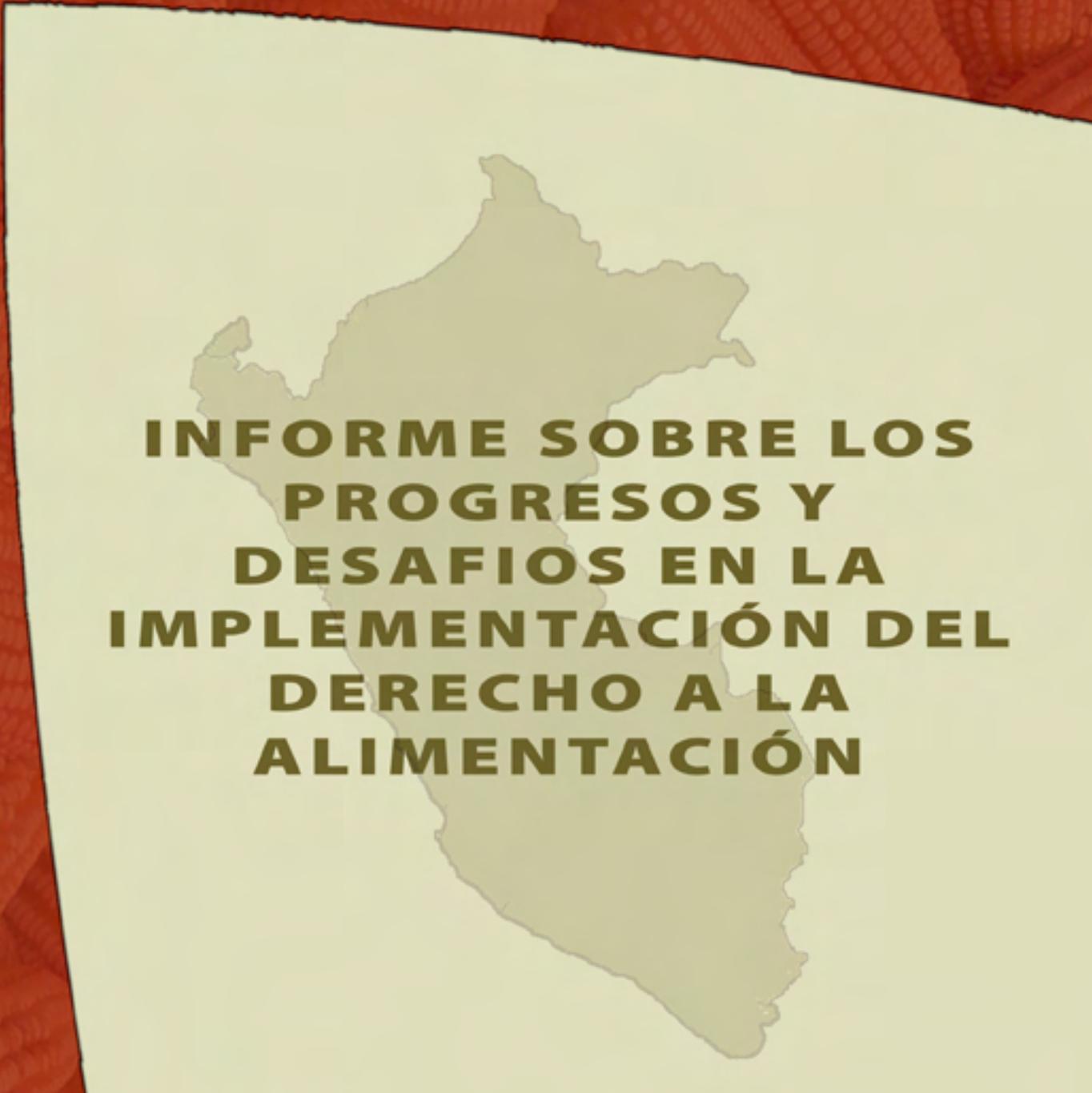




PERÚ

INFORME-PAÍS



**INFORME SOBRE LOS
PROGRESOS Y
DESAFIOS EN LA
IMPLEMENTACIÓN DEL
DERECHO A LA
ALIMENTACIÓN**

iniciativa
AMÉRICA LATINA Y CARIBE
SIN HAMBRE



salud y desarrollo

Augusto Cavassa
Gloria Vázquez-Caisedo

Informe sobre los progresos y desafíos en la implementación del Derecho a la Alimentación en Perú

Augusto Cavassa y Gloria Vázquez-Caisedo
Prosalus y Asociación ARARIWA

Lima, Septiembre 2007

ADVERTENCIA

Este documento refleja exclusivamente las opiniones e ideas de sus autores y/o de la organización responsable del mismo y no representa en ningún caso la postura oficial de la FAO con respecto a los temas contenidos en su interior.

Sin embargo, como la organización que ha llevado a cabo este informe ha contado con el apoyo financiero de FAO-RLC, a través del proyecto de apoyo a la Iniciativa ALCSH (proyecto GCP/RLA/160/SPA), los derechos de este informe pertenecen a la FAO y a las ONG Prosalus y Asociación Arariwa. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este informe para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción del material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor.

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implica, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

PRÓLOGO

Prosalus y la Asociación Arariwa firmaron un acuerdo para la realización del presente Informe-país sobre los progresos de la implementación del Derecho a la Alimentación en Perú, encargo que está dentro del marco del Proyecto de Apoyo a la Iniciativa ALCSH (GCP/RLA/160/SPA) de la FAO RLC.

De manera general, se considera que el “Derecho a la Alimentación se está consolidando poco a poco en América Latina y el Caribe como el marco legal y conceptual alrededor del cual se debe articular el combate al hambre a nivel nacional. El derecho a la alimentación es un derecho universal, para todos los ciudadanos, y que 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. Una de las formas concretas en las que se está manifestando este derecho en algunos países es a través de la promulgación de Leyes de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que establezcan el marco regulatorio que conforma el sistema nacional de SAN y asignen un mínimo presupuestario a la operativización de dicho sistema. El objetivo de una política de alimentación nacional en el marco de los derechos humanos consiste en garantizar a todos los ciudadanos de un país ese derecho a una alimentación adecuada en cantidad y calidad.”¹ El Informe-país debe dar cuenta de la situación de la seguridad alimentaria, presentar un análisis de los avances para hacer operativo el DA, así como una recopilación de las principales violaciones al mismo; finalizando con unas recomendaciones prácticas a nivel legal, institucional y operativo sobre cómo avanzar progresivamente en la realización de este derecho. El esquema solicitado para el documento, según los términos del acuerdo, fue el siguiente:

1.- Información general sobre la situación de hambre y pobreza del país	Se presenta la información sobre hambre y pobreza, con apoyo de datos estadísticos.
2.- Progreso de los DESC en el país	Aborda los avances en la operativización del enfoque de derechos, haciendo referencia a los derechos a la educación, a la salud, a la identidad y el derecho al agua.
3.- Marco Legal que incorpora el Derecho a la Alimentación	Se divide en dos partes: En la primera se incluye el marco legal, haciendo mención a los acuerdos internacionales y presentando el marco jurídico y normativo interno
	En la segunda parte, se hace una síntesis de la evolución de marco institucional que llevó a la aprobación de la estrategia nacional de seguridad alimentaria.
4.- Ámbitos de Acción para operacionalizar el DA en el País	Sintetiza los principales avances en los aspectos referidos a continuación, tratando de diferenciar las instancias que lo impulsaron (sociedad civil, gobierno central, gobiernos regionales, congreso).
4.a.- Comunicación e información sobre el DA	Se valorarán todas las experiencias de comunicación e información a los ciudadanos sobre el derecho a la alimentación. Se incluirán todas las actividades realizadas, tanto desde la sociedad civil como desde el Gobierno o los organismos internacionales.

¹ Tomado de las Consideraciones Generales presentadas en el “Acuerdo entre Prosalus y la Asociación Arariwa” para la elaboración del presente Informe-País.

4.b.- Capacitación sobre DA	Las actividades de formación sobre el DA y sobre cómo operativizarlo a nivel nacional, tanto con actores del Gobierno como de la sociedad civil. Tendrán especial relevancia todas aquellas opciones llevadas a cabo con las instituciones de Gobierno, del Congreso o Asamblea Legislativa y con el Poder Judicial, que son los tres actores principales a la hora de respetar, proteger y hacer efectivo el DA.
4.c.- Legislación y justiciabilidad	En esta sección se incorporarán aquellos avances que se hayan producido en el país en materia de leyes que afecten a la SAN, a proyectos de ley que estén actualmente en el Congreso o decretos gubernativos que afecten a la garantía del DA para los ciudadanos, especialmente los más vulnerables. También de aquellos casos de justiciabilidad usando el DA como argumento legal, tanto en casos que hayan sido considerados, como en aquellos que hayan sido rechazados.
4.d.- Acciones que tengan el DA como referente, catalizador o objetivo	Todas aquellas acciones, bien desde la sociedad civil, bien desde otros sectores, que incorporen menciones al DA entre sus principios o sus justificaciones, y que no hayan sido recogidas en las secciones anteriores, entrarían en este apartado. Entre las acciones que pueden incluirse aquí tenemos las manifestaciones,
5.- Institucionalidad para el Seguimiento del DA a Nivel Nacional	Se hace una breve presentación de las organizaciones que juegan un rol importante en la puesta en práctica del DA, diferenciando los sectores del gobierno de los de la sociedad civil.
	En esta sección se hará referencia a aquellas instituciones que juegan un rol (o que podrían jugar un rol en el futuro) en la operacionalización del DA
	Incorpora los principales elementos de reivindicación asociados al DA, que pueden ser el acceso a tierra, la equidad de género, el control sobre los recursos productivos, la soberanía alimentaria, la autosuficiencia, etc.
6.- Conclusiones	Presenta conclusiones donde se expone consideraciones sobre los avances referidos al DA y algunos criterios para mejorar su implementación.
7.- Anexo	Principales organizaciones, proyectos e instituciones del Estado que abogan por el DA en cada país.

La dispersión en la información sobre el tema y la falta de organizaciones de la sociedad civil y del Estado que sigan de cerca los avances en el DA, dificultan la integración de los avances en realización del informe. El movimiento sísmico, ocurrido en los días finales del trabajo, demoró la concreción de las entrevistas a personas claves que estaban previstas. Pero a su vez, el Informe recibió la colaboración de las personas que vienen trabajando el tema, lo que facilitó el trabajo.

En este sentido debemos reconocer los aportes recibidos de Antonio Ruiz (CAJ), Milagros Núñez (CIAS-PCM), María Inés Sánchez-Griñán (CENAM), Ana María Acebedo (FIAN/Fovida) y Alberto García (consultor FAO). A todos ellos agradecemos por su tiempo y la riqueza de sus comentarios.

Nomenclatura

ANC	Asociación Nacional de Centros
APRODEH	Asociación Pro Derechos Humanos
CAJ	Comisión Andina de Juristas
CEDAL	Centro de Asesoría Laboral del Perú
CEPES	Centro Peruano de Estudios Sociales
CIAS	Comisión Interministerial de Asuntos Sociales
CONVEAGRO	Convención Nacional del Agro Peruano
CORSA	Consejo Regional de Seguridad Alimentaria y Nutrición
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DESCO	ONG Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo
DFID	Department for International Development. Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional
ENSA	Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria
ERSA	Estrategias Regionales de Seguridad Alimentaria
FAO	Food Agriculture Organization. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FONCODES	Fondo de Compensación para el Desarrollo Social
GR	Gobierno Regional
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
ITP	Instituto Tecnológico Pesquero
MCLCP	Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPS	Organización Panamericana de la Salud
ONG	Organismo No Gubernamental
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRODUCE	Ministerio de la Producción
PRONAA	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria
REDESA	Redes Sostenibles para la Seguridad Alimentaria
RENIEC	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
SENASA	Sistema Nacional de Saneamiento Ambiental
SICIAV	Sistema de Información y Cartografía sobre Inseguridad Alimentaria Nutricional y Vulnerabilidad
SIS	Seguro Integral de Salud
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
UNICEF	United Nations Children's Fund / Fondo de Naciones Unidas para la Infancia

Tabla de Contenido

PRÓLOGO	2
Nomenclatura	5
Tabla de Contenido	6
I. INFORMACIÓN GENERAL SOBRE LA SITUACIÓN DE HAMBRE Y POBREZA DEL PAÍS	8
1.1 Suministro alimentario	8
a) Disponibilidad calórica	9
b) Disponibilidad proteica	9
c) Deficiencias calóricas.....	9
1.2 Tendencias en los niveles de nutrición y desnutrición.....	9
a) Desnutrición en niños en edad escolar	10
b) Desnutrición en niños menores de 5 años.....	10
1.3 Evolución de la pobreza	10
1.4 Otros factores: La importancia del tema agua.....	11
a) Agua y Pobreza	11
b) Agua y Salud.....	12
II. PROGRESO DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN EL PAÍS	13
2.1 Derecho a la Salud.....	14
2.2 Derecho a la Educación.....	16
2.3 Derecho al agua.....	18
2.5 Derecho a la identidad.....	19
III. MARCO LEGAL QUE INCORPORA EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	20
3.1. Marco Legal	20
a) Marco internacional	
c) Marco jurídico interno: Acuerdos, Normas y Programas ¡Error! Marcador no definido.	
3.2. Evolución de la institucionalidad en el ámbito nacional.....	23
IV. AMBITOS DE ACCIÓN PARA OPERACIONALIZAR EL DA EN EL PAÍS ...	27
4.1 Comunicación e información sobre el DA.....	28
a) Las acciones realizadas desde la Sociedad Civil:	28
b) Acciones Regionales sobre Seguridad Alimentaria.....	29
c) Acciones de Reducción de la Desnutrición desde el Gobierno Central.....	31
4.2 Capacitación sobre DA.....	34

a) Prioridad a los niños y niñas en los Presupuestos Participativos	34
b) Respecto al Programa Juntos	35
4.3. Legislación y Justiciabilidad	35
a) Poder Ejecutivo y Desnutrición	35
b) Comando Conjunto contra la Pobreza – Programas Sociales	36
c) Presupuesto Público	37
d) Poder Legislativo:	37
e) Gobiernos Regionales - Ordenanzas	38
f) Sector Privado y Desnutrición Infantil	39
4.4 Acciones que tengan el DA como referente, catalizador u objetivo	40
a) Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre - ALCSH Perú	40
2) Campaña: “En el Presupuesto Público, las Niñas y los Niños Primero. En los Presupuestos Participativos también”	41
V. INSTITUCIONALIDAD PARA EL SEGUIMIENTO DEL DA A NIVEL	
NACIONAL	45
5.1. Instituciones de Gobierno.....	45
a) Comisión Interministerial de Asuntos Sociales CIAS-Presidencia del Consejo de Ministros.....	46
b) Centro Nacional de Alimentación y Nutrición CENAM.....	48
c) La Defensoría del Pueblo (DP)	50
d) El Ministerio de Economía: Presupuesto por Resultados	51
e) Direcciones Regionales de Salud: Consejos Regionales y Provinciales de Salud...	51
5.2. Desde la Sociedad Civil	52
a) FIAN – Red de Derecho a la Alimentación.	53
6. CONCLUSIONES -	55
Bibliografía.....	75

I. INFORMACIÓN GENERAL SOBRE LA SITUACIÓN DE HAMBRE Y POBREZA DEL PAÍS

Según el censo de 2005, el Perú tiene 27.219.264 habitantes repartidos el 52% en la región costa, 37% en la sierra y 11% en la selva. La migración del campo a las ciudades continúa siendo un fenómeno significativo, tanto como lo es la migración al extranjero. El Perú es un país polarizado con desigualdades sociales, en el que persisten conflictos relacionados con las diferencias de clase social, grupo étnico, género y ubicación geográfica.

En el campo económico, Perú vive un momento excepcional. La economía ha crecido sostenidamente desde hace más de cinco años a una tasa que se ha elevado del 4% al 6% anual. El PBI alcanzó cerca de US\$ 71.4 miles de millones en 2005, con un PBI per cápita de US\$ 2.592, que representa un incremento del 15% respecto a la década pasada². La inflación se ha mantenido bajo control en torno al 2%.

El proceso de descentralización del país ha estado acompañado por la transferencia de recursos y responsabilidades hacia los gobiernos locales y regionales. Los gobiernos regionales tienen un presupuesto básico que en 2004 incluía cerca de 900 millones de soles para inversión, cifra que ha permanecido sin cambio en el presupuesto 2005. Los presupuestos de los gobiernos municipales crecieron significativamente gracias a mayores ingresos por impuestos (canon minero) y regalías (en minería e hidrocarburos) y mayores montos de los fondos de FONCOMUN (el cual depende de los ingresos por el impuesto a las ventas).

A pesar de la relativa bonanza macroeconómica que experimenta el Perú y que comienza a experimentar aumentos en el bienestar de la población, los niveles de pobreza continúan siendo altos, persistiendo grandes desigualdades dentro de la población³ y los niveles de desnutrición crónica en niños menores de 5 años se mantiene casi invariable desde hace 10 años.

1.1 Suministro alimentario

“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.”. (MINAG 2002, 13). “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 limi-

² En 2001 y 2002 el crecimiento fue consecuencia del rápido crecimiento de los sectores primarios (la minería especialmente), pero a partir de 2004 el crecimiento se ha producido en sectores no primarios de la economía. Las exportaciones han crecido significativamente y como resultado la balanza comercial es positiva. Estos resultados favorables se han traducido en cambios en los niveles de pobreza, aunque no ha ocurrido un mejoramiento de la percepción que la mayoría de peruanos tiene de su calidad de vida, situación que ha desencadenado amplios debates acerca de las limitaciones del modelo económico actual.

³ “Al considerar el criterio del ingreso per cápita promedio, el Perú se encuentra en la posición 50 de los 115 países con datos reportados por el Banco Mundial y el PNUD, comenzando con el país de mayor ingreso. En otros términos, según este criterio, Perú tiene un nivel de ingreso superior a la mediana del mundo. Sin embargo, al considerar el ranking del ingreso per cápita del 10% más pobre de cada país se encuentra que Perú retrocede al puesto 75 de 115 países, lo que lo coloca en el tercil de países de menores ingresos a nivel mundial. En efecto, el criterio del ingreso per cápita promedio tiende a mostrar al Perú en una posición ilusoriamente alta a nivel internacional. Esta clasificación no corresponde a los ingresos de su población más pobre, que destaca por su pobreza no solo en términos absolutos, sino también al compararse con las poblaciones más empobrecidas del resto de países del mundo.” Informe Año 2005 APCI.

tado acceso a los alimentos, a pesar de la caída de los precios al por mayor de los productos agrícolas, se debe al bajo poder adquisitivo de la población pobre, situación que obedece a la falta de condiciones para salir de la pobreza (salud, educación, infraestructura, oportunidades laborales, etc.)” (Gómez et al. 2005, 126)

a) Disponibilidad calórica

La disponibilidad de alimentos para el consumo humano (DCH) mejoró de una manera significativa entre los años 1990 y 2002. El suministro calórico “pasó de 1.947 kcal/per/día en 1990, a 2.439 kcal/per/día en 1995 (véase Tabla 1). Para esos mismos años la adecuación mejoró en un 15% al ascender de 76,2%, en 1990, a 95,2% en 1997. En 1998, la DCH ascendió a 2.559 kcal/per/día, valor que se mantuvo más o menos igual hasta 2002, año en que se situó en 2.571 kcal/per/día” (Molina, 2005). De esta manera, el valor del indicador de la disponibilidad de calorías per cápita por día llegó a ubicarse por encima del requerimiento calórico. Esta información se encuentra disponible en Molina 2005, 96-98.

b) Disponibilidad proteica

“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 (principalmente granos), aunque en los últimos años se ha dado un ligero incremento de las proteínas de origen animal (principalmente carnes y huevos)” (MINAG 2002, 16). No se conoce que estos datos hayan sido actualizados.

c) Deficiencias calóricas

La tendencia en los últimos años es a una disminución del déficit calórico en la población. Sin embargo, hubo departamentos donde el porcentaje de la población con déficit calórico aumentó, como es el caso de Áncash, Arequipa, Lima, Loreto, Moquegua, Pasco, Piura, Tacna y Tumbes, regiones que no coinciden con las consideradas de mayor pobreza. Según cifras de la ENAHO, en el año 2004, el departamento con la mayor incidencia de déficit calórico fue Huancavelica, con el 60,6% de su población afectada por este problema, lo que representa una ligera mejoría con respecto al año 2001, cuando la incidencia fue de 62,9% (véase Tabla 2). La segunda región más afectada fue Puno, pero con una incidencia casi 10 puntos porcentuales menor (51,2% en 2001 y 51,3% en 2004). En el lado opuesto se ubicaron Ica y Madre de Dios, con 19% y 21,1% de incidencia en 2004, respectivamente. En ambos casos su privilegiada ubicación en el ranking de déficit calórico es consecuencia de significativas mejorías respecto al año 2001, 13,1 puntos en el caso de Ica y 15,8 en el de Madre de Dios. En este aspecto sólo son superados por Cusco, que tuvo una mejoría superior a 30 puntos (59,4% en 2001 y 27,7% en 2004).

Por su parte, las regiones con mayor crecimiento de la incidencia fueron Moquegua, Tumbes, Piura y Lima, donde el incremento del porcentaje de la población con déficit calórico fue superior a los 10 puntos.

1.2 Tendencias en los niveles de nutrición y desnutrición

El 25,4%, aproximadamente 700.000, de los niños menores de cinco años del país padece desnutrición crónica (ENDES 2000). En el ámbito rural, la cifra supera el 40,2% (ENDES 2000) y por departamentos hay profundas diferencias. En Amazonas, Huancavelica, Cusco,

Apurímac, Cajamarca y Huánuco la prevalencia supera el 40%, alcanzando un alarmante 53,4% en Huancavelica frente al 8% de Lima.

a) Desnutrición en niños en edad escolar

La prevalencia de desnutrición crónica en niños en edad escolar (6-9 años) ha disminuido entre los años 1999 y 2005 (MINEDU, 2006). “En el año 2005, más de 420 mil estudiantes de primaria de 6 a 9 años de edad, o el 22 por ciento de ellos, presentaban desnutrición crónica. Respecto a 1999, la desnutrición crónica se redujo, tanto en términos absolutos como relativos” (véase Tabla 3). La información desagregada por regiones muestra que en todas se ha producido una mejoría. Las regiones con mayor tasa de desnutrición crónica son Huancavelica, Apurímac, Huánuco y Ayacucho.

b) Desnutrición en niños menores de 5 años

Uno de los principales indicadores de la pobreza del país es el porcentaje de la población que padece déficit calórico: 18,2% en la capital, 28,5% en el resto de áreas urbanas y casi el doble, 37,6%, en las zonas rurales (INEI, 2006). Esta situación que afecta a la población de todas las edades, adquiere mayor gravedad en la desnutrición crónica infantil.

En los últimos diez años la desnutrición crónica se ha mantenido casi constante, afectando a uno de cada cuatro niños menores de cinco años (aproximadamente 626.386 niños). Los promedios nacionales muestran que el problema se ha mantenido casi inalterado; sin embargo, la distancia entre lo urbano y lo rural ha crecido. Así, mientras que en el área urbana el porcentaje de niños con desnutrición crónica se ha reducido (del 16,2% en 1996 al 10,1% en 2005), en la zona rural este porcentaje prácticamente se mantiene igual (40,4% en 1996 a 39% en 2005) véase Tabla 4).

Complementariamente, la información de la ENDES también muestra que la proporción de infantes menores de 6 meses amamantados exclusivamente con leche materna sigue siendo alta aunque se redujo entre 2000 y 2005 de 67% a 64%. El problema es la prevalencia de anemia que es alta, aunque disminuyera en ese mismo periodo alrededor de tres puntos porcentuales entre los niños menores de 5 años y las mujeres en edad fértil (de 49.6% a 46.2% en el caso de los niños y de 31.6% a 28.6% en las mujeres). (véase Tabla 5)

1.3 Evolución de la pobreza

El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) ha publicado las cifras de pobreza y niveles de vida de la Encuesta Nacional del Hogares (ENAHOG) de los años 2004, 2005 y 2006. Pese a la disminución en 4,1 puntos porcentuales respecto a 2005 el año 2006 la pobreza afectó al 44,5% de la población de país. La mayor disminución de la pobreza se observó en el área urbana pasando de 36,8% en 2005 a 31,2% en 2006. En tanto que en el área rural disminuyó ligeramente de 70,9% en 2005 a 69,3% en 2006 (véase Tabla 6).

En las tres regiones naturales, costa, sierra y selva, la pobreza presenta disminución en sus respectivos niveles. En la región Costa la pobreza disminuyó en 6,4 puntos porcentuales al pasar de 35,1% en el 2004 a 28,7% en el 2005 registrando la mayor cota de reducción. En la región Sierra la pobreza se redujo en 1,3 puntos porcentuales, pasando de 64,7% en 2004 a 63,4% en 2006. Y en la región Selva, la pobreza pasa de 57,7% en 2004 a 56,6% en 2006, con una reducción de 1,1 puntos porcentuales. Si bien, la reducción de la pobreza en Sierra y Selva es leve, marca un punto de quiebre en tanto va acompañado de una mejora en el ingreso y gasto de dichos hogares. Es importante señalar que de todos modos, los mayores descensos en las cifras de pobreza se presentan en la parte urbana de las tres regiones naturales.

En lo que respecta a la pobreza extrema, el año 2006 afectaba al 16,1% de la población del Perú, un 1,3% menos que en 2005, concentrándose en el área rural donde afecta al 37,1% de la población frente al 4,9% de la población urbana.

Por Región Natural, en la Sierra y Selva se encuentran las más altas tasas de población que no logran satisfacer una canasta mínima alimentaria, con tasas de 33,4% y 21,6%, respectivamente. En la Costa la incidencia de extrema pobreza fue de 3,0 %. Los departamentos más pobres del país ubicados en la Sierra y Selva según datos de 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%).

Existen otros dos indicadores muy valiosos para mostrar un panorama completo del nivel de vida de una población: la brecha y la severidad de la pobreza⁴. Ambos indicadores no han disminuido significativamente entre 2004 y 2006: la brecha pasó de 16,2% a 15,1% y la severidad de 7,4% a 7,0% (véase Tabla 7). Peor aún, en las zonas rurales, donde el porcentaje de pobres no se redujo y es generalizada (69,3% de la población en el 2006), la brecha y la severidad de la pobreza se ampliaron respecto a las zonas urbana:

- La brecha de la pobreza es mayor: 27% vs. 8,7% en 2006, respecto a 10,6 vs 26,6 del 2004.
- La severidad de la pobreza también: 3,5% vs.13,5% en 2006, respecto a 4,3 y 13.1 en 2004.

