Mapa de vulnerabilidad de la desnutrición crónica infantil 2007, Lima-Perú, Junio 2007

PROPUESTA CIUDADANA. Participa Perú, Acuerdo de gobernabilidad para la región Puno. 25 de Octubre del 2002. Disponible en: <http://www.propuestaciudadana.org.pe/n-region.shtml?x=8390> acceso en: 13 Dic. 2008

PROPUESTA CIUDADANA. Participa Perú, Acuerdo de gobernabilidad para la región Puno. 25 de Octubre del 2002. Disponible en <http://www.propuestaciudadana.org.pe/n-region.shtml?x=8390> acceso el 13 dic. 2008

RACSYNSKI D. Compensación, gasto social y desarrollo. In: DESCO, Pretextos N°9, Políticas sociales en América latina. Lima: Noviembre de 1996.

RADIO ONDA AZUL. ¿Quiénes somos? 2008. Disponible en <http://www.radioondaazul.com/?c=quienessomos> acceso 15 dic. 2008

REMY, María Isabel. Mecanismos de concertación entre estado y sociedad. In: La participación desplegada en la política y la sociedad: Temas olvidados, nuevos enfoques. Romeo Grompone Editor. Red para el desarrollo de las ciencias sociales en el Perú. Lima-Perú: Noviembre del 2007

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

RUA, Maria Das Graças. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. Disponible en: [http://vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol\\_publicas.PDF](http://vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol_publicas.PDF) acceso en: 23 nov. 2009



SABATIER, P.A. The status and development of policy theory: a reply to Hill. Policy Currents. 1997

SAGASTI, F. ALCALDE, G. Políticas sociales y la lucha contra la pobreza en el Perú: Una aproximación de conjunto. Agenda Perú. Lima: 1997.

SALSEDO Baca Salomón. FAO. Políticas de seguridad alimentaria en los países de La comunidad andina. Oficina Regional para América latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2005. Disponible en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/008/ah478s/ah478s01.pdf> acceso en: 15 dic.2009

SAMAJA, Juan. Epistemología y Metodología, Elementos para una teoría de la investigación científica. 2da Ed. Editorial Universitaria de Buenos Aires. Argentina:1996

SAVE THE CHILDREN. ¿Los niños...primero? Volumen II: Cuánto invirtió el Estado Peruano en los niños, niñas y adolescentes, 2001-2003. Lima. 2004. 177 pp.

SEN, A. Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation. Clarendon Press, Oxford: 1981

SCHENONE ORDINOLA, M. MINISTRA DE LA PROMOCIÓN DE LA MUJER Y DESARROLLO HUMANO, Intervención en la Comisión de la Mujer, Desarrollo Humano y Deporte. 4a. Sesión Ordinaria. Miércoles 09 de setiembre de 1998. Disponible en: <http://www.congreso.gob.pe/comisiones/1998/mujer/control3.htm> acceso en: 2 Dic. 2008

SOUZA Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas publicas. In: Políticas Publicas no Brasil. Hochman Gilberto Org. FIOCRUZ. Rio de Janeiro: 2007

SPINELLI H, URQUIA, BARGALLO, ALAZRAQUI. Equidad en salud, teoría y praxis Serie de seminarios salud y política pública Centro de Estudios de Estado y sociedad. Argentina: Noviembre 2002.

TANAKA Martin. El gobierno de Alejandro Toledo, o cómo funciona una democracia sin partidos. En Revista Política. Santiago de Chile. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=64504207> acceso en: 12 Dic. 2008

TEIXEIRA F.C. Paper elaborado para el curso internacional sobre desarrollo de sistemas de salud OPS-OMS/ASDI. Nicaragua: 2005

TESTA, Mario. Decidir en Salud: ¿Quién?, ¿Cómo? y ¿Por qué?. SALUD COLECTIVA, Buenos Aires, 3(3): 247-257, Septiembre - Diciembre, 2007

TOLEDO, Alejandro. Presidente Constitucional del Perú. Presentación de la Hoja de Ruta 2004-2006. disponible en: [http://www.peru.gob.pe/hojaruta/hojaderuta\\_archivos/HOJARUTA.pdf](http://www.peru.gob.pe/hojaruta/hojaderuta_archivos/HOJARUTA.pdf) acceso en: 18 Oct. 2008

THOMSON, A. METZ, M. Implicaciones de las políticas económicas en la seguridad alimentaria: Manual de capacitación. Materiales de capacitación para la planificación agrícola 40. FAO y GTZ. Roma: 1999 Pag 6

USAID. Reducción de la desnutrición crónica en el Perú: Propuesta para una estrategia nacional. School of Nutrition science and policy at Tufts University, Lima: Octubre del 2001

VÁSQUEZ E. CORTEZ R. RIESCO G. La inversión social para un buen gobierno en el Perú, CIUP, Lima: 2000

VÁSQUEZ E. RIESCO G. Los programas sociales que “alimentan” a medio Perú. In: políticas sociales en El Perú: Nuevos aportes. Ed. Felipe Portocarrero S. Lima Red para el desarrollo de las ciencias sociales en el Perú. Lima: 2000

VÁSQUEZ H. E. MENDIZÁBAL O. E. ¿Los niños primero? El gasto público social focalizado en niños y niñas en el Perú 1990-2000. Universidad del Pacifico. Save the children. Lima-Perú: Noviembre del 2002

VERDERA Francisco. La pobreza en el Perú: Un análisis de sus causas y de las políticas para enfrentarla. Serie análisis económico 24, IEP, Lima: 2007

VIANA Ana Luisa. Abordagens metodológicas em políticas publicas. Revista de Administração Publica. Rio de Janeiro, 30(2): 5-43.

WORLD BANK. Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries. Washington DC: 1986

## APÉNDICE

## APÉNDICE A



Universidade Federal da Bahia Instituto de Saúde Coletiva  
 Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva  
 Rua Basílio da Gama S/N CEP- 40110-040 Campus do Canela,  
 Salvador, Bahia, Brasil 40110170 ☎(071- 3263-7409/7410 Fax:  
 +5571-237-5856 ■ E-mail: [ppgsc@ufba.br](mailto:ppgsc@ufba.br)

### PROYECTO DE INVESTIGACIÓN: LA FORMULACION DE LA POLITICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN PERU 2001 - 2006 : UN ESTUDIO DE CASO EN EL DEPARTAMENTO DE PUNO.

El presente proyecto pertenece al programa de Doctorado en Salud Colectiva. Tiene la autoría de Edgard Manuel Hito Montaña siendo la asesora la Dra. Carmen Fontes Teixeira.

### DECLARACIÓN DE CONSENTIMIENTO

*Texto de resumen del proyecto de investigación para el conocimiento y la obtención del consentimiento pasivo del entrevistado.*

#### I. INTRODUCCION:

El presente estudio de investigación pretende analizar el proceso de formulación de políticas de asistencia alimentaría que son dirigidos a los niños del departamento de Puno en el periodo del 2001 al 2006.

La desnutrición crónica (enanismo) afecta a más de uno de cada cuatro niños peruanos y a cuatro de cada diez niños en el ámbito rural (caso del departamento de Puno). La prevalencia actual de la desnutrición crónica está distribuida en forma dispareja. Afecta al 40% de los niños que residen en áreas rurales vs el 13% de los niños que residen en el área urbana.

Debido a los programas de ajuste y estabilización en el país dentro del marco de la economía de mercado y la reforma del estado, la política alimentaría ha formado parte del programa teniendo una estrategia de compensación temporal que han pretendido aliviar los efectos del ajuste y la estabilización, utilizando la focalización como herramienta para hacer más eficiente el gasto social público. Es así que, el gobierno ha venido incrementando el tamaño de su inversión en programas alimentarios. Es posible mediante este estudio acercarnos a analizar los cambios en el perfil de la desnutrición desencadenados por la orientación de las políticas de asistencia alimentaría.

En este contexto nos planteamos las siguientes preguntas de investigación:

- *¿Cómo se constituye el problema alimentario o de inseguridad alimentaria y asciende a la agenda gubernamental?*
- *¿Cuál fue el proceso de la formulación de las políticas de seguridad alimentaria?*

#### II. OBJETIVOS DEL ESTUDIO:

- **General:**  
 Describir y analizar el proceso de formulación de las políticas de seguridad alimentaría en el departamento de Puno – Perú durante el periodo 2001 al 2006.
- **Específicos:**
- Caracterizar el contexto político social e institucional donde se ha desarrollado la formulación de la política de seguridad alimentaria
- Mapear los actores políticos involucrados en el proceso
- Describir el proceso de formulación de las políticas de seguridad alimentaria:
  - Identificar el mecanismo de la incorporación de los problemas,
  - La generación de las alternativas

-Los procesos de negociación política para el apoyo o no del proyecto general

**DINAMICA DE LA INVESTIGACIÓN:**

Esta fase de recolección de datos del presente proyecto comprende, el análisis de documentos institucionales que permitan tener la idea del proceso de formulación de las políticas de asistencia alimentaria. Se aplicará las entrevistas en profundidad a los funcionarios que participaron en este proceso. Debemos de mencionar que toda información que se obtendrá es de carácter eminentemente privado-confidencial. El nombre de la persona que informará en las entrevistas en profundidad no aparecerá en ninguna parte del informe de la investigación y los datos publicados serán presentados de manera que los informantes no sean identificados.

