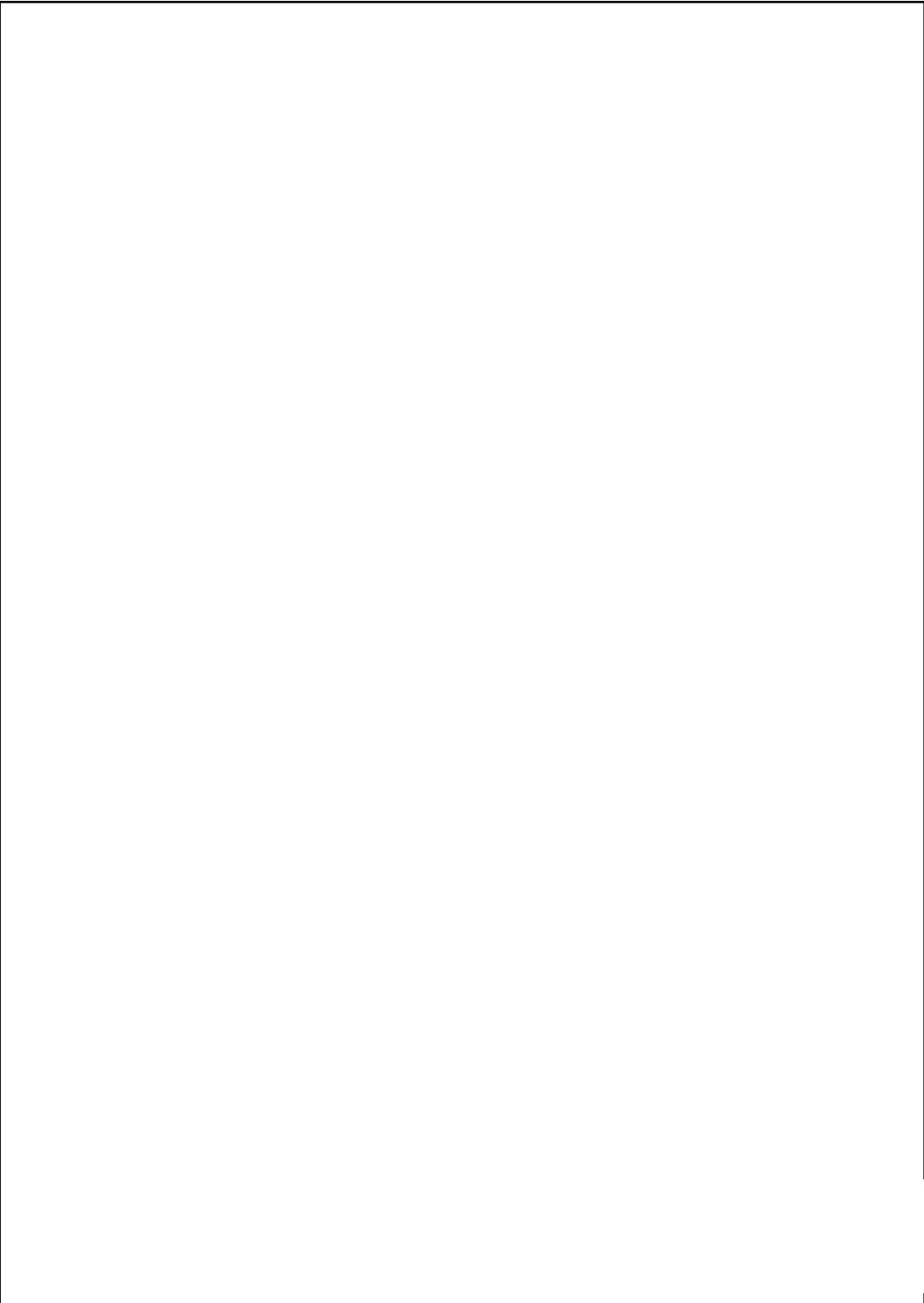


---

INGRESO CAMPESINO Y COMPRAS  
ESTATALES DE ALIMENTOS EN EL PERÚ

---



---

INGRESO CAMPESINO Y  
COMPRAS ESTATALES DE ALIMENTOS  
EN EL PERÚ

---

*Guillermo Rebosio Arana  
Enrique Rodríguez Doig*



consorcio de investigación  
económica y social



Edición: Lima, julio del 2001

Impreso en el Perú/Printed in Peru

© Consorcio de Investigación Económica y Social / Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP)

Cuidado de edición: Lilliana Peñaherrera

Arte de carátula: Elena González

Hecho el depósito legal No. 1501222001-2206

Diagramación e impresión: ATENEA Impresores-Editores S.R.L.

ISBN 9972-804-14-3

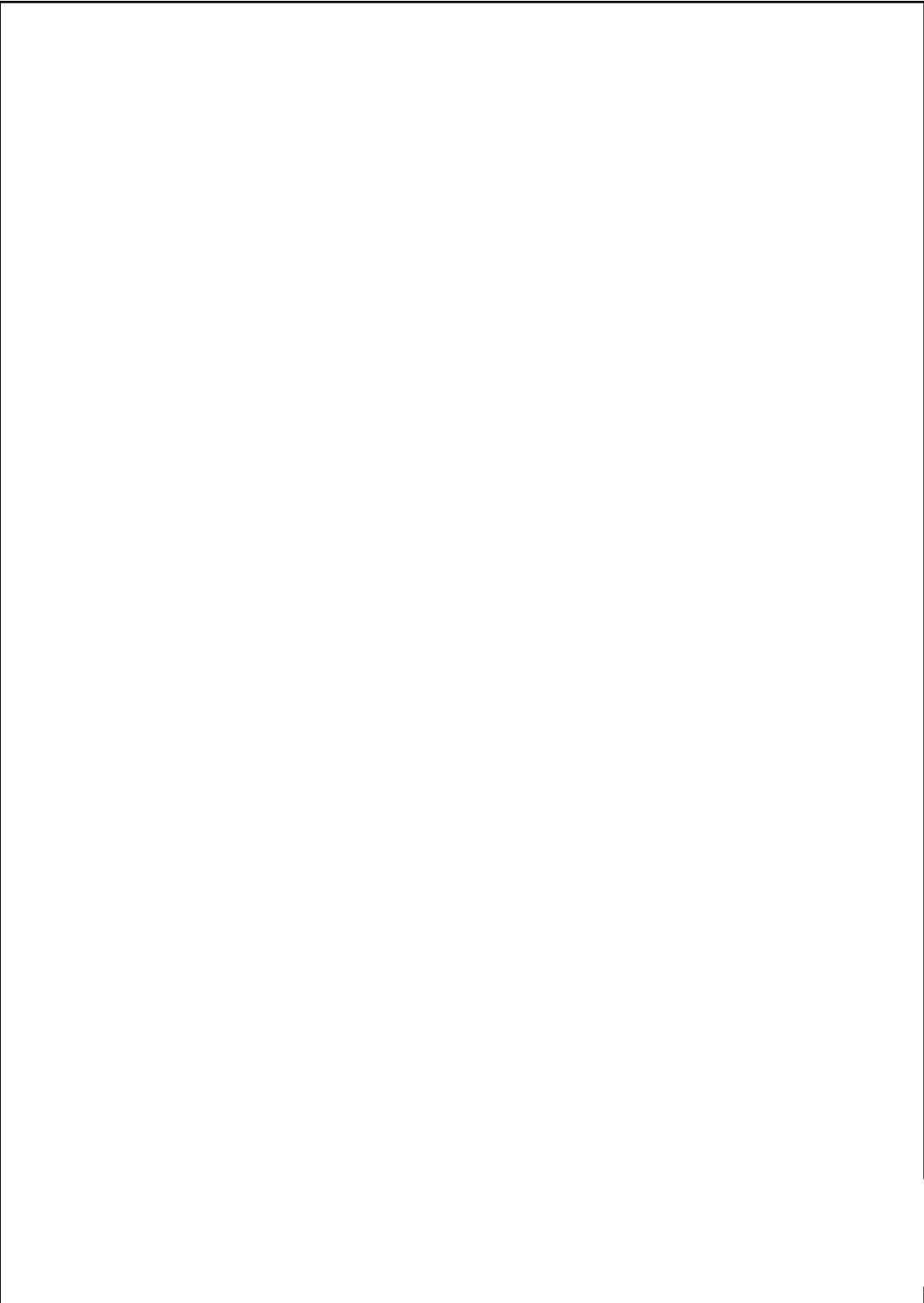
El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) está conformado por más de veinticinco instituciones de investigación y/o docencia, y cuenta con el auspicio del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) y otras fuentes de cooperación.

El CIES y el CEDEP no comparten necesariamente las opiniones vertidas en el presente libro, que son responsabilidad exclusiva de sus autores.

# CONTENIDO

---

INTRODUCCIÓN .....	9
I. PROGRAMAS DE APOYO ALIMENTARIO: UNA ESTRATEGIA EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA	
1. LA POBREZA EN EL PERÚ .....	13
2. PROGRAMAS SOCIALES Y APOYO ALIMENTARIO .....	21
2.1 Lineamientos de la política social en los noventa .....	21
2.2 Algunos indicadores básicos .....	28
2.3 Puntos críticos en su gestión: focalización y uso político .....	36
2.4 Aspectos relevantes para un programa de compras locales .....	41
3. ROL DEL PRONAA EN LA POLÍTICA SOCIAL .....	43
3.1 Principales líneas de acción .....	47
3.2 Características de las canastas alimentarias de PRONAA .....	49
3.3 Obstáculos para una gestión óptima .....	58
3.4 Aspectos relevantes para un programa de compras locales .....	63
II. COMPRAS DE ALIMENTOS REALIZADAS POR PRONAA (1992-2000)	
4. CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS DE COMPRA .....	67
4.1 Abastecimiento de alimentos .....	68
4.2 Evaluación de los programas de compras locales .....	80
4.3 Opciones para el abastecimiento de programas de apoyo alimentario .....	93
5. IMPACTO DE LAS COMPRAS LOCALES SOBRE EL INGRESO AGRÍCOLA CAMPESINO .....	95
5.1 El caso de Ica .....	95
5.2 El caso de Ayacucho .....	100
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	107
BIBLIOGRAFÍA .....	113
ANEXOS	
1. Marco Metodológico .....	121
2. Formato de la Encuesta .....	127
3. Normas Legales .....	133
4. Estadísticas .....	141



## INTRODUCCIÓN

---

La magnitud de la pobreza en el Perú y los escasos recursos con que se cuenta para combatirla obligan a ejecutar una política que, al tiempo que alivia sus consecuencias más notorias, crea condiciones para que quienes la sufren superen por sí mismas esta situación.

Los programas de compras de alimentos locales para el apoyo alimentario se enmarcan en esta estrategia, enfrentando el desafío de obtener una mejora sostenible del nivel de vida de los productores agrarios <sup>1/</sup> sin afectar negativamente el logro del objetivo principal de los programas sociales, que es lograr la satisfacción de las necesidades nutricionales <sup>2/</sup> de millones de personas que forman parte de los grupos en riesgo.

Durante la década de los noventa, como consecuencia de la prolongada crisis económica y social que experimentó nuestro país, la mitad de la población se encontró en situación de pobreza, lo que significó, para el Estado, asumir la difícil responsabilidad de ejecutar acciones que contribuyeran a garantizar la cohesión de la sociedad y la continuidad del programa económico. Ello implicó el diseño e implementación de una gigantesca red de programas sociales que intentaron atacar las consecuencias de la pobreza en las áreas de alimentación, salud y educación. El gasto social, de esta manera, se convirtió en un componente importantísimo del presupuesto público, alcanzando niveles jamás observados en el pasado.