1.4 Otros factores: La importancia del tema agua

a) Agua y Pobreza

El acceso al agua y la pobreza son aspectos fuertemente conectados, como se aprecia en el cuadro elaborado por la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) que se muestra en el Cuadro 1.

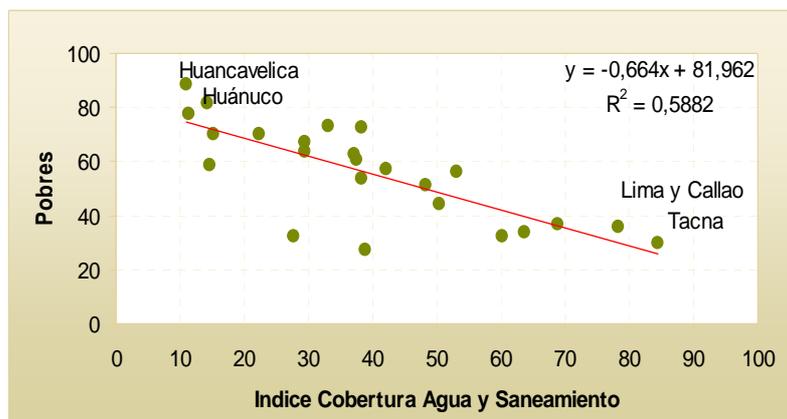
En el cuadro se observa la extensión de la pobreza y su relación con el índice de cobertura de agua y saneamiento en los departamentos del Perú . Se aprecia una correlación negativa entre el nivel de pobreza y el índice de cobertura, es decir que las regiones con menores índices de acceso a agua y saneamiento coinciden con las que presentan los indicadores de pobreza más elevados.

La marcada brecha de desarrollo entre los ámbitos urbano y rural en el Perú, también es notoria en los niveles de acceso a agua de calidad y saneamiento. En el caso de la cobertura de agua la diferencia entre ambos ámbitos es de casi 20 puntos porcentuales (81% en el medio urbano contra 62% en el rural) y casi 40 puntos en saneamiento (68% en el medio urbano contra 30% en el rural)⁵.

⁴ Conocido también como índices de Foster-Greer-Thorbecke (FGT), de brecha (FGT₁) y de severidad (FGT₂), que utiliza el gasto global per-cápita mensual para compararlo con el valor de la canasta del gasto per-cápita total. La brecha de la pobreza presenta la diferencia porcentual promedio entre la línea de pobreza y los gastos efectivos de los pobres, es decir, no sólo indica cuántos pobres hay sino qué tan pobres son los pobres; un porcentaje alto indica que a los pobres les hace falta aumentar mucho sus ingresos y gastos para poder salir de la pobreza. La severidad indica cuánta desigualdad hay entre los pobres. Para el cálculo respectivo se realiza la siguiente fórmula: $FGT_a = (1/n) \sum (g/Z)^a$. Donde: n = Número de hogares; g = Ingreso (consumo) del hogar - línea de pobreza; Z= Línea de pobreza; a = Medida de sensibilidad de la pobreza (a = 1 Brecha de pobreza; a= 2 Severidad de la pobreza).

⁵ Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015.

Cuadro 1
Índice de cobertura de agua y saneamiento versus pobreza

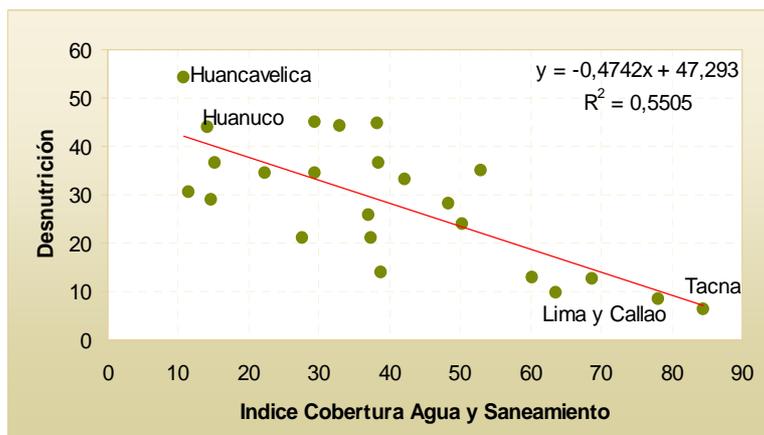


Fuente: INEI (2005). Elaboración: APCI.

b) Agua y Salud

Otro aspecto en el que se comprueba una fuerte correlación con la cobertura de agua es el nivel de nutrición. Como se ve en el Cuadro 2, el grado de correlación entre ambas variables es esencialmente el mismo que en el caso anterior.

Cuadro 2
Índice de cobertura de agua y saneamiento versus desnutrición infantil



Fuente: INEI (2005). Elaboración: APCI.

Es pertinente destacar que las enfermedades relacionadas con el agua y el saneamiento son las más comunes entre los pobres y generan altos que pueden reclamar una porción importante del ingreso familiar y una reducción en su capacidad para trabajar. Además, la gran mayoría de los afectados por este tipo de enfermedades son niños menores de 5 años.⁶

⁶ Se estima que en los países en desarrollo cada niño menor de 5 años sufre en promedio tres episodios de diarrea al año. Naciones Unidas. "Water a Shared responsibility". 2006. Capítulo 6.

II. PROGRESO DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN EL PAÍS

En los últimos años se vienen fomentando desde la sociedad civil (grupos concertados, ONGs, cooperación internacional, etc.) iniciativas de reflexión, reivindicación y promoción de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante DESC)

De manera más directa, 2 instituciones de la Sociedad Civil (ONGs), la Asociación Pro-Derechos Humanos APRODEH y el Centro de Asesoría Laboral del Perú CEDAL, colaboran desde hace más de 10 años en la vigilancia del Estado peruano en el cumplimiento de sus obligaciones respecto a la observancia de los DESC. Esto mediante la elaboración de balances anuales de los DESC.

Dentro de las instituciones públicas relacionadas con la promoción de los DESC destaca la Defensoría del Pueblo, actualmente planificando el diseño de una estrategia para asumir un rol protagónico en la protección y vigilancia de estos derechos. “Esta vez, ya no sólo desde la atención individual de quejas y petitorios -que responde más a una lógica de resultado, es decir, una vez que la afectación al derecho se produce-, sino mediante el desarrollo de su actividad investigativa en la supervisión de las políticas públicas implementadas para la satisfacción de los derechos sociales de la población; todo ello, bajo una lógica preventiva de actuación frente a la vulneración de un derecho fundamental”

Las competencias de la Defensoría del Pueblo se extienden a todo el ámbito de la Administración Pública y a aquellos particulares que prestan servicios públicos. Es destacable el compromiso de la Defensoría con la institucionalidad democrática y con los grupos sociales más vulnerables y excluidos, en la búsqueda de resolver la fractura social existente a través de la defensa y promoción de los derechos humanos. También es de gran importancia su participación en la reforma del estado, conducente a un estado responsable, transparente, descentralizado y que garantice los derechos fundamentales de las personas. Igualmente, en tanto que la Defensoría tiene como colectivo preferente de su trabajo a las poblaciones en situación de vulnerabilidad adquiere mayor importancia su quehacer en la promoción de los DESC.

Respecto a las agencias de cooperación internacional que operan en el Perú, el DFID es de particular importancia para el progreso de los DESC en el país. El enfoque de derechos es uno de los 3 temas claves que vienen apuntalando las acciones de la agencia británica de cooperación en el ámbito nacional. El aspecto innovador que aporta el enfoque basado en derechos de DFID en el Perú es que contempla la dimensión política; y, se fundamenta, en principios como la igualdad, la democracia y la participación. DFID ha desarrollado una manera de trabajar que, a través del aprendizaje reflexivo, vincula recurrentemente la teoría (derechos y ciudadanía) con la estrategia (fortalecer las relaciones entre Estado y sociedad) y con los medios (apoyo al desarrollo de alianzas para el cambio dentro y fuera del Perú).

DFID financió el Programa “Derechos, Inclusión y Desarrollo” que tubo como contraparte a Oxfam Gran Bretaña, que fue la encargada de la selección de las operadoras locales que fueron seleccionadas en función de su capacidad ara desarrollar propuestas innovadoras. Salieron seleccionadas las ONG Adeas Qullana-Cusco, CARE-Puno y CEDAP-Ayacucho. En cada caso se desarrollaron planes de acción que tenían a grupos comunales de diferente desarrollo organizacional, capacidad para identificar y analizar situaciones en términos de derechos, así como para proponer iniciativas para el cambio. Estas experiencias colocaban la decisión del manejo de los fondos del proyecto en las organizaciones de base; y tenían información sobre la rendición de cuentas. Promovían la reflexión colectiva sobre la interpretación de los derechos a la salud, la educación y el desarrollo; a su vez, evaluando las responsabilidades de los garantes de los

deberes⁷. Fuera de este programa, DFID financió otros programas que incidían en el derecho a la salud, la que se detalla en el acápite correspondiente.

Más allá de las instituciones cuya actividad principal consiste en promover el desarrollo de los DESC, se afirma “no se ha logrado reformular participativamente las políticas sociales para orientarlas en función de una perspectiva de derechos, ni tampoco se ha construido una estrategia clara en cuanto a logros progresivos, ignorando el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en la práctica”. No obstante, desde las regiones favorecidas por el proceso de descentralización en marcha se podrían generar las condiciones apropiadas para una futura democratización en el campo de los DESC. Los Gobiernos locales y regionales de Cajamarca, Piura y la Libertad son un ejemplo, que han asumido una actitud de defensa de los derechos de su población frente al modelo económico extractivo-minero (Aprodeh, 2005).

A continuación, se revisan los aspectos más importantes referidos al progreso (o la situación actual) de los DESC en el país.

2.1 Derecho a la Salud

La sensación de que el proceso de reforma global del sector salud emprendida por el gobierno no ha sido real, ha llevado a diversos colectivos de la sociedad civil representados en “Foro Salud” a pugnar por una reforma efectiva de este sector, que de prioridad a la realización del derecho a la salud. Foro Salud es una “red de redes”, una organización nacional paraguas que sirve de punto de reunión a muchos actores de la sociedad civil (asociaciones de salud, profesionales, ONG, organizaciones de base y CLAS) para discutir en detalle preocupaciones colectivas, evaluar las políticas de salud y formular al Gobierno propuestas alternativas

Las principales acciones del gobierno en materia de salud son:

a) La implementación del Seguro Integral de Salud (SIS)⁸

El gobierno actual anunció la ampliación del SIS a nuevos grupos etéreos. Se observa una “...ausencia de políticas claras al respecto: indefinición respecto de las poblaciones que se deben atender, los riesgos que hay que cubrir, los paquetes de servicios que es necesario ofrecer y, sobretodo, los recursos presupuestales con los que se cuenta” (Francke, 2007:10).

b) La organización del Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado, creado a través de la Ley N° 27813. Mediante este sistema se pretendió articular una instancia participativa con el conjunto de entidades prestadoras de servicios de salud. Esta iniciativa tenía la finalidad de organizar coordinadamente al sector salud en un planeamiento conjunto para el desarrollo de políticas sanitarias. Al actual, no se ha logrado construir un plan nacional de salud que guíe en el camino a este sector, que tiene pendiente la transferencia de las funciones al ámbito de las regiones.

⁷ Por ejemplo, la ONG CARE trabajó el proyecto con APRODEL (Asociación de Productores de Derivados Lácteos, de Melgar); el enfoque está en la industria láctea, especialmente en cómo mejorar la producción y los ingresos rurales; sin embargo, el tema de “derechos humanos y la ciudadanía” fue aceptado como uno de los principales ejes que guían a la organización.

⁸ En los primeros 4 años el SIS brindó aproximadamente 61,7 millones de prestaciones de salud a peruanos en condiciones de pobreza; concentra esfuerzos en favor de la atención gratuita de salud materno-infantil en áreas rurales y urbano-marginales (80%); Más de S/. 946 millones ha destinado el SIS para financiar los 61.7 millones de prestaciones de salud en todo el país (<http://www.sis.minsa.gob.pe/index1.aspx?P=logros.aspx>)

d) El desarrollo de estrategias encaminadas a la implementación de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad con respecto a la salud mental de las poblaciones afectadas víctimas de los 20 años de violencia política en el país

e) La aprobación de la norma que universaliza el acceso a la Anticoncepción Oral de Emergencia. Esta normativa logró que el Ministerio de Salud permita el acceso a este método a poblaciones empobrecidas.

f) La defensa de la salud pública frente a las presiones estadounidenses por establecer periodos de patentes más allá del acuerdo sobre Aspectos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) de la Organización Mundial de Comercio, lo que se conoce como ADPIC Plus⁹. El Ministerio de Salud ha presentado el Estudio de Medicamentos y sus Proyecciones, en el cual se demuestra el riesgo para la salud pública. Con la inclusión de la excepción ADPIC Plus en el Tratado de Libre Comercio se estaría atentando contra la vida y la salud de la población al hacer inaccesible los medicamentos para las grandes mayorías.

Problemas que continúan:

Presupuesto. - La escasa prioridad que el gobierno concede a la salud se refleja en el bajo presupuesto asignado a la misma. El Perú destina al sector salud el 2,6% del PIB, 231 dólares por persona cada año. (Aprodeh, 2005) La Comisión Andina de Juristas (CAJ) señalaba en su Informe sobre Salud 2004 que en el Perú existían serias barreras para el acceso de la población a los servicios de salud, así como para ejercer plenamente su Derecho a la Salud. Entre las barreras identificadas por la CAJ están: las condiciones económicas, geográficas y culturales¹⁰.

Casos en que se afectó el Derecho a la Salud de la Población.- Dos casos llamaron la atención de manera especial, el de los niños que padecían de Infección Renal Crónica Terminal (IRCT), y que en el año 2002 fueron retirados de la atención por el Seguro Integral de Salud (SIS), debido a que su tratamiento “era muy costoso” para el programa; y el de los recién nacidos en el Instituto Materno Infantil y de la Maternidad de Lima, infectados con el VIH al practicarles transfusiones sanguíneas en estos centros hospitalarios.

De otro lado, la intervención de la Defensoría del Pueblo¹¹ permitió detectar situaciones que limitan el ejercicio del derecho a la salud, debido a que los servicios brindados desde el Estado adolecen de una serie de limitaciones en cuanto a:

- **Accesibilidad:** el personal de los centros de atención no cumple en muchos casos con la obligación de informar a las personas sobre sus derechos como usuarios/as del servicio de salud, los costos de atención, los servicios que se brindan y el horario de los trabajadores. Por otro lado, el desconocimiento del idioma local impide al personal de salud comunicar-

⁹ La expresión proviene del término OMC plus, que surge de los principios de la Declaración de San José, la cual menciona que “el ALCA deberá incorporar mejoras respecto de las reglas y disciplinas de la OMC cuando ello sea posible y apropiado, tomando en cuenta las plenas implicaciones de los derechos y obligaciones de los países como miembros de la OMC.”. Dentro de este contexto, el TLC Perú-EEUU debería tener un estándar mayor que el de la OMC dado que ambos países son miembros de la OMC. En caso de no tener un estándar mayor sería una copia y si tuviese un menor estándar sería un incumplimiento de normas. En este contexto se considera ADPIC Plus, en materia de propiedad intelectual, a todas aquellas propuestas y/o artículos que van más allá de lo establecido en los ADPIC y que significan un mayor estándar de protección.

¹⁰ Comisión Andina de Juristas. “La Ruta del Descontento – Informe Anual sobre La Región Andina”. Lima. Febrero del 2005.

¹¹ Debate Defensorial No 120. Atención de Salud para los más pobres: El Seguro Integral de Salud. Lima, mayo 2007.

se adecuadamente con los/as usuarios/as quechua hablantes que viven en ciertas zonas alto andinas.

- Disponibilidad: la atención por emergencia está condicionada por el pago del servicio y por las limitaciones en la cobertura del Seguro Integral de Salud (SIS), lo cual afecta la disponibilidad de los tratamientos para los ciudadanos y ciudadanas de menores recursos.
- Aceptabilidad: son frecuentes quejas por negligencia médica, así como por limitación de acceso a la información contenida en la historia clínica. Son de especial preocupación las quejas recibidas de poblaciones que afrontan enfermedades como la tuberculosis multi-drogo resistente (TB MDR) o el VIH/SIDA y sobre discriminación y maltrato en los establecimientos de salud.
- Calidad: son múltiples las quejas de los usuarios/as respecto a la calidad de la atención brindada por el personal de los establecimientos de salud. Este problema se encuentra vinculado con la ausencia de medicamentos de calidad pues existe un deficiente control sobre los productos farmacéuticos que se distribuyen en las farmacias ubicadas en las postas, centros de salud y hospitales.

El DFID ha tenido un rol importante en la mejora de la salud de los pobres mediante el enfoque basado en derechos. Esta institución financió a la Defensoría del Pueblo un proyecto para fortalecer sus capacidades para monitorear y evaluar las políticas del Ministerio de Salud y la transparencia gubernamental y proteger mejor los derechos de los pobres, ejecutado entre los años 2003-2006. Así, la Defensoría del Pueblo considera, como una tarea de especial importancia, conseguir que la población del país, en todos sus sectores socio-económicos, considere su salud como su derecho.

Además de lo anterior, DFID financió el fortalecimiento de estructuras organizacionales para incrementar la participación de la sociedad civil, siendo lo más importante a nivel nacional el impulso que se dio a la creación de ForoSalud en 2002. ForoSalud es una “red de redes”, una organización nacional paraguas que ofrece un lugar de reunión a muchos actores sociales de la sociedad civil (asociaciones de salud, profesionales, ONGs, organizaciones de base y CLAS), que se congregan para discutir en detalle preocupaciones colectivas, evaluar las políticas de salud y formular al Gobierno propuestas alternativas.

Esta experiencia puso de relieve algunas de las tensiones contenidas dentro de un enfoque de derechos. ForoSalud encontró grandes dificultades para establecer relaciones de confianza y respeto mutuo con el Ministerio de Salud ya que se le consideraba abiertamente crítica hacia la política y desempeño del Ministerio.

Con apoyo del Ministerio, ForoSalud organizó una Conferencia Nacional de Salud a la que asistieron casi 2.000 delegados que fue presidida por la Ministra, y en la que se presentaron y discutieron propuestas de política de salud con un enfoque basado en derechos.

2.2 Derecho a la Educación

Pese a que se han dado avances en cuanto a los índices de cobertura educacional, el país afronta un problema muy serio en cuanto a la calidad de la educación, que no se corresponde con los niveles de cobertura. La resolución de este problema precisa no solo un incremento

del presupuesto de educación, sino que éste debe acompañarse de reformas estructurales fundamentalmente en tres ámbitos¹²:

- 1) El sistema tiene que definir estándares y metas cuantificables de logro educacional, que permitan evaluar el avance en el ámbito cognoscitivo, sobre todo entre la población escolar más pobre.
- 2) Se deben poner en marcha sistemas de rendición de cuentas, para que el logro (o el no logro) de las metas pueda ser evaluado.
- 3) Definir medidas que aborden aquellos elementos relacionados con la desigualdad y la pobreza y que tienen un impacto directo en el desarrollo cognoscitivo de los más pobres como problemas nutricionales o la educación en el idioma no materno

La Defensoría del Pueblo advirtió que el desconocimiento o la indebida actuación de los funcionarios y servidores responsables de la prestación del servicio educativo continuaban afectando los componentes del derecho a la educación:

- Disponibilidad: El gasto para la incorporación de nuevas plazas de personal docente y administrativo en instituciones educativas públicas de educación básica es reducido. Se reciben quejas por las escasas y deficientes infraestructuras educativas en zonas rurales y urbanas marginales, así como por las limitaciones en materiales educativos y la carencia de personal docente. A esto se añade el absentismo laboral entre los docentes.
- Accesibilidad: Se han denunciado casos de instituciones educativas estatales que condicionan indebidamente la matrícula de los estudiantes al pago de la cuota de las Asociaciones de Padres de Familia (APAFA) o a la compra de determinados materiales educativos. De igual modo, se denuncian cobros para exonerar a los alumnos de asistir a los cursos de religión o educación física, lo que vulnera el derecho a una educación pública gratuita.
- Permanencia: La permanencia de los alumnos se ve afectada por diferentes aspectos que van desde condiciones inadecuadas de trato a otros más serias como casos de extorsión para elevar sus calificaciones así como situaciones especialmente graves como son violaciones de la indemnidad sexual en centros educativos.
- Calidad: Ésta es la mayor deficiencia de la educación en el Perú, siendo la situación particularmente severa en el medio rural.

Frente a esta situación cabe destacar los siguientes avances en el derecho a la educación:

- **Campaña “Educación sin corrupción”** puesta en marcha por la Defensoría del Pueblo y el **Consejo Nacional de la Ética Pública – PROETICA**, pretende responder a las múltiples denuncias que el Consejo recibe relacionadas con el sector educativo. Dicha campaña atiende las denuncias ciudadanas sobre los actos de corrupción que se presentan en los diferentes ámbitos de la Educación Básica (inicial, primaria y secundaria) y que afectan directamente en la calidad de la educación en el país.
- **Municipalización de la Educación.** El actual gobierno dispuso en enero de 2007 el inicio de un programa de municipalización de la educación como una de las 20 medidas anun-

¹² El presupuesto del sector es insuficiente: comprende sólo alrededor del 3% del PBI, mientras que el gasto realmente ejecutado se encuentra en una media de 2.5%. Además, no se está cumpliendo con el incremento anual de –por lo menos- el 0.25% del PBI, como lo había señalado el Foro Acuerdo Nacional. Ver Banco Mundial (2006). Perú. La oportunidad de un país diferente. Capítulo 26. La Educación Básica. Luis Crouch.

ciadas por el Ejecutivo para impulsar el proceso de descentralización y el desarrollo en el interior del país (Aprodeh, 2006)

Un balance del derecho a la educación hasta el año 2004 (Aprodeh, 2005) concluye que apenas se han producido avances en términos de cantidad¹³, calidad, equidad¹⁴ y pertinencia. Sin embargo, se rescatan algunos procesos e insumos que generan expectativas y podrían ser beneficiosos para la educación del país:

- La elaboración y difusión por parte del Ministerio de Educación del Diseño Curricular Nacional para la Educación Básica- Regular
- La elaboración de los Proyectos Educativos Regionales (PERs) y la organización de los Consejos Participativos Regionales de Educación (COPAREs) en algunas regiones han tenido cierto avance. Esto, a pesar de que el proceso global de descentralización del sistema educativo es casi nulo
- El desarrollo de proyectos innovadores en la escuela ha sido liderado fundamentalmente por la sociedad civil.
- El desarrollo de la sociedad educadora ha tenido como hecho central la puesta en debate del Proyecto Educativo Nacional (PEN) elaborado por el Consejo Nacional de Educación, así como, el Plan de Educación para Todos (EPT).

2.3 Derecho al agua

Según cifras del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Perú es el segundo país con la tarifa de agua y alcantarillado más baja de la región, con 0,4 US\$/m³ (sólo superado por Argentina con 0,19 US\$/m³), lo cual es positivo al ser el agua un recurso vital y de primera necesidad para toda la población. Sin embargo, también es uno de los países con peor cobertura y saneamiento de Sudamérica (77% y 60% respectivamente para el año 2006).

Es decir, en el Perú el agua es barata, pero para el que tiene la suerte de tenerla.

La razón aparente del mal servicio es un retraso en la inversión debido a lo bajo de las tarifas (Francke, 2007)

“El acceso al agua no es sólo un derecho humano fundamental y un indicador intrínsecamente importante del progreso humano, también es esencial para otros derechos humanos y es una condición para alcanzar los grandes objetivos del desarrollo humano.” Así describe el PNUD la importancia del agua, pues además de elemento esencial para la vida, su impacto se produce en distintas esferas del bienestar social y es, así mismo, fundamental en actividades como la agricultura, la industria, la energía y el transporte. Asegurar una provisión universal y de calidad, y favorecer un manejo responsable del agua en el Perú, es una condición crítica para revertir las situaciones de pobreza extrema que persisten en el país.

¹³ Por ejemplo, la cobertura se ha mantenido, no ha avanzado; el analfabetismo aumentó en todos los grupos etáreos, especialmente en la población de 40 y más, el aumento fue de 9,6% a 22,1%. La tasa de repetición en educación primaria disminuyó sólo del 8,8% (año 2002) al 8,5% en 2003; en Educación Secundaria, la tasa de repetición subió de 4,5% al 10%. La Tasa de retirados subió en Primaria (del 5,6 al 7,0%), aunque disminuyó ligeramente en Secundaria (del 6,6% al 5,6%).

¹⁴ El Índice de Desarrollo Educativo en el Perú (IDEP) elaborado para el Informe de los DESC 2005 (Aprodeh) encuentra una alta correlación entre los departamentos en peor situación educativa y los departamentos de pobreza socio-económica en general. Es decir, la pobreza educativa es parte de la pobreza en general.

La iniciativa más importante vinculada al derecho al agua es la de “Agua para todos”, Decreto Supremo 020-2006-VIVIENDA . Este programa se enfoque más en la distribución, no en el origen del agua. La prioridad en las obras de “Agua Para Todos” parece estar en Lima, cosa razonable sabiendo que es en nuestra ciudad dónde se aglutina casi el 30% de la población del Perú.

2.5 Derecho a la identidad

RENIEC aprobó el «Plan Nacional de Restitución de la Identidad: Documentando a las Personas indocumentadas 2005–2009», donde se estimaba que la población indocumentada llegaba a 3.411.183 personas, siendo 1.552.522 las personas adultas que no figura en la base de datos del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Este Plan «aborda la problemática de las personas indocumentadas a través de la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de acciones orientadas a documentar a quienes se encuentran en tal situación.

También se publicó la Ley N° 28592, Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones, entre cuyos programas se encuentra el de restitución de derechos ciudadanos, que incluye la documentación de las personas indocumentadas a causa de la violencia política. Para tal efecto, el artículo 11° de la misma norma establece que la Comisión Multisectorial de Alto Nivel encargada de las acciones y políticas del Estado en los ámbitos de la paz, la reparación colectiva y la reconciliación nacional, deberá coordinar con las autoridades correspondientes la inclusión en sus presupuestos de la financiación que permita ejecutar el Plan Integral de Reparaciones.

A pesar de los avances en materia de identidad, se mantuvieron las barreras que limitan su ejercicio, principalmente las referidas al marco normativo y a los cobros indebidos por la expedición de certificados de nacido vivo y la inscripción de nacimientos. La supervisión a las entidades responsables de la emisión de los documentos de identidad (establecimientos de salud, municipalidades y oficinas de registro civil), permite observar que las recomendaciones planteadas por la Defensoría del Pueblo en el año 2004 se habían cumplido sólo parcialmente (Informe Defensorial N° 100 “El derecho a la identidad..”), subsistiendo el cobro ilegal de la inscripción de nacimientos, así como elevadas tasas para la expedición de las copias certificadas del acta de nacimiento, lo cual dificulta la obtención del Documento Nacional de Identidad (DNI).