La participación es voluntaria pudiendo ser interrumpida si el entrevistado considera pertinente; aclarando a la vez que la participación no involucra beneficio directo ni compensaciones financieras. La información obtenida tendrá la utilización académica los que serán presentados bajo la forma de artículos científicos e informe de tesis.

**NOTA:** En caso de dudas en cualquier etapa de la investigación se puede acceder al responsable Edgard Manuel Hito Montaña en el teléfono: (Perú) 054-435196 o al e-mail: [edgardmh@yahoo.com](mailto:edgardmh@yahoo.com) o [edgardmh62@hotmail.com](mailto:edgardmh62@hotmail.com)

O bien a la dirección: Universidade Federal da Bahia Instituto de Saúde Coletiva, Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, Rua Basílio da Gama S/N CEP- 40110-040 Campus do Canela, Salvador, Bahia, Brasil 40110170 ☎(071- 3263-7409/7410 o 071-81083663 Fax: +5571-237-5856

**III. DECLARACIÓN DE ACEPTACIÓN:**

Después de la información acerca del propósito del proyecto de investigación: **LA FORMULACION DE LA POLITICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN PERU 2001 - 2006 : UN ESTUDIO DE CASO EN EL DEPARTAMENTO DE PUNO** Así como el conocimiento de la dinámica de la investigación y de la garantía de confidencialidad proporcionada por el responsable de la investigación, manifiesto que deseo participar voluntariamente pudiendo retirar mi consentimiento de participación en cualquier momento sin penalidades ni perjuicios.

Fecha: .....

.....  
Firma del informante.

.....  
Firma del investigador

**APENDICE B: MAPA POLÍTICO DEL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE EL 2001-2003 DEL GOBIERNO DE ALEJANDRO TOLEDO**

Actores políticos	Sector de oposición		Sector de apoyo			Sector de oposición	
Actores externos					-USAID -Banco Mundial -Banco Interamericano de Desarrollo. -Corporación Andina de Fomento y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo		
Posición	Oposición anti sistema	Oposición legal	Apoyo ideológico	Apoyo central	Apoyo ideológico	Oposición legal	Oposición anti sistema
Actor central	Perú Posible : primer vicepresidente Raúl Diez Canseco vinculado al Partido Acción Popular y David Waisman empresario de origen judío Aprobación del presidente: Agosto 2001:59%, Enero 2002:32%, Julio 2002: 18% <a href="http://www.iep.org.pe/textos/DDT/DDT125.pdf">http://www.iep.org.pe/textos/DDT/DDT125.pdf</a> causas débil liderazgo y contradicciones presidenciales, descontento de sectores medios empobrecidos						
Grupos sociales				-Mesa de concertación de lucha contra la pobreza	-CARE-PERÚ		
Partidos políticos		-Partido Aprista Peruano: (APRA) Liderado por Alan García Pérez	-Partido Aprista Peruano: (APRA) Liderado por Alan García Pérez: Caso de apoyo ideológico de las políticas neoliberales implementadas en el caso del canon minero	-Frente Independiente Moralizador:(FIM) Fernando Olivera	-Acción Popular: (AP) -Unidad Nacional: (UN) - Lourdes Flores Nano	-Somos Perú -Cambio 90-Nueva Mayoría -Unión por el Perú -Solución Popular	
Grupos de presión (formal e informal)	-Sendero Luminoso -Movimiento Revolucionario Túpac Amaru	-Central General de trabajadores del Perú (CGTP)		-Sociedad Nacional de Industrias	-Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas -Conferencia Episcopal peruana, -Concilio Nacional Evangélico del Perú		

Fuente: Elaboración propia

## APÉNDICE C

### ENTREVISTAS A PROFUNDIDAD DIRIGIDOS A FUNCIONARIOS DEL NIVEL CENTRAL (Ministerio de Salud, Ministerio de la Mujer, Ministerio de Agricultura)

- a) Fecha y hora :.....  
 b) Entrevistador (a) :.....  
 c) Lugar de realización :.....  
 d) Entrevista número :.....

#### DATOS BÁSICOS

1. Nombre :.....  
 2. Nivel de instrucción :.....  
 3. Profesión :.....  
 4. Lugar de trabajo :.....  
 5. Cargo que desempeña :.....  
 6. Cargo que desempeñaba en el periodo 2001-2006:.....  
 7. Lugar de residencia :.....  
 8. Fono o email :.....
- 

- 1) **Dimensión:** Contexto de la política de salud o política de seguridad alimentaria.

**Subdimensión** : Caracterización de la realidad sanitaria y-o alimentaria.

**Índice** : Aspectos socio-económico-político, variables del Marco jurídico, Institucional, Económico, Políticas sociales, Relaciones Internacionales, Análisis institucional.

#### PREGUNTAS CLAVES:

- a) ¿Cuál fue el contexto socio-económico-político cuando las políticas de seguridad alimentaria dirigidas a los niños fue priorizada en la agenda nacional? ¿Conoce Ud. este proceso y qué características presentó? ¿Que nos puede mencionar?
- b) ¿Cuáles fueron los hechos determinantes que condujeron a la formulación de las políticas de seguridad alimentaria?
- c) ¿Cuál fue el papel que desarrolló su institución para la priorización de las políticas de seguridad alimentaria en la agenda nacional?

- 2) **Dimensión** : Proceso de formulación de la política de seguridad alimentaria.

**Subdimensión** : Cualidades del proceso de formulación de la política de seguridad alimentaría

**Índice** : Actores, proceso, productos, de la política de seguridad alimentaria.

#### PREGUNTAS CLAVES:

##### *Acerca de los actores:*

- a) ¿Qué personas y cuál fue la representatividad que tuvieron en la participación del proceso de formulación de políticas de seguridad alimentaria?
- b) ¿Qué representatividad tenía Ud. en la participación del proceso de formulación de las políticas de seguridad alimentaría?
- c) ¿Qué papel desempeño en el momento de formulación de las políticas de seguridad alimentaria?
- d) ¿Cuál fue su posición frente a la formulación de las políticas de seguridad alimentaría?

##### *Acerca del proceso de formulación de las políticas de asistencia alimentaria:*

- a) ¿Cuáles fueron las características del proceso de formulación de la política de seguridad alimentaria. (tecnocrática, democrática, participativa). ¿Por qué?



- b) ¿Se utilizó algún método para la formulación de las políticas de seguridad alimentaria? ¿Cuál? ¿Por qué?
- c) ¿Cuál fue el tiempo de duración del proceso de formulación de políticas de seguridad alimentaria? ¿Por qué?
- d) ¿Qué propuestas fueron asumidas por su representatividad en la formulación de las políticas de seguridad alimentaria? ¿Cuáles eran las razones?
- e) ¿Según su opinión es posible que estas políticas de seguridad alimentaria pueden ser reformuladas? ¿Por qué?

***Acerca de los productos alcanzados:***

- a) ¿Cuál es su opinión en relación a este proceso de formulación de las políticas de seguridad alimentaria?
- b) ¿Cuál es su opinión acerca del Plan Nacional de seguridad alimentaria?
- c) ¿Cuál sería su percepción frente a la operacionalización de los programas de asistencia alimentaria?

## APÉNDICE D

### ENTREVISTAS A PROFUNDIDAD DIRIGIDOS A FUNCIONARIOS DEL NIVEL REGIONAL (DISA – PUNO, MINDES- PUNO, AGRICULTURA-PUNO)

- a) Fecha y hora :.....  
 b) Entrevistador (a) :.....  
 c) Lugar de realización :.....  
 d) Entrevista número :.....

#### DATOS BÁSICOS

1. Nombre :.....  
 2. Nivel de instrucción :.....  
 3. Profesión :.....  
 4. Lugar de trabajo :.....  
 5. Cargo que desempeña :.....  
 6. Cargo que desempeñaba en el periodo 2001-2006:.....  
 7. Lugar de residencia :.....  
 8. Fono o email :.....

- 1) **Dimensión:** Contexto de la política de salud o política de seguridad alimentaria.

**Subdimensión** : Caracterización de la realidad sanitaria y-o alimentaría.

**Índice** : Aspectos socio-económico-político, Variables del marco jurídico, Institucional, Económico, Políticas sociales, Relaciones Internacionales, Análisis institucional.

#### PREGUNTAS CLAVES:

- a) ¿Cuál fue el contexto socio-económico-político cuando las políticas de seguridad alimentaria dirigidas a los niños fue priorizada en la agenda nacional, regional e institucional? ¿Conoce Ud. este proceso y qué características presentó? ¿Que nos puede mencionar?
- b) ¿Cuáles fueron los hechos determinantes que condujeron a la formulación de las políticas de seguridad alimentaria?
- c) ¿Cuál fue el papel que desarrolló su institución para la priorización de las políticas de seguridad alimentaria en la agenda nacional, regional e institucional?