Por otro lado, el brusco viraje de las políticas públicas, pasándose de un marcado intervencionismo a un replanteamiento aparentemente radical del rol del Estado en la economía, significó que, luego de varias décadas de intentos por regular los mercados

<sup>1/</sup> En el marco de este proyecto, cuando se habla de "ingreso campesino", nos referimos al ingreso proveniente de actividades agrarias o actividades directamente vinculadas a esta línea (procesamiento primario de la producción, por ejemplo).

<sup>2/</sup> Debe precisarse que el Proyecto de Investigación no intenta comparar la eficiencia del gasto entre los distintos programas de apoyo alimentario que ejecuta el Estado (PRONAA, FONCODES, municipios, etc.), sino que concentra su atención en las diversas opciones de abastecimiento con que cuenta PRONAA, intentando comprobar si las compras locales de alimentos constituyen la mejor alternativa para esta institución o si, por el contrario, existen otras más convenientes, que permitirían apoyar con alimentos a un mayor número de beneficiarios.

agrarios, se desactivaron la mayoría de mecanismos que permitían “proteger” a los agricultores nacionales: compras estatales, precios de garantía, tasas de interés preferenciales, fertilizantes subsidiados, entre otros. El tránsito hacia una economía de mercado no fue fácil, especialmente para una agricultura con graves problemas estructurales derivados tanto de las particulares condiciones que genera una geografía difícil de dominar, como de las profundas desigualdades sociales y culturales que se observan en el campesinado peruano, donde grandes masas de poblaciones pugnan desesperadamente por subsistir o migran hacia las grandes ciudades.

Se fue así configurando un panorama social donde se nota claramente que los mayores niveles de pobreza extrema se registran en el ámbito rural, precisamente donde la agricultura es la principal actividad económica, generadora de empleo e ingresos para cientos de miles de minifundistas y pequeños agricultores. En ese contexto, la preocupación por superar el tradicional esquema asistencialista de los programas sociales se complementó con un enfoque de Seguridad Alimentaria cuya estrategia propugnaba el uso preferente de alimentos nacionales en los programas de apoyo alimentario.

Los objetivos de dicha estrategia eran evidentes. En primer lugar, se evitó promover patrones de consumo que no correspondieran a la potencialidad productiva local, como ocurría con los programas que utilizaban indiscriminadamente alimentos importados donados y que terminaban generando una demanda local de productos que no se podían producir eficientemente en el país. En segundo lugar, teniendo en cuenta los importantes montos con que contaban estos programas, se consideró que estos recursos debían convertirse en una demanda adicional de alimentos locales, proporcionando ingresos que contribuyeran a superar su situación de pobreza.

Los programas de compras locales no son algo nuevo. Basta recordar el rol decisivo que jugaron las empresas estatales en la comercialización de diversos productos agrarios hasta fines de los ochenta. Lo que sí constituyó una innovación fue su articulación a los masivos programas de apoyo alimentario, donde instituciones como el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) compran alimentos para luego donarlos.

Si tomamos en cuenta que los recursos disponibles son escasos, surge la necesidad de operar estos programas con la máxima eficiencia posible, respetando rigurosamente sus verdaderos objetivos y estando atentos al hecho de que los intereses de los beneficiarios <sup>3/</sup> del apoyo alimentario eventualmente pueden contraponerse a los de los pequeños agricultores que intentan abastecerlos.

<sup>3/</sup> Es necesario distinguir entre “beneficiario de los programas de apoyo alimentario” y “proveedor”, entendiéndose que el primero es aquella persona en extrema pobreza que recibe donaciones de alimentos, mientras que el segundo es el agricultor que vende productos a PRONAA. La “pérdida en términos nutricionales”, en este sentido, se refiere a la menor cantidad de alimentos que obtiene PRONAA al comprarlos a un precio mayor que el del mercado, con el propósito de mejorar los ingresos del pequeño productor.

La pregunta es ¿cómo articular eficientemente los intereses de beneficiarios y proveedores? Para comprender la problemática que enfrentan estos programas se requiere tanto una minuciosa revisión de las características de la pobreza como la identificación de las limitaciones que representan las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales en que se desarrollan estos programas.

Respondiendo a esta preocupación, el objetivo general de la presente investigación es evaluar el impacto de los programas estatales de compra de alimentos sobre los ingresos de los pequeños productores agrarios que son proveedores de los mismos, a fin de determinar no sólo la conveniencia de proseguir o ampliar dichos programas como instrumento de lucha contra la pobreza, sino también verificar si los beneficios logrados –dada la limitación presupuestal- son superiores a la virtual disminución de la cantidad y calidad de nutrientes que reciben los beneficiarios de los programas alimentarios.

Para lograr los objetivos expuestos fue necesario analizar los programas de compras locales, intentando medir el impacto directo que éstos tienen sobre los ingresos agrícolas de los pequeños productores agrarios –generado por la venta de parte de su producción (fresca o procesada) a PRONAA– así como identificar otros efectos indirectos de dichos programas sobre aspectos vinculados a la actividad agraria, tales como volumen de producción, calidad, organización y procesamiento.

Esto requirió ubicar al objeto principal del análisis (los programas de compras locales) en su contexto institucional, legal, económico y social, entendiendo que éste determina una serie de condiciones y necesidades a las cuales deben responder las compras locales realizadas por las instituciones responsables de proporcionar apoyo alimentario a la población en extrema pobreza. Para hacerlo se revisaron estudios e investigaciones recientes que se complementaron con una evaluación detallada de los fines, funciones, organización y principales líneas de acción de PRONAA. Es necesario precisar que los conceptos y cifras que se recogen en este trabajo están exclusivamente enfocados en los aspectos relevantes para el análisis de los programas de compras locales. Cabe mencionar que para la ejecución del presente proyecto, pese a las solicitudes del equipo investigador, no se contó con el apoyo de funcionarios del PRONAA, quienes consideraron que no era conveniente u oportuno proporcionar información detallada sobre sus programas de compras, lo que hubiera podido enriquecer el análisis y los resultados del estudio.

Se procedió también a describir y analizar las características principales de los programas de compra, identificando los puntos críticos de dichos programas y estimando el impacto que éstos tienen sobre los ingresos de los productores agrarios que venden su producción a PRONAA. Un componente muy importante en esta parte de la investigación fue la sistematización de los resultados de una encuesta a pequeños productores agrarios, que fue complementada con talleres que buscaban cuantificar

el impacto de la participación en los programas de PRONAA sobre los ingresos campesinos. Esta parte de la investigación se realizó en dos ámbitos (Ica y Ayacucho), seleccionados según criterios expuestos en el Marco Metodológico (ver Anexo 1).

Las conclusiones y recomendaciones de esta investigación buscan lograr una gestión más eficiente de los programas de compras locales, conciliando –en la medida de lo posible– los intereses de la población beneficiaria de las donaciones con las necesidades de los productores agrarios locales, y proponiendo políticas destinadas a lograr un uso más eficaz de los recursos públicos destinados a enfrentar la problemática nutricional de los sectores atendidos por el Estado.

Cabe precisar, finalmente, que el trabajo que aquí presentamos fue desarrollado gracias al apoyo del Consorcio de investigación Económica y Social- CIES, otorgado en el marco de su Concurso de Investigación 1999 en la categoría Proyectos Medianos. Como es costumbre, los juicios y opiniones aquí vertidas son de exclusiva responsabilidad de los autores.

# I. PROGRAMAS DE APOYO ALIMENTARIO:

---

## UNA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

### 1. La Pobreza en el Perú

A partir de 1990, el Perú inicia un proceso de ajuste macroeconómico y reformas estructurales que tenía como objetivo sentar las bases para lograr un crecimiento económico sostenido, superando la situación de crisis económica, política y social que se venía agravando desde la década del setenta.

Dicho proceso implicó un fuerte impacto sobre las condiciones de vida de la población, que ya había visto cómo su nivel de vida se deterioró significativamente en el período 1988-1991. Si bien la crisis se había agudizado a partir de 1988, cuando los desequilibrios macroeconómicos se hicieron inmanejables, la súbita eliminación de controles de precios y subsidios, a pesar de su ineficacia, llevó a que el nivel de pobreza se elevara a niveles que superaron lo registrado en el pasado.

Partiendo de un enfoque que considera que el crecimiento económico constituye el cimiento de cualquier estrategia de mejoramiento sostenido del nivel de vida de la población, se reconoció, sin embargo, que los efectos de este crecimiento no eran inmediatamente percibidos por importantes segmentos de la población. Esto se debía a factores que iban desde la distribución del ingreso <sup>4/</sup> –que mantenía o aumentaba la participación de los segmentos más altos en el ingreso nacional – hasta la existencia de condiciones relacionadas con la “pobreza de capacidades” de importantes sectores, condiciones que los excluía y no les permitía participar en los procesos de crecimiento de la economía nacional.

Un importante factor en el mantenimiento de esta inequidad se relaciona con los niveles educativos, ya que, según el BID (1998), *“una educación profundamente estratificada ... reproduce, en lugar de ayudar a corregir, las desigualdades del ingreso”*.

<sup>4/</sup> No existe unanimidad al respecto, algunos sostienen que *“el problema del Perú no es uno de mala distribución del ingreso, sino de bajos ingresos en todos sus estratos, por lo que el reto es elevar la productividad e ingresos de todos los peruanos”*, como lo hace Apoyo (2000). Conviene mencionar que, según el BID (1998), el Perú registra un coeficiente de Gini equivalente al 0.46, inferior al promedio latinoamericano de 0.52.

Pero, como es comprensible, el progreso en este campo (u otros relacionados con la “pobreza de capacidades”) es un proceso donde los resultados se observarán en el mediano o largo plazo.

La lentitud en el proceso de recuperación del nivel de vida hizo necesaria la ejecución de programas sociales que, en primer lugar, neutralizaran los efectos iniciales negativos del ajuste y reformas, y que, en segundo lugar, garantizaran que los sectores mas afectados pudieran cubrir sus necesidades básicas en espera que los beneficios del crecimiento alcanzaran al conjunto de la sociedad (efecto “goteo”).

Según Abugattás (1999), *“el cambio hacia estilos de vida más saludables y productivos, la modernización del Estado y una base material mínima para el desarrollo de los habitantes”*<sup>5/</sup>, son condiciones necesarias para mantener la coherencia social”, por lo que en el corto plazo eran imprescindibles acciones complementarias, de carácter masivo, que permitieran la maduración de aquéllas que debían impulsar un crecimiento sostenido, evitándose presiones sociales prematuras que motivaran cambios continuos al programa. Surge entonces la necesidad de articular coherentemente la política económica y la social, en donde los progresos en una se reflejan en una mejora de las condiciones en que se desarrolla la otra.

Así, la magnitud de la pobreza en nuestro país implicó la inversión de importantes recursos en programas sociales que alivien sus efectos y, simultáneamente, contribuyan a cambiar las condiciones estructurales que conllevan la exclusión de importantes sectores sociales.

El desafío para las políticas y programas sociales en el Perú es gigantesco. En este sentido, *“en el Perú, con cerca de la mitad de la población en pobreza, la erradicación de la pobreza tomará mucho tiempo y requiere los esfuerzos coordinados de todos los sectores de la sociedad – público, privado y grupos voluntarios – y la comunidad internacional”*, como lo sostiene el Banco Mundial (1999), cuyos estudios confirman que los beneficios económicos de los programas sociales no se distribuyen equitativamente, notándose especialmente deficiencias en la focalización y una gran desigualdad a nivel regional.