Derecho a la identidad de la mujer rural. En 2005 el Programa de Desarrollo Rural del CMP Flora Tristán lideró una campaña de documentación de la mujer rural con gran alcance nacional . El enfoque consistió en que los documentos de identidad significan “existencia social”, acceso y ejercicio de derechos. La indocumentación es un obstáculo para el ejercicio de la ciudadanía y de los DESC. No se puede ejercer el derecho al voto, no se puede acceder a recursos productivos (tierra, crédito), constituir y legalizar negocios, hacer denuncias de violencia familiar. En el caso concreto del acceso de las mujeres a la tierra, se ha constatado que la falta de documentos de identidad es uno de los grandes impedimentos para que las mujeres puedan titular las tierras a su nombre.

III. MARCO LEGAL QUE INCORPORA EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

3.1. Marco Legal

a) Marco internacional

El Estado peruano ha ratificado todos los tratados internacionales¹⁵ en relación al derecho humano a la alimentación:

- La Declaración Universal de Derechos Humanos, declara en su Art. 25° que “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”
- El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en 1966, que el Perú ratificó en 1978, estipula en su artículo 11 que: “1: Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.”

La Observación General 12 referida al artículo 11 del PIDESC define el contenido y las obligaciones de los Estados correspondientes: “15. El derecho a la alimentación adecuada, al igual que cualquier otro derecho humano, impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: las obligaciones de respetar, proteger y realizar.”

Además, se cuenta con la Convención sobre la discriminación contra la mujer (CEDAW), ratificada por el Perú en 1982 y la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), ratificada en 1990. En ambas se reconoce el derecho a la alimentación.

Asimismo, el estado peruano ha suscrito otros acuerdos internacionales vinculados al derecho a la alimentación, como son:

- la Declaración del Milenio de las NNUU, cuyo primer objetivo es erradicar la pobreza extrema y el hambre para el año 2015; y
- como uno de los 187 Estados miembros de la FAO –Perú aprobó en Noviembre de 2004 Las Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional.

b) Marco jurídico interno: avances en el contenido de las leyes

El Estado peruano aún no ha desarrollado un marco legislativo específico para el Derecho a la Alimentación en el país (CAJ, 2007 Aprodeh et al. 2007)¹⁶.

En el Informe del año 2006 sobre la situación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Perú¹⁷ se señala lo siguiente:

¹⁵ La Constitución Peruana en el Art. 55°. estipula que “Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional”.

¹⁶ Comisión Andina de Juristas (2007). Diagnóstico sobre el Derecho a la Alimentación en la Legislación Peruana. Doc. interno de trabajo

El derecho a la alimentación “no se encuentra previsto en la Constitución Política del Perú y tampoco ha sido materia de desarrollo en la legislación. Ello conlleva a un estado de desprotección, que trae como consecuencia la imposibilidad de exigir el cumplimiento de este derecho (...). Sin embargo, en atención al artículo 3º de la Constitución que establece una lista abierta de derechos fundamentales, podemos concluir que su respeto puede ser solicitado por los ciudadanos ante los tribunales nacionales a través de los procesos constitucionales.”

El Diagnóstico sobre el Derecho a la Alimentación realizado por la CAJ¹⁸ señala que los únicos instrumentos nacionales que reconocen específicamente el derecho a una alimentación adecuada como tal, son dos normas de rango menor a la Ley:

- El Decreto Supremo 066-2004-PCM que aprueba la ENSA (Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria) y que señala a este derecho como un objetivo de la Política de Seguridad Alimentaria.

“III.b. reconocimiento del derecho de todos a la alimentación en el marco de la perspectiva de los derechos básicos sociales, económicos y culturales que concretiza el primer principio, y que obliga a diseñar, implementar sistemas, mecanismos, acciones que aseguren el acceso a esos derechos, cerrando las brechas existentes”.

- El Decreto Supremo 017-2005-JUS que aprobó el Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010 recomienda promover la elevación en la jerarquía normativa del derecho a la alimentación a fin de asegurar la efectividad de este derecho, señaló la necesidad de elevar a rango de derecho.

De otro lado, existen una serie de medidas que implementan las obligaciones del Estado frente al derecho a la alimentación de los peruanos. Por ejemplo, todas las leyes relativas al desarrollo rural y a los programas alimentarios y nutricionales¹⁹. Aquí es importante mencionar que desde hace muchos años se viene desarrollando en el país una legislación importante en materia de programas alimentarios y nutricionales –aunque en opinión de expertos, ésta es poco clara y comprensible (CAJ, 2007).

c) Marco jurídico interno: Acuerdos, Normas y Programas

Desde las políticas públicas existen una serie de iniciativas recientes (leyes, programas, acuerdos, planes de acción enfocados en problemáticas, como pobreza) vinculadas al derecho a la alimentación. A continuación presentamos las más relevantes:

Acuerdo Nacional²⁰, aprobado el 22 de julio de 2002 entre todos los partidos políticos. La Décimo Quinta Política está relacionada con la promoción de la seguridad alimentaria y nutrición, en el inciso k) señala que el Estado “asegurará 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, extremos pobres y vulnerables, así como familias en situación

¹⁷ APRODEH/CEDAL/ Coordinadora Nacional de Derechos Humanos/Capítulo Peruano de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. (2007) Informe sobre la situación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Perú. Lima:Squema.

¹⁸ CAJ, 2007

¹⁹ CAJ, 2007

²⁰ Suscrito el 22.07.2002 por el Foro de Gobernabilidad. Disponible en el siguiente enlace WEB: www.acuerdonacional.gob.pe/finalacuerdonacional.pdf.

de pobreza o riesgo, promoviendo una amplia participación, vigilancia y autogestión de la sociedad civil organizada y de las familias beneficiarias”.

Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006, aprobado mediante Decreto Supremo N° 064-2004-PCM en setiembre del 2004. Su objetivo es “superar la pobreza asegurando el desarrollo humano de la población de menores ingresos y de los grupos vulnerables”, precisando 3 ejes estratégicos: (i) Desarrollo de Capacidades Humanas y Respeto de los Derechos Fundamentales, (ii) Promoción de Oportunidades y Capacidades Económica y (iii) Establecimiento de una Red de Protección Social

La Estrategia Nacional de Desarrollo Rural (ENDR), normada por el Decreto Supremo N° 065-2004-PCM

Acta de Lima (2006) el Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y las fuentes de la Cooperación Internacional (BM, FAO, OPS-OMS, UNICEF y PMA) acuerdan priorizar como política pública la lucha contra la desnutrición crónica para disminuirla en cinco puntos porcentuales hasta el 2011.

Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002-2010. Tiene dos grandes objetivos: (i) Contribuir a que las niñas, niños y adolescentes puedan ejercer sus derechos y responsabilidades, en el marco de la ley y en un país democrático donde se respeten los derechos humanos y (ii) Crear condiciones en el Estado y la sociedad para garantizar el desarrollo humano de todas las niñas, niños y adolescentes, reduciendo la pobreza y la exclusión que los afecta a lo largo del ciclo de vida.

Leyes de apoyo a la Lactancia Materna

Se observa en los últimos años un énfasis desde el Estado peruano en promover la lactancia materna. Como es de conocimiento general, esto es de gran importancia por su potencial impacto en el estado nutricional de la población.

- Ley N° 27240 (1999) Ley que otorga permiso por lactancia materna
- Ley N° 27403 (2001) Ley que precisa los alcances del permiso por lactancia materna
- Ley N° 27591 (2001) Ley que equipara la duración del permiso por lactancia de la madre trabajadora del régimen privado con el público.
- Decreto Supremo N° 009-2006-MIMDES (2006) Disponen la implementación de Lactarios en instituciones del Sector Público donde laboren veinte o más mujeres en edad fértil.
- RM N° 959-2006/MINSA (2006) Aprueban la “Directiva Sanitaria para la Implementación de Lactarios en los Establecimientos y Dependencias del Ministerio de salud”.

Los Programas Sociales que forman parte de **la Estrategia CRECER y del Plan de Reforma de los Programas Sociales**, aprobado mediante Decreto Supremo N° 029-2007-PCM, tienen como finalidad principal contribuir a la mejora de las condiciones de vida de la población en situación de pobreza y la lucha contra la desnutrición crónica infantil. Estos se enmarcan dentro de los compromisos de Estado mencionados anteriormente, como son:

- ❑ Objetivos de Desarrollo del Milenio-ODM
- ❑ Acuerdo Nacional
- ❑ Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006
- ❑ Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015
- ❑ Ley N° 28927 de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007
- ❑ Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002-2010

- Acta de Lima
- Plan Nacional de Superación de la Pobreza

Fuera de los anteriores, es importante relevar **el Marco Macroeconómico Multianual 2008–2010**: un referente principal para la lucha contra la desnutrición crónica. Aprobado en mayo de 2007, es un referente importante para la acción gubernamental. Entre los retos que plantea están: cambiar el paradigma asistencialista por uno basado en el desarrollo de capacidades de las personas; inclusión de acciones prioritarias como la desnutrición infantil en los presupuestos institucionales; mejorar la focalización y seguimiento de los programas; mejorar la gestión de los programas y fusión de los programas nutricionales y alimentarios.

Finalmente, **el Proceso de Descentralización**. El actual proceso de descentralización que vive el país constituye un marco propicio para la ejecución de la política social. Así, se dieron una serie de dispositivos que van paralelo a los avances en la puesta en práctica del tema seguridad alimentaria

- Ley de Bases de la Descentralización: Ley N° 27783, del 20.07.2002.
- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales: Ley N° 27867, del 19.11.2002.
- Ley Orgánica de Municipalidades: Ley N° 27972, del 26.08.2003.

3.2. Evolución de la institucionalidad en el ámbito nacional

Como se mencionó en un punto anterior, hace muchos años –desde el año 1977- se viene desarrollando en el país una legislación importante en materia de programas alimentarios (véase Tabla 8). Sin embargo, la normativa peruana en materia de programas alimentarios es “(...) dispersa, confusa e inconsistente” (CAJ, 2007: 6). Esto se refleja en factores importantes como los siguientes²¹:

- Es recién en 2004 que con la ENSA (ver punto anterior) se establecen los principios de la política alimentaria del país. Sin embargo, sujeto a ser alterado o suprimido por el Poder Ejecutivo, pues se trata de un Decreto Supremo.
- Diversos informes revelan que el escaso impacto de los programas alimentarios se debe en gran medida a problemas de corrupción, posiblemente favorecidos por la poca claridad normativa (CAJ, 2007).
- La ausencia de una perspectiva de temporalidad en los programas alimentarios hace que en muchos casos las autoridades y los beneficiarios asuman que siempre existirán. Ciertamente, detrás de esta situación suelen estar la corrupción e intereses políticos.
- En relación al punto anterior, junto a la ausencia de una perspectiva de temporalidad, se observa la ausencia de indicadores necesarios para medir el efectivo avance en la lucha contra la desnutrición crónica. Es necesario elaborar indicadores para medir el impacto efectivo de los programas alimentarios

A fin de tener un panorama amplio y claro sobre la institucionalidad en materia de programas alimentarios, consideramos importante presentar la evolución de éstos hasta la fecha. A continuación, presentamos un breve recuento de la evolución institucional de dichos programas hasta que se aprueba la ENSA en el 2004.

²¹ Factores también mencionados en el mencionado diagnóstico de la normatividad en los programas alimentarios realizado por la CAJ (2007)

- CMA (Cumbre Mundial de Alimentos) de 1996 - En respuesta al Plan de Acción de dicha cumbre, el Perú tardó en elaborar una estrategia integral y explícita para garantizar la seguridad alimentaria que refleje el conjunto de compromisos de aquel Plan de Acción. Inicialmente (1997-2003) el trabajo se centró en la ejecución de acciones orientadas al diseño de políticas alimentario-nutricionales, principalmente en respuesta a los compromisos segundo y quinto del Plan de Acción.

- En 1997 se creó la Comisión Técnica de Coordinación de Política Nutricional.²² Se trató de una instancia multisectorial, cuya función fue proponer planes y políticas en materia nutricional y alimentaria, en apoyo especial de la población en pobreza extrema. Esta Comisión elaboró el Plan Nacional de Nutrición y Alimentación 1998-2000: Nutrición al alcance de todos²³, el cual se constituyó en un esfuerzo importante hacia una estrategia intersectorial coordinada. En el mismo decreto de aprobación del mencionado Plan, con el fin de facilitar su puesta en práctica, se creó la Secretaría Técnica de Política Alimentaria Nutricional, a la cual se le asignó la función de aprobar planes anuales, definir prioridades, formular políticas, proponer programas y proyectos, emitir informes técnicos, y coordinar con el sector privado y los programas sectoriales. Sin embargo, la vigencia de la Comisión fue limitada y no cumplió los objetivos propuestos.
- En el año 2001, el Ministerio de Salud creó la Comisión Multisectorial de Alimentación y Nutrición. La principal razón fue que se hizo clara la necesidad de una nueva instancia de coordinación multisectorial, con el objetivo de concertar, con actores del sector público y privado, una estrategia de intervención en alimentación y nutrición. Resultado de este esfuerzo fue la publicación en julio de 2001, de la “Propuesta de Lineamientos de Política y Estrategia Nacional de Alimentación y Nutrición”. Al igual que la experiencia anterior, este esfuerzo tuvo un enfoque sesgado, principalmente hacia los aspectos nutricionales y de salud, y no logró continuidad institucional.
- En el Gobierno de Transición (2000-2001) se elaboró el documento “Carta Social”, en el marco de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLCP). Aquí se plantea la promoción de oportunidades y capacidades económicas para los pobres, el desarrollo de capacidades humanas y el establecimiento de una red de seguridad social. Las más destacadas estrategias planteadas: la transparencia en el gasto público, la descentralización, la concertación de actores y el empoderamiento ciudadano.
- También durante el gobierno de transición, se elaboró y publicó el documento Carta de Política Social 2001-2006²⁴. Este documento fue resultado del trabajo de la Secretaría

²² Creada por DS N° 136-1997-PCM, del año 1997.

²³ Aprobado por DS N° 029-1998-PCM, del 28.06.1998.

²⁴ Publicada en el diario oficial El Peruano el 04.12.2001. Disponible a través del siguiente enlace WEB: www.elperuano.com.pe/edc/01/12/04/act7.htm. Para el tema nutrición las prioridades señaladas esta última Carta fueron:

a) “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 (anemia nutricional) de alta prevalencia en la población infantil y las mujeres. Adoptando tres enfoques: i) de ciclo de vida, dando prioridad al período de gestación, a los primeros cinco años de vida (con énfasis en aquellos de 0 a 2 años), adolescentes mujeres, madres gestantes y lactantes, 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 (comunicación y educación para el cambio de comportamiento alimentario).

b) Incluir en la atención integral de salud, acciones de control nutricional, estimulación temprana, con alimentación complementaria si es requerida, considerando las diferencias de las zonas urbanas y rurales.

Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales – CIAS, con la participación del Ministerio de Economía y Finanzas – MEF, los Sectores sociales, así como con la colaboración de la Misión Banco Mundial

- El Acuerdo Nacional, suscrito en 2002 al inicio del Gobierno de Toledo (mencionado en el acápite anterior). El tema de la seguridad alimentaria aparece aquí dentro del segundo de sus cuatro grandes objetivos
- Seguidamente al acuerdo anterior, también en 2002, se crea la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria.²⁵ Su objetivo era llevar a la práctica lo señalado en la Carta de Política Social y en el Acuerdo Nacional
- Inmediatamente después, se publicó un decreto para la conformación inicial de su Comité Técnico.²⁶ La Comisión estuvo presidida por la Presidencia del Consejo de Ministros. Se estableció a un Comité Técnico como su órgano operativo y deliberativo, presidido por la Secretaria Técnica de la CIAS. La Secretaria Técnica del Comité Técnico recayó en el Ministerio de Agricultura.

Esta Comisión estuvo encargada de coordinar, articular, evaluar y priorizar las políticas y medidas sectoriales orientadas a garantizar la seguridad alimentaria de la población y en particular de los grupos vulnerables y aquellos en extrema pobreza. En cuanto al Comité Técnico de la Comisión, se encargó de recopilar las experiencias en el país y ampliar el debate sobre seguridad alimentaria y nutricional a nivel intersectorial e interinstitucional, promoviendo la participación de representantes de los sectores públicos, privados, de las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, quienes se reunieron periódicamente y formularon de la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria (ENSA).²⁷

Esta Estrategia establece las metas y objetivos para que al 2015 se logre la seguridad alimentaria nutricional, a la vez que considera el proceso de descentralización como una oportunidad para el ajuste de las responsabilidades de los actores y para favorecer la participación de la ciudadanía en las decisiones que la afectan. En el Resumen Ejecutivo del documento resalta lo siguiente:

c) Integrar los programas de alimentación y nutrición dirigidos a niños y mejorar sus diseños en el marco de la política descrita.

d) Asegurar la capacitación de las madres y escolares para que mejoren sus prácticas de higiene y alimentación (por ejemplo sesiones demostrativas de preparación de alimentos para niños en destete).

e) Mejorar el acceso y la calidad de agua y desagüe en zonas rurales y asegurar su mantenimiento.

²⁵ Creada por DS N° 118-2002-PCM, del 13.11.2002.

²⁶ Se estableció según DS N° 139-2002-PCM, del 24.12.2002. Estuvo integrado por: la Secretaria Técnica de la CIAS, el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria – PRONAA, el Fondo de Compensación y Desarrollo Social – FONCODES, Instituto Nacional de Salud – INS, la Dirección General de Salud Ambiental del Ministerio de Salud – DIGESA, la Oficina General de Planificación Agraria y la Dirección General de Información Agraria del Ministerio de Agricultura, el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos – PRONAMACHCS, el Instituto Tecnológico Pesquero – ITP, la Dirección Nacional de Industrias del Ministerio de la Producción, el Vice-Ministerio de Comercio Exterior, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el Ministerio de Educación y la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza. Los demás miembros han sido nombrados por la misma Comisión: ONG's ADRA, ALTERNATIVA, CARE, CARITAS, CIED, COORDINADORA RURAL, COPEME, FLORA TRISTAN, FOVIDA, INTERVIDA, ITDG, PRISMA, y otras; Sociedad Nacional de Industrias; profesionales de la sociedad civil.

²⁷ La FAO brindó apoyo técnico en este proceso a través del Ministerio de Agricultura, en atención a los compromisos asumidos en la Cumbre Mundial sobre Alimentación. Este apoyo 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".

- “La Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria se ha diseñado considerando los enfoques de ‘derechos humanos’, ‘gestión social de riesgos’ y deberá prevenir la desnutrición, incrementando las capacidades sociales y productivas, desarrollando una cultura alimentaria nacional y fomentando la oferta de alimentos nacionales. Para ello debe instalar procesos de ‘gestión territorial’ desde espacios menores donde se asienta y permanecen las unidades familiares con derechos y potencialidades.
- El proceso de Descentralización, en curso en el Perú, determina un cambio sustancial en el manejo de la gestión pública y ofrece una oportunidad para el ajuste de roles y responsabilidades de todos los actores claves, para garantizar el ejercicio del conjunto de derechos básicos; teniendo como eje el derecho básico a la alimentación y así las peruanas y peruanos puedan mejorar sus vidas, ser libres e influir en las decisiones que los afectan.”

Sin embargo, la ENSA carece de una base normativa que dé sustento y que permita afirmar que la seguridad alimentaria sea un compromiso del Estado que escapa de las circunstancias políticas del Poder Ejecutivo. Frente a esto, surge la iniciativa de presentar el presente año 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 permitiera a su vez 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.

Tanto la ENSA como este proyecto de Ley, si se aprueba, pueden servir para proporcionar un marco legal que oriente la puesta en marcha de los programas de asistencia alimentaria que funcionaban alrededor del PRONAA y que están siendo transferidos a los Gobiernos Locales como parte del proceso de descentralización. Este proceso presenta la oportunidad para introducir reformas dentro de este tipo de programas, mejorando desde la focalización hasta la calidad en el servicio.

La Comisión Interministerial de Asuntos Sociales – CIAS, aprovechó este espacio para comenzar a articular la estrategia nacional de seguridad alimentaria en las regiones. La ENSA será articulada con las respectivas Estrategias Regionales de Seguridad Alimentaria (ERSA), para lo cual se comenzó identificando el espacio institucional desde el que podría trabajarse el diseño específico de la estrategia regional, para lo cual se vienen conformando los Consejos Regionales de Seguridad Alimentaria y Nutrición (CORSAs). Para que el CIAS tenga capacidad de impulsar el trabajo con las regiones, viene ampliando la formación de un equipo técnico especializado.

IV. AMBITOS DE ACCIÓN PARA OPERACIONALIZAR EL DA EN EL PAÍS

“La perspectiva del enfoque del Derecho a la Alimentación fue discutida dentro del Comité Intersectorial encargado de la elaboración de la ENSA. El DA se venía trabajando hace más de 10 años, pero no era aceptado porque se pensaba que podía reforzar la presencia de los programas de asistencia alimentaria, ya que en un principio este enfoque no se entendía con la amplitud del concepto que ahora se tiene en las Directrices dadas por la FAO. Conforme las discusiones se fueron complejizando y generaban entrampes, se acordó ir a lo concreto, rescatándolo de manera amplia y general, tal como fue mencionado en el documento aprobado.

Para un país como el Perú, SA y nutrición pueden ser intercambiados fácilmente con desarrollo integral. Esto porque se trata de un país con alta desnutrición, y en la base de su economía está el desarrollo de la agricultura y de la pesca. En la parte negativa se encuentra familias con déficit energético, con desnutrición; mientras que por el lado del exceso, se tiene familias con obesidad, con tienen altos niveles de hipertensión.

El DA es un concepto amplio que implica pensar que las personas deben tener alimentos, que debe tenerlos ‘limpios’, disponibles a precios accesibles, oportunos y adecuados a la edad, abastecidos o producidos o generados por la propia familia. En algún momento las familias pueden requerir asistencia, pero ésta debería estar vinculada a la generación de capacidades/habilidades; que les permita enfrentar riesgos climáticos, shocks de precios, desempleo, etc.

La seguridad alimentaria con un enfoque de DA genera la base para el desarrollo integral. En algún momento se propuso que no sólo fuera DA, porque generaba la sensación de que se trataba del acceso y disponibilidad a los productos físicos, cuando lo esencial era que debía servir para que las personas estuvieran bien nutridas. Alimentación-nutrición-salud son partes de una cadena. Nutrición y salud son términos que deben estar muy ligados. Se debería por tanto entender que el DA y la nutrición son dos procesos diferentes, donde:

- La alimentación empieza en que la familia puede sembrar, cultivar, vender, comprar o autoconsumir; de manera que se disponga de alimentos limpios, buenos y baratos en la mesa;
- Y otra cosa es la ingesta, donde se puede disponer de alimentos pero no asimilarlos; es posible que se los haya ingerido de manera adecuada, pero que la persona no los asimile porque está enferma.

La concertación y formulación de la ENSA generó un grupo de profesionales que luego fueron impulsando políticas públicas, y este impulso todavía continúa, pese a que ya no existe el espacio institucional que los agrupara inicialmente, al disolverse el Comité Multisectorial de SA. Desde parte de este grupo, que se mantenía en el CIAS, es que se concretiza en el año 2005 el Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – Juntos, una vez que el gobierno lo puso en la agenda política nacional. Dentro de la ENSA estaba considerado, como primer objetivo, proveer de un sistema de protección a la población en situación de vulnerabilidad.

Posteriormente este Comité Intersectorial de SA desaparece y es integrado al Comité Técnico Social que depende de la CIAS. Como los temas fueron más amplios y dependían de la agenda política, se acordó que podía funcionar como Mesas de Trabajo. Es así que el Comité Intersectorial de SA funciona como una Mesa de Trabajo entre los años 2004 y 2005.

El Programa JUNTOS, que fue dirigido a la población de mayor vulnerabilidad, que se encontraba en situación de extrema pobreza, riesgo y exclusión, promueve el ejercicio de sus derechos fundamentales a través de la articulación de la oferta de servicios en salud, nutrición, educación e identidad. El diseño de JUNTOS fue realizado por profesionales de la CIAS que

habían participado en la ENSA pero que discrepaban con los funcionarios a cargo del Programa, quienes no entendían que la concepción más integral presente en la ENSA permitía que esta propuesta correspondiera al eje de protección integral comprendido en su primer objetivo. Contemplaba incluso los mismos indicadores de resultado, que son la reducción de la desnutrición crónica y de la pobreza.”²⁸

4.1 Comunicación e información sobre el DA

a) *Las acciones realizadas desde la Sociedad Civil:*

El tema del DA ha comenzado a aparecer desde la sociedad civil en los “Informes Anuales sobre la Situación de los Derechos Económicos y Culturales en el Perú”, elaborados por APRODEH y CEDAL. El tratamiento del tema ha ido mejorando entre estos dos informes:

- En el Informe del Año 2005²⁹, el capítulo 2.1 trata sobre el Derecho a la Alimentación presentando la situación nutricional en el país, se menciona que el Perú cuenta desde el 2004 con una ENSA y se busca relacionar el Plan Nacional de DDHH con la SA.
- En el Informe del Año 2006³⁰, la Sección 6 “Derecho a un nivel de vida adecuado que comprende los derecho a la alimentación, a una vivienda adecuada y al agua” aborda por primera vez el Derecho a la Alimentación, hablando de los estándares establecidos en las normas órganos internacionales de protección de los DDHH, el marco jurídico interno y las prácticas del Estado.

El Perú cuenta con una Estrategia de Seguridad Alimentaria que, entre sus ocho lineamientos reconoce el derecho a la alimentación y la responsabilidad del Estado en la generación de oportunidades para que toda la población ejerza ese derecho. No obstante, esta estrategia se ha convertido, como en muchos otros casos, en un buen documento que no ha sido ejecutado: el equipo que lo formuló está disperso, y desde el Estado no se ha logrado constituir un ente rector que oriente con claridad y establezca planes, programas y proyectos específicos para su cumplimiento. Aún así, se considera que es un marco adecuado, pero queda por delante la tarea de implementarlo en políticas sectoriales que se articulen, que se orienten con un enfoque integral y que el Estado resuelva la constitución de un ente rector que le otorgue viabilidad. La forma más práctica de hacerlo viene siendo a través de las regiones, que son los espacios donde el Plan Nacional de DDHH y la ENSA puede implementarse a nivel local y validarse a nivel regional.

El Plan Nacional de DDHH ha comenzado a ser difundido, aunque durante su formulación se realizaron audiencias de consulta en 18 regiones, con más de 3000 instituciones consultadas³¹. Los últimos eventos de difusión fueron:

Seminario – Taller de difusión del Plan Nacional del Derechos Humanos. Piura, 27-06-07.