- 2) **Dimensión:** Proceso de formulación de la política de seguridad alimentaria.

**Subdimensión** : Cualidades del proceso de formulación de la política de seguridad alimentaria

**Índice** : Actores, proceso, productos, de la política de seguridad alimentaria.

#### PREGUNTAS CLAVES:

##### *Acerca de los actores:*

- a) ¿Qué personas y cuál fue la representatividad que tuvieron en la participación del proceso de formulación de políticas de seguridad alimentaria?
- b) ¿Qué papel desempeñó en el momento de formulación de las políticas de seguridad alimentaria?
- c) ¿Cuál fue su posición frente a la formulación de las políticas de seguridad alimentaria? ¿Por qué?

##### *Acerca del proceso de formulación de las políticas de asistencia alimentaria:*

- a) ¿Cuáles fueron las características del proceso de formulación de la política de seguridad alimentaria. (tecnocrática, democrática, participativa). ¿Por qué?

- b) ¿Se utilizó algún método para la formulación de las políticas de seguridad alimentaria? ¿Cuál? ¿Por qué?
- c) ¿Cuál fue el tiempo de duración del proceso de formulación de políticas de seguridad alimentaria? ¿Por qué?
- d) ¿Qué propuestas fueron asumidas por su representatividad en la formulación de las políticas de seguridad alimentaria? ¿Por qué?
- e) ¿Según su opinión es posible que estas políticas de seguridad alimentaria pueden ser reformuladas? ¿Por qué?

***Acerca de los productos alcanzados:***

- a) ¿Cuál es su opinión acerca del proceso de formulación de las políticas de seguridad alimentaria?
- b) ¿Cuál sería su percepción frente a la operacionalización de los programas de asistencia alimentaria?

## APÉNDICE E

### ENTREVISTAS A PROFUNDIDAD DIRIGIDOS A REPRESENTANTES DE ONG

- a) Fecha y hora :.....  
 b) Entrevistador (a) :.....  
 c) Lugar de realización :.....  
 d) Entrevista número :.....

#### **DATOS BÁSICOS**

1. Nombre :.....  
 2. Nivel de instrucción :.....  
 3. Profesión :.....  
 4. Lugar de trabajo :.....  
 5. Cargo que desempeña :.....  
 6. Cargo que desempeñaba en el periodo 2001-2006:.....  
 7. Lugar de residencia :.....  
 8. Fono o email :.....
- 

- 2) **Dimensión:** Contexto de la política de salud o política de seguridad alimentaria.

**Sub-dimensión** : Caracterización de la realidad sanitaria y-o alimentaría.

**Índice** : Aspectos socio-económico-político, Variables del marco jurídico, Institucional, Económico, Políticas sociales, Relaciones Internacionales, Análisis institucional.

#### **PREGUNTAS CLAVES:**

- a) ¿Cuál fue el contexto socio-económico-político cuando las políticas de seguridad alimentaría dirigidas a los niños fue priorizada en la agenda nacional, regional e institucional? ¿Conoce Ud. este proceso y qué características presentó? ¿Qué nos puede mencionar?
- b) ¿Cuáles fueron los hechos determinantes que condujeron a la formulación de las políticas de seguridad alimentaria?
- c) ¿Cuál fue el papel que desarrolló su institución para la priorización de las políticas de seguridad alimentaria en la agenda nacional, regional e institucional?

- 3) **Dimensión** : Proceso de formulación de la política de seguridad alimentaria.

**Sub-dimensión** : Cualidades del proceso de formulación de la política de seguridad alimentaría

**Índice** : Actores, proceso, productos, de la política de seguridad alimentaria.

#### **PREGUNTAS CLAVES:**

##### ***Acerca de los actores:***

- a) ¿Fueron informados sobre el contenido y las posibilidades de participar en el proceso de formulación de políticas alimentarias? ¿Quiénes invitaron a ustedes para su participación en el proyecto?
- b) ¿Qué personas y cuál fue la representatividad que tuvieron en la participación del proceso de formulación de políticas de seguridad alimentaría?
- c) ¿Qué papel desempeñó en el momento de formulación de las políticas de seguridad alimentaria?
- d) ¿Cuál fue su posición frente a la formulación de las políticas de seguridad alimentaria? ¿Por qué?

***Acerca del proceso de formulación de las políticas de seguridad alimentaria:***

- a) ¿Qué papel juega la ONG en la seguridad alimentaria – asistencia alimentaria ¿se limitan a financiar o intervienen de alguna manera en la formulación e implementación?
- b) ¿Hubo ocasiones en que la ONG hizo llegar al PRONAA sugerencias y/o recomendaciones para mejorar la gestión del programa? ¿Qué acogida cree Ud. que tuvieron? ¿Se llevaron a la práctica?
- c) ¿Qué propuestas fueron asumidas por su representatividad en la formulación de las políticas de seguridad alimentaria? ¿Por qué?
- d) ¿A través de qué mecanismos se recogen las demandas de la población? ¿Qué hacen para satisfacerlas?
- e) ¿Cuáles fueron las características del proceso de formulación de la política de seguridad alimentaria. (tecnocrática, democrática, participativa). ¿Por qué?
- f) ¿Se utilizó algún método para la formulación de las políticas de seguridad alimentaria? ¿Cuál? ¿Por qué?
- g) ¿Cuál es el proceso que sigue una idea? ¿quién propone la idea?
- h) ¿Cuáles son los criterios para elegir unos temas y no otros? ¿cómo decidir qué atacar o solucionar? ¿en función a qué criterios se posponen algunos temas? (urgente, importante, rentable en términos políticos, resultados visibles en el corto plazo, etc.)
- i) ¿Quiénes intervienen en la ‘formulación’ de la política? ¿por quiénes pasa, quiénes deben aprobarla?
- j) Al formularse una política, ¿se toma en cuenta la experiencia pasada? ¿cómo?
- k) ¿De dónde provienen las prioridades que se expresan en las decisiones?
- l) ¿Cómo se lleva a cabo el proceso de análisis de alternativas? ¿quién o quiénes realizan la elección final de alternativas? (políticos, asesores, funcionarios, etc.)
- m) ¿Qué ocurre cuando surge un conflicto? ¿Cuál es el criterio que influye para la decisión final? ¿quién o quiénes dirimen?
- n) ¿Cuál fue el tiempo de duración del proceso de formulación de políticas de seguridad alimentaria? ¿Por qué?
- o) ¿Según su opinión es posible que estas políticas de seguridad alimentaria puedan ser reformuladas? ¿Por qué?

***Acerca de los productos alcanzados:***

- a) ¿Cuál es su opinión acerca del proceso de formulación de las políticas de seguridad alimentaria?
- b) ¿Cuál es su opinión acerca del Plan Regional de Seguridad Alimentaria?
- c) Comúnmente, ¿a qué se atribuyen los fracasos? (mala política, mala ejecución, factores externos que escapan a nuestro control).
- d) ¿Hasta qué punto existe coordinación entre los programas del ministerio y a) las ONG, b) la población objetivo, y c) u otras organizaciones privadas? ¿usted consideraría que existe duplicación de esfuerzos en los programas alimentarios auspiciados por el estado? ¿Cómo podría evitarse esta duplicación?
- e) ¿Cuáles son las principales virtudes o los mayores logros de los programas de asistencia alimentarias? ¿Cuáles fueron las principales limitaciones?

## APÉNDICE F

### ENTREVISTAS A PROFUNDIDAD DIRIGIDOS A REPRESENTANTES DE ORGANIZACIONES CIVILES COMPROMETIDAS CON LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

- a) Fecha y hora :.....  
 b) Entrevistador (a) :.....  
 c) Lugar de realización :.....  
 d) Entrevista número :.....

#### DATOS BÁSICOS

1. Nombre :.....  
 2. Nivel de instrucción :.....Profesión:.....  
 3. Organización :.....  
 4. Cargo que desempeña :.....  
 5. Cargo que desempeñaba en el periodo 2001-2006:.....  
 6. Lugar de residencia :.....  
 7. Fono o email :.....

- 3) **Dimensión:** Contexto de la política de salud o política de seguridad.

**Sub-dimensión** : Caracterización de la realidad sanitaria y-o alimentaría.

**Índice** : Aspectos socio-económico-político, Variables del marco jurídico, Institucional, Económico, Políticas sociales, Relaciones Internacionales, Análisis institucional.

#### PREGUNTAS CLAVES:

- a) ¿Cuál fue el contexto socio-económico-político cuando las políticas de seguridad alimentaría dirigidas a los niños fue priorizada en la agenda nacional, regional e institucional? ¿Conoce Ud este proceso y que características presentó? ¿Qué nos puede mencionar?
- b) ¿Cuáles fueron los hechos determinantes que condujeron a la formulación de las políticas de seguridad alimentaría?
- c) ¿Cuál fue el papel que desarrolló su organización para la priorización de las políticas de seguridad alimentaria en la agenda nacional, regional e institucional?