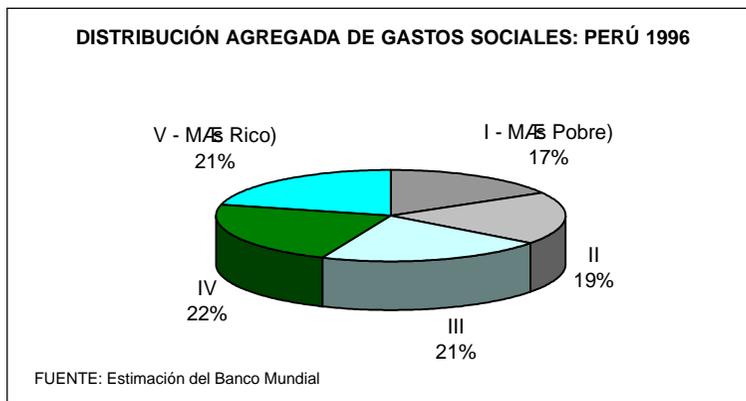
Dicha institución, analizando el año 1996, concluye que el gasto social estaba *“ligeramente orientado hacia las personas de mejor situación dentro de la sociedad peruana”*, en donde el quintil más rico absorbía el 21.1% de dicho gasto, mientras que el más pobre recibía sólo el 16.6% (Gráfico 1.1). Si bien este indicador estaba

<sup>5/</sup> Para este autor, las bases materiales mínimas están constituidas por el acceso generalizado a servicios como:

(a) Educación Básica Para Todos, que en el mediano plazo permita que todo menor de 11 años tenga acceso a una adecuada educación primaria; (b) Salud Básica Para Todos, que asegure al íntegro de la población el acceso a un paquete básico de salud; (c) Control del daño por causas de desnutrición en menores de 3 años y otros grupos de mayor riesgo, lo cual está muy vinculado al sistema de salud; y (d) Mecanismos de solución de conflictos que permitan dar coherencia a la vida en sociedad.

muy influenciado por algunos rubros del gasto social (como educación superior o atención hospitalaria, que beneficiaban a estratos relativamente privilegiados), de todos modos confirma la desigual cobertura y focalización de los programas sociales, donde a PRONAA y al Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) se les consideraba más eficientes, en estos aspectos, que el resto.

**GRÁFICO 1.1**



Los programas sociales, como se sabe, enfrentan un problema al intentar aumentar la cobertura de la población objetivo o la focalización de sus acciones, existiendo una relación inversa entre ambas metas: al aumento en una de ellas corresponde una disminución de la otra. Esto origina los denominados errores tipo I y II, donde el primero significa que no se atiende completamente a la población objetivo (error de exclusión o subcobertura), mientras que el segundo ocurre cuando se beneficia a pobladores que no requieren atención (error de inclusión o filtración).

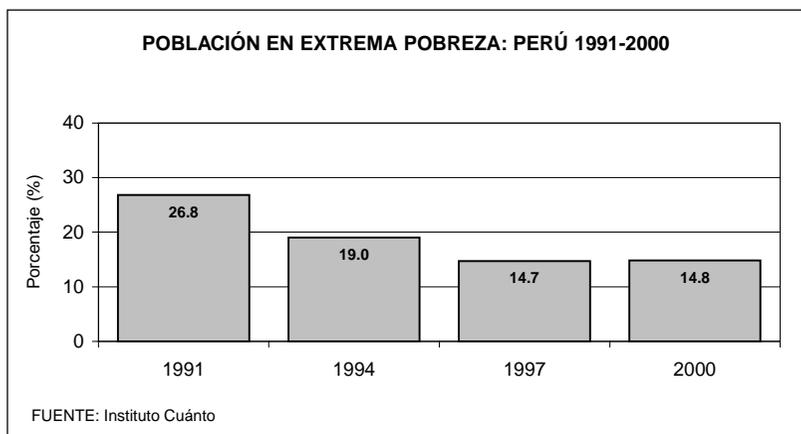
Un factor que contribuye a explicar estos problemas es la heterogeneidad y multidimensionalidad de la pobreza <sup>6/</sup>, verificada empíricamente mediante el uso de un Índice de Exclusión Social, como se presenta en Aramburu y Figueroa (1999). De estas características se deduce la necesidad de contar con programas sociales muy flexibles, que adapten su oferta a los requerimientos específicos de cada ámbito, en base a criterios muy precisos y una mayor participación de la población local.

<sup>6/</sup> La heterogeneidad se calcula en función a la variación de los indicadores entre distintos estratos o grupos poblacionales. La multidimensionalidad se refiere a la variación de estos indicadores dentro de un mismo estrato o grupo poblacional.

Dicho esto, la revisión de los indicadores de pobreza revela que actualmente gran parte de la población sigue siendo afectada, habiéndose registrado un ligero retroceso como consecuencia de la recesión experimentada por la economía peruana, generada a su vez por las crisis financieras internacionales y el Fenómeno El Niño <sup>7/</sup>.

De acuerdo a las estimaciones de la Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida (ENNIV – 2000), realizada por el Instituto Cuánto, la extrema pobreza <sup>8/</sup> pasó de 14.7% en 1997 a 14.8% en 2000 (Gráfico 1.2), permitiendo comprobar que no se alcanzó el objetivo planteado por el Estado peruano <sup>9/</sup>, que era una tasa de 10% para este año.

**GRÁFICO 1.2**



Aunque la extrema pobreza como promedio nacional no ha aumentado significativamente en los últimos tres años, las tasas globales de pobreza sí lo han hecho: de un 53.4% en 1994 se logró una reducción al 50.7% en 1997, para luego volver a aumentar al 54.1% (Cuadro 1.1), principalmente debido al aumento de la pobreza no extrema, que crece sostenidamente desde 1994, llegando en el 2000 al 39.3% de la población. Una posible interpretación de este fenómeno es la siguiente:

<sup>7/</sup> Véase Parodi (2000), páginas 329-342.

<sup>8/</sup> En esta sección se trabaja con las mediciones basadas en la "línea de pobreza", medida por el costo de una canasta mínima familiar. Para estos efectos, la ENNIV – 2000 del Instituto Cuánto define "pobres extremos" como "aquéllos cuyo gasto total no alcanza para cubrir el costo de una canasta básica alimentaria que satisfice requerimientos mínimos nutricionales", en tanto que "pobres no extremos" son "aquéllos cuyo gasto cubre sus necesidades alimentarias pero no les permite satisfacer otras necesidades básicas como educación, salud, etc."

<sup>9/</sup> Véase el "Memorándum de políticas económicas y financieras del gobierno del Perú para el período 1 Abril 1999 al 31 Marzo 2002", publicada en diversos medios el domingo 02.05.99.

la intensificación de los programas sociales en los sectores más pobres ha neutralizado parcialmente los efectos de la crisis económica y la recesión, en tanto que sectores medios urbanos, que no contaban con similar cobertura por parte de los programas de compensación social, han visto deteriorarse sus niveles de ingreso y empleo, cayendo muchos en la categoría de pobres no extremos.

### CUADRO 1.1

#### ESTIMACIONES DE POBREZA : PERÚ 1994-2000 (porcentaje)

ÁMBITO	Pobres			Pobres Extremos			Pobres No Extremos		
	1994	1997	2000	1994	1997	2000	1994	1997	2000
Nacional	53.4	50.7	54.1	19.0	14.7	14.8	34.4	36.0	39.3
Lima Metropolitana	42.4	35.5	45.2	5.5	2.4	4.7	36.9	33.1	40.4
Resto Urbano	50.4	48.9	49.8	13.0	7.6	8.4	37.4	41.3	41.4
Area Rural	65.5	64.8	66.1	36.2	31.9	30.1	29.3	32.9	36.0

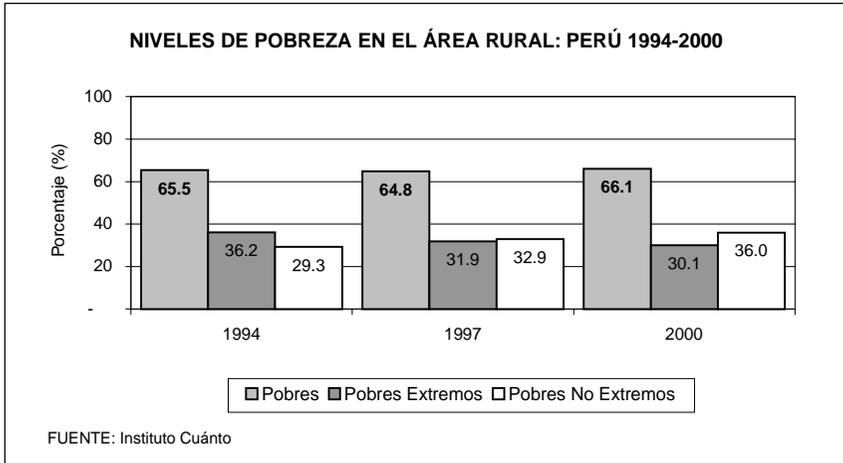
FUENTE: Instituto Cuánto – ENNIV 1994-1997-2000

Un análisis más detallado de las cifras anteriores permite observar que el mayor aumento de la pobreza entre 1997 y 2000 ocurre en Lima Metropolitana, donde los pobres pasan de 35.5% a 45.2%, porcentaje que se deriva de variaciones similares en las categorías de pobres extremos y no extremos.

Por otro lado, se mantiene el impacto desigual de la pobreza en los ámbitos urbano y rural. Mientras que en el primero, compuesto por Lima Metropolitana y el resto del ámbito urbano, la pobreza aumenta, los niveles registrados en el ámbito rural siguen siendo significativamente más altos, notándose un progreso en la reducción de la pobreza extrema que cae de 36.2% en 1994 a 30.1% en 2000 (Gráfico 1.3), lo que permitiría suponer que un segmento de la población rural está transitando de la pobreza extrema a la no extrema. Sin embargo, el impacto de la extrema pobreza se manifiesta de manera muy diferenciada en los distintos ámbitos o dominios, tal como se observa en estimaciones que indican que las tasas más altas se registran en la sierra y selva rural <sup>10/</sup>, con un 42.9% y 26.2% respectivamente.

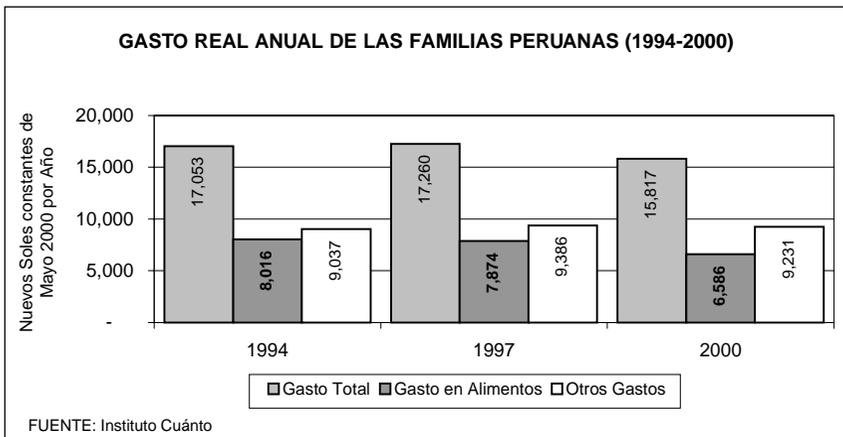
<sup>10/</sup> Véase INEI 2000<sup>9</sup>. Debe precisarse que estas tasas son estimadas con una metodología diferente a la del estudio del Instituto Cuánto, por lo que sus resultados, aunque consistentes entre sí, no son exactamente comparables.