Su objetivo principal fue difundir el Plan Nacional de Derechos Humanos y generar compromisos para su difusión e implementación. Se hizo una presentación del Plan Nacional de Derechos Humanos, enfatizándose en la necesidad de impulsar el desarrollo regional desde un enfoque de derechos humanos. En el último bloque los participantes definieron las princi-

²⁸ Entrevista a Milagros Núñez, Secretaria Técnica del CIAS.

²⁹ Informe anual 2005. Situación de los derechos económicos, sociales y culturales en el Perú (DESC). XI Edición. Una nación con justicia social para todos. ¿Cuáles son los desafíos? Lima: APRODE, CEDAL, 2006.

³⁰ Informe anual 2006. Situación de los derechos económicos, sociales y culturales en el Perú (DESC). Lima: APRODE, CEDAL, 2007.

³¹ Según Javier Mujica, de CEDAL, en la presentación del Plan Nacional de DDHH de Cusco.

pales acciones de difusión del Plan y de la implementación de políticas en relación a los derechos integrales y a los derechos de colectivos en situación de vulnerabilidad.
Participantes: Representantes de gobiernos locales, direcciones regionales, MIMDES, Poder Judicial, Policía Nacional del Perú, organizaciones de la sociedad civil.
Presentación del Plan Nacional de Derechos Humanos y diagnóstico de la situación del DESC. Cusco, 08-06-07.
Javier Mujica, representante de CEDAL, hizo la presentación del plan nacional de derechos humanos, planteando la necesidad de que el plan se vaya implementando a nivel local, validándolo a nivel regional hasta lograr una política nacional.
Seminario Taller Nacional “El enfoque de Derechos Humanos en las Políticas Públicas”. Lima, 22/23-02-07.
El seminario fue convocado por CEDAL. Javier Mujica expone el tema Derecho al Desarrollo, Derechos Humanos y Política Pública; donde manifiesta que el Estado tienen tres obligaciones en derechos: respetar, proteger y cumplir los derechos humanos. El plan contiene cuatro ejes fundamentales: la internalización del Plan de DD HH; como se da el proceso de apropiación por la sociedad civil; cómo se atiende las necesidades de cada uno de los DESC; y el conjunto de medidas para los sectores más vulnerables y lo que se busca para el cumplimiento de los ejes. Para esto último se presentó la propuesta de trabajar el Plan de DD. HH por regiones.
Participantes: Delegaciones de los departamentos de Pasco, Piura, Arequipa, Junín, Ica y Conos de Lima.

b) Acciones Regionales sobre Seguridad Alimentaria

Respecto a la **Seguridad Alimentaria**, algunas regiones vienen realizando ya un fuerte trabajo, tal como lo muestran los siguientes eventos realizados en el último año³²:

I Seminario Seguridad Alimentaria y Nutricional. Tacna, 16/17-07-07.
Se expusieron las estrategias y la metodología para formular diagnósticos en seguridad alimentaria y nutricional. Así mismo se destacó la importancia del rol del Estado y de la sociedad civil para elaborar un plan de acción a favor de este tema y con énfasis en la infancia. Se planteó como meta erradicar del 5% al 0% la desnutrición y la pobreza, destacando la labor que desarrollan las Mesas de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza.
Participantes: Coordinador Técnico de la FAO, Asesor de la Ministra del MIMDES, Director del Programa CARE, sociedad civil, Gobierno Regional de Tacna, MCLCP Regional Tacna.
I Encuentro Macro regional de Gerencias Regionales de Desarrollo Social. Abancay, 26/27-04-07.

³² Se obtuvo información recurriendo a la base de datos de noticias y actividades disponible en la WEB de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza <http://www.mesadeconcertacion.org.pe>. Esta información se complementó con la Nota Informativa n° 1 de la Red ‘Alianza contra la Desnutrición Infantil’ www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/general/gen_00935.pdf.

<p>Su objetivo fue establecer políticas interregionales en materia de seguridad alimentaria, nutrición y educación. Uno de los compromisos derivados de dicho encuentro fue “proponer al gobierno nacional que el 30% del total de las inversiones se orientara a lograr los compromisos del foro y que los gobiernos regionales invirtieran el 30% del presupuesto participativo en acciones integrales orientadas a la nutrición de niñas y niños de 0 a 5 años, población en edad escolar y mujeres gestantes.</p>
<p>Participantes: Representantes de Apurímac, Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Moquegua, Madre de Dios y Tacna.</p>
<p>En Apurímac, en el marco del Plan Regional Micaela Bastidas, el gobierno regional, con la asistencia técnica de la Iniciativa (UNICEF y CARE), viene formulando los programas Allin Wiñaypaq (Para crecer bien) y Tarpunapaq yaku (Agua para sembrar), así como los proyectos de inversión pública de estos programas, que serán financiados con los próximos créditos suplementarios y el aporte de la cooperación internacional. La ERSA Apurímac se encuentra en proceso de formulación bajo el liderazgo de la Gerencia Regional de Desarrollo Social y el Comité Técnico Impulsor de Seguridad Alimentaria y Lucha contra la Desnutrición. Esta estrategia se desarrolla de manera articulada con ambos programas, promoviendo la participación de todas las provincias y 17 distritos.</p>
<p>Presentación del Proyecto Sistema Nacional de Inversión Pública-SNIP de Seguridad Alimentaria en el Sur de Ayacucho. Ayacucho, 12-07-07.</p>
<p>Desayuno de Trabajo para comentar y hacer recomendaciones al proyecto SNIP de Seguridad Alimentaria que se llevará a cabo en los distritos de San Pedro y San Juana (provincia de Lucanas), Upahuacho y San Francisco de Rivaycayco (Parinacochas), Pararca y Colta (Paúcar de Sara Sara) en la zona sur de Ayacucho. La propuesta fue presentada por Alberto García como parte del Grupo de Apoyo a la validación de la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria-ENSA y cuenta con el auspicio de la FAO. Se ha hecho una validación preliminar en Huancavelica y Ucayali.</p>
<p>Asamblea del Consejo Regional de Salud. Cusco, 03-05-07.</p>
<p>Se conformaron seis mesas temáticas: Seguridad Alimentaria; Materno Infantil; Salud Comunitaria; Cuidado del Adulto Mayor; Salud Sexual y Reproductiva; Política de Medicamentos y Recursos Humanos.</p>
<p>Conversatorio sobre Seguridad Alimentaria. Ancash, 18-12-06.</p>
<p>Luego de las actividades de incidencia política realizadas con los candidatos al Gobierno Regional y Gobiernos Locales, se convocó a las autoridades electas en las Elecciones Regional y Local, con la finalidad de que éstos asuman compromisos efectivos para la implementación de la ERSA.</p>
<p>Taller para la Elaboración de la Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria y Nutrición. Huancavelica, 14/15-09-06.</p>
<p>Evento enmarcado dentro de las acciones del CORSA.</p>
<p>I Foro Regional de Seguridad Alimentaria “Ponle fin al Hambre”. Ancash, 28-03-06.</p>

<p>Evento convocado con gran éxito por la MCLCP de Ancash. Los candidatos al Congreso de la República por la Región Ancash expusieron sus propuestas sobre el tema y el marco normativo de la Ordenanza Regional N° 004- 2006-Región Ancash/CR que aprueba el documento de gestión “Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria ERSA 2005 – 2015”.</p>
<p>Participantes: 220 personas; entre representantes de los diversos sectores (Salud, Mimdes, Agricultura, UNSAM, gobiernos locales del Callejón de los Conchucos, Callejón de Huaylas y la zona costa), estudiantes de la Universidad Facultad de Ingeniería de Industrias Alimentarias, ONGs y sociedad civil.</p>
<p>II Reunión del Comité Regional Seguridad Alimentaria CORESAN. Cajamarca, 09-03-06.</p>
<p>Reunión para fortalecer la institución y las funciones de los integrantes. Se esbozó el Plan de Trabajo, se aprobó los lineamientos y se conformó el Comité Regional de Seguridad Alimentaria.</p>
<p>Reunión del Comité Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional CORESAN, Cajamarca, 08-02-06.</p>
<p>Presentación de la propuesta de organización (funciones y responsabilidades de los ejes estratégicos), propuesta de actividades a desarrollar en el 2006 y definición de criterios para identificar las provincias a intervenir.</p>
<p>Reunión de Constitución Comité de Monitoreo de Seguridad Alimentaria. Ancash, 10-07-06.</p>
<p>Reunión realizada por iniciativa de MCLCP-Ancash para tratar sobre los procedimientos para el seguimiento de las 11 actividades priorizadas a favor de la infancia. Se informa sobre las diferentes bases legales a tomar en cuenta para trabajar de manera concertada a favor de la infancia, como la Ley General del Presupuesto Público 2007, Ley de Equilibrio Financiero 2007 8va disposición, Capítulo IV, Art. 11, asimismo, el Gobierno establece 12 políticas de cumplimiento obligatorio de acuerdo al Presupuesto por Resultados, Gasto Social y Presupuesto Participativo, Marco Macro Económico Multianual 2008 – 2010, Decreto de Urgencia N° 015-2007 y Plan de Reforma de Programas Sociales D.S. N° 029-2007-PCM.</p>

c) Acciones de Reducción de la Desnutrición desde el Gobierno Central

La reducción de la desnutrición es el gran desafío que se ha trazado el Estado. El objetivo es disminuir los niveles de desnutrición crónica infantil en 5% durante los próximos 5 años. La Declaración de Lima, firmada recientemente entre los distintos niveles de Gobierno en la última reunión organizada por la Presidencia del Consejo de Ministros y el Banco Mundial, es la expresión de una acción concertada por luchar juntos contra esta amenaza humana.

Este consenso político coincide con los Objetivos del Milenio, las políticas de Estado del Acuerdo Nacional, el Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza y estas prioridades de inversión se plasman en el Presupuesto General de la República 2007. Acordados los objetivos y metas, nace la Iniciativa contra la Desnutrición Crónica Infantil, que busca ser un espacio de coordinación entre el Estado, la cooperación internacional, ONGs, empresa privada y sociedad civil para construir sinergias programáticas y presupuestales con cada uno de los componentes de la Seguridad Alimentaria, rompiendo con el tradicional esquema sectorial, superándolo bajo el enfoque de “asociatividad” y del desarrollo territorial.

El Programa JUNTOS, de apoyo directo a los más pobres, es un ejemplo de concertación entre el Gobierno, las empresas y la sociedad civil para asegurar los derechos a la salud, a la nutrición, a la educación e identidad de las madres y de la infancia rural en extrema pobreza en nueve regiones del país. Esta concertación permite la coordinación entre Ministerios, gobiernos regionales, municipios y organizaciones comunitarias para, conjuntamente, reducir la desnutrición.

El Programa JUNTOS es, sobre todo, una estrategia para promover el acceso de las familias (con hijos menores de 14 años) a servicios esenciales para el desarrollo humano, por lo que se espera que incida en la mejora del nivel de consumo. Iniciado en 2005, su implementación puso en evidencia los problemas de funcionamiento del Estado en el terreno local, obligando a la coordinación intersectorial y a la búsqueda de relaciones interinstitucionales adecuadas y sostenibles en todos los niveles de gobierno. Este programa, que implica compromisos de las familias en materia de nutrición, salud y educación a cambio de una transferencia monetaria directa, se explica en un escenario en el que se venía constatando reiteradamente que los programas sociales de gran envergadura tenían enormes fallas en materia de focalización y carecían de impacto.

Estrategia de lucha contra la pobreza y la desnutrición crónica – CRECER

Se trata de una estrategia articulada de lucha contra la pobreza y la desnutrición crónica infantil, con un componente de desarrollo económico para las familias pobres. El objetivo central de la estrategia es disminuir en 5 puntos porcentuales la prevalencia de la desnutrición crónica en niños menores de 5 años, en especial en niños menores de 3 años. Sus objetivos específicos son mejorar las prácticas alimenticias, con más calidad y cantidad en la dieta; disminuir la incidencia de enfermedades diarreicas agudas (EDA), infecciones respiratorias agudas (IRA) y enfermedades prevalentes regionales; y reducir el riesgo de bajo peso de los niños al nacer.

CRECER es el producto final de un conjunto de coordinaciones y acciones intersectoriales que a continuación se señalan:

- En noviembre de 2006 se inicia el Comando Conjunto de Lucha Contra la Pobreza a partir de una propuesta del Presidente de la República para reducir la pobreza en 10 puntos porcentuales. Doce programas sociales focalizan en 100 de los 811 distritos más pobres del país una integración conjunta y logran elaborar 100 planes articulados de inversión social en coordinación con los respectivos gobiernos locales.
- En Palacio de Gobierno en noviembre de 2006 también se suscribió un acta de compromiso de apoyo al gobierno peruano en la lucha contra la desnutrición crónica, la cual fue rubricada por las agencias de las Naciones Unidas, el PMA, UNICEF y la OMS/OPS.
- En marzo de 2007 los Presidentes de los Gobiernos Regionales suscribieron un Acta de Compromiso para la reducción de la desnutrición en sus respectivas regiones y solicitaron apoyo y asistencia técnica a la cooperación internacional.
- El MIMDES ha realizado dos encuentros nacionales con los 25 Gobiernos Regionales, específicamente con los gerentes sociales y de planeamiento, en los cuales se discutió acciones y estrategias para la lucha contra la desnutrición con la finalidad de que vinculen sus estrategias regionales con la nacional. El paso siguiente es el acompañamiento y la asesoría técnica para fortalecer las capacidades regionales.
- Desde abril del presente año se ha acordado un trabajo articulado que permita acciones integrales para la disminución de la desnutrición crónica en cinco puntos porcentuales a nivel nacional, los programas participantes son: PRONAA, SIS, JUNTOS y el PRONAMA y JUNTOS, en coordinación con el MIMDES, MINSA Y MINEDU.

Estrategia Sanitaria “Alimentación y nutrición saludable”

La estrategia sanitaria “Alimentación y nutrición saludable” es una de las 11 estrategias del Ministerio de Salud que integra intervenciones y acciones priorizadas dirigidas a la reducción de la morbi-mortalidad materna e infantil y a la reducción de las deficiencias nutricionales, debiendo generar las sinergias necesarias para conseguir los resultados esperados. Según R.M. N° 701-2004/MINSA, debe coordinar, supervisar y monitorear las diversas actividades relacionadas con la alimentación y nutrición que ejecutan los establecimientos de salud. El objetivo general es mejorar el estado nutricional de la población peruana a través de acciones integradas de salud y nutrición, priorizado los grupos vulnerables y en pobreza extrema y exclusión³³.

Programas Agua Para Todos (PAPT)

El DS 006-2007-Vivienda crea el Programa Agua para Todos: Shock de Inversiones 2005, 2007 y 2008 (transferencias financieras, PARSSA (Ingeniería y Obras), PRONASSAR, FONAVI e INVERSAN. Se concibe como un órgano con autonomía técnica y administrativa, ejecutor de proyectos y actividades de saneamiento básico que garanticen el acceso a los servicios de saneamiento a nivel nacional.

Está dividido en dos proyectos:

- Agua Para Todos Rural - PRONASAR (Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural). Es un programa diseñado para mejorar las condiciones de vida de la población rural del país, disminuyendo la incidencia de enfermedades diarreicas a través de la implementación y el mejoramiento de la calidad de los servicios de agua y saneamiento, la adopción de mejores prácticas de higiene por parte de la población, el fortalecimiento de las capacidades de la Municipalidad y otras organizaciones responsables de la sostenibilidad.
- Agua Para Todos - PARSSA (Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Saneamiento). Es un programa del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento que se dedica a ejecutar proyectos y actividades de saneamiento básico, enmarcados dentro de la política del Gobierno Central, con la finalidad de brindar a la población servicios de agua potable y alcantarillado adecuados en cantidad, calidad, cobertura, costo y continuidad. Las acciones del PARSSA están orientadas a la ejecución de proyectos de inversión y actividades dirigidas a dar soporte a los proyectos al nivel de Unidad Ejecutora, los cuales se elaboran enmarcados dentro de las políticas del Sector y del Gobierno Central. El PARSSA contribuye con los sectores de menores ingresos a contar con servicios de agua y saneamiento básico.

³³ Dentro de los principales objetivos específicos podemos mencionar:

- Promover el desarrollo de comportamientos saludables de alimentación y nutrición en la atención integral de la salud, con la participación de instituciones públicas, privadas, organizaciones de base y comunidad en general.
- Desarrollar la normatividad en alimentación y nutrición de acuerdo al modelo de atención integral de salud para proteger el estado nutricional de la población.
- Fortalecer las competencias en alimentación y nutrición del potencial humano del sector salud, educación, gobiernos locales y agentes comunitarios de salud, según el modelo de atención integral de salud.
- Contribuir con el fortalecimiento de la gestión de los Programas de Complementación Alimentaria dirigidos a los grupos vulnerables en riesgo nutricional de las poblaciones de extrema pobreza.
- Monitorear y evaluar las intervenciones desarrolladas en alimentación y nutrición en el contexto del modelo atención integral de salud.
- Proponer y desarrollar investigaciones en alimentación y nutrición según etapas de vida, a nivel local, regional y nacional, en función de las prioridades nutricionales.
- Generar y fortalecer los espacios de concertación y de articulación intra, inter y multi-institucional para la atención de los problemas nutricionales prioritarios.

4.2 Capacitación sobre DA

a) Prioridad a los niños y niñas en los Presupuestos Participativos

Se vienen desarrollando diferentes talleres en las regiones, entre las que puede citarse las siguientes:

Taller de Presupuesto Participativo y las 11 Prioridades en el Presupuesto Público. Lambayeque, 12-05-07.
Dirigido a los Agentes Participantes del Presupuesto Participativo Regional para el año fiscal 2008. Se resaltaron los elementos que caracterizan el enfoque de la mesa en este tema de las 11 prioridades; asimismo, señaló que la Mesa en 2006 concertó una propuesta para que se incorporará nuevamente en la Ley de Presupuesto Público de 2007 las 11 acciones prioritarias a favor de la infancia que habían sido establecidas, a propuesta del Acuerdo Nacional, en la Ley del Presupuesto de 2006.
Taller de Capacitación para Facilitadores en Infancia. Cusco, 09-05-07.
En el taller se vieron los temas de contexto social, económico y desarrollo humano. En Cusco existen espacios como el Grupo Impulsor por la Descentralización, Diálogo por la Infancia, y el Colectivo por el Plan Nacional de Derechos Humanos.
Participantes: Integrantes de equipos técnicos, facilitadores de procesos participativos de ONGs que trabajan el tema Infancia: World Vision, Coordinadora por los Derechos de los Niños, SOLARIS, UNICEF, Plan Internacional.
Mesa Temática de la Primera Infancia. Puno, 09-05-07.
Espacio impulsado por la MCLCP Puno que tiene como prioridad la primera infancia y su incidencia en políticas sociales. Se identificó como importante empezar a realizar una gestión por resultados, para lo que se requiere elaborar indicadores en los ejes de salud, identidad y educación en favor de los niños de 0 a 5 años de edad. Mediante dichos indicadores podrán ser evaluados y monitoreados los temas identificados como prioritarios, lo que favorecerá la visibilización de los resultados.
Desayuno de Trabajo: Avances y Retos en la Situación de la Niñez Peruana. Lima, 25-04-07.
Actividad de preparación a la presentación del Informe Anual que debe presentar el Presidente del Consejo de Ministros en seguimiento al Plan Nacional de Acción por la Infancia. Organizada por la MCLCP y UNICEF, tuvo el apoyo de la Comisión de Seguimiento de los Objetivos del Milenio que dirige el congresista Guido Lombardi. La ocasión también permitió la presentación de la propuesta de seguimiento de las acciones prioritarias a favor de la infancia, aprobadas en las leyes del Presupuesto Público 2007.
Presupuesto Participativo las niñas y los niños primero. La Libertad, 21-03-06.
En el Marco del Presupuesto Participativo 2007 se coordinó con las DEMUNAS de los Gobiernos distritales y provincial de Trujillo así como la provincia de Otuzco, para que conozcan la normatividad sobre Presupuesto Participativo y a la vez se incluya Presupuesto para los niños, las niñas y los adolescentes

Taller Macrorregional sobre Plan Nacional de Infancia. Trujillo, 14/15-06-07.

Se expusieron los avances en la implementación de Plan Nacional de Infancia en las diversas regiones y como éstos han ido mostrando resultados en sus regiones, a partir de planes regionales de infancia. Se fortalecieron las capacidades de las regiones para dar inicio a la implementación de los respectivos planes regionales, se trabajó en grupos y se determinaron compromisos para su implementación con un cronograma tentativo de fechas.

Participantes: Representantes de las Gerencias Regionales de Desarrollo Social de Piura, Tumbes, Cajamarca, Lambayeque, La Libertad y Ancash; ONGs; MCLCP de La Libertad y Ancash.

b) Respecto al Programa Juntos

- El 28/05/07 se realiza la reunión de consejo directivo de la iniciativa contra la desnutrición infantil, en las oficinas de CARE, teniendo como punto de agenda la propuesta de la iniciativa de cómo llevar a escala las estrategias y resultados de las experiencias de las instituciones en materia de seguridad alimentaria y nutricional, para la presentación ante el taller organizado por el Programa JUNTOS/PCM.
- El Programa JUNTOS viene trabajando estrechamente con los especialistas de la iniciativa así como con otras instituciones, a fin de orientar sus esfuerzos hacia la reducción de la desnutrición en el ámbito local, aportando en la meta nacional fijada por el gobierno en el ámbito local. Se ha creado un espacio técnico de discusión y propuesta. En este proceso los especialistas de la iniciativa y de JUNTOS se encuentran en la fase de diseño de trabajo local.
- El Banco Mundial en apoyo al Programa JUNTOS / PCM organiza el Taller técnico de trabajo: “Juntos para prevenir la desnutrición”. Esta reunión convoca a todas las instituciones representativas en la lucha contra la desnutrición (MIMDES, MINSA, JUNTOS, PCM). La iniciativa tendría a su cargo la exposición “Detalle y viabilidad económica, técnica y normativa de llevarlo a escala”, a cargo de Milo Stanojevich.
- Disminuir en cinco puntos la desnutrición crónica infantil en nuestro país en los próximos años, es la meta de los especialistas que participan del taller técnico “Juntos para prevenir la desnutrición”, que se desarrolló en Lima, los días 4 y 5 de junio 2006. Es primordial focalizar la estrategia de la desnutrición en este grupo del Programa Juntos para poder cumplir la meta trazada. Si bien existe la voluntad política y financiera del gobierno y las entidades cooperantes vinculadas al tema de desnutrición, faltan definiciones pragmáticas. Entre los asistentes estuvieron John Newman, representante residente del Banco Mundial en el Perú.; el Ing. Alfonso Velásquez, presidente del Consejo Directivo del Programa “Juntos”; el Sr. Iván Hidalgo, viceministro de la Mujer y Desarrollo Social, y el padre Gastón Garteaga; además de representantes de organismos internacionales, funcionarios del sector público y miembros de la iniciativa.

4.3. Legislación y Justiciabilidad

1) Legislación

a. Poder Ejecutivo y Desnutrición

- Con la R.S. 001-2007-ED del 07/01/07 el gobierno aprobó el Proyecto Educativo Nacional que contempla en su primer Objetivo Estratégico, inc. 2, desarrollar un programa intersectorial de atención infantil en salud, nutrición, saneamiento, cuidado infantil y desarrollo

temprano y en el inc. 3, fortalecer el componente educativo de la acción del Estado orientado a los niños de 0 a 3 años.

- Con el D.S. 042-2007-PCM del 02/05/07 se crea el Fondo para la Igualdad, adscrito a la PCM, cuyas actividades serán orientadas por la CIAS. Tiene por finalidad financiar parcial o totalmente programas, proyectos y actividades de desarrollo social y lucha contra la pobreza extrema en zonas rurales. Para la asignación de recursos se basará en las disposiciones referidas a la gestión presupuestal por resultados (Ley 28927 de Presupuesto 2007).
- Inclusión en el Marco Macroeconómico Multianual de la reducción de la desnutrición como una meta, junto con otros indicadores sociales, como parte de la operacionalización de la decisión política frente a esta prioridad.

b. Comando Conjunto contra la Pobreza – Programas Sociales

- El D.S. 027-2007-PCM, del 25/03/07, define y establece las políticas nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional, señala en su Art. 2 Inc.6.2, desarrollar programas destinados a “mejorar la nutrición de menores de edad”.
- Con el D.S. 029-2007-PCM, del 29/03/07, se aprueba el Plan de Reforma de Programas Sociales que contiene los lineamientos para la fusión, integración y articulación de los programas sociales. Además, encarga a la PCM, a través de la secretaría técnica de la CIAS la función de coordinar la implementación, seguimiento y evaluación.
- Con el D.S. 036-2007-PCM, del 12/04/07, se aprueba el plan anual de transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales y locales del 2007, y el cronograma de transferencias y las acciones complementarias para la transferencia. Incluye la transferencia del Programa Integral de Nutrición a cargo de PRONAA.
- Por invitación de la Dirección General de Políticas de Desarrollo Social del MIMDES y en el marco de las acciones del Comando de lucha contra la desnutrición, el 31/05/07 se realiza el Foro “Lecciones aprendidas en las estrategias de intervención contra la desnutrición infantil”. Entre las instituciones que presentan experiencias está PRISMA, con “iniciativa para disminuir la desnutrición infantil, y CARE Perú, con “REDESA, una intervención en seguridad alimentaria para reducir la desnutrición crónica”.
- Se lleva a cabo la reunión técnica “Avances en la lucha contra la desnutrición crónica infantil – Programa articulado de Nutrición – PAN”. La reunión fue convocada por el Comando conjunto en las oficinas de Palacio de Gobierno y bajo la conducción de Iván Hidalgo Romero, actual Secretario técnico del CIAS y quien asume también la conducción de dicho comando. Asistieron los representantes de las instituciones de la iniciativa.
- Se crean 1,800 plazas remuneradas para profesionales de la salud SERUMS, en busca de reforzar la atención de salud en las zonas más necesitadas.
- Combatir la desnutrición crónica infantil es uno de los objetivos del plan nacional concertado de salud. El 19/06/07, el viceministro de salud, José Calderón Iberico, manifestó que entre las seis prioridades sanitarias que se elegirán en la próxima Asamblea Nacional de Salud, a realizarse el 26, está la reducción de la desnutrición crónica infantil así como la reducción de la mortalidad materna e infantil. Explicó que se está trabajando articuladamente con el MIMDES y se ha conformado una comisión especial. Allí participarán más de mil ciudadanos para definir, a través del voto, seis de las doce prioridades sanitarias nacionales, en la búsqueda de las soluciones a los problemas más importantes del funcionamiento del sistema de salud y las prioridades de los determinantes de la salud.
- Convenio CENAN/INS-CARE, con financiamiento de USAID, suscrito en el mes de junio, para implementar un sistema de toma de decisiones informada en dos regiones seleccionadas Apurímac y Huancavelica.