- 4) **Dimensión** : Proceso de formulación de la política de seguridad alimentaria.

**Sub-dimensión** :Cualidades del proceso de formulación de la política de seguridad alimentaría

**Índice** : Actores, proceso, productos, de la política de seguridad alimentaria.

#### PREGUNTAS CLAVES:

##### *Acerca de los actores:*

- e) ¿Fueron informados sobre el contenido y las posibilidades de participar en el proceso de formulación de políticas alimentarias? ¿Quiénes invitaron a ustedes para su participación en el proyecto?
- f) ¿Qué personas y cuál fue la representatividad que tuvieron en la participación del proceso de formulación de políticas de seguridad alimentaria?

- g) ¿Qué papel desempeñó en el momento de formulación de las políticas de seguridad alimentaria?
- h) ¿Cuál fue su posición frente a la formulación de las políticas de seguridad alimentaria? ¿Por qué?

***Acerca del proceso de formulación de las políticas de seguridad alimentaria:***

- a) ¿Qué papel juega la organización que representa en la seguridad alimentaria – asistencia alimentaria ¿intervienen de alguna manera en la formulación de las políticas de seguridad alimentaria?
- b) ¿Hubo ocasiones en que la organización que representa hizo llegar al PRONAA sugerencias y/o recomendaciones para mejorar la gestión del programa? ¿Qué acogida cree Ud. que tuvieron? ¿Se llevaron a la práctica?
- c) ¿Qué propuestas fueron asumidas por su representatividad en la formulación de las políticas de seguridad alimentaria? ¿Por qué?
- d) Según su criterio ¿Cuáles fueron las características del proceso de formulación de la política de seguridad alimentaria. (tecnocrática, democrática, participativa). ¿Por qué?
- e) ¿Se utilizó algún método para la formulación de las políticas de seguridad alimentaria? ¿Cuál? ¿Por qué?
- f) ¿Cuáles son los criterios para elegir unos temas y no otros? ¿cómo decidir qué atacar o solucionar? ¿en función a qué criterios se posponen algunos temas? (urgente, importante, rentable en términos políticos, resultados visibles en el corto plazo, etc.)
- g) ¿Quiénes intervienen en la ‘formulación’ de la política? ¿por quiénes pasa, quiénes deben aprobarla?
- h) ¿De dónde provienen las prioridades que se expresan en las decisiones?
- i) ¿Cómo se lleva a cabo el proceso de análisis de alternativas? ¿quién o quiénes realizan la elección final de alternativas? (políticos, asesores, funcionarios, representantes de organizaciones civiles, ONG, etc.)
- j) ¿Qué ocurre cuando surge un conflicto? ¿Cuál es el criterio que influye para la decisión final? ¿quién o quiénes dirimen?
- k) ¿Cuál fue el tiempo de duración del proceso de formulación de políticas de seguridad alimentaria? ¿Por qué?
- l) ¿Según su opinión es posible que estas políticas de seguridad alimentaria pueden ser reformuladas? ¿Por qué?

***Acerca de los productos alcanzados:***

- a) ¿Cuál es su opinión acerca del proceso de formulación de las políticas de seguridad alimentaria?
- b) ¿Cuál es su opinión acerca del Plan Regional de Seguridad Alimentaria?
- c) Comúnmente, ¿a qué se atribuyen los fracasos? (mala política, mala ejecución, factores externos que escapan a nuestro control).
- d) ¿Cuáles son las principales virtudes o los mayores logros de los programas de asistencia alimentarias? ¿Cuáles fueron las principales limitaciones?

## APÉNDICE G

### LIBRO DE CODIGOS (DIMENSIONES, SUB-DIMENSIONES, INDICES) DE LA ENTREVISTA A PROFUNDIDAD DIRIGIDA A FUNCIONARIOS DEL NIVEL REGIONAL Y/O CENTRAL

(DISA – PUNO, MINDES- PUNO, AGRICULTURA-PUNO)

(Ministerio de Salud, Ministerio de la Mujer, Ministerio de Agricultura)

➤ **Dimensiones:**

**Código A. = Contexto de la política de seguridad alimentaria alimentaría:**

➤ **Sub-dimensiones:**

Código: A.1.1.= Aspectos socio-económico-político

Código: A.1.2.= Aspectos del Marco jurídico – político de seguridad alimentaria.

Código: A.1.3.= Marco Económico.

Código: A.1.4.= Políticas sociales, cooperación externa.

Código: A.1.5.= Análisis institucional.

➤ **Dimensiones:**

**Código B. = Proceso de formulación de la política de seguridad alimentaría**

➤ **Sub-dimensiones:**

Código: B.1.1.= Actores, que participan en el proceso de formulación de políticas de seguridad alimentaría: Actores políticos emprendedores.

Código: B.1.2.= Proceso de formulación de las políticas de asistencia alimentaría:

a) Proceso pre-decisorio:

-Configuración del problema de inseguridad alimentaria.

-Alternativas o soluciones al problema alimentario.

-Negociación política:

b) Proceso decisorio:

Código: B.1.3.= Producto de la política de seguridad alimentaria



## APÉNDICE H

### RELACIÓN DE ENTREVISTADOS

N°	Nivel de gobierno	Nivel de Instrucción	Profesión	Lugar de trabajo	Cargo que desempeña
1	Central	Superior: Post Grado Salud Pública	Médico	CENAN-PERÚ	Director Nacional de Investigación alimentaria y nutricional
2	Central	Superior: Post Grado Salud Pública	Médico	CARE – PERÚ	Especialista en incidencia
3	Central	Superior: Post Grado Administración	Administración	MINDES – PERÚ	Asesor en políticas sociales
4	Regional	Superior Post Grado Maestría en Salud Pública	Médico	MINSA-Puno	Director de salud ocupacional
5	Regional	Superior	Abogado	MCLP-Puno	Director de MLCP
6	Regional	Superior	Ingeniero Agrónomo	Ministerio de Agricultura-Puno	Director de Planificación
7	Regional	Superior	Licenciada en Nutrición	Universidad Nacional del Altiplano-Puno	Decano de la Facultad de Nutrición de la UNA
8	Regional	Superior	Licenciado En Periodismo	Radio Onda Azul de Puno	Director de Radio Onda Azul Puno
9	Regional	Superior	Economista	Ministerio de la Mujer y de desarrollo social- Puno	Coordinador del Programa de Alimentación y nutrición PRONAA - Puno
10	Regional	Superior Post grado	Sociólogo	Universidad Nacional del Altiplano-Puno	Profesor de la UNA – asesor

Fuente: Elaboración propia

## APÉNDICE I

### MATRIZ DE ANÁLISIS DE DOCUMENTOS RELACIÓN DE DOCUMENTOS IDENTIFICADOS PARA EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

N	DOCUMENTO	ASPECTOS RELEVANTES DEL DOCUMENTO				OBJETIVOS
		FECHA DE EMISIÓN	INSTITUCIÓN Y ACTORES RESPONSABLES	CONTEXTO SOCIO-ECONÓMICO-POLÍTICO	PROPUESTA POLÍTICA (CONTENIDO PRINCIPAL)	
1	<p>▪ <b>NIVEL INTERNACIONAL</b></p> <p>El Perú asumió compromisos en la conferencia internacional de Nutrición (1991) en la Cumbre Mundial sobre la alimentación (FAO 1996 y 2002) y la Declaración del Milenio (ONU 2000) y firmado la Declaración de Quirama (2003) del Consejo Presidencial andino que instruye al consejo andino de ministerio de relaciones exteriores que “establezca los lineamientos de la política de seguridad alimentaria subregional”.</p>					
2	<p>▪ <b>NIVEL NACIONAL</b></p> <p><b>La Carta Política social del 2001-2006</b></p>	3 diciembre del año 2001.	Secretaría Técnica de la comisión intersectorial de asuntos sociales y la Presidencia del consejo de Ministros (PCM) con la participación del Ministerio de Economía y Finanzas y los sectores sociales	<p>-Recién asume el gobierno de Toledo primer semestre.</p> <p>-La coyuntura política se caracteriza por la transición política, facilita el clima político y conformación de la carta.</p> <p>-Proceso de descentralización en marcha.</p> <p>-Pobreza 54.3% y Pobreza extrema 24.1%</p> <p>-Gasto social 7.8 y gasto social orientado a la pobreza 1.6</p> <p>-Marco de la Constitución 1993</p>	<p>Establece los lineamientos básicos de la política social para el periodo 2001-2006.</p> <p>La Carta se inicia con un breve antecedente, a modo de diagnóstico, seguido por el marco político actual, los lineamientos de política social, las estrategias de acción, y las prioridades sociales.</p>	<p>1.) Crear trabajo digno y productivo para todos</p> <p>2.) Garantizar que todo peruano tenga acceso a la salud, la educación y la cultura.</p> <p>3) Crear un estado al servicio de las personas</p> <p>Dentro de las prioridades sociales identifica a los menores de cinco años y la población en extrema pobreza pretende desarrollar un programa de servicios de protección integral en nutrición, integrar, monitorear, mejorar el diseño y evaluar el impacto de programas de nutrición y alimentación.Reduciendo los factores de riesgo de la desnutrición crónica ,adoptando tres enfoques:</p> <p>i) De ciclo de vida, dando prioridad al periodo de gestación, los primeros cinco años de vida (con énfasis en aquellos de 0 a 2 años), adolescentes mujeres, madres gestantes y lactantes</p> <p>ii) De seguridad alimentaria (apoyo alimentario de alta calidad nutricional a niños de hogares en pobreza y pobreza extrema), y</p> <p>iii) De formación de una cultura de higiene alimentaria</p>