**GRÁFICO 1.3**



Este deterioro de los niveles de vida puede analizarse también desde la perspectiva del gasto real promedio familiar. Las estimaciones indican que, mientras entre 1994-1997 se dio una ligera mejora, coincidiendo con la disminución de la pobreza y el crecimiento económico, hacia el año 2000 se vuelve a registrar una significativa caída que representa la pérdida de lo avanzado hasta antes de la crisis. El gasto familiar en el 2000 registra una variación del  $-7.2\%$  respecto a 1994 (Gráfico 1.4), debiéndose destacar que, dentro de los componentes del gasto, el rubro Alimentos es el que registra la mayor caída, con un  $-17.8\%$ .

**GRÁFICO 1.4**



La reducción del gasto real en alimentos, que supera la caída del gasto social, se observa en todos los estratos según nivel de ingreso (Cuadro 1.2), lo que permite deducir que no necesariamente debe ser entendida como una caída proporcional en el nivel de consumo de alimentos. Un menor gasto en alimentos puede explicarse tanto por una reducción del consumo como por una caída en los precios de los dichos productos, dándose, en la actual situación, una combinación de ambas posibilidades, a juzgar por el hecho de registrarse que el gasto en alimentos se reduce incluso en aquellos estratos donde el gasto total cae en menor proporción o aumenta (estratos III, IV y V). Por otro lado, debe recordarse que la caída en los precios de los alimentos, teniendo en cuenta que la mayor parte de los mismos tiene un origen nacional, significa menores precios al productor agrario, agravando el problema de la pobreza rural, donde la agricultura sigue constituyendo la principal fuente de ingresos y empleo.

**CUADRO 1.2**

**VARIACIÓN DEL GASTO FAMILIAR POR ESTRATO (1997-2000)**

RUBRO	PROMEDIO	QUINTILES SEGÚN INGRESO				
		I Más Pobre	II	III	IV	V Más Rico
Total	-8.4	-17.6	-17.3	-11.4	-12.7	3.3
Alimentos	-16.4	-17.5	-16.8	-14.5	-18.5	-13.2

FUENTE: Instituto Cuánto – ENNIV 1994-1997-2000

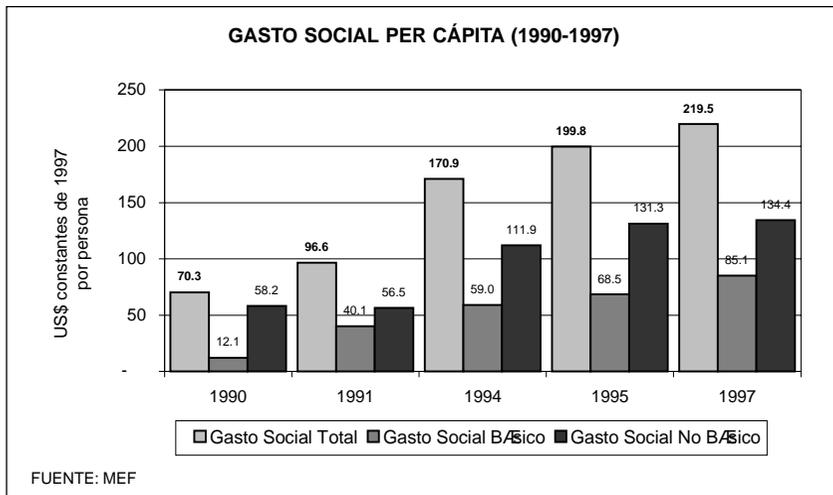
En este contexto, los programas sociales adquieren una renovada importancia, ya que el agravamiento del problema de la pobreza propicia tensiones sociales que, lamentablemente, coinciden con una coyuntura política particularmente inestable. Los riesgos para la continuidad de una política económica seria y coherente son grandes bajo estas circunstancias, aumentando las posibilidades de estancamiento o retrocesos en el proceso de reformas estructurales.

Los programas sociales se convierten así en un componente fundamental del programa de gobierno, que interactúa con las políticas macroeconómicas y sectoriales, intentando propiciar un ambiente favorable a la continuidad del programa económico pero representando también un costo que se carga al conjunto de la economía.

Esto último es importante porque el gasto público social ha registrado un sostenido aumento desde inicios de los noventa, pasando —en términos per cápita— de 70 dólares constantes de 1997 en 1990, a 220 dólares en 1997 (Gráfico 1.5), absorbiendo un porcentaje creciente del presupuesto público y representando actualmente cerca de

la mitad del mismo. La tendencia creciente se observa tanto en el caso del gasto social básico como en el gasto social total <sup>11/</sup>.

GRÁFICO 1.5



Estos recursos, explica Conterno (1999), han sido dirigidos a ejecutar programas que obedecen a tres ejes principales: satisfacción de necesidades básicas, promoción económica focalizada y promoción de la ciudadanía. Según esta autora, programas como el Proyecto Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS), FONCODES, Caminos Rurales, etc., han permitido una reducción significativa de la pobreza extrema, sosteniendo además que *“en el logro de estos resultados ha sido de vital importancia el incremento significativo del gasto social del Estado, sobre todo en lo que respecta al gasto social básico”*.

Sin embargo, a juzgar por las recientes estimaciones de pobreza realizadas por el Instituto Cuánto, los logros de la política social no han sido sostenibles o, más propiamente, han sido muy vulnerables a un deterioro del contexto macroeconómico.

<sup>11/</sup> Según Schack (1999), se define “Gasto Público Social Básico” como “aquél financiado por el Estado que permite la formación de las capacidades básicas de la persona y la convivencia pacífica, contribuyendo a la gobernabilidad del sistema”, mientras que “Gasto Público Social en General” es “aquél que está relacionado con el perfeccionamiento de dichas capacidades básicas y la construcción de una infraestructura local elemental que genere las condiciones para su mejor explotación y para la expansión de los mecanismos de mercado a cargo del sector privado, [los que deben] permitir, en el marco de una igualdad de oportunidades, que cada persona sea constructor y responsable de su futuro”.

De esta manera, no sólo se dio el incumplimiento de la meta de reducción de la extrema pobreza para el año 2000, explicado parcialmente por la presencia de factores exógenos (crisis financieras internacionales, etc.) que afectaron el crecimiento de la economía peruana, sino que se registró un nuevo aumento del porcentaje de población que vive en situación de pobreza. Esta situación lleva a plantear numerosas interrogantes respecto a los avances en este campo, siendo pertinente preguntarse si estos programas han promovido cambios estructurales en la línea de lo que propone Shack <sup>12</sup> o si, por el contrario, sólo hemos asistido a la ejecución de programas que no han logrado desprenderse totalmente de una lógica asistencialista.

## 2. Programas Sociales y Apoyo Alimentario

Las circunstancias existentes al final de la década de los noventa significaron una mayor presión sobre los programas sociales para amortiguar los efectos de una crisis sobre el empleo e ingresos, especialmente en las zonas urbanas. La política social, como se reconoce en INEI (2000), debía *“trabajar por generar las condiciones para incrementar los niveles de empleo e ingresos y no caer en un continuo asistencialismo que es por lo demás insostenible”*. Pese a expresar esta intención, las acciones desarrolladas han seguido concentradas en proporcionar apoyo, mediante transferencias gratuitas o donaciones, a grupos vulnerables en términos de alimentación o salud.

Dentro del conjunto de programas sociales ejecutados durante la década de los noventa, destacan claramente los programas de apoyo alimentario, los que se vieron obligados a trabajar bajo la presión de saber que de ellos dependía evitar un daño irreparable al capital humano del país. Desde esta perspectiva, es evidente que se logró desarrollar sistemas que permitieron asistir a un importante segmento de la población con alimentos donados, aunque debemos precisar que tuvieron grados de eficiencia (en términos de cobertura y focalización) muy desiguales.

### 2.1. Lineamientos de la política social en los noventa

La política social del Estado peruano ha contado, a partir de la década pasada, con un marco general bajo el cual debía ajustar sus intervenciones, favoreciendo teóricamente la coherencia de sus programas y el logro de un mayor impacto sostenible sobre los niveles de vida de la población. Como lo sostiene Vásquez (1999), *“la lucha contra la pobreza se sustenta en fundamentos éticos, económicos y políticos”*, en donde la mejora del capital humano, al incrementar su productividad, tiene un impacto positivo sobre la economía en general, mientras que la asistencia a grupos sociales vulnerables hace políticamente viable la ejecución de un programa de ajuste y reformas, como el experimentado por el Perú a partir de 1990.

<sup>12</sup>/ “...no se trata de redistribuir el ingreso...sino las causas subyacentes que lo determinan: los activos (factores productivos) que posee la gente y posibilitar su adecuado uso, perfeccionamiento y explotación”. (Shack, 1999a).

Entre los compromisos que proporcionan lineamientos generales al diseño de la política social se encuentran las Cumbres Mundiales de Desarrollo Social (Copenhague, Marzo 1995) y de la Alimentación (Roma, Noviembre 1996), cuyas declaraciones y planes de acción fueron suscritos oportunamente por el Perú.

La Cumbre Mundial de Desarrollo Social produjo un conjunto de compromisos y planes de acción cuyo objetivo era erradicar la pobreza y promover sociedades justas donde se respeten los derechos básicos de las personas, considerando que es necesario promover la integración social en el marco de un consenso alrededor de ciertos valores e instituciones. Obviamente, ello no es posible en un contexto de desigualdad económica o social, siendo necesario tomar medidas que permitan mejorar la situación de grupos excluidos de los presuntos beneficios del crecimiento económico.

Se proponen así cinco objetivos principales: (a) crear un entorno nacional e internacional favorable al desarrollo social; (b) erradicar la pobreza; (c) aumentar el empleo; (d) reducir el desempleo; y (e) promover la integración social. A partir de estos objetivos, los países que suscribieron la declaración de Copenhague aprobaron un conjunto de compromisos políticos y un plan de acción que proponía metas a cumplirse para el año 2000, con un enfoque muy amplio que abarcaba aspectos relacionados con educación, salud, desnutrición y acceso a servicios básicos, entre otros.

#### CUMBRE MUNDIAL DE DESARROLLO SOCIAL

##### **METAS PARA EL AÑO 2000**

---

1. Brindar acceso universal a la educación preescolar y lograr una cobertura mínima de 80% en la educación primaria, la cual debe alcanzar su universalización en el año 2015..
2. Lograr una esperanza de vida mínima de 60 años.
3. Reducir la tasa de mortalidad infantil en 33% del nivel que tenían en 1990.
4. Reducir la mortalidad materna a la mitad de la existente en 1990.
5. Reducir la desnutrición grave y moderada de los niños menores de cinco años a la mitad del nivel existente en 1990.
6. Reducir la tasa de analfabetismo de adultos a la mitad del nivel existente en 1990.
7. Implementar conexiones de agua potable y servicios sanitarios para todos.
8. Brindar acceso universal a información y servicios de planificación familiar para evitar embarazos tempranos y numerosos.