- Con el D.S.055-PCM, del 2/7/07, se aprueba la Estrategia Nacional denominada CRECER, que establece la intervención articulada de entidades del Gobierno Central, Regional y Local vinculadas con la lucha contra la desnutrición infantil.

c. Presupuesto Público

- La Ley N° 28927 del Presupuesto del Sector Público para el 2007, promulgada el 1212/2006 estipula en su Art. 11 Inc. 2: entre las 11 acciones priorizadas a favor de la infancia las siguientes actividades que inciden directamente en el estado nutricional: a) Registro de nacimientos y de identidad. b) Atención de la mujer gestante. c) Atención del niño menor de cinco años. d) Atención de enfermedades diarreicas agudas y enfermedades respiratorias agudas. e) Atención de neonato menor de veintinueve días. k) Abastecimiento de agua segura y vigilancia y control de la calidad de agua para consumo. Se especifica además que éstas acciones deberán ser comprendidas en la implementación de la Mejora de Calidad de Gasto y la Gestión por Resultados
- La MCLCP organizó la mesa de trabajo Presupuesto por Resultados y gasto social del Estado, realizado el 15/05/07 con la finalidad de promover la concertación en el proceso de formulación del presupuesto por resultados del año 2008. Como se sabe, la comisión de presupuesto y cuenta general del Congreso ha conformado un grupo de trabajo para impulsar y dar seguimiento al Presupuesto por resultados y las prioridades de atención a la infancia, coordinadamente con el poder ejecutivo e instituciones especializadas de la sociedad civil. Entre los expositores destacan el padre Gastón Garatea, los representantes del MEF y del Banco Mundial, el Presidente del gobierno regional de La Libertad. Además, representantes de la iniciativa participaron activamente en el trabajo de grupos.
- Con la R.S. 103-2007-PCM, del 8 de junio de 2007, se designa a Javier E. Abugattas Fatule como nuevo Presidente de la MCLCP, con el cargo Ad honorem.
- Taller de avances para la Implementación del Presupuesto por resultados. El 27/06/07 por coordinación entre la MCLCP y el MEF, se llevo a cabo, el taller para conocer los avances sobre Presupuesto por Resultados y los cinco programas estratégicos que vienen diseñando (cuatro de ellos agruparán las 11 actividades prioritarias a favor de la infancia) en función a la formulación del presupuesto para el 2008. En esta reunión participaron representantes de las instituciones que participan en la MCLCP, en el Grupo sobre servicios públicos universales. Se presentaron los cinco programas que serán materia del presupuesto por resultados, uno de ellos, el programa Articulado de Nutrición, se empezará a implementar este año, a manera de Piloto, en la región Huancavelica y otros 4 regiones seleccionadas, en tanto que a partir del 2008, se programará con los 5 programas estratégicos.

d. Poder Legislativo

Durante el proceso de elaboración de la ENSA³⁴ con participación de técnicos y expertos en la materia, ya se venía reflexionando sobre el “Derecho a la Alimentación”³⁵. Por lo tanto, existía la necesidad de una base normativa que le diera sustento y que permitiera afirmar que el derecho a la alimentación es un compromiso del Estado que escapa a las circunstancias políticas del Poder Ejecutivo (por el alcance temporal de un Decreto Supremo). La existencia de una ley es necesaria para definir de manera clara las responsabilidades que corresponden a los órganos del Estado y a la ciudadanía para el logro de este derecho³⁶.

³⁴ Decreto Supremo N° 0662004 PCM 18 de setiembre del 2004.

³⁵ Entrevista a Ana María Acevedo, experta en SA y representante nacional de FIAN, quien en representación de la MCLCP formó parte del comité técnico multisectorial.

³⁶ Reflexión presente en la exposición de motivos del proyecto de Ley del Derecho a la Alimentación

Entre el 2006 y el 2007 la representación de FAO en Perú promueve discusiones en torno al Derecho a la Alimentación entre instituciones públicas y representantes de la sociedad civil. En 2007, por encargo el Congresista de Unidad Nacional Guido Lombardi, quien preside la comisión de seguimiento a los ODM del Congreso de la República, la Comunidad Andina de Juristas³⁷ asesora a este equipo en la elaboración de una propuesta de Ley sobre el Derecho a la Alimentación. Este Proyecto Ley es presentado al Congreso de la República en junio del 2007 (véase el Proyecto Ley en los Anexos).

Proyecto de Ley del Derecho a una Alimentación Adecuada:

- **Concepto:** El derecho a una alimentación adecuada es el derecho humano de las personas, sea en forma individual o colectiva, a tener acceso físico y económico en todo momento a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos con pertinencia cultural, de manera que puedan ser utilizados adecuadamente para satisfacer sus necesidades nutricionales, mantener una vida sana y lograr un desarrollo integral.
- **Exigibilidad:** Es exigible ante las instancias judiciales y administrativas la eliminación de la discriminación en el acceso a los alimentos, así como a los medios y derechos para obtenerlos, por motivos de etnia, color, sexo, idioma, edad, religión, opinión política o de otra índole, origen social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
- **Temporalidad de la Asistencia Alimentaria:** La asistencia alimentaria que brinda el Estado es temporal y busca el logro de la seguridad alimentaria y nutricional, en la perspectiva del libre ejercicio del derecho a la alimentación.
- **Articulación de Políticas del Estado:** Determinación de las prioridades y lineamientos de política y los programas, proyectos y acciones a ser incorporadas en los Planes Sectoriales. Instalar e implementar un sistema de monitoreo y evaluación del cumplimiento de las metas y los objetivos de la ENSA. Articulación Regional y en el ámbito municipal.

e. Gobiernos Regionales - Ordenanzas

- Ordenanza Regional N° 017-2005-CR/GOB.REG.Tacna. El 27 de diciembre del 2005 se aprueba el Plan Regional de Acción por la Infancia y la Adolescencia y se autoriza la conformación del Consejo Regional por la Niñez y Adolescencia (CORENA). Se llevaron a cabo reuniones de coordinación con el equipo técnico conformante del CORENA para la elaboración de los términos de referencia del perfil del proyecto y que el Gobierno Regional lo considere en el presupuesto 2007.
- Ordenanza Regional 083–Gob.Reg-HCVA/CR, del 15/12/2006. El 15 de diciembre de 2006 el Gobierno Regional de Huancavelica aprueba la Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria y Nutrición y el Plan de Acción para su Implementación. Se ha difundido la experiencia de FAO en la implementación de la ENSA y recientemente se están iniciando las acciones del Programa Integral de Nutrición (PIN), cuyos facilitadores y asistentes técnicos han sido capacitados en metodologías de implementación de sistemas de gestión local de la seguridad alimentaria, experiencia desarrollada por CARE.
- Ordenanza N° 49-2006, Gobierno Regional de Puno. De fecha 10 de noviembre 2006 y publicada en El Peruano el 3 de diciembre de 2006. Aprueba el documento de gestión *Problemática de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en la Región Puno* y la *Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria 2006–2015*. Los documentos que sustentan esta ordenanza se inscriben en el marco de la ENSA, de las políticas de lucha contra la pobreza, de los

³⁷ Organización internacional, trabaja en la región andina a favor del Estado de Derecho y de los principios y valores de la democracia en función de la vigencia de los derechos humanos y el de desarrollo. Su labor comprende la producción y difusión de conocimiento, capacitación, análisis crítico, elaboración de propuestas y asistencia técnica.

postulados de la iniciativa contra la desnutrición infantil, y de los compromisos internacionales asumidos por el Perú, para erradicar el hambre y trabajar por lograr los objetivos de desarrollo del milenio.

- Ordenanza Regional N° 004- 2006-Región Ancash. Aprueba el documento de gestión “Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria ERSA 2005 – 2015”.
- Ordenanza Regional N° 018- 2007-GR Ayacucho, aprueba el Programa de Gobierno 2007-2010. La Salud, la Seguridad Alimentaria y la Educación de nuestras madres, nuestras niñas y niños primero.
- Ordenanza Regional N° 015-2004-GR Cusco. Aprueba el “Plan de Emergencia Infantil Región Cusco 2004-2006”. Emitido el 28 de junio de 2004 donde busca disminuir la desnutrición crónica y la mortalidad materna neonatal, tomando en cuenta las experiencias validadas, declara de interés regional la atención al binomio madre niño, y dispone que la Gerencia Regional de Desarrollo Social y la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, sean las responsables de la organización, monitoreo, evaluación e implementación del Plan, así como sensibilizar a las autoridades de los Gobiernos Locales a incorporar en sus presupuestos la implementación de dicho plan. Incorpora proyectos para la atención de la infancia en el Presupuesto Participativo Regional.

f. Sector Privado y Desnutrición Infantil

- Con D.S.071-2006-EM del 21/12/06 se aprueba el formato del Convenio entre el Estado y las empresas mineras para el aporte económico minero voluntario, extraordinario y temporal denominado “Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo”, que en su cláusula 2.4, en el orden de prioridades para el destino de este Fondo, señala como primera la nutrición de menores principalmente de 0 a 5 años de edad y madres gestantes.

2. Justiciabilidad

Se dieron dos casos relacionados con fallos del Tribunal Constitucional relacionados con los derechos básicos de la población, pero que sentaron precedentes a favor de los temas que se relacionan con el DA. Estos son:

- La demanda de una persona contra el Ministerio de Salud, solicitando que se le otorgue atención médica integral en su condición de paciente con VIH/SIDA, consistente en la provisión constante de medicamentos necesarios para el tratamiento de esta enfermedad y la realización de exámenes periódicos³⁸. Este expediente llegó a conocimiento del Tribunal Constitucional, quien emitió la sentencia 2945-2003-AA/TC (caso Azanca Meza García), la misma que fue publicada el 12 de julio del 2004. Antes de analizar el fondo del asunto, el Tribunal se pronunció sobre si este derecho puede ser protegido a través del proceso de amparo, para lo cual recurrió a la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia. En este sentido, concluyó que la afectación del derecho a la salud compromete otros derechos fundamentales, como la vida, la integridad física o el libre desarrollo de la personalidad, por lo que puede acudir a este proceso constitucional. Así, el derecho a la salud es exigible en el ámbito judicial, siempre que guarde una estrecha relación con otros derechos fundamentales; sin embargo, éste es sólo un criterio que deberá ser evaluado por la autoridad judicial, ya que a consideración del Tribunal: “la exigencia judicial de un derecho social dependerá de factores tales como la gravedad y razonabilidad del caso, su

³⁸ Argumentaba que desde el año en que fue diagnosticada como portadora de VIH (1996), el Estado no le otorgó un tratamiento integral, recetándole únicamente medicinas para tratamientos menores. Al no contar con los recursos económicos necesarios para afrontar el alto costo del tratamiento de esta enfermedad, solicitó a través del amparo judicial que el Estado cumpla con su obligación de garantizar su derecho a la salud.

vinculación o afectación de otros derechos y la disponibilidad presupuestal del Estado, siempre y cuando puedan comprobarse acciones concretas de su parte para la ejecución de políticas sociales” (fundamento 33).³⁹

- El segundo caso, continuando con la misma línea jurisprudencial, el Tribunal Constitucional emitió la sentencia 2002-2006-PC/TC, relativa a la población contaminada con las emanaciones provenientes de las actividades desarrolladas por la empresa Doe Run en La Oroya. “La sentencia ordenó al Ministerio de Salud, en el plazo de treinta días, implementar un sistema de emergencia para atender la salud de las personas contaminadas por plomo en La Oroya, debiendo priorizar la atención médica especializada de niños y mujeres gestantes, a efectos de su inmediata recuperación, bajo apercibimiento de aplicarse a los responsables las medidas coercitivas establecidas en el Código Procesal Constitucional. También ordenó que el Ministerio de Salud, a través de la Dirección General de Salud Ambiental (Digesa), en el plazo de treinta días, cumpla con realizar todas aquellas acciones tendientes a la expedición del diagnóstico de línea base, conforme lo prescribe el artículo 11° del Decreto Supremo 074-2001-PCM, Reglamento de Estándares Nacionales de Calidad Ambiental del Aire, de modo tal que, cuanto antes, puedan implementarse los respectivos planes de acción para el mejoramiento de la calidad del aire en La Oroya. Ordenó que el Ministerio de Salud, en el plazo de treinta (30) días, cumpla con realizar todas las acciones tendientes a declarar el Estado de Alerta en la ciudad de La Oroya, conforme lo disponen los artículos 23 y 25 del Decreto Supremo 074-2001-PCM y el artículo 105 de la Ley 26842 y que Digesa, en el plazo de treinta días, cumpla con realizar acciones tendientes a establecer programas de vigilancia epidemiológica y ambiental en la zona que comprende La Oroya.”⁴⁰

4.4 Acciones que tengan el DA como referente, catalizador u objetivo

1) Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre - ALCSH Perú

El objetivo general de la iniciativa ALCSH es promover la erradicación del hambre en América Latina y el Caribe, tanto a nivel local como nacional, manteniendo el combate al hambre como una prioridad en las agendas políticas.

Sus objetivos específicos son:

- Fortalecimiento institucional (instituciones, marco legislativo, presupuesto, documentos de política, estrategia y planes de acción).
- Cooperación Sur-Sur (flexible en personas y tiempos).
- Formación y sensibilización (formación de masa crítica).
- Redes iberoamericanas y marco político regional.
- Monitoreo de situación e investigación aplicada (Red de Investigación).

“Iniciativa contra la Desnutrición Infantil” representa un esfuerzo colectivo de instituciones que trabajan por el desarrollo y que cuentan con una trayectoria importante en nuestro país: ADRA Perú, CARE Perú, CÁRITAS del Perú, PRISMA, MCLCP, Organización Panamericana de la Salud / Organización Mundial de la Salud, Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas, UNICEF y USAID. La iniciativa contra la desnutrición infantil en el Perú está fortalecida institucionalmente y ha cumplido con las expectativas propuestas para esta

³⁹ Ver APRODEH/CEDAL (2007). Informe 2006 sobre la situación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Perú. Lima.

⁴⁰ Ver APRODEH/CEDAL (2007). Ibidem.

etapa. Luego de una ardua labor conjunta de incidencia con los representantes de los partidos políticos en la contienda electoral, ha realizado el seguimiento a las promesas de los partidos que ganaron las elecciones en las regiones.

- Reunión Internacional sobre Retos y Oportunidades para la Reducción de la Desnutrición Infantil en Perú, con participación del Banco Mundial, UNICEF, PMA, PNUD (9 de marzo 2007).
- Caminata contra el Hambre Infantil, organizada por el Programa Mundial de Alimentos, el 8 de mayo 2007. Unas 5 mil personas, encabezadas por la Ministra de la Mujer, Virginia Borra Toledo; el cantante Pedro Suárez Vértiz y el representante del PMA en el Perú, Guy Gauvreau; recorrieron cinco kilómetros por la Costa Verde y calles del distrito de Chorriillos, participando de la caminata. La ministra Virginia Borra invocó a la población a luchar contra el hambre infantil, apoyando el esfuerzo que viene realizando el gobierno, a través del MIMDES, por disminuir el índice de desnutrición crónica infantil en el país con diversos programas sociales. Asimismo, en declaraciones a la prensa, la titular del MIMDES enfatizó que la población debe tomar mayor conciencia y sumarse a la tarea de luchar contra la desnutrición infantil.

2) Campaña: “En el Presupuesto Público, las Niñas y los Niños Primero. En los Presupuestos Participativos también”

Un grupo de instituciones públicas y de la sociedad civil, entre los que están el Acuerdo Nacional, la MCLCP, la Asociación Nacional de Centros (ANC), UNICEF, Save The Children y Plan Internacional, vienen impulsando esta campaña desde el año 2005. Entre sus logros del primer año está haber incidido en la Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2006 (Ley 28653), que establece que el 30% de los mayores recursos adicionales ordinarios con los que cuente el Estado para el 2006 deben destinarse a cubrir los déficit existentes en servicios estatales claves para la infancia, pero es necesario velar porque la misma se cumpla.

La campaña tiene como objetivo incrementar los recursos y mejorar la calidad del gasto público a favor de la infancia o con alta incidencia en sus condiciones de vida. La prioridad está en los servicios que atienden sus necesidades de protección, salud, nutrición y educación. Se trata de un número limitado pero muy importante de actividades para su bienestar presente y futuro: atención de la salud de la mujer, control del embarazo, parto seguro, atención del neonato, registro de nacimiento y derecho al nombre, control del crecimiento y desarrollo del niño, cuidado de su nutrición y vacunación. También incluye el control de la calidad del agua; la prevención de la violencia familiar y el maltrato infantil; el acceso a educación inicial; la asistencia escolar; la presencia de personal docente, la capacitación y acompañamiento al mismo; la seguridad de las instalaciones educativas y disponibilidad de servicios en los locales escolares.

La realización de estas actividades y la prestación de estos servicios comprometen tanto al gobierno nacional como a los gobiernos regionales y los gobiernos locales. De allí la importancia de los procesos de presupuesto participativo que están empezando en todo el país:

Encuentro Nacional de Inversión e Infancia: Las Niñas y los Niños Primero. 18-07-07

Evento organizado por la ANC y Save The Children, Suecia, con el objetivo de formular recomendaciones al Estado Peruano para un mayor y mejor inversión en la infancia, para ello se analizaron el documento de trabajo y las recomendaciones formuladas por el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico-CIUP en materia de utilización óptima de los

recursos y atención prioritaria de la infancia.
Taller ANC “Los Niños y Niñas Primeros en el Presupuesto Participativo”. Lima, 30/31-01-07
En el evento se contó con un balance sobre presupuestos participativos y la inclusión de proyectos a favor de niños y niñas de manera global. Asimismo, se realizó trabajos de grupo para ver al interior de cada región avances en presupuesto a favor de la niñez. También se conversó con la Comisión de Presupuesto del Congreso de la República y la Comisión de los Objetivos del Milenio, acerca de mejoras en la norma, que permita se respete el proceso de presupuesto participativo. Se informó acerca de los logros en la ley de presupuesto del 2007, sobre 12 prioridades en temas de niñez y el uso de metas físicas para los presupuestos.
Participantes: ANC, Comisión de Derechos Humanos, Mesas Regionales (Ica, Norte, Selva, etc.), Save Children, y otras ONG.
Taller del Comité de la Campaña Nacional “En el Presupuesto Público Las Niñas y Niños Primero”. 30/31-01-07
Actividad orientada a realizar un balance crítico de lo actuado durante el año 2006 por la campaña y sus integrantes en las diferentes regiones del país para incorporar la prioridad de la infancia en los diferentes niveles con énfasis en el gasto público, tanto nacional como regional y local. Posteriormente se esbozaron algunos temas prioritarios a ser trabajados, así como la articulación de la Campaña con las Mesas, la Secretaría Técnica del Acuerdo Nacional y el Congreso de la República.
Campaña Niños y Niñas primero en el presupuesto participativo 2007-2008. Ica, 16/29-03-07
Conversatorio con alcaldes escolares (cuerpo de regidores), donde se expuso el proceso de presupuesto participativo 2007-2008, se entregó material sobre la participación de municipios escolares y cómo pueden intervenir en dicho presupuesto. Para la realización del evento se coordinó con los directores y algunos alcaldes escolares de todas las instituciones educativas secundarias de Santiago, a fin de sensibilizar y comprometer su participación en el presupuesto participativo. Finalmente, mediante una conferencia de prensa, se dio inicio a la campaña en el presupuesto público "Los Niños y las niñas son primero" con fecha 29 de marzo
Participantes: Comisión de niños y adolescentes (CONAO), Comisión de Derechos Humanos Ica, Defensoría del Pueblo, Mesa de Concertación Región Ica, medios de comunicación.
Reunión del Plan Regional de Acción por la Infancia-PRAI. Amazonas, 25/26-01-07.
Objetivo: sensibilizar a las autoridades regionales y locales responsables de la programación presupuestal del gobierno regional y local, y sociedad civil, para darle mayor atención y prioridad a la inversión a favor de la infancia. Evento programado como actividad final del Plan de Trabajo de la Elaboración del Plan Regional de Acción por la Infancia de Amazonas.
Participantes: Autoridades regionales y locales y representantes de la sociedad civil.
Foro Político Regional: Inclusión social en el desarrollo humano, propuesta pública “Los niños y niñas primero”. San Martín, 04-10-06.

<p>Con la presencia de los candidatos a la presidencia del Gobierno Regional y a la Alcaldía de la Municipalidad Provincial de San Martín, permitió presentar y argumentar las propuestas de política regional por la niñez y adolescencia de San Martín, cuyos lineamientos y estrategias fueron expuestos por las niñas y los niños representantes de las instituciones educativas locales. Evento organizado por el Grupo Impulsor Regional por la descentralización, desarrollo y gobernabilidad de San Martín, con el apoyo de la ANC, Save the Planet y la MCLP.</p>
<p>Participantes: Representantes de Instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil del departamento de San Martín, candidatos a la presidencia del Gobierno Regional y a la Alcaldía de la Municipalidad Provincial de San Martín.</p>
<p>Talleres Provinciales de Validación y Socialización del Plan Regional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2006-2016. Huanuco, mayo/junio 2006.</p>
<p>Como parte del trabajo comprendido en la elaboración del Plan Regional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2006-2016, (PRAIA) y en el marco de la campaña de Movilización por la Infancia, impulsada por la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP) se inicia, dentro de la fase de validación del plan, la socialización y el recojo de apreciaciones de los distintos actores sociales de las provincias de Huánuco (Ambo, Huánuco, Lauricocha, Pachitea, 2 de Mayo, Leoncio Prado) en temas relacionados a Salud y Nutrición, Educación, Familia, Derechos Humanos.</p>
<p>Talleres Descentralizados de Inclusión de la Infancia en el Presupuesto Participativo. Piura, mayo/junio 2006.</p>
<p>Formaron parte de la Campaña Regional Inclusión de la Primera Infancia en el Presupuesto Participativo, que se viene impulsado a nivel regional. El evento reunió a 500 agentes participantes en temas relacionados a la incorporación de propuestas de inversión a favor de la infancia en el presupuesto participativo. Para ello se abordaron temas como: a) problemática de la infancia y la inversión social; b) infancia y presupuesto participativo; c) los gobiernos locales y la atención de la infancia; d) identificación de proyectos relacionados al bienestar de la primera infancia, para ser incorporados en el presupuesto participativo.</p>
<p>Definir Programas, Proyectos y Actividades del Plan Regional de Acción por la Infancia y Adolescencia. Huanuco, febrero 2006.</p>
<p>El equipo técnico se avocó a la programación de programas, proyectos y actividades del PRAIA 2006-2016, con priorización bianual. Esta programación se realiza por ejes temáticos: Salud y Nutrición, Educación, Familia y Derechos Humanos. Cada actividad tiene sus respectivos indicadores, zona de intervención, beneficiarios, cronograma y un monto estimado.</p>
<p>Participantes: Gobierno Regional, MIMDES, Wawa Wasi, Municipalidad Provincial de Huanuco, Dirección Regional de Salud, Dirección Regional de Educación, Prisma, Caritas, INABIF, MCLCP.</p>
<p>Presentación oficial del Plan Regional de Acción por la Infancia de Lambayeque, 21/03/2007.</p>
<p>La ceremonia oficial de presentación del Plan Regional de Acción por la Infancia y la Adolescencia de Lambayeque se desarrolló el 21 de marzo en las instalaciones del Gobierno Re-</p>

gional de Lambayeque. El evento fue convocado por la Gerencia de Desarrollo Social y la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza de la región.

Lanzamiento del Plan Integral de Desnutrición. Puno, 08-03-06.

Este Plan considera aspectos como: que el problema de la desnutrición no sólo se debe a las inadecuadas prácticas que se tiene en el cuidado del niño, sino además es necesario trabajar en la educación de la madre, añadiendo como otros factores de este problema a los del acceso en las zonas rurales, referidos al acceso geográfico, a los servicios básicos de educación, salud y saneamiento. Por ello se propuso la formación de redes para realizar la cruzada de lucha contra la desnutrición.

V. INSTITUCIONALIDAD PARA EL SEGUIMIENTO DEL DA A NIVEL NACIONAL

“El enfoque de DA pone como sujeto de derecho a la persona individual, organizada en una familia; siendo importante ligar ambos. Desde el sector salud se acostumbra a pensar en el individuo, el niño que está con diarrea, que está mal alimentado, y no se trata de intervenir sólo en el niño sino también sobre su familia. En este sentido, el término DA recién comienza a ser usado en el país, y también a ser entendido, desde hace uno o dos años.

El compromiso político de este gobierno, de reducir la desnutrición crónica en los niños, es importante pues resultó de un esfuerzo de incidencia de parte de un colectivo de ONGs y entidades del sector público que trabajaron para lograr convencer al partido de gobierno. El presidente ya había firmado un acta de compromiso de reducción de la desnutrición cuando era candidato. Con metas comunes a todos, como la reducción de la desnutrición crónica, se hizo posible trabajar el tema de Derecho de Alimentación sin tener que explicitarlo, avanzando en la formulación de una norma o ley que lo rescatara; planteando los enfoques que están detrás de la norma, buscando que todos se vieran reflejados en la ley, sin generar confusiones.

La experiencia de la formulación del Proyecto de Ley sobre Derecho a la Alimentación sirvió para comprobar que no es fácil formular normas y leyes que permitan el rescate de todo lo avanzado. En el caso de la Comisión Andina de Juristas, que estuvo a cargo de su redacción, entendieron bien el enfoque de DA, pero a la hora de redactar y comenzar a consultar a cada uno, comenzaron a desviarse del tema y tuvo retomarse varias veces.”⁴¹

5.1. Instituciones de Gobierno

“El trabajo de Seguridad Alimentaria, visto desde un enfoque amplio, tal como fue formulado en la ENSA⁴², implica trabajar prácticamente con todos los sectores. El sector Transporte, por ejemplo, está involucrado porque tiene que ver con los precios de los alimentos y la salida e ingreso de prestadores de servicios de salud o de educación. También el sector Energía, pues si se quiere mejorar la disponibilidad de alimentos, reducir la “pericibilidad”, hay que transformarlos; para esto se requiere la electrificación. Para la formulación del ENSA se contaba con representantes de todos los sectores (transportes, pesquería, agricultura, salud) y de los programas como PRONAA y FONCODES”.

El espacio más importante para desarrollar el DA son los Gobiernos regionales y Locales; ellos tienen autoridad, mandato, y recursos. Con ellos debe trabajarse los estándares e instrumentos validados para que puedan aplicarse a nivel local. El Presupuesto Por Resultados es un mandato de ley que se implementará con fuerza el próximo año, lo que implica un cambio tecnológico en la gestión de las acciones impulsadas por entidades del estado..

⁴¹ Entrevista a Milagros Núñez, de la CIAS-PCM.