3	<p><b>Establecen normas modificatorias y complementarias para el funcionamiento de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza DECRETO SUPREMO Nº 014-2001-PROMUDEH</b>  <b>-Decreto Supremo Nº 001-2001-PROMUDEH publicado el 19 de enero de 2001</b></p>	6 de julio del 2001	<p>-Valentín Paniagua Corazao  Presidente Constitucional de la República  -Javier Pérez de Cuéllar  Presidente del Consejo de Ministros  -Susana Villarán de la Puente  Ministra de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano</p>		<p>La Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, es encargada de emprender acciones inmediatas de alcance nacional para el mayor aprovechamiento de los recursos del estado, de la cooperación técnica y del sector privado</p>	<p>Artículo 3º.- Funciones.-  Son funciones de la Mesa de Concertación:  a) Promover un diálogo nacional para alcanzar la articulación coherente de los esfuerzos del Estado, sociedad civil y el sector privado destinados a la lucha contra la pobreza.  b) Establecer los mecanismos de coordinación entre los sectores del Gobierno y de éstos con la sociedad civil, para lograr la transparencia, eficiencia y sistemas de información veraz y oportuna sobre la inversión social pública en el marco de los objetivos sociales establecidos.  c) Servir de espacio de coordinación para evitar la superposición de programas de ayuda social, para alcanzar una racional y oportuna utilización de los recursos comprometidos, y definir prioridades geográficas o temáticas para la asignación de los recursos.  d) Servir de instancia de consulta para la formulación de planes nacionales, departamentales y locales referidos a políticas de desarrollo y promoción social, así como en la definición de las prioridades presupuestales.</p>
4	<p><b>Constituyen Mesa de Concertación para la lucha contra la pobreza DECRETO SUPREMO Nº 001-2001-PROMUDEH</b></p>	18 de enero del 2001	<p>-Valentín Paniagua Corazao  Presidente Constitucional de la República  -Javier Pérez de Cuéllar  Presidente del Consejo de Ministros  -Javier Silva Ruete  Ministro de Economía y Finanzas  -Susana Villarán de la Puente  Ministra de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano</p>		<p>Constitúyase una "Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza", encargada de emprender acciones inmediatas de alcance nacional para el mayor aprovechamiento de los recursos del estado, de la cooperación técnica y del sector privado, dirigidos a las diversas acciones que comprende la lucha contra la pobreza.</p>	<p><b>Objetivos:</b>  - Concertar las políticas sociales en una perspectiva de desarrollo humano con enfoque de equidad y de género.  - Lograr mayor eficiencia en la ejecución de los programas comprendidos en la lucha contra la pobreza.  - Institucionalizar la participación de la ciudadanía en el diseño, toma de decisiones y fiscalización de la política social del Estado.  - Lograr la transparencia e integridad en los programas de lucha contra la pobreza</p> <p><b>Funciones:</b>  1. Promover un diálogo nacional para alcanzar la articulación coherente de los esfuerzos del Estado, sociedad civil y el Sector Privado destinados a la lucha contra la pobreza.  2. Establecer los mecanismos para la coordinación entre los sectores del Gobierno y de éstos con la sociedad civil, para lograr la transparencia, eficiencia y sistemas de información veraz y oportuno sobre la inversión social pública en el marco de los objetivos sociales establecidos.  3. Fomentar mesas de trabajo para el debate e interlocución entre el gobierno y la sociedad civil, en el ámbito regional, local y por especialidad temática.  4. Servir de espacio de coordinación para evitar la superposición de programas de ayuda social, para alcanzar una racional y oportuna utilización de recursos comprometidos, definir prioridades geográficas o temáticas para asignación de recursos.</p>

5	El Acuerdo nacional suscrito el 22 de Julio del 2002 por el Foro de Gobernabilidad	Julio 22 del 2002	Foro de la gobernabilidad ( <a href="http://www.acuerdonacional.gob.pe">www.acuerdonacional.gob.pe</a> ).	-Relativa estabilidad socio-política facilita este proceso. -Pobreza 53.8% y Pobreza extrema 24.2% --Gasto social 8.3 y gasto social orientado a la pobreza 1.9	Establece políticas de estado (31 políticas de estado) como base para la transición y la consolidación de la democracia y visión compartida del país a futuro	Se plantea cuatro grandes objetivos: - Democracia y estado de derecho. - Equidad y justicia social. - Competitividad del país. - Un estado eficiente transparente y descentralizado. La seguridad alimentaria es atendida por el 2do objetivo de la <b>Décimo Quinta Política de Estado</b> <i>Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutrición</i> Nos comprometemos a establecer una política de seguridad alimentaria que permita la disponibilidad y el acceso de la población a alimentos suficientes y de calidad, para garantizar una vida activa y saludable dentro de una concepción de desarrollo humano integral. 15ava política de estado, donde se plantean políticas orientadas a la reducción de la pobreza, el acceso al pleno empleo digno y productivo, la promoción de la Seguridad alimentaria la nutrición y la igualdad de oportunidades sin discriminación: el acceso universal a los servicios de salud a la seguridad social. Dentro de una concepción de desarrollo humano integral. En este marco se establecen un conjunto de estrategias orientadas a la promoción de la seguridad alimentaria y la nutrición.
6	Institucionalización del Foro del Acuerdo Nacional Decreto Supremo N° 105-2002-PCM	17de octubre del 2002	Presidente del Consejo de Ministros		Institucionalizase el Foro del Acuerdo Nacional como instancia de promoción del cumplimiento y del seguimiento del Acuerdo Nacional, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros.	Artículo 5.- El Foro del Acuerdo Nacional es presidido por el Presidente de la República; en su ausencia preside el Presidente del Consejo de Ministros. El Foro del Acuerdo Nacional no constituye unidad ejecutora; la participación de cada uno de los representantes de las instrucciones integrantes del Foro es ad-honorem. Artículo 6.- Se establece un comité técnico de alto nivel integrado por tres personalidades internacionales y tres nacionales, designadas por el Presidente del Acuerdo Nacional, el mismo que tendrá las funciones que le atribuya el Foro del Acuerdo Nacional. Dentro de este marco de compromiso compartido, el Foro del Acuerdo Nacional trabajó en torno a definir mecanismos operativos de seguimiento del Acuerdo. Para estos fines conformó el Comité Coordinador y cuatro Comisiones. -El Comité Coordinador fue definido como la instancia permanente del Foro del Acuerdo Nacional encargada de coordinar con la Presidencia del Foro, con el Comité Técnico de alto Nivel, con las cuatro Comisiones y con la Secretaría de Coordinación Interinstitucional de la Presidencia del Consejo de Ministros, donde está adscrito el Foro del Acuerdo Nacional. - Con referencia a las cuatro Comisiones, el Foro del Acuerdo Nacional decidió que cada una correspondería a los grandes objetivos del Acuerdo: Democracia y Estado de Derecho; Equidad y Justicia Social; Competitividad del País; y Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado.