---

FUENTE: Parodi (2000)

En la Cumbre Mundial de la Alimentación, que concluyó en Noviembre de 1996, se obtuvo como producto final la “Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial”, en la que se establece que *“existe Seguridad Alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana”*.

#### CUMBRE MUNDIAL DE LA ALIMENTACIÓN

### COMPROMISOS DEL PLAN DE ACCIÓN

---

1. Garantizaremos un entorno político, social y económico propicio, destinado a crear las mejores condiciones posibles para la erradicación de la pobreza y para la paz duradera, sobre la base de una participación plena y paz equitativa de las mujeres y los hombres, que favorezca al máximo la consecución de una seguridad alimentaria sostenible para todos.
2. Aplicaremos políticas cuyo objetivo sea erradicar la pobreza y la desigualdad, y mejorar el acceso físico y económico -de todos en todo momento- a alimentos suficientes, nutricionalmente adecuados e inocuos.
3. Nos esforzaremos por adoptar políticas y prácticas participativas y sostenibles de desarrollo alimentario, agrícola, pesquero, forestal y rural, en zonas de alto y bajo potencial, que sean fundamentales para asegurar un suministro de alimentos suficiente y fiable a nivel familiar, nacional, regional y mundial y que combatan las plagas, la sequía y la desertificación, considerando el carácter multifuncional de la agricultura.
4. Nos esforzaremos para asegurar que las políticas de comercio alimentario y agrícola, y de comercio en general, contribuyan a fomentar la seguridad alimentaria de todos a través de un sistema de comercio mundial leal y orientado al mercado.
5. Nos esforzaremos por prevenir y estar preparados para afrontar las catástrofes naturales y emergencias de origen humano, y por atender las necesidades transitorias y urgentes de alimentos de manera que fomenten la recuperación, la rehabilitación, el desarrollo y la capacidad para satisfacer las necesidades futuras.
6. Promoveremos la asignación y utilización óptimas de las inversiones públicas y privadas para impulsar los recursos humanos, los sistemas alimentarios, agrícolas, pesqueros y forestales sostenibles y el desarrollo rural en zonas de alto y bajo potencial.
7. Aplicaremos, vigilemos y daremos seguimiento a este Plan de Acción a todos los niveles, en cooperación con la comunidad internacional.

---

FUENTE: FAO

Al igual que en la cumbre anterior, esta asamblea elaboró un Plan de Acción que consta de siete compromisos básicos cuyo cumplimiento debería permitir *“conseguir*

la seguridad alimentaria para todos y realizar un esfuerzo constante para erradicar la hambre de todos los países”. Estos compromisos, al ser asumidos formalmente por nuestra nación, implican la obligación impostergable <sup>13/</sup> de replantear la gestión de las estrategias y programas de mejora de la Seguridad Alimentaria, que incluyen implícitamente acciones de lucha contra la pobreza.

En el marco de estos compromisos, la política social debía responder al desafío de erradicar la pobreza superando estrategias asistencialistas, al complementar los programas tradicionales con acciones que fomenten la promoción del crecimiento económico, la generación de empleos de calidad y el acceso a la propiedad de los recursos productivos. Si bien los primeros siguen aceptándose en situaciones de emergencia o para asistir a los grupos más vulnerables, se considera imprescindible acompañarlos de sistemas de monitoreo y evaluación permanente.

Este escenario, que promueve la adopción de una estrategia de lucha contra la pobreza articulada al desarrollo sostenible y la equidad, motivó una respuesta concreta por parte del Estado peruano que se expresa en tres propuestas de diseño y gestión de programas sociales: el Plan de Mejora del Gasto Social Básico, la Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza Extrema 1996-2000 y el Plan Nacional de Nutrición y Alimentación.

El Plan de Mejora del Gasto Social Básico <sup>14/</sup>, elaborado por el Comité Interministerial de Asuntos Sociales - CIAS, fue incorporado a la estrategia social del gobierno al promulgarse la Ley de Presupuesto del Sector Público para 1995 (Ley N° 26404, 15.12.94), que tenía como principales líneas de trabajo a los programas de Educación Básica para Todos, Salud Básica para Todos, Complementación Alimentaria para Grupos en Mayor Riesgo y Justicia Básica. Su Reglamento Funcional (R.S. N° 069-95-PCM, 04.03.95) permite apreciar una concepción que recoge las lecciones del pasado reciente, donde su objetivo general (“*promover la igualdad de oportunidades para todos los habitantes del país*”) se debe alcanzar mediante una intervención selectiva y focalizada, optimizando el impacto de los recursos disponibles y maximizando el alivio de la pobreza extrema. Esta mejora en la calidad de la intervención requiere la coordinación interinstitucional y la elaboración de planes que precisen prioridades, objetivos, población objetivo, así como metas y acciones cuidadosamente cuantificados y programados.

En el caso del Programa de Complementación Alimentaria para grupos en mayor riesgo, se planteó una intervención restringida (“Trapezio Andino”), sobre una población objetivo igualmente precisa –niños menores de tres años y madres gestantes–

<sup>13/</sup> En este caso existe una instancia supranacional, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial - CSA de la FAO, que hacia el año 2006 realizará una evaluación de los avances en la implementación del “Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación”.

<sup>14/</sup> Véase Presidencia del Consejo de Ministros (1995).

a quienes se brindarían raciones diarias. El plan establecía que el Sector Salud era el responsable de fijar los criterios de selección de beneficiarios, para que posteriormente se les proporcionaran los alimentos provenientes de instituciones como PRONAA, PANFAR y otros.

Posteriormente, con la experiencia acumulada, se pasó a formular una propuesta más compleja, la Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza Extrema 1996-2000<sup>15/</sup>, en la que se planteaba que la superación de la pobreza depende de un entorno económico estable y un crecimiento sostenido, de una ejecución eficiente de los programas de inversión social, del reconocimiento de la heterogeneidad de la pobreza en el país, del apoyo prioritario a la mujer, y de la construcción de un consenso que garantice la participación de la sociedad en general. El objetivo era “*atender a los grupos más vulnerables de la población en pobreza extrema y crear condiciones y oportunidades para que puedan salir de tal condición de manera definitiva*”, proponiendo una “meta global” de reducción de la extrema pobreza del 10% para el año 2000.

El logro de este objetivo implicaba aplicar con mayor rigor algunos lineamientos básicos, desde la identificación de líneas de acción prioritarias y productos adecuados, hasta la necesidad de contar con un sistema de seguimiento y evaluación permanente que permitiese ajustar constantemente los programas. Hacía también urgente mejorar el nivel de focalización utilizando instrumentos como el Mapa de la Pobreza, el cual proporciona una imagen clara de la pobreza, permitiendo identificar tanto las áreas con mayor incidencia de la pobreza (¿qué áreas son las más pobres?) como aquellas donde se concentran los pobres (¿qué áreas albergan el mayor número de pobres extremos?). El trabajo desarrollado permitió contar con un mapa que identificó 419 distritos que debían priorizarse en la ejecución de programas sociales, seleccionados por registrar altas tasas de incidencia y/o concentración.

Cabe mencionar que esta estrategia sostenía que uno de los principales problemas que enfrentaba la población en extrema pobreza era “*la desvinculación de los pequeños productores a las redes de producción y comercialización*”, situación que serviría de justificación para ejecutar acciones de promoción de la producción agraria o intervención en sus mercados.

Del mismo modo, conviene destacar que, dentro de las acciones prioritarias para luchar contra la extrema pobreza, la estrategia identifica dos líneas estrechamente vinculadas al problema nutricional:

- Atención a grupos vulnerables, entendida como la ejecución de acciones a favor de niños menores de tres años, madre gestantes y lactantes, entre otros,

<sup>15/</sup> Presentada en Junio 1996 pero aprobada casi un año después mediante D.S. N° 030-97-PCM (20.06.97).

quienes serían beneficiarios de programas como el Plan de Alimentación y Nutrición de la Niñez.

- Creación de condiciones para la mejora de la Seguridad Alimentaria, apuntando al incremento de la producción y productividad agrícola, asociándolo a los mercados locales en expansión, así como al incremento del nivel de ingresos de la población más pobre, ya sea a través de programas de asistencia alimentaria o la generación de excedentes económicos generados por las actividades que desarrollan.

Finalmente, para enfrentar directamente el problema nutricional, se elaboró el Plan Nacional de Nutrición y Alimentación “Nutrición al Alcance de Todos”, que estuvo a cargo de la Comisión Técnica de Coordinación Multisectorial integrada por representantes de diversos Ministerios (Mujer y Desarrollo Humano, Educación, Salud, Agricultura, Pesquería y Presidencia), así como de instituciones como PRONAA y FONCODES.

La aprobación de este Plan, en Junio 1998, pese a su énfasis en el aspecto asistencialista de la política social <sup>16/</sup>, constituyó un valioso elemento para que los diversos programas ajusten sus acciones a los objetivos priorizados en él y que obedecen a principios que, sin ser necesariamente novedosos, consagran aspectos importantísimos para el diseño y ejecución de estos programas, tales como la necesidad de desarrollar acciones integrales, concertadas y negociadas entre todos los actores o la priorización de la inversión en la protección del recurso humano del país. Del mismo modo, ratifica a importancia que tienen factores como el género o la heterogeneidad económica, social y cultural de los ámbitos donde se ejecutan las acciones.

De esta manera, el Plan intenta impulsar una dinámica que mejore las posibilidades de los pobres para participar en los beneficios del crecimiento, buscando mejorar el acceso de la población de menores recursos a los servicios básicos (educación, salud o saneamiento), sociales (apoyo alimentario) y productivos (promoción del empleo e incremento de la productividad).

El afinamiento de los criterios rectores de la política social, que se manifiestan en las tres propuestas reseñadas, permite comprobar la adopción de un enfoque que intenta ser integral y coherente en el diseño de los programas de lucha contra la pobreza. Destacan, en este sentido, instancias de coordinación interinstitucional como el Proyecto para la Focalización de la Inversión Económica y Social – PROFINES <sup>17/</sup>

<sup>16/</sup> Una revisión de los objetivos específicos y metas del Plan permite apreciar que la mayor parte de éstos se refiere casi exclusivamente a programas de apoyo alimentario a grupos con graves problemas nutricionales. Desde un enfoque de Seguridad Alimentaria, se puede decir que propone enfrentar los problemas de acceso mediante donaciones (en vez de promover el desarrollo de actividades productivas generadoras de ingreso), complementando su labor con acciones de capacitación para un mejor uso de los alimentos.

<sup>17/</sup> Creado por RM N° 235-98-PRES (04.06.98), intenta incrementar la eficacia y eficiencia de los programas sociales; está encargado de la coordinación interinstitucional e intersectorial, planificación, programación, ejecución, monitoreo y evaluación de la inversión en el marco de la Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza 1996-2000.

y la Secretaría Técnica de Política Alimentaria Nutricional – ST-PAN <sup>18/</sup>. Sin embargo, estos avances en la formulación de políticas no implican necesariamente eficiencia en la gestión de los programas sociales, como veremos más adelante.