⁴² La ENSA tuvo cuatro ejes estratégicos:

- 1) Protección Social de los Grupos Vulnerables, recogiendo los enfoques de protección integral no contributiva. Para una buena SA, buscando tener impacto sobre la nutrición, se necesita agua, se necesita salud, también educación, y sobre niveles diferentes: individuo, familia, comunidad, región, país. En este sentido es que SA y nutrición pueden ser intercambiados fácilmente con desarrollo sostenible o desarrollo integral.
- 2) Competitividad de la Oferta Alimentaria Nacional.
- 3) Fortalecimiento de capacidades para el manejo de riesgos en seguridad alimentaria (local, regional y nacional).
- 4) Marco Institucional a nivel local, regional y nacional para modernizar la gestión en seguridad alimentaria.

Las instituciones de gobierno que juegan un rol importante en la operacionalización del DA en Perú son:

a) Comisión Interministerial de Asuntos Sociales CIAS-Presidencia del Consejo de Ministros

La CIAS es encargada de la coordinación, formulación, seguimiento y evaluación de los lineamientos de la Política Social. La Secretaría Técnica de la CIAS es encargada de facilitar los procesos para que las medidas de política se realicen de manera articulada y coordinada, vinculando las Estrategias de: Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres, de Desarrollo Rural, y de Salud y Seguridad Alimentaria, en el marco de los antes mencionados Lineamientos de la Carta de Política Social 2001-2006, de los también mencionados compromisos del Acuerdo Nacional y de los Objetivos de Desarrollo de la Declaración del Milenio.

Cuenta con el Comité Técnico Social Multisectorial, conocido simplemente como el Comité Social, a fin de que cumpla el rol de instancia operativa de la CIAS, encargado de coordinar con las instituciones del Gobierno Nacional la ejecución de la Política Social, de facilitar la articulación y consistencia de los Planes Estratégicos y Operativos y sus respectivos presupuestos, así como de orientar la reasignación de la inversión y el gasto a las prioridades de la agenda social. Está dispuesto que el Comité Social esté integrado por dos representantes de cada uno de los Ministerios y del Consejo Nacional de Descentralización (hoy Secretaría de Descentralización de la PCM) y que sea coordinado por el Secretario Técnico de la CIAS. Se dispone igualmente la fusión, en el Comité Social, de las Comisiones hasta entonces existentes y encargadas de la política social, entre ellas la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria.⁴³

La CIAS tiene a su cargo la implementación de la Estrategia CRECER y la responsabilidad de la coordinación y seguimiento nacional de la gestión de esta estrategia. Para ello debe mantener una coordinación estrecha con las siguientes instituciones, cuya participación en CRECER está concebida de la siguiente manera:

- **MIMDES:** Realiza la coordinación del plan a nivel nacional y, a través del PRONAA y sus otros programas nacionales, promueve la implementación de proyectos productivos que permiten la disponibilidad alimentaria y el acceso y buen uso de los alimentos, desarrollando el componente educativo de la parte alimenticia nutricional. Asimismo, a través de sus Programas Nacionales, apoya en el financiamiento y ejecución de proyectos de agua y saneamiento, de cocinas mejoradas y otras infraestructuras.
- **MINSA:** Brindar atención integral a las mujeres y niños beneficiarios del plan. Asimismo, se encarga del componente educativo promocional para la prevención del embarazo precoz, periodo intergenésico adecuado y prácticas saludables de las mujeres y niños.
- **SIS - Seguro Integral de Salud:** Permite el acceso al seguro de salud a los niños y mujeres participantes en el plan y canaliza los recursos para que reciban el servicio de parte de los centros de salud del MINSA.
- **JUNTOS:** Se encarga de efectuar la transferencia monetaria que permite a las mujeres y niños acceder a una mejora en alimentación, servicios de salud, educación y condiciones y hábitos de vida saludables. Asimismo, es la encargada de los procedimientos del cumplimiento de las condicionalidades del plan.

⁴³ Las otras comisiones fusionadas son: la Comisión Ejecutiva de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres, creada mediante DS N° 002-2003-PCM, modificado por el DS N° 057-2003-PCM; y la Comisión Multisectorial de Desarrollo Rural, creada por RM N° 080-2003-PCM.

- RENIEC: Se encarga de dotar del instrumento de identidad ciudadana, que es el DNI, que permite la afiliación y control de los beneficiarios del programa.
- MINEDU – Ministerio de Educación: Se encarga de brindar la oferta educativa y, a través del PRONAMA, permite la alfabetización de las mujeres iletradas.
- MVCS - Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento: Financiamiento y ejecución de los sistemas de agua y saneamiento (letrinas) en las localidades, mediante sus programas “Agua para todos” y PRONASAR.
- MINAG - Ministerio de Agricultura: A través de sus programas, como PRONAMACH, apoya con el financiamiento y ejecución de proyectos de Seguridad Alimentaria, que permiten asegurar la oferta de alimentos regionales.
- Entes Cooperantes como: la OMS/OPS, UNICEF, PMA, etc., para el financiamiento de proyectos que coadyuven a la oferta del plan.

Desde CIAS se consideró necesario realizar, a partir del año 2005, una validación de la ENSA en los espacios locales y regionales. Como entonces se estaba implementando la regionalización, el enfoque era de gestión territorial, de identificación de familias, y la otra tendencia era trabajar con mecanismos institucionales modernos, adecuados a las familias en los espacios locales concretos. Dicho año ya se tenía aprobado el proyecto de validación de la ENSA con fondos de la FAO, para las regiones de Huancavelica y Ucayali. En este caso se buscó validarla en el nivel local, desde diferentes regiones (el primero de sierra y el otro de selva), que si bien tienen los mismos problemas, las soluciones requerían enfatizar cuestiones distintas.

En algunas regiones existían Consejos Regionales de Alimentación y Nutrición que se formaron a inicios de los años 90, como son los casos de Cusco y Arequipa. En la región Huancavelica surgió la idea de formar Consejos Regionales de Seguridad Alimentaria, pues había una norma que los reconocía. Esto se derivó de las experiencias de CARE, ADRA y CARITAS, que promovieron la formación de los Consejos Regionales de SA y Nutrición. Huancavelica tenía fuerte apoyo de CARE y Descó; en San Martín, estaba muy presente ADRA.

En Puno, Ancash, Ayacucho y Cajamarca la presencia de CARE era fuerte pues tuvo el Programa Redes Sostenibles para la Seguridad Alimentaria (REDESA), que se implementó entre los años 2002-2006⁴⁴, donde se ponía mucho énfasis en la articulación con los niveles de gobierno: en el local promovían la formación de Consejos de Desarrollo Comunal (CODECO) y los Consejos de Desarrollo Local (CODELO); y en el nivel regional, la formación de los Consejos Regionales de de SA y Nutrición. La Región de Cusco tiene cierto dinamismo, tiene CORSA pero no tiene aún la Estrategia Regional de SA, donde no está CARE pero si ONGs como la Asociación Arariwa.

La lógica de la estrategia de SA sugería trabajar sobre la base institucional y organizativa existente, sin crear nada nuevo, trabajando sobre lo que ya estaba normado, como son las formación de los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y los Consejos de Coordinación

⁴⁴ El Programa REDESA “Programa de Seguridad Alimentaria Sostenible” se sustentaba en la constatación de que existen evidentes vínculos entre la pobreza, la nutrición y la salud, por un lado, y la seguridad alimentaria, por el otro. Considerando ello, se pudo diseñar una estrategia de intervención compuesta por acciones que buscaban:

- Incrementar los ingresos reales de las familias, así como la disponibilidad real de alimentos: para ello se incide en mejoras en la productividad agrícola, en la comercialización y en el desarrollo de los mercados locales de servicios para la producción.
- Mejorar los lazos entre la seguridad alimentaria y la salud: para ello se busca asegurar que una mayor disponibilidad y consumo de calorías se traduzca en una mejor salud (utilización).
- Desarrollar las capacidades políticas e institucionales de la población destinataria, contribuyendo al fortalecimiento de la sociedad civil. (Nota de los autores).

Local (CCL), ambos vinculados a la elaboración y aprobación de los Presupuestos Participativos. Pero en el espacio concreto, estos espacios pueden tener problemas como, que no se reúnen o que sólo lo hacen por temas muy específicos. Por ese motivo, en Huancavelica surgió la necesidad de formar el Consejo Regional de Seguridad Alimentaria.

“El plan de la CIAS-PCM era acercarse a todas las regiones, remitiéndoles la norma y solicitando que se convocara a todos los actores (universidades, representantes de sectores, ONG, organizaciones representativas), y ofreciéndoles apoyo técnico y algunos recursos. Pero no lo hicieron porque, entre el 2005 e inicios del 2006, se quiso poner énfasis en las estrategias de desarrollo integral y no sólo en SA. Se dieron cuenta de que cuando en el nivel local se habla de desarrollo comienzan a surgir inversiones en carreteras e inversiones más grandes. Cuando se trata de SA, en las comunidades la respuesta es pensar en lo que tienen que cultivar, lo que pueden producir; en la lógica de pensar primero en las condiciones que necesitan las familias y recién en ese momento emergerán las otras necesidades: carreteras, infraestructura, etc. La conclusión es que la estrategia de SA y nutrición viene a ser el primer peldaño en la formulación de la estrategia de desarrollo, y se busca retomar este trabajo.

El cambio de autoridades regionales presenta problemas para mantener la continuidad de las políticas y acciones emprendidas por la gestión anterior. La primera necesidad es la articulación de los programas existentes, sabiendo que el liderazgo de los gobiernos locales no es fuerte en el campo técnico. El actual gobierno ha aceptado la ENSA y ha sido rescatada en la lista de siete-ocho políticas de estricto cumplimiento, una de las cuales es desarrollo de capacidades y dice que ‘trabjará y liderará condiciones para la SA’, y pone como responsables a la PCM (desde la CIAS) y MIMDES. Esto implica que habrá la necesidad de que las convocatorias sean concertadas entre la CIAS-PCM y el MIMDES.

Para mantener continuidad en las políticas públicas se debería trabajar con todos los profesionales que han venido trabajando en estos temas, corrigiendo enfoques, experimentando y generando conocimiento a nivel local. Lo básico a nivel de las regiones es que, con las normas existentes, hacer que cada región reconozca la SA como una estrategia importante para su desarrollo, aprovechando las políticas asumidas por este gobierno, como es el caso de la reducción de la desnutrición.”⁴⁵

b) Centro Nacional de Alimentación y Nutrición CENAM

Es el órgano encargado de promover, programar, ejecutar y evaluar las investigaciones y el desarrollo de tecnologías apropiadas en el ámbito de la alimentación, nutrición humana, control sanitario de alimentos, bebidas y otros en el ámbito nacional. Asimismo, es el encargado de realizar el control de calidad de los alimentos y de recomendar la combinación óptima de los productos de origen regional o local para la preparación de raciones; y de la supervisión de las plantas de elaboración de alimentos para los programas alimentarios.

Desde el año 2002 el CENAM es el encargado de conducir el sistema de vigilancia nutricional y las investigaciones que se requieran en el campo nutricional, así como la validación de las tecnologías orientadas al campo del comportamiento alimentario – nutricional en el aspecto de la salud. El 2004 el Ministerio de Salud designó a la dirección del CENAM como Coordinador de la Estrategia Sanitaria Nacional de Alimentación y Nutrición Saludable (RM 771-

⁴⁵ Entrevista a Milagros Núñez de CIAS-PCM.

2004/MINSA), que es una de las diez estrategias sanitarias prioritarias del Ministerio de Salud⁴⁶.

La Estrategia Sanitaria Nacional de Alimentación y Nutrición Saludable debe coadyuvar desde el Sector Salud a que las intervenciones sanitarias en alimentación y nutrición se articulen intersectorialmente en el marco de los objetivos de la ENSA, a nivel nacional, sectorial y distrital⁴⁷.

La Ley 28927 de Presupuesto Público 2007 anuncia, para el ejercicio fiscal del 2008, la asignación presupuestal y medición del desempeño de todas las Unidades Ejecutores a nivel nacional bajo la modalidad de Presupuesto por Resultado. El CENAN ha sido convocado por el Ministerio de Economía y Finanzas a fin de establecer el conjunto de intervenciones sectoriales que estarían conformando el nuevo Programa Articulado de Nutrición. En este contexto, CENAN cumple la función de apoyar la Vigilancia Nutricional, generando información para la medición de indicadores nutricionales y sus determinantes a nivel nacional y de las regiones priorizadas.

Los instrumentos con que cuenta son los siguientes:

- **Monitoreo Nacional de Indicadores Nutricionales (MONIN):** Es una encuesta anual que se viene ejecutando desde el año 1996 y que actualmente cuenta con un nivel de inferencia departamental y división urbano/rural, y que es ejecutada por las direcciones regionales de salud, con diseño, capacitación, seguimiento técnico y soporte financiero del Instituto Nacional de Salud. Mediante esta encuesta se obtiene información de indicadores nutricionales de niños menores de 5 años, adolescentes y mujeres en edad fértil, así como de su participación en programas de asistencia alimentaria. También se obtiene información socioeconómica mediante la evaluación de las necesidades básicas insatisfechas de los hogares encuestados.
- **Sistema de Información y Cartografía sobre Inseguridad Alimentaria Nutricional y Vulnerabilidad (SICIAV):** Es un sistema o red de sistemas que reúne, analiza y difunde información sobre las personas que padecen inseguridad alimentaria o corren el riesgo de padecerla. Está en funcionamiento en seis regiones piloto: Cusco, Piura, Loreto, Ancash, Moquegua y San Martín.
- La cartografía es una herramienta del SICIAV que simplifica la representación de un conjunto de información geo-referenciada, mediante la cual se determina y ubica a los grupos vulnerables que están expuestos a la inseguridad alimentaria.
- Sistema de Información del Estado Nutricional.
- Brindar información oportuna del estado nutricional de niños menores de cinco años y gestantes que acceden a los establecimientos de salud, para la toma de decisiones y la planificación de intervenciones que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población priorizada. Esta información permite reconstruir datos a nivel de distrito.

Los indicadores seleccionados para el monitoreo de los programas sociales son:

⁴⁶ El punto de partida es la realidad epidemiológica nutricional del país, que resalta como principales problemas nutricionales: la desnutrición crónica en niños menores de cinco años; la anemia por deficiencia de hierro en menores de cinco años y mujeres en edad fértil; la deficiencia subclínica de vitamina A; los desórdenes por deficiencia de yodo; el sobrepeso y la obesidad.

⁴⁷ Entrevista a María Inés Sánchez-Griñán, Directora Nacional del CENAM.

1. Indicadores individuales		
Gestación	Salud	% mujeres con suplementos de hierro
		% mujeres con acceso a servicios de salud
Niños 6-36 m	Alimentación	% niños con adecuada alimentación (6-8m, 9-12m, >12m)
2. Indicadores a nivel del hogar y colectivo - comunitario		
Hogares	Alimentación	% hogares con acceso a alimentos de origen animal
	Saneamiento	% hogares con cocinas mejoradas
Establecimientos	Saneamiento	% locales con agua segura y saneamiento adecuado
Organizaciones		% organizaciones de base que preparan alimentos con prácticas adecuadas de lavado de manos
3. Indicadores de gestión pública de gobiernos		
Municipal	Cuidado	% de inversión municipal / regional va acciones para mejorar nutrición
Regional	Protección	

c) La Defensoría del Pueblo (DP)

La Defensoría del Pueblo⁴⁸ es un organismo autónomo establecido en los artículos 161 y 162 de la Constitución de 1993, con la finalidad de defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

La Defensoría del Pueblo busca que al término del año 2011 la población la reconozca como el referente en la defensa de sus derechos, lo que responde a la misión de consolidarse como “Institución que... exige que el poder del Estado se ejerza en beneficio de las personas y dentro de la ley y a la oportunidad extraordinaria... brindando la mejor solución dentro de la ley y de un enfoque social de defensa de los derechos de las personas”⁴⁹.

En el discurso de aceptación de su cargo como Defensora del Pueblo ante el Congreso de la República, la doctora Beatriz Merino presentó la proyección de lo que espera conseguir en los siguientes cinco años de su gestión. Entre otras cosas mencionó que una “de las líneas prioritarias de la Defensoría del Pueblo es la ...defensa y protección de los derechos en la educación y la salud de los niños, una de los segmentos poblacionales más olvidados en nuestro país... no sólo nos interesa asegurar la protección, promoción y realización progresiva del derecho de

⁴⁸ Trabaja en función de la superación de la situación de exclusión, injusticia e inequidad que caracteriza al país, así como para contribuir en el fortalecimiento de la institucionalidad democrática. Las tres funciones medulares atribuidas a la Defensoría del Pueblo por la Constitución Política son:

- la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad,
- la supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración estatal, y
- la supervisión de la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

⁴⁹ Plan Estratégico Institucional de la Defensoría del Pueblo, 2007-2011.

a la educación, sino poner especial énfasis en las poblaciones caracterizadas por altos índices de pobreza y exclusión”.⁵⁰

d) El Ministerio de Economía: Presupuesto por Resultados

La reforma más avanzada relacionada al sistema presupuestario es el Presupuesto por Resultados (PPR), instrumento característico de la nueva gerencia pública que basa las asignaciones presupuestarias en función a los resultados alcanzados por las instancias de gobierno o unidades ejecutoras. El PPR cambia el ámbito de control de los insumos a los resultados y promueve la rendición de cuentas (*accountability*). Se define también como: el presupuesto institucional que presenta información sobre el desempeño institucional (lo que las instituciones han hecho y pretenden alcanzar, metas e indicadores).

El reto es fortalecer los sistemas de información y seguimiento del desempeño de las agencias públicas, en el marco de sus funciones y de los planes estratégicos sectoriales y nacionales. Esto implica contar con sistemas de información sectoriales, estadísticos y administrativos, con instrumentos de gestión que faciliten la toma de decisiones en los diferentes niveles de operación. Éstas deberán permitir asignar recursos públicos según metas a alcanzar en las dimensiones de equidad, eficacia y eficiencia.

De este modo, el MEF inicia el desarrollo de un sistema de seguimiento y evaluación del gasto público priorizando los Programas Sociales Prioritarios.

Los gastos prioritarios deben articularse causalmente con las intervenciones públicas respecto a los siguientes indicadores:

- Reducción de la muerte materna – perinatal
- Reducción de la desnutrición crónica
- Reducción de la muerte infantil
- Mejora en los logros de aprendizaje

e) Direcciones Regionales de Salud: Consejos Regionales y Provinciales de Salud

El sector salud presenta los mayores avances respecto a la transferencia de sus funciones a las regiones. Siendo éste un espacio interesante desde donde es posible implementar acciones encaminadas de promoción del Derecho a la Alimentación y la Nutrición. El CENAM ha trabajado, con una de las Direcciones Regionales a nivel Nacional⁵¹, los siguientes aspectos:

- Identificación de las prioridades regionales en alimentación y nutrición en el marco de la Estrategia Sanitaria Nacional de Alimentación y Nutrición Saludable 2007-2015 y de los compromisos de reducción de la desnutrición crónica a nivel nacional.
- Estrategias regionales de Seguridad Alimentaria: fortalecimiento de la Gestión y normatividad, utilizando como insumo principal los resultados esperados al 2015 de la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria, específicamente los resultados 20 y 21:
 - Resultado 20: Planes locales, regionales y nacional con enfoque de seguridad alimentaria, cuentan con una gestión territorial en corresponsabilidad con organizaciones de la población.
 - Resultado 21: Sectores público, privado y sociedad civil, a nivel nacional regional y local aplican un sistema de monitoreo y evaluación

⁵⁰ En la <http://www.defensoria.gob.pe/biblio.html>.

⁵¹ En el siguiente enlace del Instituto Nacional de Salud, el CENAM ha colgado los Informes de la Reunión Técnica de Alimentación y Nutrición con cada Gobierno regional: <http://www.ins.gob.pe/gxpsites/hgxpp001.aspx?2,4,272,O,S,0,MNU;E;9;12;55;1;MNU>.

“En los niveles descentralizados, se constituyen los Consejos Regionales de Salud (CRS) en todas las regiones; en cambio, muy incipientemente, se crean los Consejos Provinciales de Salud (CPS). El funcionamiento de los CRS es heterogéneo. En general, sus actividades han girado en torno a la construcción participativa de los Planes Regionales de Salud, así como a la conformación de mesas temáticas y CPS. Los planes se encuentran en distintos estadios de elaboración. En algunas regiones, como Lambayeque, La Libertad, Ucayali y San Martín, se han desarrollado interesantes diagnósticos participativos y establecido prioridades a partir de amplias consultas ciudadanas y referendos. En cuanto a la participación de la sociedad civil, según el estudio de Propuesta Ciudadana, en quince regiones hay una concurrencia importante de representantes de los colegios profesionales (32%), las ONG y la cooperación suman 20%, mientras que la representación de las universidades es de 16%. En menor medida participan los gremios de trabajadores (11%) y algunas entidades privadas prestadoras de servicios de salud (9%), además de asociaciones diversas”.⁵²

Conformación de los CRS

Región	Fecha de conformación	Nº total de representantes	Nº de representantes por el Estado	Nº de representantes por la sociedad civil
Áncash	Ene. 2004	13	6	7
Arequipa	Oct. 2003	15	9	6
Ayacucho	Abr. 2003	10	5	5
Cajamarca	Ago.2004	15	7	8
Cusco	Feb.2003	13	8	5
Huancavelica	Abr. 2004	13	5	8
Huánuco	May. 2004	18	8	10
Ica	Nov.2003	12	6	6
Junín	Feb. 2004	14	3	11
La Libertad	Oct. 2003	18	8	10
Pasco	Oct.2003	10	7	3
Piura	Set. 2004	12	7	5
Puno	Ago.2003	12	5	7
San Martín	Jul. 2003	17	7	10
Ucayali	May. 2003	30	17	13
TOTAL		222	108	114

Fuente: Grupo Propuesta Ciudadana. Vigila Perú. Reporte Nacional n° 6.

5.2. Desde la Sociedad Civil

“Derecho a la alimentación se refiere más al marco jurídico institucional, dentro de lo que son las obligaciones del Estado para los grupos más pobres y vulnerables. Mientras que la SA es una política, una estrategia de país, transversal, multisectorial, que supone trabajar todo lo que es la oferta, distribución, el acceso, etc. El DA está más relacionado con la vulneración de los derechos de esa población, la población vulnerable o la que está en situación de vulnerabilidad alimentaria. Lo que brinda el DA son instrumentos jurídicos y legales que permiten ‘demandar’ cuando no se hace cumplimiento de ese derecho.

El tema de derecho lo veo más como un instrumento de acción y ejecución de la SA. Aquellas personas que no tienen acceso a alimentos, pueden demandar ese derecho; habiendo un aspecto punitivo hacia aquellas instituciones y/o empresas que atentan contra este derecho.

La asistencia alimentaria en el país se equipara con la SA, y eso no es así. Existe esta confusión en el país porque desde hace tiempo la SA está en los grupos pobres que necesitan recibir

⁵² Grupo Propuesta Ciudadana. Vigila Perú. Reporte Nacional n° 6.

alimentos y se recurre a la asistencia alimentaria. Incluso cuando se trabajó el Plan Nacional de SA costó mucho entenderla como una estrategia más integral⁵³.

a) FIAN – Red de Derecho a la Alimentación.

“Esta red no tiene conformado un grupo operativa. Están aún en la etapa de sensibilización sobre el DA pues nadie lo conocía. En enero con Jasmine Casafranca de la FAO se convocó a reuniones con las instituciones públicas para operativizarlo pues hubo varias iniciativas de este gobierno para enfrentar la desnutrición, aunque estas iniciativas no han tenido resultados concretos.

Me parece bien que haya una ley sobre DA, pero dudo que sea una solución pues aquí ninguna de las leyes se cumplen. La FAO puso un consultor y contrató a la CAJ, teniéndose reuniones periódicas con todas las instituciones públicas, las ONG interesadas (ITMA, CARE, PRISMA, ADRA Ofasa, Fovida, etc), gremios con la CCP, Se reunieron a a propósito de la venida del representante de FAO de la Of. de DA. Se han comprometido como ONG a hacer una actividad en octubre de este año con la FAO de ROMA; también hacer un taller-seminario para la formación de promotores en DA:

Flora Tristán tiene una Red de Mujeres procesadoras de alimentos, está CARE, PRISMA, ADRA Ofasa que tienen los fondos del AID PL 480. Tenían una RED nacional que repartía el territorio para trabajarlo.

Respecto a acciones encaminada a difusión e información sobre DA no hay nada avanzado todavía. La propuesta era que el Plan Nacional de DDHH se convirtiera en Ley, pues está a nivel de Decreto Supremo y no tiene la categoría de ley. Este Plan que fue aprobado en Nov. Del 2005 tiene una parte muy interesante de DA. Quisieron aliarse con la Coordinadora Nacional de DDHH para el tema de DA, pero pese a que les interesa hacerlo no tienen recursos.

En mayo de este año se convocó una reunión como FIAN a raíz de la llegada del representante de la FAO. Fue una reunión para informar sobre el tema de DA, repartir materiales de difusión pues las ONG todavía no lo conocen. Quedándose en organizar un evento en octubre y el taller de capacitación de promotores.

Hasta junio se reunieron con instituciones públicas y ONG para coordinar el proyecto de Ley sobre DA que se hizo con la CAJ. En mayo vino una Comisión encargada de Relatoría de NNUU de DA que se reunió con la CAJ. Tenían interés de que hagan un informe sombra sobre el DA: Tienen la obligación de hacerlo desde la Coordinadora de DDHH que tienen el mandato de hacerlo.

Sociedad Civil debe acompañar al Estado en el desarrollo de capacidades, haciendo un seguimiento de los equilibrios ecológicos, conservación del germoplasma, al mismo tiempo que la incorporación de los mercados de productos que den rentabilidad a la pequeña producción agrícola. Se debe trabajar con los Gobierno regionales y el MINDES, ministerio que estuvo encargado de ver aspectos relacionados con el tema de DA. En esa época promovieron talleres con MINDES para constituir las Coordinadoras Regionales de Seguridad Alimentaria.”

⁵³ Entrevista a Ana María Acebedo. ONG Fovida. Representante en Perú de la RED FIAN.

Participación de la Sociedad Civil en el seguimiento a los acuerdos internacionales sobre alimentación, seguridad alimentaria y derecho a la alimentación (Elaborado por Ana María Acebedo)

- 2001 La sociedad civil de todas las regiones, promueve el Foro Global por la soberanía alimentaria en Cuba. Se establecen los pasos para preparar la cumbre más cinco años.
2002 La reunión de la OMC en Doha reconoce la necesidad de aplicar salvaguardias a los países en vías de desarrollo que pueden ver afectada su seguridad alimentaria por la liberalización del comercio.