7	<b>Ley de Bases de la Descentralización LEY Nº 27783</b>	17 de julio del 2002	Presidente Constitucional de la República Presidente del Consejo de Ministros		Establece la finalidad, principios, objetivos y criterios generales del proceso de descentralización; regula la conformación de las regiones y municipalidades; fija las competencias de los tres niveles de gobierno y determina los bienes y recursos de los gobiernos regionales y locales; y, regula las relaciones de gobierno en sus distintos niveles.	La presente Ley orgánica desarrolla el Capítulo de la Constitución Política sobre Descentralización, que regula la estructura y organización del estado en forma democrática, descentralizada y desconcentrada, correspondiente al Gobierno Nacional, Regional y Local. Asimismo define las normas que regulan la descentralización administrativa, económica, productiva, financiera, tributaria y fiscal. <i>Objetivos a nivel social:</i> a) Educación y capacitación orientadas a forjar un capital humano, la competitividad nacional e internacional. b) Participación ciudadana en todas sus formas de organización y control social. c) Incorporar la participación de las comunidades campesinas y nativas, reconociendo la interculturalidad, y superando toda clase de exclusión y discriminación. d) Promover el desarrollo humano y la mejora progresiva y sostenida de las condiciones de vida de la población para la superación de la pobreza. Las autonomías de gobierno: La autonomía es el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia. Artículo 9.- Dimensiones de las autonomías 9.1. Autonomía política: es la facultad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que le son inherentes. 9.2. Autonomía administrativa: es la facultad de organizarse internamente, determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad. 9.3. Autonomía económica
8	<b>Consejo Nacional de Descentralización</b>	17 de julio del 2002	Presidente Constitucional de la República Presidente del Consejo de Ministros		Créase el Consejo Nacional de Descentralización (CND) como organismo independiente y descentralizado, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, y con calidad de Pliego Presupuestario, cuyo titular es el Presidente de dicho Consejo	El Consejo Nacional de Descentralización (CND) es, por definición, el organismo encargado de la dirección y conducción del proceso de descentralización. Se trata de un organismo independiente y descentralizado, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros; y constituido por 9 miembros, 5 de los cuales son designados por el estado, mientras que los otros 4 son representantes de los Gobiernos Regionales Funciones del CND: a) Conducir, ejecutar, monitorear y evaluar la transferencia de competencias y recursos a los gobiernos regionales y locales, con arreglo a la presente Ley e) Coordinar y articular políticas y planes de gestión descentralizada

9	<b>LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES LEY N° 27867 Y SU MODIFICATORIA N° 27902</b>	19 de noviembre del 2002	-Alejandro Toledo Presidente Constitucional de la República -Luis Solari de la fuente Presidente del Consejo de Ministros.		Establece y norma la estructura, organización, competencias y funciones de los gobiernos regionales. Define la organización democrática, descentralizada y desconcentrada del Gobierno Regional conforme a la Constitución y a la Ley de Bases de la Descentralización.	Los gobiernos regionales tienen por finalidad esencial fomentar el desarrollo regional integral sostenible, promoviendo la inversión pública y privada y el empleo y garantizar el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de sus habitantes, de acuerdo con los planes y programas nacionales, regionales y locales de desarrollo. <b>CAPÍTULO I</b> <b>FUNCIONES GENERALES</b> <b>Artículo 45°.- Concordancia de políticas sectoriales y funciones generales</b> <b>a) Concordancia de políticas y funciones del gobierno regional y políticas sectoriales</b> <b>b) Funciones Generales:</b> <b>1. Función normativa y reguladora.-</b> Elaborando y aprobando normas de alcance regional y regulando los servicios de su competencia. <b>2. Función de planeamiento.-</b> Diseñando políticas, prioridades, estrategias, programas y proyectos que promuevan el desarrollo regional de manera concertada y participativa, conforme a la Ley de Bases de la Descentralización y a la presente Ley. <b>3. Función administrativa y ejecutora.</b> <b>4. Función de promoción de las inversiones.</b> <b>5. Función de supervisión, evaluación y control.</b> <b>CAPÍTULO II</b> <b>FUNCIONES ESPECÍFICAS:</b> <b>Artículo 49°.- Funciones en materia de salud</b> <b>a)</b> Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar las políticas de salud de la región en concordancia con las políticas nacionales y los planes sectoriales <b>p)</b> Ejecutar, en coordinación con los gobiernos locales de la región, acciones efectivas que contribuyan a elevar los niveles nutricionales de la población de la región <b>Artículo 51°.- Funciones en materia agraria:</b> <b>a)</b> Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas de la región en materia agraria en concordancia con las políticas nacionales y los planes sectoriales y las propuestas promocionales de desarrollo rural de parte de las municipalidades rurales. <b>o)</b> Promover políticas para generar una cultura de seguridad alimentaria. <b>Artículo 60°.- Funciones en materia de desarrollo social e igualdad de oportunidades</b> <b>a)</b> Formular, aprobar y evaluar las políticas en materia de desarrollo social e igualdad de oportunidades de su competencia, en concordancia con la política general del gobierno nacional, los planes sectoriales y los programas de los gobiernos locales.
---	--	--------------------------	---	--	---	---

10	<b>El Consejo de Coordinación Regional está regulado en la Ley 27902</b>	30 de diciembre del 2002			Los CCR son definidos como órganos consultivos y de coordinación entre el gobierno regional y las municipalidades. Ley que modifica la ley orgánica de gobiernos regionales nº 27867, para regular la participación de los alcaldes provinciales y de la sociedad civil en los gobiernos regionales y fortalecer el proceso de descentralización y regionalización	Se limitan a emitir una opinión consultiva sobre el Presupuesto Participativo y el Plan de Desarrollo Concertado. Incluso la Ley señala que los CCR no ejercen funciones ni actos de gobierno. Además la ausencia de acuerdos por consenso en el CCR no impide al Consejo Regional decidir sobre lo pertinente. Observaciones: Es evidente que la finalidad de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales fue limitar la participación ciudadana y evitar que la presencia de la sociedad civil en los CCR se convirtiera en un obstáculo para los presidentes regionales. Al definirse a los CCR como instancias consultivas se les ha privado de toda la fuerza que deberían tener si verdaderamente se trata de establecer un proceso participativo eficaz y dotado de garantías mínimas que aseguren la construcción de consensos.
11	<b>Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria DECRETO SUPREMO Nº 118-2002-PCM</b>	13 de noviembre del 2002	Alejandro Toledo Presidente de la República Presidente del Consejo de Ministros Ministro de Agricultura Ministro de Comercio Ministra de la Mujer y Desarrollo Social Ministro de la Producción Ministro de Salud Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo	-Relativa estabilidad socio-política facilita este proceso. -Pobreza 53.8% y Pobreza extrema 24.2% -Gasto social 8.3 y gasto social orientado a la pobreza 1.9	Creación de la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Creación del Comité Técnico	-La Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria, será la encargada de coordinar, evaluar y priorizar las políticas y medidas sectoriales orientadas a garantizar la seguridad alimentaria de la población.
12	<b>Conformación del Comité Técnico de la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria DECRETO SUPREMO Nº 139-2002-PCM</b>	24 de diciembre del 2002	Alejandro Toledo Presidente de la República Presidente del Consejo de Ministros Ministro de Agricultura Ministro de Comercio Ministra de la Mujer y Desarrollo Social Ministro de la Producción Ministro de Salud Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo		Creación del Comité Técnico de la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria	-El Comité Técnico es el órgano operativo de la Comisión Multisectorial, el cual es conformado por representantes de instituciones especializadas en temas vinculados a la seguridad alimentaria, tanto del sector público como del sector privado. Este Comité Técnico es presidido por la Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales de la Presidencia del Consejo de Ministros. La Secretaría Técnica del Comité recae en el Ministerio de Agricultura, que contará con el apoyo del Instituto Nacional de Salud
13	<b>LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES LEY Nº 27972</b>	26 de mayo del 2003	Alejandro Toledo Presidente Constitucional de la República Luis Solari de la fuente Presidente del Consejo de Ministros.	Pobreza total: 52.2 , Pobreza rural: 75.7 Pobreza de la sierra: 70.6 <a href="http://www1.inei.gob.pe/Sisd/index.asp">http://www1.inei.gob.pe/Sisd/index.asp</a> Pobreza total: 54,7% según Jürgen Schuldt <a href="http://www.lainsignia.org/2004/agosto/econ_019.htm">http://www.lainsignia.org/2004/agosto/econ_019.htm</a>	Los gobiernos locales son entidades básicas de la organización territorial del estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes	La presente ley orgánica establece normas sobre la creación, origen, naturaleza, autonomía, organización, finalidad, tipos, competencias, clasificación y régimen económico de las municipalidades; también sobre la relación entre ellas y con las demás organizaciones del Estado y las privadas, así como sobre los mecanismos de participación ciudadana y los regímenes especiales de las municipalidades. <b>PLANEACIÓN LOCAL:</b> El proceso de planeación local es integral, permanente y participativo, articulando a las municipalidades con sus vecinos. Se establecen las políticas