## **ACTIVIDADES DE PROFINES**

---

De acuerdo a Presidencia de la República (2000), las acciones desarrolladas durante el primer año de funcionamiento de PROFINES (Ago 1998 – Jul 1999) fueron:

- Elaboración de 1,196 Planes de Acciones Prioritarias de nivel local y distrital, en 285 distritos en extrema pobreza.
  - Elaboración de 19 Matrices de Inversión Departamental que consolida 7,927 proyectos por un monto de S/.1,332 millones de soles.
  - Conformación, instalación y operación de 23 Comités Técnicos para la Inversión Social a nivel departamental.
  - Organización de 18 Mesas de Financiamiento para la ejecución de los Planes de Acciones Prioritarias, con participación de las autoridades locales y el sector privado, asegurando 3,142 proyectos por un monto de S/.443 millones de soles.
  - Elaboración de 1,314 Perfiles Técnicos para los departamentos de Huancavelica, Apurímac y Ayacucho.
  - Seguimiento a los compromisos de financiamiento, elaborándose 1,289 expedientes técnicos a nivel de ejecución de obras, y participando en el financiamiento de obras en los departamentos de Huánuco, Cajamarca, Loreto, Junín, Puno, San Martín, Ayacucho, Huancavelica y Apurímac, utilizando tanto recursos ordinarios como del Fondo Contravalor Perú - Unión Europea.
  - Elaboración de estudios de los corredores de desarrollo (Huancavelica, Ayacucho y Apurímac).
  - Elaboración de Encuestas de Medición de Niveles de Vida y Pobreza en centros poblados de Ayacucho, Huánuco, Cusco, Junín y Puno.
  - Publicación de boletines y revistas sobre la Estrategia Focalizada, avances de la misma y la evolución de la pobreza en el Perú.
  - Gestión de la participación de la Cooperación Técnica Internacional en el financiamiento de Planes de Acciones Prioritarias de nivel local y distrital para diversos departamentos.
- 

<sup>18/</sup> Creada en Junio 1998 mediante D.S. N° 029-98-PCM (26.06.98), tiene la función de garantizar a nivel sectorial la aplicación del Plan Nacional de Nutrición.

## 2.2 Algunos indicadores básicos

Como podemos apreciar en el Cuadro 2.1, la política social dio prioridad a seis aspectos básicos que, mediante la ejecución de diversos programas y proyectos, alcanzaron una significativa cobertura.

**CUADRO 2.1**

**LÍNEAS PRIORITARIAS DE LA POLÍTICA SOCIAL**

LÍNEA PRIORITARIA	ACTIVIDADES PRINCIPALES
Asistencia Alimentaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niños menores de cinco años, especialmente en el rango de 0-3 años.</li> <li>• Madres gestantes y lactantes.</li> <li>• Otros grupos en riesgo por encontrarse en situación de extrema pobreza.</li> <li>• Apoyo en casos de emergencia por fenómenos naturales</li> </ul>
Educación y Capacitación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alfabetización.</li> <li>• Capacitación para jóvenes y mujeres.</li> </ul>
Salud y Nutrición	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Campañas de inmunización para niños menores de cinco años.</li> <li>• Campañas de planificación familiar.</li> <li>• Programas de atención de salud básica.</li> <li>• Programas de vigilancia nutricional.</li> </ul>
Bienestar Familiar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cunas o albergues infantiles.</li> <li>• Centros comunales.</li> <li>• Centros de readaptación de menores.</li> <li>• Asilos, hospicios y otros.</li> </ul>
Infraestructura Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción, reparación y/o equipamiento de centros educativos y de salud.</li> <li>• Infraestructura básica de la vivienda (agua y saneamiento).</li> <li>• Mejora o construcción de viviendas de interés social, mediante programas de crédito.</li> </ul>
Infraestructura Económica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción de vías de acceso (caminos, puentes, etc.).</li> <li>• Electrificación.</li> <li>• Implementación de sistemas de irrigación (canales, pequeñas represas, pozos, etc.).</li> <li>• Instalación y rehabilitación de pequeñas centrales térmicas o hidráulicas.</li> </ul>

FUENTE: INEI (1997)

Analizando estos programas se observan algunos hechos interesantes respecto a la desigual cobertura alcanzada hacia 1996:

- Un 61.4% de los hogares nacionales era beneficiario de por lo menos un programa social, registrándose un mayor nivel de cobertura en el ámbito rural (76.8%) respecto del urbano (53.1%).
- En términos geográficos, la sierra norte y centro, así como la selva, registran porcentajes superiores al 70%.
- El 40.2% de los hogares beneficiarios accedía a un solo programa social, mientras que el 51.8% era beneficiario de 2 ó 4 programas; sólo un 8.0% participaba en cinco o más programas<sup>19/</sup> .

Podemos comprobar que los programas de asistencia alimentaria registran, junto con los de salud, el mayor número de beneficiarios (Cuadro 2.2), observándose que los segundos logran porcentajes claramente más altos en el sector urbano -excluyendo Lima- mientras que los niveles de cobertura en el ámbito rural y Lima Metropolitana son similares para ambos tipos de programa. Por su parte, los hogares beneficiarios de al menos un programa de apoyo alimentario llegaban al 42.3%, notándose que mientras la cobertura en el ámbito urbano llegaba a 30.6%, en el rural alcanzaba un 63.2%, teniendo Lima Metropolitana un porcentaje de 29.5%.

**CUADRO 2.2**

**HOGARES BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS SOCIALES<sup>19/</sup> - 1996  
SEGÚN TIPO DE PROGRAMA Y ÁMBITO GEOGRÁFICO (porcentaje)**

TIPO DE PROGRAMA	PERÚ	URBANO	RURAL	LIMA METROPOLITANA
Total	61.4	53.1	76.8	47.9
Asistencia Alimentaria	42.3	30.6	63.2	29.5
Educación y Capacitación	6.7	3.9	12.5	2.9
Salud	47.9	41.0	61.4	33.0
Bienestar Familiar	10.3	6.7	22.2	9.6

1/ Hogares beneficiarios de al menos un programa social  
FUENTE: INEI (1997)

<sup>19/</sup> Esto puede significar tanto que el hogar beneficiario es asistido en las diferentes dimensiones en que se manifiesta la pobreza (alimentación, salud, educación, etc.) como la duplicación de esfuerzos (que dos o más programas asisten un mismo hogar). Este punto será comentado, de manera inevitablemente breve por la falta de información detallada. En el transcurso de la investigación, se asistió a la XIX reunión del Sistema Interinstitucional de Programas Antipobreza – SIPAN, donde representantes de la Secretaría Técnica de Política Alimentaria – ST-PAN y el Centro Nacional de Alimentación y Nutrición – CENAN, ante preguntas del público sobre este tema, sostuvieron que algunos programas, como los de alimentación escolar, ejecutados por PRONAA, FONCODES y municipios, han logrado evitar el problema de la duplicación recurriendo, por ejemplo, al sencillo procedimiento de asignar responsabilidades de acuerdo al número del centro educativo. En otros casos, las claras diferencias entre poblaciones objetivo implica que cada institución asiste a grupos con características diferentes, con la única excepción de los comedores populares, apoyados por PRONAA, cuyos beneficiarios podrían acogerse a otros programas debido a las relativas facilidades para acceder al programa (autofocalización). Cabe mencionar que esta investigación reconoce la existencia del problema pero sus objetivos se concentran en un punto muy específico como las compras de alimentos locales.

Dos años después, la ENAHO IV Trimestre 1998, según INEI (2000<sup>b</sup>), indica que el porcentaje de hogares beneficiarios ascendía al 46.0% de los hogares o al 37.5% de la población (Cuadro 2.3), manteniéndose los desiguales niveles de cobertura observados en el pasado, especialmente entre los ámbitos urbanos y rurales. Las áreas rurales de sierra y selva son las que registran tasas más altas, donde el 69.4% y 68.5% de los hogares, respectivamente, son asistidos por programas de apoyo alimentario.

### CUADRO 2.3

#### TASAS DE ATENCIÓN DE PROGRAMAS DE APOYO ALIMENTARIO - 1998 (porcentaje)

Área geográfica	Hogares	Población
Lima Metropolitana	28.7	25.5
Costa Urbana	39.2	28.4
Costa Rural	51.8	43.4
Sierra Urbana	41.3	29.7
Sierra Rural	69.4	60.2
Selva Urbana	46.6	30.2
Selva Rural	68.5	52.2
Promedio Nacional	46.0	37.5

FUENTE: INEI (2000<sup>b</sup>)

Las cifras mencionadas, sin embargo, podrían estar representando simplemente un alto grado de filtraciones (error tipo II o de inclusión), por lo que se requiere observar información complementaria que confirme o refute esta hipótesis, como las tasas de atención a los hogares que se encuentran afectados por la pobreza.

### CUADRO 2.4

#### TASAS DE ATENCIÓN DE PROGRAMAS DE APOYO ALIMENTARIO A HOGARES EN POBREZA Y EXTREMA POBREZA - 1998 (porcentaje)

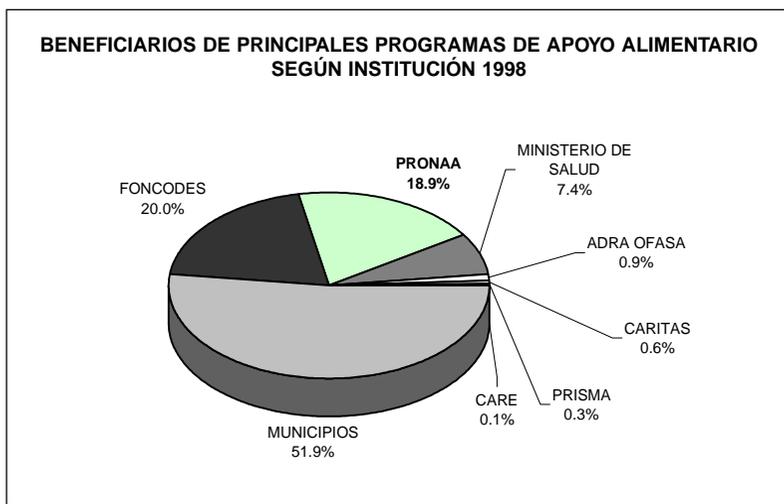
Área geográfica	Hogares Pobres	Hogares Pobres Extremos
Lima Metropolitana	56.6	62.7
Costa Urbana	60.0	71.4
Costa Rural	56.4	59.0
Sierra Urbana	64.4	67.6
Sierra Rural	72.0	83.8
Selva Urbana	68.9	67.5
Selva Rural	79.6	80.0
Promedio Nacional	64.6	78.9

FUENTE: INEI (2000<sup>b</sup>)

De acuerdo a la fuente citada, los programas de apoyo alimentario están proporcionando asistencia a un porcentaje alto de los hogares en esta situación: el 65% de los pobres y el 78.9% de los pobres extremos son beneficiarios (Cuadro 2.4), alcanzando otra vez la mayor cobertura en las áreas rurales de sierra y selva.

La Secretaría Técnica de la Política Alimentaria Nutricional <sup>20</sup> / estimó que en 1998 estos programas brindaron apoyo a 10.1 millones de personas, destacando claramente los municipios y FONCODES –ambos ejecutores de programas de desayunos escolares– seguidos por PRONAA. Estas tres instituciones explican el 91% de los beneficiarios (Gráfico 2.1), mientras que el Ministerio de Salud <sup>21</sup>/ aporta otro 7.4% de beneficiarios. Las instituciones privadas, por su parte, representan menos del 2% de beneficiarios a nivel nacional.

**GRÁFICO 2.1**



Este grado de concentración se repite a nivel de programas específicos, donde los programas del Vaso de Leche (municipios), desayunos escolares (FONCODES), comedores populares (PRONAA) y alimentación escolar (PRONAA) representan el

<sup>20</sup>/ Citada en INEI (2000b). Cabe mencionar que el número de beneficiarios de programas de apoyo alimentario estimados por el ST-PAN no coincide con la Encuesta Nacional de Hogares - ENAHO 98-II, que calculó 9.3 millones.