- 2001-2002, se instala y funciona por corto tiempo la red peruana ‘Por el derecho a la alimentación’ con 16 instituciones. Se promueven eventos en algunas regiones del país. Participamos con otras ONG en el proceso de elaboración del informe nacional de seguridad alimentaria.

- 2002. Organizaciones de la sociedad civil peruana participan en la Cumbre más cinco años en Roma, se instala el foro global de la sociedad civil. Se renueva el punto focal latinoamericano, se elige a MAELA.

- FIAN promueve o amplía el grupo de trabajo por el derecho a la alimentación en Naciones Unidas. Se elaboran directrices sobre el derecho a la alimentación Estas directrices son consultadas con las organizaciones de la sociedad civil.

- 2003-2004 En el Perú se elabora la estrategia de seguridad alimentaria. En representación de la MCLCP formo parte del comité técnico multisectorial.

- 2005-2006 Organizaciones de la sociedad civil impulsan la iniciativa por la disminución de la desnutrición infantil

- 2006 En reunión con FIAN se promueve la organización de la sociedad civil nacional Por el Derecho a la Alimentación. La representación de FAO en Perú promueve la participación de instituciones públicas y representante de la sociedad civil en torno al Derecho a la Alimentación.

- La Comunidad Andina de Juristas promueve una propuesta de Ley sobre el Derecho a la Alimentación por encargo de la comisión de seguimiento a los ODM del Congreso de la República.

6. CONCLUSIONES

1.- La protección del derecho humano a la alimentación debe definirse en un marco legal específico que sirva como paraguas para todas las iniciativas relacionadas directa o indirectamente con la realización de este derecho.

Los Derechos Humanos Civiles y Políticos tienen su origen en la necesidad de proteger a los ciudadanos frente a los abusos ejercidos por los Estados y/o terceros y su realización depende, en principio, de que el Estado no interfiera en las libertades del individuo. Sin embargo, en el caso de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales su realización no depende solo de la no injerencia del Estado, todo lo contrario, la realización de estos derechos está condicionada a que el Estado asuma sus obligaciones de respetar, proteger y realizar destinando a ello el máximo de sus recursos disponibles.

El Perú ha ratificado todos los tratados internacionales relacionados con los derechos humanos y concretamente con los DESC. Si bien la constitución peruana estipula que “*Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional*”, el respeto, la protección y la aplicación efectiva de los derechos contemplados en esos tratados y específicamente del derecho a la alimentación continúa siendo difícil ya que aún no se tiene una definición y comprensión clara del contenido de este derecho en el plano nacional y mucho menos se han establecido disposiciones justiciables.

La presentación de un proyecto Ley sobre el derecho a una alimentación adecuada para su aprobación en el Congreso se presenta como una excelente oportunidad para invertir la situación. La institucionalización del derecho a la alimentación abre una oportunidad de practicar los derechos ciudadanos y concretar el compromiso político.

Sin embargo y pese a los avances, es importante reconocer que existen leyes que no se ejecutan, no se cumplen, o simplemente no se respetan y por ello la promulgación de nuevas Leyes no siempre es recibida por la población con la confianza que cabría esperar.

Para que un derecho sea demandado por la sociedad, se necesita que los ciudadanos tengan acceso a una educación que permita tener conocimiento de sus derechos y sus implicaciones. Derechos para “exigir establecimientos educacionales y viviendas dignas, educación para demandar carreteras y vías expeditas y transitables, educación para contar con un transporte decente, educación para optar a una protección social adecuada y educación para recibir servicios básicos mínimos, para optar a un sistema nacional de seguridad alimentaria de calidad.”⁵⁴

En el Perú dentro del enfoque de derechos, debe incidirse con énfasis en el fortalecimiento de la base institucional que permita que la población, que es la sujeto del derecho, tenga la posibilidad y capacidad para recibir servicios públicos de calidad, entre las cuales el derecho a la alimentación está en la base de la realización del resto de derechos.

“El derecho a una alimentación adecuada es indivisible e interdependiente del disfrute de los demás derechos humanos, y en especial de los derechos a la salud, a la educación, a la vivienda, a la identidad, al agua segura, al medio ambiente saludable, a la información, al trabajo y libre desarrollo y bienestar”⁵⁵

⁵⁴ Proyecto de Ley sobre Derecho a la Alimentación.

⁵⁵ Art. 2, Título Preliminar, Proyecto de Ley sobre el derecho a una alimentación adecuada. Junio 2007.
Ver: <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2006.nsf>

2.- El carácter multidimensional y multisectorial del derecho a la alimentación se traduce en que son muchas y muy diversas las instituciones implicadas en su realización. Esta situación debe obligar a una institucionalidad adecuada que asuma la coordinación bajo los principios de participación, eficacia y eficiencia.

La Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) ha contribuido de forma destacada a la coordinación de la política social y a avanzar en la implementación de un sistema de seguimiento pero no ha podido contrarrestar la improvisación en muchas áreas del Poder Ejecutivo.

La CIAS ha desempeñado un papel fundamental y muy acertado en la implementación y validación de la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria en los procesos de elaboración de los planes de desarrollo local, comunal, distrital, provincial y regional así como en la incorporación en los presupuestos correspondientes.

El carácter multisectorial del derecho a la alimentación hace que instituciones de diverso orden tengan algún tipo de papel desde aquellas que como la Defensoría del Pueblo tienen un mandato estrechamente relacionado con los derechos humanos a otras más técnicas o asistenciales dentro de los ministerios de carácter social o los de producción.

Por ello es necesario definir la institucionalidad que se requiere para que las diferentes iniciativas en marcha cumplan los objetivos previstos utilizando de manera efectiva y eficaz los recursos disponibles.

En este sentido, el proceso de descentralización debe suponer una oportunidad para introducir reformas que faciliten la coordinación y reduzcan la burocracia.

3.- La multiplicidad de iniciativas relacionadas con la desnutrición puede dispersar los recursos y poner en riesgo la consecución de los objetivos.

La desigualdad es con probabilidad la principal característica social del Perú. En el país coexisten dos situaciones a priori contradictorias. Por un lado, un crecimiento económico sostenido y, por otro unos indicadores de pobreza y desnutrición crónica que no se corresponden con el crecimiento económico que vive el país.

Las diferencias más alarmantes se dan entre las zonas urbanas y las zonas rurales. La desnutrición afecta a los mismos los sectores de población que presentan peores indicadores de educación, salud, acceso a agua y saneamiento, vivienda, trabajo o identidad. Esta situación ha empujado la puesta en marcha de múltiples iniciativas dirigidas a luchar contra la pobreza de manera integral incidiendo de una manera muy especial en la lucha contra la desnutrición crónica.

No obstante el número de iniciativas puestas en marcha con componentes de lucha contra la desnutrición resulta excesivo. Es necesario abrir un periodo de reflexión sobre la conveniencia de unificar iniciativas ya que la dispersión tiende a elevar los costes y reducir los resultados. Se deben revisar contenidos, competencias, funciones y responsabilidades y evitar posibles duplicidades y dispersión de recursos humanos, técnicos y económicos.

4.- La participación de la sociedad civil debe desempeñar un papel clave implementación del derecho a la alimentación.

La lucha contra la desnutrición ha sido tradicionalmente en el Perú una cuestión de gobierno, no de Estado. Este hecho se ha traducido en que cada gobierno presenta su propio plan de lucha contra la desnutrición y, sin anular los de gobiernos anteriores, pone en marcha iniciativas nuevas que precisan de nuevos y más recursos en el que precisamente no abundan.

La promulgación de una Ley sobre el derecho a la alimentación puede y debe contribuir a que la protección y garantía de este derecho sea una cuestión de Estado independiente del tinte político de los gobiernos de turno. En este sentido es la sociedad civil la que aporta el trabajo no partidista y garantiza el seguimiento y vigilancia para que las iniciativas de los gobiernos correspondientes se adecuen a lo establecido por Ley.

ANEXOS

Anexo 1: Tablas

Tabla 1
Disponibilidad de alimentos para consumo humano (DCH) (cal/capita/día) y adecuación

Año	Población	DCH cal/per/día	DCH cal/per/día ajustado	Requerimiento cal/per/día	Adecuación (%)
1990	21,569,000	1,947	1,752	2,300	76.2
1991	21,964,000	1,945	1,751	2,300	76.1
1992	22,353,000	2,044	1,840	2,300	80
1993	22,739,000	2,112	1,901	2,300	82.6
1994	23,131,000	2,256	2,030	2,300	88.3
1995	23,532,000	2,325	2,093	2,300	91
1996	23,944,000	2,439	2,195	2,300	95.4
1997	24,367,000	2,433	2,190	2,300	95.2
1998	24,797,000	2,559	2,303	2,300	100.1
1999	25,230,000	2,597	2,337	2,300	101.6
2000	25,662,000	2,599	2,339	2,300	101.7
2001	26,093,000	2,610	2,349	2,300	102.1
2002	26,767,000	2,571	2,314	2,300	100.6

Fuente: Luisa Elena Molina. Cambios en la disponibilidad alimentaria en los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), 1990-2002 (89-104). Agroalimentaria

Tabla 2
Población con déficit calórico, según departamentos

Departamentos	Periodo de encuesta						Tendencia	% Mejoría
	2001 Oct-Dic		2002 Oct-Dic		2004 Ene-Dic			
	%	Ubicación	%	Ubicación	%	Ubicación		
Amazonas	38.9	13	49.4	19	34.1	12	disminuye	4,8
Ancash	26.6	6	25.0	5	34.6	14	aumenta	-8,0
Apurímac	40.7	16	46.9	18	39.0	16	disminuye	1,7
Arequipa	34.1	8	31.8	7	40.0	19	aumenta	-5,9
Ayacucho	37.8	12	45.4	16	28.2	7	disminuye	9,6
Cajamarca	43.3	19	44.7	14	39.8	18	disminuye	3,5
Cusco	59.4	23	46.4	17	27.7	6	disminuye	31,7
Huancavelica	62.9	24	59.8	23	60.6	24	disminuye	2,3
Huánuco	58.9	22	62.7	24	43.4	20	disminuye	15,5
Ica	32.1	7	37.2	11	19.0	1	disminuye	13,1
Junín	39.2	14	35.8	9	27.6	5	disminuye	11,6
La Libertad	34.8	9	28.9	6	29.4	9	aumenta	5,4
Lambayeque	39.5	15	53.6	22	28.9	8	disminuye	10,6
Lima (incluye Lima Metropolitana)	19.0	1	24.5	4	30.5	10	aumenta	-11,5
Loreto	47.6	20	50.9	20	48.6	22	aumenta	-1,0
Madre de Dios	36.9	10	43.6	13	21.1	2	disminuye	15,8
Moquegua	23.4	4	35.2	8	39.1	17	aumenta	-15,7
Pasco	42.9	18	45.0	15	45.4	21	aumenta	-2,5
Piura	23.3	3	36.7	10	35.3	15	aumenta	-12,0
Puno	51.2	21	51.0	21	51.3	23	igual	-0,1
San Martín	37.2	11	24.3	3	25.3	3	disminuye	11,9
Tacna	25.5	5	23.1	1	27.5	4	aumenta	-2,0
Tumbes	21.1	2	24.0	2	34.2	13	aumenta	-13,1
Ucayali	41.8	17	41.9	12	30.6	11	disminuye	11,2

Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares IV trimestre 2001 y 2002 - Anual 2004.

Tabla 3
Tasa de desnutrición crónica en la población escolar de 6 a 9 años de edad, según región, 1999 y preliminar 2005

Región	1999			Preliminar 2005			Tendencia
	N° de niños tallados de 6 a 9 años de edad	N° de niños con desnutrición crónica	Tasa de desnutrición crónica	N° de niños tallados de 6 a 9 años de edad	N° de niños con desnutrición crónica	Tasa de desnutrición crónica	
Amazonas	2'059,426	574,314	27.9	1'934,652	423,049	21.9	disminuye
Ancash	39,567	16,387	41.4	36,191	11,841	32.7	disminuye
Apurímac	93,007	31,168	33.5	82,702	22,090	26.7	disminuye
Arequipa	42,320	19,785	46.8	38,656	15,494	40.1	disminuye
Ayacucho	77,304	10,714	13.9	76,749	7,246	9.4	disminuye
Cajamarca	54,610	24,408	44.7	53,116	20,437	38.5	disminuye
Cusco	132,780	62,235	46.9	119,841	45,109	37.6	disminuye
Huancavelica	49,826	4,207	8.4	50,484	3,402	6.7	disminuye
Huánuco	102,509	40,552	39.6	100,918	33,976	33.7	disminuye
Ica	44,922	24,716	55.0	43,801	23,146	52.8	disminuye
Junín	67,641	30,371	44.9	63,034	24,313	38.6	disminuye
La Libertad	50,415	7,618	15.1	47,205	4,574	9.7	disminuye
Lambayeque	108,703	40,462	37.2	96,428	30,442	31.6	disminuye
Lima (incluye Lima Metropolitana)	115,614	34,158	29.5	114,261	27,483	24.1	disminuye
Loreto	83,954	19,652	23.4	77,672	13,489	17.4	disminuye
Madre de Dios	419,944	37,775	9.0	414,212	26,417	6.4	disminuye
Moquegua	63,838	12,347	19.3	57,911	8,502	14.7	disminuye
Pasco	88,049	31,603	35.9	72,762	19,610	27.0	disminuye
Piura	7,778	1,577	20.3	7,790	988	12.7	disminuye
Puno	9,490	920	9.7	9,485	503	5.3	disminuye
San Martín	25,756	9,385	36.4	21,281	5,603	26.3	disminuye
Tacna	138,300	45,894	33.2	124,623	30,355	24.4	disminuye
Tumbes	103,635	32,611	31.5	96,516	25,202	26.1	disminuye
Ucayali	66,094	20,107	30.4	61,028	13,138	21.5	disminuye
Amazonas	18,536	1,325	7.1	17,852	739	4.1	disminuye
Ancash	14,426	2,327	16.1	13,216	1,186	9.0	disminuye
Apurímac	40,408	12,010	29.7	36,918	7,764	21.0	disminuye

Fuente: MINISTERIO DE EDUCACIÓN - Censos Nacionales de Talla en Escolares 1999 y 2005.

Tabla 4
Tasa de desnutrición crónica, según área de residencia (% respecto del total de niños menores de 5 años)

Área	Rural		Urbana		Total	
	Severa	Total	Severa	Total	Severa	Total
1991/92	23.4	53.4	7.7	25.9	13.7	36.5
1996	14.5	40.4	3.7	16.2	8.0	25.8
2000	13.7	40.2	2.7	13.4	7.7	25.4
2005	10.7	39.0	0.9	10.1	5.6	24.1

Fuente: INEI.- Encuesta Demográfica y de Salud Familiar, 1991/92, 1996, 2000 y 2005.

Tabla 5
Lactancia Materna, Alimentación Complementaria y Prevalencia de Anemia

	1996	2000	2004-2005
	%	%	%
Lactancia exclusiva en niños menores de 6 meses	53	67	64
Lactancia y alimentos complementarios en niños entre 6 y 9 meses		76	80
Prevalencia de anemia en niños menores de 5 años	57	50	46
Prevalencia de anemia en mujeres en edad fértil	36	32	29

Fuente: INEI.- Encuesta Demográfica y de Salud Familiar, 1996, 2000 y 2005.

Tabla 6
Incidencia de la Pobreza, según ámbitos geográficos, 2004-2006

Ámbitos geográficos	Tasa de Pobreza Extrema (Enero-Diciembre)				Tasa de Pobreza Global (Enero-Diciembre)			
	2004	2005	2006	Tendencia	2004	2005	2006	Tendencia
Total	17.1	17.4	16.1	Disminuye	48.6	48.7	44.5	Disminuye
Área de residencia								
Urbana	6.5	6.3	4.9	disminuye	37.1	36.8	31.2	disminuye
Rural	36.8	37.9	37.1	umenta	69.8	70.9	69.3	igual
Regiones naturales								
Costa	4.0	3.8	3.0	disminuye	35.1	34.2	28.7	disminuye
Sierra	33.2	34.1	33.4	igual	64.7	65.6	63.4	disminuye
Selva	25.0	25.5	21.6	disminuye	57.7	60.3	56.6	disminuye
Dominios								
Costa urbana	5.6	4.0	3.0	disminuye	37.1	32.2	29.9	disminuye
Costa rural	13.8	13.4	14.4	umenta	51.2	50.0	49.0	disminuye
Sierra urbana	13.6	11.6	10.3	disminuye	44.8	44.4	40.2	disminuye
Sierra rural	44.0	46.6	46.5	umenta	75.8	77.3	76.5	umenta
Selva urbana	18.7	22.5	18.1	igual	50.4	53.9	49.9	disminuye
Selva rural	30.4	28.0	24.6	disminuye	63.8	65.6	62.3	disminuye
Lima Metropolitana	1.3	2.0	0.9	disminuye	30.9	32.6	24.2	disminuye
Departamentos								
Amazonas	28.3	25.1	20.0	disminuye	65.1	68.6	59.1	disminuye
Áncash	23.3	25.0	20.8	disminuye	53.3	48.4	42.0	disminuye
Apurímac	28.0	34.7	39.7	umenta	65.2	73.5	74.8	umenta
Arequipa	6.5	3.8	3.4	disminuye	34.2	24.9	26.2	disminuye
Ayacucho	27.8	38.6	41.3	umenta	65.9	77.3	78.4	umenta
Cajamarca	29.5	30.8	29.0	igual	66.2	68.8	63.8	disminuye
Cusco	23.5	22.3	22.8	disminuye	53.1	55.6	49.9	disminuye
Huancavelica	64.6	76.2	72.3	umenta	84.8	90.3	88.7	umenta
Huánuco	48.8	44.5	48.6	igual	78.3	75.8	74.6	disminuye
Ica	1.7	1.0	1.3	disminuye	27.3	23.9	23.8	disminuye
Junín	16.5	18.7	16.5	disminuye	49.6	56.0	49.9	igual
La Libertad	18.6	14.8	18.2	disminuye	48.5	43.0	46.5	disminuye
Lambayeque	9.5	7.5	9.5	disminuye	43.6	44.0	41.1	disminuye
Lima 1/	2.5	2.5	1.4	disminuye	32.2	32.9	25.1	disminuye
Loreto	38.0	41.2	33.9	disminuye	66.9	71.5	66.3	igual
Madre de Dios	6.3	9.4	4.3	disminuye	27.1	30.8	21.8	disminuye
Moquegua	10.9	5.4	3.9	disminuye	38.7	30.3	27.3	disminuye
Pasco	28.5	32.0	31.0	umenta	65.7	72.9	71.2	umenta
Piura	17.0	19.4	13.1	disminuye	60.7	58.6	54.0	disminuye
Puno	43.8	44.1	41.6	disminuye	78.3	75.2	76.3	disminuye
San Martín	20.9	20.8	17.2	disminuye	51.9	54.1	54.3	umenta
Tacna	3.8	3.7	3.3	disminuye	24.7	30.3	19.8	disminuye
Tumbes	1.3	1.3	0.4	disminuye	24.2	16.2	15.8	disminuye
Ucayali	30.7	24.3	22.8	disminuye	56.3	53.1	54.0	disminuye

1/ Excluye Lima Metropolitana. Incluye la Provincia Constitucional del Callao.

Fuente: INEI.- Encuesta Nacional de Hogares Anual: 2004-2006.

Tabla 7
Brecha y Severidad de la Pobreza Total, 2004-2006

	Brecha			Severidad		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Ámbitos geográficos						
Total	16.2	16.6	15.1	7.4	7.6	7
Área de residencia						
Urbana	10.6	10.6	8.7	4.3	4.3	3.5
Rural	26.6	27.7	27	13.1	13.9	13.5
Regiones naturales						
Costa	9.2	9	7.2	3.5	3.4	2.6
Sierra	25.2	26.2	25.5	12.5	13.3	13
Selva	19.4	20.4	18.3	8.7	9.1	8
Dominios						
Costa urbana	10.1	8.4	7.8	4	3.1	2.9
Costa rural	15.5	14.7	14.4	6.6	5.9	6
Sierra urbana	15.4	15.1	13.5	7.2	6.8	6.2
Sierra rural	30.6	32.4	32.2	15.4	16.9	16.8
Selva urbana	16.5	18.2	16.3	7	8.1	7.2
Selva rural	21.9	22.2	20	10.1	10	8.7
Lima Metropolitana	7.5	8.4	5.5	2.6	3.1	1.8

Fuente: INEL- Encuesta Nacional de Hogares Anual: 2004-2006.

Tabla 8
Legislación vigente sobre los programas alimentarios

Código	Número	Publicación	Título
LEY	25113	25/10/1989	Exoneran a los Comedores Infantiles de Nuestra Señora de Monserrat de Lima, San Pedro de Huánuco y de la Beneficencia Pública de Huánuco del pago mensual de varios servicios públicos
LEY	25307	15/02/1991	Declaran de prioritario interés nacional la labor que realizan los Clubes de Madres, Comités de Vaso de Leche, Comedores Populares autogestionarios, cocinas...y demás organizaciones sociales de base, en lo referido al servicio de apoyo alimentario
DECRETO LEY	25517	29/05/1992	Autorizan transferencia de partidas en el presupuesto del Gobierno Central a favor del PRONAA.
DECRETO LEY	25584	29/06/1992	Autorizan al Ministerio de la Presidencia a contratar mediante concurso de precios por invitación, la ejecución de obras o adquisición de bienes y servicios relacionados con funciones que cumplen el FONAVI, INFES y PRONAA
LEY	26573	03/01/1996	Dictan normas aplicables a los Programas de Apoyo Alimentario y de Compensación Social
DECRETO LEY	841	25/08/1996	Disponen que programas de apoyo alimentario y compensación social definan sus requerimientos y coberturas de abastecimiento de productos alimenticios hasta el año 2000
LEY	26746	21/01/1997	Sustituyen artículo de la Ley N° 26573, referido a exoneraciones de programas sociales de emergencia
LEY	27060	08/02/1999	Ley que establece la adquisición directa de productos alimenticios del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria, a los productores locales.
LEY	27418	06/02/2001	Ley que modifica el artículo 2 de la Ley N° 27060
LEY	27470	03/06/2001	Ley que establece normas complementarias para la ejecución del Programa del Vaso de leche
LEY	27660	07/02/2002	Ley que declara de carácter prioritario el seguro integral de salud para las organizaciones de Base y Wawa wasis
LEY	27661	08/02/2002	Ley que propone incluir dentro de los alcances de la Ley N° 25113 al Centro de Educación ocupacional "Hogar granja de Monserrat" y al Instituto de Educación Superior parroquial "Nuestra señora de Monserrat"
LEY	27712	01/05/2002	Ley que modifica la Ley N° 27470
LEY	27748	31/05/2002	Modifica el artículo de la Ley N° 27418
LEY	27731	25/05/2002	Regula la participación de los Clubes de Madres y Comedores populares autogestionarios en los programas de apoyo alimentario.
LEY	27767	27/06/2002	Ley del Programa Nacional complementario de asistencia alimentaria (Extensión de la Ley N° 27060)
LEY	28540	10/06/2005	Ley que crea el registro unificado regional de beneficiarios de los programas sociales
DECRETO URGENCIA	009-06	20/06/2006	Dictan medidas relacionadas con la metodología de distribución del Vaso de Leche (Deroga a la Ley N° 26637 y al DU 069-96)

Tabla 9
Programas de Alimentación y Nutrición del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Humano

Programas y/o convenios	Cobertura
<i>Proyecto de Desayunos Escolares</i>	Ámbito: Nacional.
Se propone contribuir a mejorar el nivel nutricional de la población en edad escolar, prioritariamente en zonas con alta tasa de desnutrición infantil y situación de extrema pobreza, lo que conlleva a mejorar su capacidad de aprendizaje y asistencia a la escuela.	
<i>Proyecto de Almuerzos Escolares</i>	Ámbito: Nacional.
Tiene como objeto complementar la alimentación de la población escolar, prioritariamente en zonas con alta tasa de desnutrición infantil y situación de extrema pobreza, en la perspectiva de mejorar su capacidad de aprendizaje y asistencia a la escuela.	
<i>Programa de Comedores Infantiles</i>	Ámbito: Nacional.
Persigue contribuir con el estado nutricional de la población menor de 6 años de edad, mediante la asistencia alimentaria y actividades de motivación y capacitación a madres.	
<i>Programa de CEIs y PRONOELs</i>	Ámbito: Nacional.
Se propone la mejora del estado nutricional y prevenir retrasos en el crecimiento de la población infantil localizados en los distritos de extrema pobreza.	
<i>Atención a Comedores</i>	Ámbito: Nacional.
Tiene como objeto mejorar las condiciones de acceso a la alimentación de personas de bajos recursos, constituyéndose los comedores como agentes de cambio, con carácter comunitario, desempeño dinámico y desarrollo organizacional.	
<i>Alimentos por Trabajo</i>	Ámbito: Nacional.
Estimula el trabajo comunitario no remunerado de los miembros de las familias rurales por su participación en la ejecución de diversas obras.	
<i>Programa de Alimentación y Nutrición para Pacientes con Tuberculosis y sus Familias (PANTBC)</i>	Ámbito: Nacional
Se encuentra orientado a proporcionar recursos alimentarios al paciente ambulatorio con tuberculosis y dos de sus contactos cercanos.	
<i>Juntos: Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres</i>	Áncash, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Junín, La Libertad, Pasco, Piura, Puno. En proceso de incorporación en Amazonas, Loreto
<ul style="list-style-type: none"> • Es un Programa Social dirigido a la población de mayor vulnerabilidad, en situación de extrema pobreza, riesgo y exclusión, que promueve el ejercicio de sus derechos fundamentales a través de la articulación de la oferta de servicios en salud, nutrición, educación e identidad. Para lograr este objetivo JUNTOS entrega un incentivo monetario condicionado de libre uso para la representante (madre) de cada hogar beneficiario. • En la actualidad el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres JUNTOS viene cumpliendo sus objetivos en el marco del Plan Piloto de Acción 2005, llegando a 22 mil 550 familias de extrema pobreza. 	
<i>Programa de Alimentación y Nutrición a las Familias de Alto Riesgo (PANFAR)</i>	Amazonas, Arequipa, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Loreto, Moquegua, Cerro de Pasco, Piura, San Martín, Tacna, Tumbes, Ucayali.
Plantea la mejora del estado nutricional de los niños y niñas menores de 36 meses y de sus madres, identificadas en aquellas familias de zonas de extrema pobreza del país, con riesgo a sufrir desnutrición crónica.	
<i>Programa de Complementación Alimentaria para Grupos de Mayor Riesgo – PACFO</i>	Áncash, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Madre de Dios, Puno.
Se propone prevenir la desnutrición con el fin de evitar daños irreversibles en el crecimiento y desarrollo intelectual de los infantes comprendidos entre los 6 a 36 meses de edad, residentes en los departamentos de mayor pobreza.	
<i>Proyecto Asistencia Alimentaria a Niños Preescolares y de Educación Primaria en Areas Rurales - PER 4808</i>	Apurímac, Ayacucho, Huancavelica.
Tiene como objeto mejorar el nivel nutricional de la población en edad pre-escolar y escolar, prioritariamente en zonas con alta tasa de desnutrición y situación de extrema pobreza, conllevando a mejorar su capacidad de aprendizaje y asistencia a la escuela.	