				<p>colectividades; siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización. Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno promotores del desarrollo local, con personería jurídica de derecho público y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.</p>	<p>públicas de nivel local establecidas para las municipalidades provinciales y distritales. El sistema de planificación tiene como principios la participación ciudadana a través de sus vecinos y organizaciones vecinales, transparencia, gestión moderna y rendición de cuentas, inclusión, eficiencia, eficacia, equidad, imparcialidad y neutralidad, subsidiariedad, consistencia con las políticas nacionales, especialización de las funciones, competitividad e integración.</p> <p><b>ARTÍCULO 73°.- MATERIAS DE COMPETENCIA MUNICIPAL</b></p> <p>La Ley de Bases de la Descentralización establece la condición de exclusiva o compartida de una competencia.</p> <p><b>En materia de servicios sociales locales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Administrar, organizar y ejecutar los programas locales de lucha contra la pobreza y desarrollo social.</li> <li>- Administrar, organizar y ejecutar los programas locales de asistencia, protección y apoyo a la población en riesgo, y otros que coadyuven al desarrollo y bienestar de la población.</li> <li>- Establecer canales de concertación entre los vecinos y los programas sociales.</li> <li>- Difundir y promover los derechos del niño, del adolescente, de la mujer y del adulto mayor; propiciando espacios para su participación a nivel de instancias municipales</li> </ul> <p><b>ARTÍCULO 84°.- PROGRAMAS SOCIALES, DEFENSA Y PROMOCIÓN DE DERECHOS</b></p> <p><b>1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales:</b></p> <p>1.1. Planificar y promover el desarrollo social en su circunscripción en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales, de manera concertada con las municipalidades distritales de su jurisdicción.</p> <p>1.2. Establecer canales de concertación entre las instituciones que trabajan en defensa de derechos de niños y adolescentes, mujeres, discapacitados y adultos mayores. Así como de los derechos humanos en general, manteniendo un registro actualizado.</p>
14	<p><b>Bases para la Estrategia de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres DECRETO SUPREMO Nº 002-2003-PCM</b></p>	04-01-2003.	<p>Alejandro Toledo Presidente Constitucional de la República Luis Solari de la Fuente Presidente del Consejo de Ministros Ana María Romero-Lozada Lauezzari Ministra de la Mujer y Desarrollo Social Alvaro Quijandría Salmón Ministro de Agricultura</p>	<p>Aprobar las "Bases para la Estrategia de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres", como documento que orienta la formulación y ejecución de dicha estrategia y que en anexo forma parte del presente Decreto Supremo.</p>	<p>- Encargar a la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales, la coordinación de la formulación de la Estrategia de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres, así como la función de realizar el seguimiento y la evaluación del avance en la ejecución de la mencionada Estrategia. A tal fin, constituyase una Comisión Ejecutiva integrada por el Secretario Técnico de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales, quien la presidirá, y por representantes de los Ministerios de la Mujer y Desarrollo Social, de Salud, de Educación, de Trabajo y Promoción del Empleo, de Transportes y Comunicaciones, de Agricultura y de Economía y Finanzas.</p>



			Gerardo Ayzanoa del Carpio Ministro de Educación Fernando Carbone Campoverde Ministro de Salud Fernando Villarán de la Puente Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo Javier Reátegui Rosselló Ministro de Transportes y Comunicaciones Allan Wagner Tizón Ministro de Relaciones Exteriores Javier Silva Ruete Ministro de Economía y Finanzas			-Convocatoria al sector público y al sector privado: Los representantes de las organizaciones políticas y organizaciones sociales y religiosas ejercerán, en el marco del Acuerdo Nacional, su compromiso de concretar la equidad y justicia social participando en la formulación de la Estrategia de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres, como integrantes del Foro del Acuerdo Nacional, de la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza y de los Consejos de Coordinación Regional. La Presidencia del Consejo de Ministros, en virtud de ser el ente coordinador, dará el apoyo para que dicha participación se concrete
15	<b>Comisión multisectorial de desarrollo rural Resolución Ministerial: N° 080-2003-PCM</b>	11 de marzo del 2003	Luis Solari de la Fuente Presidente del consejo de ministros		Creación de la comisión multisectorial de desarrollo rural encargada de coordinar evaluar y priorizar las políticas y medidas sectoriales orientadas a garantizar el desarrollo rural sostenible	Formular la estrategia de desarrollo rural en concordancia con la política general del gobierno y las bases de la estrategia de superación de la pobreza y oportunidades económicas para los pobres que contendrá los lineamientos, objetivos y metas para alinear los planes estratégicos y presupuestos de las instituciones centrales y descentralizadas del sector público.
16	<b>Decreto Supremo 009-2004-PCM acciones para el fortalecimiento de los programas y proyectos sociales y de la ejecución de la política social y de lucha contra la pobreza aprobado el 5 de febrero del 2004</b>	5 de febrero del 2004	Presidente del Consejo de Ministros Ministro de Agricultura Ministra de la Mujer y Desarrollo Social Ministro de Salud Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo	<b>Incidencia de la Pobreza</b> Total: 2004: 48,6; 2005: 48,7; 2006: 44,5. <b>Área de residencia</b> Urbana: 2004:37,1; 2005: 36,8;2006:31,2; Rural: 2004: 69,8 ;2005:70,9;2006: 69,3. Puno: 2004: 78,3; 2005: 75,2; 2006: 76,3. <b>Incidencia de la Pobreza Extrema:</b> Total: 2004: 17,1;2005:17,4;2006:16,1. <b>Área de residencia</b> Urbana 2004:6,5;2005:6 ,3;2006: 4,9 Rural 2004:36,8 ; 2005:37,9 ;2006: 37,1 Puno 2004:43,8;2005: 44,1;2006: 41,6 Es necesario considerar dos características fundamentales de la pobreza en el Perú: en primer lugar, los niveles	Establecen acciones para la ejecución de la política social y lucha contra la pobreza a través de la comisión interministerial de asuntos sociales CIAS Definen prioridades de la política social. -Crear el Comité Técnico Social, de naturaleza Multisectorial, encargado de asesorar y apoyar a las Instituciones del gobierno nacional en la ejecución de la política social, facilitar la articulación y consistencia de los Planes Estratégicos y Operativos y sus respectivos presupuestos y orientar la reasignación de la inversión. -Fusionar en el Comité Social, el Comité Técnico de la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria, creado	-Creación del comité técnico social multisectorial que se llamará comité social como instancia operativa de la CIAS. encargado de coordinar con las Instituciones del Gobierno Nacional la Ejecución de las política Social, facilitar la articulación y consistencia de los Planes Estratégicos y Operativos y sus respectivos presupuestos, así como orientarlas en la reasignación de la inversión y el gasto a las prioridades de la agenda social. Asimismo, coordina técnicamente en forma permanente con la Comisión Intersectorial de Empleo – CIE y con las demás comisiones de carácter multisectorial que tienen a su cargo temas específicos relacionados con la Política Social. -El Comité Social, está integrado por dos (02) representantes de cada uno de los Ministerios y del Consejo Nacional de Descentralización, el primero es un funcionario de nivel de la Alta Dirección y el segundo es el responsable de la Oficina de Planificación y Presupuesto u órgano que hace sus veces. El Comité Social, es coordinado por el Secretario Técnico de las CIAS. - La Comisión Interministerial de Asuntos Sociales – CIAS, esta integrada por los Ministros de Estado, es la encargada de la coordinación, formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los lineamientos de la Política Social, establece las prioridades para su implementación, coordina la

				<p>de pobreza siguen siendo muy altos en los departamentos de la sierra y selva del país, especialmente en las áreas rurales, en donde siete de cada diez pobladores, se encuentran en situación de pobreza. Los departamentos más pobres del país ubicados en la sierra y selva al 2006 son: Huancavelica 88,7%, Ayacucho 78,4%, Puno 76,3%, Apurímac 74,8%, Huánuco 74,6%, Pasco 71,2%, Loreto 66,3%, Cajamarca 63,8%.</p> <p>En segundo lugar, el déficit de recursos de los hogares, medido por la distancia que los separa de línea de pobreza (brecha) es tres veces mayor en las áreas rurales que las urbanas. Del mismo modo, la severidad de la pobreza es más alto en las áreas rurales que en las urbanas.</p> <p>INEI: Medición de la pobreza 2004, 2005 y 2006  <a href="http://www1.inei.gob.pe/web/BolotinFlotante.asp?file=7008.pdf">http://www1.inei.gob.pe/web/BolotinFlotante.asp?file=7008.pdf</a></p>	<p>mediante Decreto Supremo N° 118-2002-PCM, modificado por Decreto Supremo N° 139-2002-PCM; la Comisión Ejecutiva de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres, creada mediante Decreto Supremo N° 002-2003-PCM, modificado por Decreto Supremo N° 057-2003-PCM y la Comisión Multisectorial de Desarrollo Rural creada por Resolución Ministerial N° 080-2003-PCM. El Comité Social asume las funciones que le corresponden a las instancias fusionadas. Las funciones de la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria, creada mediante Decreto Supremo N° 118-2002-PCM, serán asumidas por la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales - CIAS.</p>	<p>ejecución de los programas y proyectos de superación de la pobreza que efectúan los sectores del gobierno nacional, asimismo coordina la reestructuración de los Sectores sociales dentro del marco de la reforma y modernización del Estado.</p> <p>La Secretaria Técnica de las CIAS asesora y apoya el diseño y puesta en operación por parte de cada sector del sistema de seguimiento y evaluación de la Política Social. A través de la Secretaria Técnica de las CIAS se facilitan los procesos para que :</p> <p>a) Los programas y proyectos que efectúan las Instituciones del Gobierno Nacional, Regional y Local, se realicen de manera articulada y coordinada, vinculando las Estrategias de : Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres, de Desarrollo Rural, de Salud y Seguridad Alimentaria, en el marco de los Lineamientos de la Carta de Política Social 2001-2006, los compromisos del Acuerdo Nacional y los Objetivos de Desarrollo del Milenio; en coordinación con el Consejo Nacional de Descentralización – CND.</p> <p>b) Se desarrolle una gerencia social basada en resultados, transparente, con adecuados niveles de información a la ciudadanía y con reportes periódicos al Consejo de Ministros sobre el desempeño de los programas, proyectos y obras que se ejecutan en el marco de la Política Social.</p> <p>-Fusión de comisiones que serán asumidas por el comité social y las funciones de la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria creada por Decreto Supremo N° 118-2002-PCM serán asumidas por la comisión interministerial de asuntos sociales CIAS.</p> <p>Tienen como objetivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El desarrollo de las capacidades humanas</li> <li>- La promoción del empleo y la generación de oportunidades económicas para los pobres mediante la inversión social productiva.</li> <li>- El establecimiento de una red de protección social que proteja a los sectores de mayor vulnerabilidad durante las crisis generalizadas y los desastres naturales</li> </ul>
17	<b>Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015</b>	Aprobada mediante Decreto Supremo N. 066-2004-PCM en Julio del 2004	Alejandro Toledo Presidente Constitucional de la República Carlos Ferrero Presidente del Consejo de Ministros		<p>Integra las acciones y políticas sectoriales bajo un enfoque integral tomando aspectos como la disponibilidad, estabilidad en el suministro de alimentos acceso y uso de los mismos.</p>	<p>Conceptualiza la seguridad alimentaria “como el acceso material y económico a alimentos suficientes inocuos y nutritivos para todos los individuos, de manera que puedan ser utilizados adecuadamente para satisfacer sus necesidades nutricionales y llevar una vida sana, sin correr riesgos indebidos a perder dicho acceso”.</p> <p>El objetivo principal de la estrategia es prevenir los riesgos de deficiencias nutricionales y reducir los niveles de malnutrición en especial en familias con niños menores de 5 años y gestantes y en aquellas en situación de mayor vulnerabilidad promoviendo practicas saludables de consumo alimentario e higiene y asegurando una oferta sostenible y competitiva de alimentos de origen nacional</p>