<sup>21</sup>/ Para 1998, el Ministerio de Salud ejecutó cuatro programas principales, caracterizados por dirigirse a grupos objetivos muy precisos: PANFAR (madres y niños menores de tres años en riesgo de desnutrición o muerte), PACFO (niños entre 6 y 36 meses), PROMARN (niños en estado de abandono) y PANTBC (pacientes tuberculosos)

87% de los beneficiarios atendidos por los programas (Cuadro 2.5). Una característica de tres de los principales programas masivos es que están dirigidos a una población objetivo aparentemente bien definida, niños en edad escolar de nivel primario, contándose con instrumentos que permiten aparentemente focalizar la atención en aquellos sectores que registran altos índices de pobreza y estableciéndose un grado de coordinación entre las instituciones participantes para evitar la yuxtaposición de beneficiarios.

### CUADRO 2.5

#### PRINCIPALES PROGRAMAS DE APOYO ALIMENTARIO - 1998

Programa	Institución	Beneficiarios	(%)
Vaso de Leche	Municipios	5,212,436	51.9
Desayunos Escolares	FONCODES	1,962,500	19.5
Comedores Populares	PRONAA	842,686	8.4
Alimentación Escolar	PRONAA	745,443	7.4
PANFAR	Ministerio de Salud	401,031	4.0
Alimentación Infantil	PRONAA	244,954	2.4
PACFO	Ministerio de Salud	240,922	2.4
Otros		402,353	4.0
TOTAL		10,052,325	100.0

FUENTE: INEI (2000<sup>o</sup>)

Es importante observar que la ejecución de los programas se ve favorecida por dos factores. En primer lugar, la distribución se hace utilizando una infraestructura ya existente, los centros educativos, evitándose los costos de crear un sistema especial para proporcionar el apoyo. En segundo lugar, la convocatoria a la población objetivo se hace aprovechando la asistencia de los niños a las clases escolares, añadiendo un estímulo adicional a esto último: la ENAHO IV Trimestre 98 revela que la tasa de asistencia escolar es mucho más alta, para niños en extrema pobreza, en aquellos casos que éstos son beneficiarios de apoyo alimentario (78%) que en los que no lo son (58%). Aunque este sistema no necesariamente discrimina a los niños según su nivel de vida, se consideraba una forma sencilla y eficiente de focalizar el apoyo alimentario <sup>22/</sup>.

Una situación diferente se presenta en el caso de los comedores populares, donde el programa que los apoya, según PRONAA (1999), "se sustenta en las Organizaciones

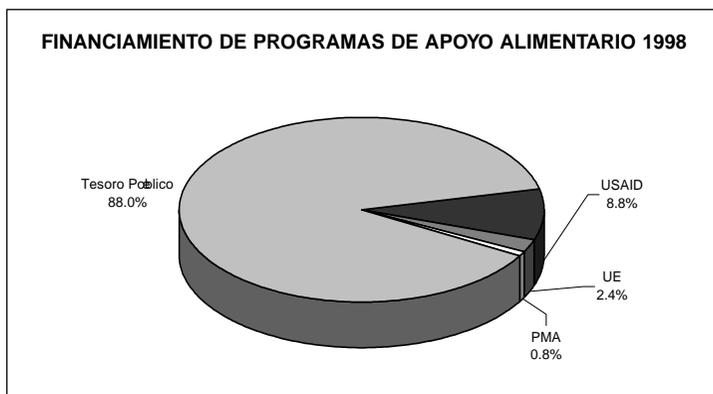
<sup>22/</sup> El problema de la focalización se discute con más precisión en la sección 2.3.

*Sociales de Base, que se constituyen en formas de asociación, integradas básicamente por mujeres, las cuales se reúnen para preparar colectivamente los alimentos para su familia y población de su entorno*", buscando promover espacios donde se generen economías de escala (especialmente sobre compras masivas, costos de distribución y uso de las donaciones).

En este caso, como se observa en el Texto Único de Procedimientos Administrativos del PRONAA (D.S. N° 004-98-PROMUDEH, 27.06.98), la solicitud de apoyo surge del comedor autogestionario, ubicado en zonas de extrema pobreza, que debe ser aprobada por la institución. En teoría, el pedido de apoyo proviene de una organización autónoma de la sociedad civil que se articula voluntariamente a las redes de asistencia estatales, las que aprovechan así capacidad instalada y experiencia acumulada. Ello habría facilitado la ampliación del programa, que hacia 1998 atendía a 12,500 comedores con 1.2 millones de usuarios. Esta interpretación coincide con Vásquez (2000), quien sostiene que *"en general PRONAA estimula la apertura de comedores en áreas que parecen necesitarlos ...pero fundamentalmente responde a la demanda de sectores que poseen acceso a la información sobre las ventajas del apoyo de PRONAA"*, otorgando a esta institución un rol relativamente pasivo y receptor de la demanda de apoyo de grupos en situación de pobreza <sup>23</sup> /.

En lo que se refiere a recursos asignados para la ejecución de programas de apoyo alimentario, las estimaciones de la ST-PAN para 1998 indican un presupuesto de S/. 724 millones (US\$ 250 millones de dólares aproximadamente), provenientes en un 88.0% del Tesoro Público, mientras que la cooperación internacional aporta el 12% restante (Gráfico 2.2).

**GRÁFICO 2.2**



<sup>23</sup>/ Ello no descarta presiones posteriores de carácter político sobre la organización, como se verá en la siguiente sección.

La distribución de estos fondos a nivel de programas específicos revela además que existen algunos patrones a tomar en cuenta. La USAID, por ejemplo, concentra su financiamiento en programas ejecutados por agencias privadas<sup>24/</sup> como Cáritas, CARE, ADRA OFASA y PRISMA, mientras que la Unión Europea y el PMA sí trabajan directamente con instituciones estatales, frecuentemente aportando alimentos para monetización.

Además, la participación de la cooperación internacional en el financiamiento de programas estatales sólo supera el 50% del presupuesto en los programas Wawa Wasi, PROSIERRA y PANFAR, siendo minoritaria en Alimentación Infantil y Alimentación Escolar. Los tres principales programas (Vaso de Leche, Desayunos Escolares y Comedores Populares), que reciben el 66% del presupuesto mencionado, son totalmente financiados por el Tesoro Público, lo que los subordina sólo a los propósitos y criterios de ejecución del gobierno de turno.

Ahora bien, ¿cuál ha sido el impacto obtenido a través de este gasto? En general, las estimaciones de significación económica, obtenidas de la ENAHO IV Trimestre 1998, muestran que estos programas representaron un incremento del consumo total familiar equivalente al 5.8% como promedio nacional<sup>25/</sup>, registrándose el impacto más alto en la sierra rural (11.1%) y la selva rural (7.0%), mientras que Lima Metropolitana registró un 3.5%.

#### CUADRO 2.6

##### IMPACTO ECONÓMICO DEL APOYO ALIMENTARIO EN EL CONSUMO DE LOS HOGARES - 1998 (incremento porcentual del consumo)

Área Geográfica	Hogares Beneficiarios		Hogares Pobres		Hogares Pobres Extremos	
	Total	Alimentario	Total	Alimentario	Total	Alimentario
Promedio Nacional	5.8	9.4	8.7	12.9	20.0	27.4
Lima Metropolitana	3.5	6.2	6.5	10.0	14.9	26.2
Costa Urbana	4.5	7.5	9.0	13.6	11.0	16.6
Costa Rural	6.4	9.4	10.7	15.2	13.4	19.1
Sierra Urbana	5.0	8.3	8.0	12.6	19.7	29.6
Sierra Rural	11.1	15.5	13.0	17.3	23.1	30.3
Selva Urbana	4.0	6.9	7.1	10.6	16.7	25.4
Selva Rural	7.0	10.3	8.1	11.0	16.7	22.5

FUENTE: INEI (2000<sup>o</sup>)

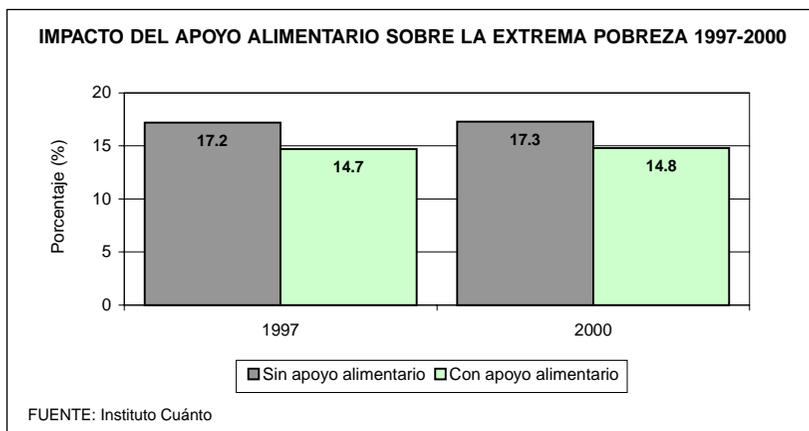
<sup>24/</sup> El Programa de Alimentación y Nutrición a Familias en Alto Riesgo – PANFAR es coejecutado por el Ministerio de Salud y la USAID, a través del Centro Nacional de Alimentación y Nutrición del INS – INS/CENAN y la Asociación Benéfica PRISMA. No es un programa exclusivamente de carácter alimentario, ya que incluye importantes componentes relacionados a la salud y educación.

<sup>25/</sup> Calculado en base al costo unitario de las raciones, la cantidad de raciones recibidas por cada beneficiario y el número de beneficiarios por familia.

Por el lado estrictamente alimentario, sin embargo, la importancia de estas donaciones fue mayor. El consumo de alimentos, de acuerdo a la misma fuente, aumentó 9.4% en promedio, lográndose los mejores resultados otra vez en la sierra rural (15.5%) y selva rural (10.3%). Para segmentos en pobreza extrema y no extrema, como es lógico, el efecto fue significativamente mayor, estimándose que el apoyo alimentario incrementó el consumo alimentario en hogares pobres en 27.4% (Cuadro 2.6).

Todas estas cifras proporcionan una idea general de la importancia de los programas de apoyo alimentario en la vida nacional, lo que explica la permanente preocupación del gobierno por mantenerlos y, de ser posible, ampliar su cobertura. Cabe mencionar que, pese al incremento de ésta, la reducción de la extrema pobreza en el país no logró un avance significativo entre 1997 y 2000, manteniéndose en poco menos de 15%. Pese a ello, las estimaciones indican que los programas de apoyo alimentario lograron reducir la incidencia de la extrema pobreza en aproximadamente 2.5% en cada caso (Gráfico 2.3).

**GRÁFICO 2.3**



Llama la atención, sin embargo, este estancamiento. Teniendo en cuenta que la cobertura de los programas pasó sucesivamente de 42.3% en 1996 a 46.0% en 1998 y probablemente a más del 50% en 1999 <sup>26/</sup>, ¿por qué no se redujo más la pobreza, si se asume que los niveles de focalización no debían deteriorarse significativamente?

<sup>26/</sup> Esta tendencia debió continuar hasta el año 2000, en que se realizarían elecciones, aunque todavía no se dispone de la información necesaria para verificarlo. La proyección para el año 1999 se basa en las estimaciones de la ENAHO 99-II, mencionadas en INEI (2000b), que estima que la cobertura aumentó 17% entre la ENAHO 98-II y la 99-II.