<u>Hogares y Albergues</u>	Amazonas, Áncash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Junín, La Libertad, Lima, Madre de Dios, Moquegua, Piura, Puno, San Martín, Ucayali.
Brindan atención alimentaria a los niños y niñas y adolescentes alojados en hogares y albergues e instituciones benéficas.	
<u>Programa de Alimentación y Nutrición a Menores en Estado de Abandono y Riesgo Nutricional – PROMARN</u>	Arequipa, Cusco, Junín, Ica, Lima, Moquegua, San Martín, Pasco, Tacna, Ucayali.
Tiene como finalidad mejorar la dieta alimentaria (tipo almuerzo) del menor de 6 a 14 años de edad, entre niños/as y adolescentes que estudian y trabajan y se encuentran en situación de abandono, riesgo moral y de salud.	
<u>Subsidios a Comedores</u>	Lima y Callao.
Su objeto es complementar la dieta alimentaria de la población pobre de los comedores populares.	

Tabla 10
Principales Organizaciones, Proyectos e Instituciones del Estado que Abogan por el DA
en cada País

Nombre	Institución	Cargo
Melva Pazos H.	ITP/PRODUCE	Jefe Oficina de Cooperación Técnica
Gisella Cruzalegui R.	FONCODES/MIMDES	Directora Ejecutiva Procuencia Turín
Rocío Sifuentes V.	MINAG	Asesora Legal de la Dirección General de Info Agraria
Eduardo Elías Sipán A.	PRONAA	Gerente
Daniel Yon Wong	PRONAA	Especialista, Cooperación Técnica
Cecilia Leydy Serrano	PRONAA	Especialista, Cooperación Técnica
Ana M. Acevedo	FOVIDA/FIAN	Coord. Red FIAN
Antonio Ruiz Ballón	CAJ	Coord. Area Participativa Ciudadana
Florie Huck	CAJ	Investigadora
Milagro Núñez	CIAS-PCM	Asesora - Seguridad Alimentaria - Salud - Nutrición
Carmen Lora	MCLCP	Miembro del Equipo Nacional
Gustavo León	Ministerio de RREE	Dirección Diplomática Social
Carolina Garcés	Defensoría del Pueblo	Abogada comisionada
María Inés Sánchez-Griñán	CENAM	Directora Nacional
Mylene Huanqui	ADRA PERU	
Miguel Jugo / Francisco Soberón	APRODEH	
Carlos Rojas	CARE	
Jorge Prado	CCP	
Guillermo Rebosio	CEPES	
Vilma Rodríguez / T. Rivera	Chirpaq	
Mar Pérez	CNDDHH	
Efraín Gómez / L. Zúñiga	Conveagro	
Mariz Bozeta	F. COMEDORES	
Elena Villanueva	Flora Tristán	
Walter Borja	Foro Salud	
Esperanza C. Astro	IDEAS	
Fernando Alvarado		
Juan Vaccari	IDMA	
Delia Haustein	PRISMA	
Ymelda Montoro/D. Mallqui	RAAA	
Silvia Wu / P. Orrego	RAE	
Marcial Silva	Universidad de Agraria La Molina	
Enrique Vásquez		Universidad del Pacífico
Rosario Gómez		

Anexo 2: Propuesta de Ley sobre el Derecho a una Alimentación Adecuada

TÍTULO PRELIMINAR

Artículo I.- El derecho a una alimentación adecuada es inherente a la dignidad de la persona humana, y constituye la base de su desarrollo integral y de la igualdad de oportunidades.

Artículo II.- El derecho a una alimentación adecuada es indivisible e interdependiente del disfrute de los demás derechos humanos, y en especial de los derechos a la salud, a la educación, a la vivienda, a la identidad, al agua segura, al medio ambiente saludable, a la información, al trabajo y libre desarrollo y bienestar.

Artículo III.- La responsabilidad del ejercicio del derecho a una alimentación adecuada es compartida entre el individuo, la sociedad y el Estado.

Artículo IV.- El Estado respeta, protege y realiza el derecho a una alimentación adecuada sin discriminación alguna, y empleando el máximo posible de sus recursos.

Artículo V.- El Estado protege especialmente a los grupos de personas en situación de mayor vulnerabilidad frente al ejercicio de su derecho a una alimentación adecuada.

Artículo VI.- La seguridad alimentaria y nutricional es el resultado del pleno ejercicio del derecho a una alimentación adecuada.

Artículo VII.- Para la realización del derecho a una alimentación adecuada, el Estado actúa en todos los ámbitos de gobierno, bajo responsabilidad, de manera integral, multisectorial y coordinada con el fin de alcanzar la sostenibilidad de la seguridad alimentaria y nutricional para cada persona y familia.

Artículo VIII.- Las políticas del Estado dirigidas a la realización del derecho a una alimentación adecuada se desarrollan con respeto a la diversidad cultural del país.

Artículo IX.- El Estado garantiza la participación ciudadana en la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas de Estado a favor de la realización del derecho a una alimentación adecuada.

Artículo X.- El uso sostenible de los recursos naturales, por parte de todos los miembros de la sociedad y del Estado, es indispensable para asegurar el abastecimiento alimentario en el corto, mediano y largo plazo.

Artículo XI.- El Estado garantiza la transparencia y la rendición de cuentas en las políticas dirigidas a la realización del derecho a una alimentación adecuada.

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°.- Alcance de la Ley

La presente Ley tiene por finalidad establecer un marco para el ejercicio del derecho a una alimentación adecuada, como parte de los derechos fundamentales de la persona reconocidos en la Constitución Política y los tratados internacionales ratificados por el Perú.

Artículo 2°.- Concepto

El derecho a una alimentación adecuada es el derecho humano de las personas, ya sea solo o con otros, de tener acceso físico y económico en todo momento a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos con pertinencia cultural, de manera que puedan ser utilizados adecuadamente para satisfacer sus necesidades nutricionales, mantener una vida sana y lograr un desarrollo integral. Este derecho humano comprende la accesibilidad, disponibilidad, uso y estabilidad en el suministro de alimentos adecuados.

Artículo 3°.- Exigibilidad del derecho a una alimentación adecuada

La discriminación en el acceso a los alimentos, así como a los medios y derechos para obtenerlos, por motivos de etnia, color, sexo, idioma, edad, religión, opinión política o de otra índole, origen social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, con el fin o efecto de anular u obstaculizar la igualdad en el disfrute del derecho a una alimentación adecuada, constituye una violación de este derecho; lo que es exigible ante las instancias judiciales y administrativas, por las vías previstas en la legislación.

TITULO II : OBLIGACIONES Y RESPONSABILIDADES

Artículo 4°.- Del Estado

1. El Estado respetará el derecho a una alimentación adecuada y se abstendrá tomar medidas de ningún tipo que tengan como resultado impedir el libre ejercicio de este derecho.
2. El Estado protegerá el derecho a una alimentación adecuada mediante la adopción de medidas para que ninguna persona o empresa restrinja o impida el libre ejercicio de este derecho.
3. El Estado realizará progresivamente el derecho a una alimentación adecuada, favorecerá y creará condiciones para el progreso social y económico, y tomará medidas específicas inmediatas para:
 - a. Erradicar la desnutrición crónica, la anemia y otras enfermedades vinculadas a la malnutrición y a la inseguridad alimentaria y nutricional, en toda la población según ciclo de vida y en especial, durante la gestación y los dos primeros años de vida.
 - b. Promover una cultura alimentaria y nutricional que revalore los conocimientos locales y permita desarrollar buenas prácticas alimentarias y de higiene.
 - c. Mejorar la disponibilidad de alimentos preferentemente mediante el fomento de la competitividad y sostenibilidad de la oferta de alimentos de origen nacional, o importados. En este último caso, el Estado procurará mantener el equilibrio de la balanza comercial de alimentos y de ser necesario se acogerá a las salvaguardias específicas para la seguridad alimentaria nacional que se encuentren vigentes en los tratados de comercio internacional
 - d. Fortalecer el acceso económico a alimentos nutritivos, inocuos y en cantidad suficiente para las poblaciones en riesgo de padecer inseguridad alimentaria y nutricional.
 - e. Crear espacios propicios para el establecimiento de mercados locales y regionales de alimentos especialmente en las zonas urbanas y rurales pobres.
4. La asistencia alimentaria que brinda el Estado busca el logro de la seguridad alimentaria y nutricional, en la perspectiva del libre ejercicio del derecho a la alimentación. En esa medida, es temporal y se implementa de manera planificada, contando con objetivos, resultados esperados e indicadores que muestren objetivamente los avances anuales dirigidos al logro de la seguridad alimentaria y nutricional de la población objetivo.

5. Para el cumplimiento de sus obligaciones, el Estado aprobará una estrategia nacional que garantice la seguridad alimentaria y nutricional, sobre la base del derecho a una alimentación adecuada, y formulará las políticas correspondientes en los ámbitos nacional, regional y local.

Artículo 5°.- Situación de emergencia

En situaciones de emergencia y desastres que ponen en peligro el ejercicio del derecho a una alimentación adecuada, el Estado garantiza la provisión de ayuda directa de manera inmediata, adecuada y temporal a la población afectada.

Artículo 6°.- De la sociedad

El sector privado, los medios de comunicación, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos contribuyen a la promoción del ejercicio del derecho a una alimentación adecuada. El Estado orienta a la cooperación internacional para que apoye este ejercicio.

TÍTULO III

ARTICULACIÓN DE POLÍTICAS DEL ESTADO

Artículo 7°.- De la articulación en el ámbito nacional

La PCM, a través de la Comisión Interministerial de los Asuntos Sociales - CIAS, está encargada de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Para el desarrollo de esta Política, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Producción se integrarán a la CIAS, la que en esta materia tendrá las siguientes funciones:

- a. Formular, actualizar y aprobar una Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria (ENSA). La formulación y actualización de la ENSA se llevará a cabo de manera concertada y participativa con los gobiernos regionales, locales y la sociedad civil, con quienes se fijarán las metas, los objetivos y los indicadores correspondientes; y tomará en consideración los determinantes y factores multidimensionales que limitan el derecho a una alimentación adecuada.
- b. Determinar las prioridades y lineamientos de política en materia de seguridad alimentaria, en el marco de la ENSA.
- c. Establecer los programas, proyectos las acciones sectoriales que deberán ser incorporadas en los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales, Planes Estratégicos Institucionales y en los respectivos presupuestos de los ministerios que integran la CIAS.
- d. Coordinar y articular los programas, proyectos y acciones de las instituciones del Gobierno Nacional, y promover los mecanismos y medidas que aseguren la debida coordinación y complementariedad entre los sectores.
- e. Reforzar las capacidades de los funcionarios en los ámbitos sectorial, regional y local, dotándolos de los instrumentos necesarios para gestionar de manera eficiente las obligaciones de Estado correspondientes al ejercicio del derecho a una alimentación adecuada.
- f. Fomentar la participación de la sociedad civil para la formulación, actualización, implementación y seguimiento de la ENSA.
- g. Promover en la población el conocimiento de los objetivos y metas de la ENSA, bajo el enfoque del derecho a una alimentación adecuada, y asegurar en el Portal de Transparencia una información actualizada sobre la ejecución de la ENSA.
- h. Instalar e implementar un sistema de monitoreo y evaluación del cumplimiento de las metas y los objetivos de la ENSA. Este sistema comprenderá una evaluación del des-

empeño de los sectores y de los gobiernos regionales y locales, a partir de las prioridades establecidas por la CIAS.

Artículo 8°.- Del órgano técnico especializado

1. La Secretaría Técnica de la CIAS conformará y presidirá un grupo técnico multisectorial para la seguridad alimentaria, que será integrado por: (i) los responsables del sector público vinculados a la seguridad alimentaria y nutricional; (ii) miembros del sector privado y de la sociedad civil que representarán al menos 40 % del grupo técnico y que contarán, cada uno, con los conocimientos técnicos idóneos y objetivamente verificables; (iii) un representante de los gobiernos regionales; y (iv) el Presidente de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza

2. El grupo técnico tendrá las siguientes funciones:

- a. Asesorar y generar propuestas de política y de estrategia nacionales en materia de seguridad alimentaria para la CIAS.
- b. Prestar apoyo técnico a los sectores y a los ámbitos de gobierno para la formulación, implementación y supervisión de políticas y estrategias de seguridad alimentaria.
- c. Convocar al menos cada cuatro años una Audiencia Pública Nacional para la Seguridad Alimentaria en el que el Estado presentará los avances, logros y dificultades en el cumplimiento de la ENSA. El órgano técnico deberá tomar en cuenta las propuestas sobre las prioridades y los lineamientos de la Política de Seguridad Alimentaria que el sector privado, la sociedad civil y la ciudadanía presentaran durante esta Audiencia Pública.

Artículo 9°.- De la articulación en el ámbito regional

1. Para el desarrollo de la Política Regional de Seguridad Alimentaria, la Presidencia Regional tendrá las siguientes funciones:

- a. Formular y actualizar una ERSAs, en armonía con las prioridades y lineamientos de la ENSA. La formulación y actualización de la ERSAs se realizará de manera concertada y participativa con los gobiernos locales y la sociedad civil, con quienes se fijarán las metas, los objetivos y los indicadores de desempeño correspondientes.
- b. Insertar las metas, los objetivos y los indicadores de la ERSAs dentro de los Planes Regionales de Desarrollo Concertado, los cuales deberán ser consistentes con sus Presupuestos.
- c. Articular y dirigir la ejecución de todos los programas, proyectos y acciones en el marco de la ERSAs.
- d. Promover en la población el conocimiento de los objetivos y metas de la ERSAs, bajo el enfoque del derecho a una alimentación adecuada y asegurar en el Portal de Transparencia de la Región una información actualizada sobre la ejecución de la ERSAs.
- e. Reforzar las capacidades de los gobiernos locales para la formulación e implementación de políticas de seguridad alimentaria.
- f. Coordinar los esfuerzos de los gobiernos locales para el cumplimiento de la ERSAs.
- g. Fomentar la participación de la sociedad civil en los Consejos de Coordinación Regional, Provincial y Local para la difusión de información y la ejecución de acciones a favor de la seguridad alimentaria.
- h. Supervisar el cumplimiento de la ERSAs, sobre la base de los objetivos y metas establecidos.

2. El Consejo Regional aprobará la respectiva Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria y fiscalizará su ejecución.

3. La Presidencia Regional creará y presidirá un Consejo Regional de Seguridad Alimentaria que será integrado por representantes del sector público, privado y de la sociedad civil y que tendrá las siguientes funciones:

- a. Proponer a la Presidencia Regional estrategias y políticas regionales de seguridad alimentaria.
- b. Asesorar la Presidencia Regional en la ejecución y la supervisión de la ERSA
- c. Responsabilizarse por el cumplimiento del derecho a la alimentación de todos los ciudadanos bajo su jurisdicción
- d. Elaborar un informe anual al CIAS-PCM sobre la situación de la seguridad alimentaria y nutricional así como del cumplimiento del derecho a la alimentación de la región.

Artículo 10°.- De la articulación en el ámbito municipal

1. Para el desarrollo de la Política Local de Seguridad Alimentaria, la Alcaldía, atendiendo al ordenamiento jurídico municipal, tendrá las siguientes funciones:

- a. Formular una política de seguridad alimentaria, en armonía con las Estrategias y Políticas nacionales y regionales, y de manera concertada y participativa con la sociedad civil, con quienes se fijarán las metas, los objetivos y los indicadores de desempeño correspondientes. Las metas, los objetivos e indicadores serán incorporados al Plan Local de Desarrollo Concertado.
- b. Ejecutar los proyectos, programas y acciones dirigidos a promover la seguridad alimentaria, en el marco de la política de seguridad alimentaria.
- c. Promover el conocimiento de los objetivos y metas de la política de seguridad alimentaria así como los de la ERSA, bajo el enfoque del derecho a una alimentación adecuada y asegurar en el Portal de Transparencia de la municipalidad una información actualizada sobre la ejecución de la política local de seguridad alimentaria.
- d. Fomentar la participación ciudadana en los Consejos de Coordinación Local y Provincial y en la Junta de Delegados Vecinales Comunes, para la difusión de información y la ejecución de acciones a favor del derecho a una alimentación adecuada.
- e. Crear espacios de concertación y diálogo para la promoción e implementación de la política de seguridad alimentaria.
- f. Supervisar la ejecución de la Política Local de Seguridad Alimentaria.
- g. Informar al gobierno regional acerca de la situación de la seguridad alimentaria así como del ejercicio del derecho a la alimentación por los ciudadanos y ciudadanas del Distrito

2. El Consejo Municipal impulsará la inserción de políticas de Seguridad Alimentaria dentro del Plan de Desarrollo Concertado Local y fiscalizará su ejecución.

3. Las organizaciones de la sociedad civil vigilarán el cumplimiento del derecho a la alimentación y las políticas de seguridad alimentaria.

Artículo 11°.- Del presupuesto por resultado

La Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Economía y Finanzas orientarán en materia de seguridad alimentaria la inversión y el gasto hacia las prioridades establecidas en todos los ámbitos de gobierno, bajo la metodología de presupuesto por resultados.

TÍTULO III

SISTEMA DE INFORMACIÓN, CONTROL Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Artículo 12°.- Del sistema de Información

La PCM diseñará e implementará, como parte del sistema de monitoreo y seguimiento de la ENSA, un sistema de información integral sobre la seguridad alimentaria en los ámbitos nacional, regional y local, en coordinación con los gobiernos regionales y locales.

Artículo 13°.- De la presentación de informes de avances

1. Los Ministerios, que conforman la CIAS, presentarán semestralmente a la Presidencia del Consejo de Ministros el informe de avances en el cumplimiento de las metas y objetivos de la Seguridad Alimentaria.
2. La Presidencia del Consejo de Ministros presentará anualmente al Congreso de la República un informe sobre los avances en materia de respecto, protección y realización del derecho humano a una alimentación adecuada, de acuerdo a las metas definidas en la ENSA y las prioridades establecidas por la CIAS.

Artículo 14°.- Del control y de la fiscalización

1. La Contraloría de la República auditará el uso de los recursos en materia de seguridad alimentaria a fin de asegurar su eficiencia.
2. La Defensoría del Pueblo velará por el respeto, la protección y la realización del derecho a una alimentación adecuada y presentará los avances de su cumplimiento en su informe anual al Congreso de la República.
3. Las organizaciones de la sociedad civil peruana y los ciudadanos en general tienen la facultad de vigilar el cumplimiento de las Políticas de Seguridad Alimentaria y a su vez informar a las autoridades competentes acerca de hechos o casos que demuestren la violación del derecho a una alimentación adecuada.

TÍTULO VI

INCENTIVOS Y SANCCIONES

Artículo 15°.- Sistema de incentivos

La Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la CIAS, y el Ministerio de Economía y Finanzas establecerán un sistema de incentivos para que los gobiernos locales y regionales implementen acciones y orienten recursos para la implementación del derecho a una alimentación adecuada.

Artículo 16°.- Sanciones

Los funcionarios de dependencias públicas del Gobierno Nacional y de los gobiernos regionales y locales que impidan el ejercicio del derecho a una alimentación adecuada serán sancionados de acuerdo a lo establecido en la Ley Marco del Empleo Público, Ley N° 28175.

Las instituciones privadas o empresas que violen el derecho a la alimentación se les aplicará el código penal vigente.

Habría que consultar a un abogado sobre este punto no se si entra la fiscalía en prevención del delito o existe penalidad expresa en el código penal cuando se violan los derechos humanos?

DISPOSICIONES TRANSITORIAS, COMPLEMENTARIAS Y FINALES

Primera.- Se reconoce como Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria vigente hasta el 2015, aquella aprobada mediante el Decreto Supremo 066-2004-PCM.

Segunda.- El reglamento del órgano técnico para la seguridad alimentaria de la Secretaría Técnica de la CIAS, al que se refiere el Artículo 8° de la presente Ley, será promulgado por el Poder Ejecutivo en un plazo no mayor a 60 días contados a partir de la aprobación de la presente Ley.

Tercera.- El reglamento del sistema de incentivos al que se refiere el Artículo 12° de la presente Ley, será promulgado por el Poder Ejecutivo en un plazo no mayor a 60 días contados a partir de la aprobación de la presente Ley.

Cuarto.- El reglamento sistema de monitoreo y evaluación así como el sistema de información al que se refieren los Artículos 7° y 10°, serán promulgados por el Poder Ejecutivo en un plazo no mayor a 60 días contados a partir de la aprobación de la presente Ley.

Bibliografía

APRODEH (2005). Informe Anual 2005. Situación de los DESC.

APRODEH/CEDAL (2006). Informe sobre la Situación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Perú.

Debate Defensorial No 6, 205.

Debate Defensorial No 120. Atención de Salud para los más pobres: El Seguro Integral de Salud. Lima, mayo 2007.

Eduardo Luna Cervantes (Comisionado de la Defensoría Adjunta en Asuntos Constitucionales). La Defensoría del Pueblo y la protección de los derechos económicos, sociales y culturales. Manuscrito. Fecha?

Francke, Pedro (2007). *“Pasando revista a las políticas actual”*. En : Coyuntura, págs 10-12. Lima, CISEPA.

APRODEH/CEDAL/ Coordinadora Nacional de Derechos Humanos/Capítulo Peruano de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. (2007) Informe sobre la situación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Perú. Lima: Squema.

Comisión Andina de Juristas (2007). Diagnóstico sobre el Derecho a la Alimentación en la Legislación Peruana. Doc. interno de trabajo

Ministerio de Justicia; Consejo Nacional de Derechos Humanos (2005). Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010. Diario El Peruano, Separata Especial.

Presidencia de Consejo de Ministros- PCM / Comisión Intersectorial de Asuntos Sociales – CIAS Secretaría Técnica. (2007). CRECER. Estrategia de intervención articulada de nutrición infantil. Documento Preliminar. Lima, Julio 2007.

GÓMEZ, Rosario; LA SERNA, Karlos

2005 Gestión pública y seguridad alimentaria en el Perú. En: SALCEDO, Salomón (Ed.). Políticas de seguridad alimentaria en los países de la Comunidad Andina. Santiago: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Páginas 112-153.

GÓMEZ, Rosario; LA SERNA, Karlos; SÁNCHEZ, María Inés

2004 Propuesta de estrategia e instrumentos para mejorar la seguridad alimentaria en el Perú. Lima: FAO – Secretaría General de la Comunidad Andina, octubre.

MARTÍNEZ, Rodrigo (Coordinador)

2005 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.

Ministerio de Agricultura – MINAG

2002 Informe Nacional Seguridad Alimentaria: Perú. Lima: Dirección General de Información Agraria del MINAG, octubre.

RÍOS, Mario

2004 Estrategia nacional de seguridad alimentaria Perú 2004-2015. Lima: Presentación de diapositivas del Viceministro de Desarrollo Social del MIMDES ante el Taller de Conclusión del Proyecto FAO TCP/RLA/2909 “Estrategias e Instrumentos para Mejorar la Seguridad Alimentaria en la Región Andina”. 11-12 de octubre.

María Inés Sánchez-Griñán

Hacia una política nutricional en el Perú. Economía y Sociedad 49, CIES, julio 2003.

Dra. Milagro Núñez Rivera

Nuestro desafío: Alcanzar la Seguridad Alimentaria y nutrición. “Incluyendo los Lineamientos de la ENSA 2004- 2015” en las ERSA, los Planes Sectoriales, los Planes Concertados de Desarrollo y Presupuestos Participativos. Presidencia del Consejo de Ministros, Enero del 2007

INEI

Informe Técnico. Medición de la pobreza 2004, 2005 y 2006. Lima 2007.

Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza

Futuro sin pobreza: balance de la lucha contra la pobreza y propuestas. -- Lima:, 2007. 376 pp. [Sección 2. El papel de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza](#)

APRODEH/CEDAL/Coordinadora Nacional de Derechos Humanos/Capítulo Peruano de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.

Informe 2006 sobre la situación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Perú. Lima, 2007.

Comisión Andina de Juristas

Diagnóstico sobre el Derecho a la Alimentación en la Legislación Peruana. Doc. interno de trabajo. Lima, 2007.

Ministerio de Justicia; Consejo Nacional de Derechos Humanos

Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010. Diario El Peruano, Separata Especial. 2005.

Presidencia de Consejo de Ministros- PCM / Comisión Intersectorial de Asuntos Sociales – CIAS Secretaría Técnica.

CRECER. Estrategia de intervención articulada de nutrición infantil. Documento Preliminar. Lima, Julio 2007.

Instituto Nacional de Salud - Centro Nacional de Alimentación y Nutrición
Sistema de seguimiento del buen crecimiento infantil
en el marco de la gestión por resultados. Marzo 2007

Ministerio de Agricultura

Oficina General de Planificación Agraria- Oficina de Estrategia y Políticas

Seguimiento De La Aplicación Del Plan De Acción De La Cumbre Mundial Sobre La Alimentación: Peru Informe Nacional. Marzo del 2006

INS-CENAM

Dirección Ejecutiva de Vigilancia Alimentaria y Nutricional

Documento de Trabajo. Informe Final. Monitoreo Nacional De Indicadores Nutricionales 2004

Acuerdo Nacional

Acuerdo Nacional: Informe sobre las políticas de Estado (julio 2002 - julio 2006)

Iniciativa contra la Desnutrición Infantil,

Nota Informativa 1. Junio de 2007

INS – CENAM

Reunion Tecnica en Alimentacion Y Nutricion – Power Point.

Centro Nacional de Alimentacion y Nutricion, enero 2007

Ministerio de Economía y Finanzas

Presupuesto por Resultados - Medición de resultados: fase 1.

Power Point. Lima, 2007.

Comisión Interministerial De Asuntos Sociales - CIAS

Secretaría Técnica PCM

CRECER “estrategia de intervencion Articulada de nutricion Infantil”

Documento Preliminar. JULIO 2007

JUNTOS – Programa Nacional de Apoyo Directo a los mas Pobres

Plan de Estrategia e Implementación 2006. S/f. Doc PDF.

Centro Nacional de Alimentacion y Nutricion - CENAM

Direccion Ejecutiva De Vigilancia Alimentario Nutricional Cartografia y la Inseguridad Alimentaria. Power Point.

Programa Mundial de Alimentos

Memoria Anual 2006 Perú. Lima 2007.

MINSA

Indicadores Básicos de Salud 2006 / Indicadores Básicos Nacionales – 2006. PDF, s/f.