						<p>Metas del objetivo general:</p> <p>(i) reducción de la desnutrición crónica en niños menores de cinco años de 25 a 15%, cerrando las brechas urbano- rural</p> <p>(ii) reducción de la deficiencia de micronutrientes prioritariamente anemia en menores de 36 meses y en mujeres gestantes de 68% y 50% respectivamente, a menos del 20% en ambos grupos.</p> <p>Objetivos y Metas Específicas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción del porcentaje de niños menores de 36 meses y mujeres gestantes con prácticas inadecuadas de alimentación y nutrición de 60% a 40%.</li> <li>• Reducción de hogares con déficit de acceso calórico de 35.8% a 25% cerrando brechas urbano rural.</li> <li>• Incrementar el superávit en la Balanza Comercial de alimentos</li> <li>• Aumento en la disponibilidad per cápita diaria de calorías procedente de alimentos de origen nacional en 10%</li> </ul> <p>Población Objetivo: Se estiman 5'301,105 de niños y mujeres con riesgo de anemia nutricional; 724,065 niños menores de cinco años con desnutrición crónica; 297,490 adultos de la tercera edad en situación de extrema pobreza. Se trata de 1,2 millones de familias en situación de extrema pobreza, de las cuales 800,000 tienen una situación de pobreza extrema crónica en área rural y en los "bolsones de extrema pobreza" del área urbana.</p>
18	<b>Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006</b>	El plan fue creado mediante el Decreto Supremo N. 064-2004PCM en septiembre del 2004	Alejandro Toledo Presidente Constitucional de la República Luis Solari de la Fuente Presidente del Consejo de Ministros Ana María Romero-Lozada Lauezzari Ministra de la Mujer y Desarrollo Social.		Dispone de estrategias y planes	Su objetivo principal es lograr la superación de la pobreza asegurando el desarrollo humano de la población de menos ingresos y de los grupos vulnerables para ello plantea mejorar el acceso a los servicios sociales básicos. Para operativizar este plan se propone elaboración e implementación de planes sectoriales. En el área de alimentación y nutrición básica enfatiza la necesidad de priorizar la intervención orientado a asegurar condiciones de nutrición, contribuir a superar la inseguridad alimentaria y nutricional a través de la atención de apoyo, prevención y promoción de una adecuada alimentación y nutrición de los grupos más vulnerables.
19	<b>Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA)</b>	Creada por Decreto Supremo N° 020-92-PCM el 03 de febrero de 1992, sobre la base de la fusión de la Oficina Nacional de Apoyo Alimentario (ONAA) y del Programa de Asistencia Directa (PAD). Su Reglamento de Organización y Funciones fue			Es un organismo público descentralizado dependiente del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano, según el Decreto Legislativo N° 866 del 29 de octubre de 1996	Brindar asistencia y apoyo alimentario a fin de elevar el nivel alimentario y nutricional de la población.

		aprobado por Resolución Ministerial N° 142-93-PRES,				
20	<b>Resolución Ministerial 379-2003-MINDES “Directiva criterios básicos para la transferencia efectiva y gestión de los programas sociales del MINDES que serán transferidos a las municipalidades”</b>	Ministerio de la Mujer y desarrollo social 20 de junio del 2003	Ana María Romero-Lozada I. Ministra de la Mujer y Desarrollo Social		Contiene procedimientos básicos para la transferencia de programas sociales a las municipalidades en el proceso de descentralización.	Tiene por objeto normar los procedimientos criterios básicos para la transferencia efectiva y gestión de los programas sociales del Ministerio de la Mujer y desarrollo social que serán transferidos a las municipalidades de conformidad con las normas y procedimientos que rigen el proceso de descentralización
21	▪ <b>NIVEL REGIONAL: Plan de Desarrollo Regional Concertado 2006 y Presupuesto Participativo</b>	Gobierno Regional de Puno enero del 2006	David Jiménez Sardón Presidente del gobierno Regional de Puno. Gerente Regional de Planeamiento, Presupuesto y acondicionamiento territorial	La pobreza en el Perú durante el año 2006: 44.5% pobreza área urbana, de 31.2% el área rural disminuyó de 69.3%. Departamentos con la mayor proporción de pobres en el país son Huancavelica (85.7%), Apurímac (69.5%), Ayacucho (68.3%), Puno (67.2%) Huánuco (64.9%), Cajamarca (64.5%) y Pasco (63.4%). La pobreza extrema: sierra, 29.3%, selva 17.8% y costa 2%. (INEI) informe basado en la encuesta nacional de hogares, beneficiarios de programas sociales del Estado, Juntos	Considera la problemática de la seguridad alimentaria como tema prioritario dentro de la agenda económica, social, política regional	En la sexta estrategia se pronuncia “Reducir la desnutrición crónica, el analfabetismo y promover el desarrollo de las capacidades humanas, asegurando la competitividad regional” Reiterada en el Plan de desarrollo 2006 a través del 4to objetivo general plantea “mejorar la cobertura y calidad de los servicios de saneamiento básico, educación, salud y nutrición priorizando la atención a la población menos favorecida” A nivel de objetivos institucionales referentes a la dirección regional de salud se propone “lograr la corresponsabilidad entre los servicios de salud a la población en la promoción, prevención vigilancia de riesgo y daños en el individuo, familia y comunidad”
22	<b>Plan Operativo 2006 Dirección Regional de Salud Puno</b>	DISA PUNO noviembre del 2005 estructurado bajo la Directiva N° 039-SA-MINSA-OEPGI-2004	Luis Antonio Maldonado Neyra. Director General DISA PUNO. Lic. Clotilde Pinazo Calcin. Director Ejecutivo de Planificación Estratégica Lic. Martha Gordillo Castro Director de la oficina de Planeamiento y gestión institucional		Contiene objetivos estratégicos, generales líneas de acción y resultados enfatiza en la nutrición y alimentación es considerado como instrumento orientador de la gestión institucional	Permite direccionar y dar las prioridades sanitarias, determinando zonas de riesgo que en base a objetivos estratégicos se han trazado metas de cada una de las actividades siguiendo estrategias utilizando la matriz de la programación enfatizándose en la promoción de la alimentación y nutrición
23	<b>Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria ERSA – PUNO: 2006-2015</b>	Gobierno Regional de Puno Ordenanza Regional N° 49-2006 10 de Noviembre del 2006	David Jiménez Sardón Presidente del Gobierno Regional de Puno. Juan Luis Ortiz Valencia Gerente Regional de Desarrollo Social de Puno.		Contiene ejes estratégicos sobre los cuales se plantean objetivos estratégicos así como resultados esperados priorizándose dentro de cada eje de desarrollo los programas y proyectos estratégicos. Además de integra las acciones y políticas sectoriales	Tiene por objetivo mejorar la disponibilidad, acceso, uso, calidad de los alimentos para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de la población regional priorizando los sectores más vulnerables y en situación de extrema pobreza y contribuir con la soberanía regional.

Fuente: Elaboración propia

## **ANEXOS**

## ANEXO A

## MAPA POLÍTICO Y ADMINISTRATIVO DEL PERÚ



Fuente: INEI - 2001

## ANEXO B

### MAPA POLÍTICO ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO DE PUNO



Fuente: INEI - 2001