¿qué nuevos factores entran en juego para neutralizar el impacto positivo de la creciente cobertura del apoyo alimentario?. La elaboración de una imagen completa de los programas de apoyo alimentario requiere entonces analizar los principales problemas que afectan las etapas de diseño y ejecución de los mismos.

### 2.3. Puntos críticos en su gestión: focalización y uso político

El diseño y ejecución de la política social no han estado exentos de fuertes críticas, desde la subcobertura a grupos en extrema pobreza hasta su explícito uso con fines político-electorales. Ello cuestiona, en el fondo, la eficiencia en la gestión de los programas, que deberían estar subordinados al cumplimiento de metas claras y planes técnicamente coherentes y viables. La intromisión de factores de otro tipo (derivados de la coyuntura política, por ejemplo) ha perjudicado no sólo el cumplimiento de los objetivos sino también la percepción que el público tiene de los programas sociales.

Reconociendo que los problemas son numerosos, la revisión de las experiencias nos conduce a destacar dos puntos críticos en la gestión de los programas sociales que han afectado el impacto obtenido por las acciones desarrolladas: la focalización y el uso político de los programas.

#### ***Focalización***

La focalización es definida como un mecanismo por el cual “*se introduce un enfoque selectivo en la identificación de beneficiarios para los programas sociales orientados al tratamiento de situaciones de carencia*” (Shack, 1999<sup>b</sup>), constituyéndose en un elemento imprescindible para el diseño de los programas de este tipo y para evitar los errores tipo I y II. Esta focalización puede realizarse mediante tres mecanismos:

- a) *Autoselección*. No establece ninguna condición para lograr el acceso a los beneficios de un programa social, asumiéndose que sólo acudirán aquellos que realmente requieren el apoyo ofrecido <sup>27</sup> /.
- b) *Indicadores socioeconómicos*. A partir de la definición de las características de la población objetivo de un proyecto se determina la elegibilidad de las familias, utilizándose tres métodos para aplicar este criterio:
  - Según áreas geográficas, en las que a partir de indicadores cuantitativos o cualitativos, se establecen “mapas de pobreza” (éstos suponen un grado de homogeneidad en las características de las familias residentes en un espacio

<sup>27</sup> Los programas del Vaso de Leche y comedores populares serían ejemplos de este tipo de programas, según Figueroa (2000) y Shack (1999<sup>b</sup>), respectivamente. En el caso de los comedores, los alimentos proporcionados por PRONAA serían considerados económicamente como un bien inferior, por lo que, en caso de un aumento del ingreso, las familias dejarían de recurrir a los servicios de estas organizaciones, como lo explica Vásquez (2000).

determinado), que permiten identificar las zonas donde la ejecución de programas sociales es prioritaria o urgente.

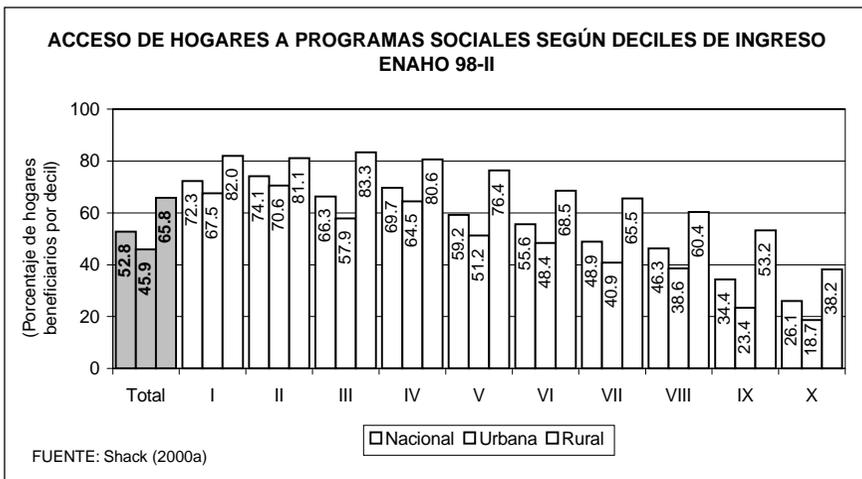
- Según características socioeconómicas de las familias (éstas suponen un grado de heterogeneidad que hace necesaria una selección para evitar que sean beneficiarias aquellas familias que no necesitan serlo), utilizando indicadores relacionados con la carencia que se busca solucionar.

c) *Focalización rápida.* Se basa en la toma de encuestas a los hogares para determinar si cumplen con los criterios de entrada a los programas; es la opción que permite una focalización más precisa, pese a implicar mayores costos y períodos de levantamiento de información.

En la práctica, lo que ha existido ha sido una combinación de mecanismos, especialmente autofocalización e indicadores socioeconómicos según áreas geográficas, que explican el manejo de los programas con mayor número de beneficiarios. Ello es comprensible, puesto que la focalización mediante características socioeconómicas de las familias o encuestas a los hogares es bastante más laboriosa y sólo se ha aplicado a programas restringidos a zonas o grupos sociales claramente delimitados.

Bajo esas condiciones, ¿hasta qué punto se ha logrado focalizar el apoyo alimentario en los grupos sociales que realmente lo requieren? Una aproximación bastante interesante la encontramos en Shack (2000<sup>a</sup>), quien analiza el acceso de los hogares a programas sociales trabajando con una clasificación de los hogares según deciles de ingreso. Este autor considera que los tres deciles más bajos corresponden a extrema pobreza, mientras que los cinco más bajos se encuentran en situación de pobreza.

**GRÁFICO 2.4**



Una primera observación es que, efectivamente, el acceso de los hogares a los programas sociales decrece conforme aumentan los niveles de ingreso de las familias (Gráfico 2.4). A nivel rural, por ejemplo, los programas sociales benefician al 82% de los hogares del decil I (más bajo), reduciéndose gradualmente hasta el 38% en el X (más alto). Podemos observar que, en general, el decrecimiento se hace más claro a partir del V, ubicado en las fronteras de la “no pobreza”. Estos porcentajes podrían interpretarse como una alta cobertura a hogares no pobres, los que hasta el decil IX del ámbito rural siguen superando el cincuenta por ciento.

Conviene analizar entonces el número de hogares que, de acuerdo a su nivel de vida, son beneficiarios de programas sociales, comprobándose que de un total de 2.9 millones de hogares beneficiarios, cerca de 1.2 millones no se encuentran en situación de pobreza, lo que implica la existencia de una considerable filtración. La tasa de filtración estimada para el conjunto de programas sociales se estima en 42% como promedio nacional, con un 50% en el área urbana y 32% en la rural (**Cuadro 2.7**).

**CUADRO 2.7**

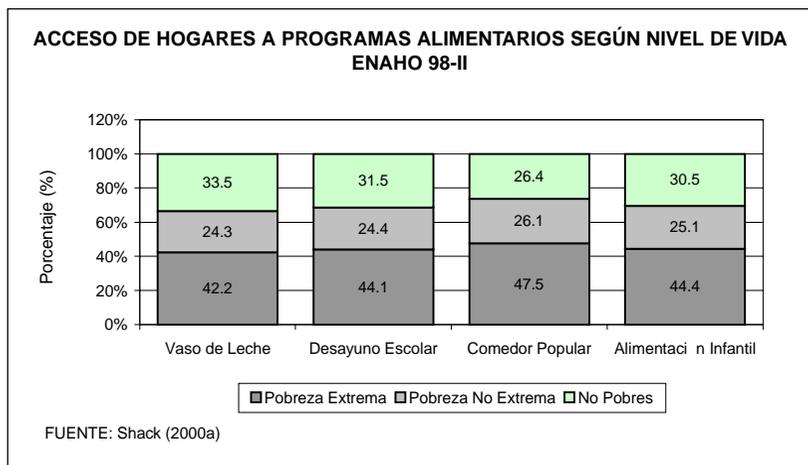
**ACCESO DE HOGARES A PROGRAMAS SOCIALES  
SEGUN DECILES DE INGRESO PER CAPITA – ENAHO 98-II**

<b>(número de hogares beneficiarios según decil)</b>				
<b>Área</b>	<b>Total</b>	<b>Pobreza Extrema</b>	<b>Pobreza No Extrema</b>	<b>No Pobres</b>
Nacional	2,854,942	1,019,214	639,507	1,196,221
Urbana	1,629,194	464,320	355,164	809,709
Rural	1,225,749	555,632	284,619	385,498
<b>(distribución de hogares beneficiarios según decil)</b>				
<b>Área</b>	<b>Total</b>	<b>Pobreza Extrema</b>	<b>Pobreza No Extrema</b>	<b>No Pobres</b>
Nacional	100.0	35.7	22.4	41.9
Urbana	100.0	28.5	21.8	49.7
Rural	100.0	45.3	23.2	31.5

FUENTE: SHACK (2000a)

La situación es similar en el caso específico de los principales programas alimentarios, aunque los porcentajes estimados de filtración son menores. Se observa que los programas dirigidos a la población infantil y escolar se ubican en niveles ligeramente superiores al 30%, en tanto que en el programa de comedores populares la filtración llegaría al 26% (Gráfico 2.5).

GRÁFICO 2.5



Las razones para explicar estas filtraciones son varias. Shack (1999<sup>b</sup>) sostiene que, dada la preferencia por el método de focalización según áreas geográficas, la presencia de errores tipo I y II se explica por “*la inexistencia de un instrumento de focalización apropiado y actualizado*”, considerando que los mapas de pobreza utilizados actualmente son obsoletos y tienen problemas metodológicos. Ante esta situación, propone un nuevo Mapa de la Pobreza que intenta superar las limitaciones de los anteriores.

Ahora bien, ya que incluso contando con un instrumento de focalización apropiado no estaría garantizada una gestión más eficiente de los programas sociales, debemos referirnos a un problema cuya solución trasciende la esfera meramente técnica y adquiere una dimensión política.

### ***Utilización política***

Aún cuando la Declaración de Roma, suscrita por el Perú, dice que “*los alimentos no deberían utilizarse como instrumento de presión política y económica*”, en la práctica los programas sociales, especialmente los alimentarios, han sido manejados de manera que contradicen este principio. El tema de la utilización política de los programas sociales no es nuevo, pues los gobiernos de turno siempre han encontrado en éstos un medio para captar adherentes y manipular la opinión pública. Sin embargo, también es necesario mencionar que la cobertura actual de dichos programas supera ampliamente lo observado en el pasado, existiendo múltiples programas que trabajan para solucionar las distintas carencias que afectan a nuestra población.

La magnitud de los recursos otorgados y la cobertura alcanzada por los actuales programas sociales representan una situación inédita en nuestro escenario social y político que conviene analizar. Esta coincide con un deterioro generalizado de las instituciones (partidos políticos, organizaciones sociales de base, sindicatos, etc.) y una crisis económica, que debilitan la capacidad de negociación y autonomía de los sectores pobres, quienes requieren urgente apoyo para sobrevivir en un contexto extremadamente duro.

Si bien es difícil comprobar la intencionalidad del uso político que se hace de estos programas, debido al hermetismo con que se maneja en ellos la toma de decisiones, el efecto político de sus acciones se puede apreciar fácilmente. Representantes políticos del anterior gobierno esgrimían por ejemplo la teoría del “premio”: los ciudadanos “premiaban” al gobierno, otorgándole sus votos, por apoyarlos con programas sociales cuando los gobiernos anteriores habían ignorado sus necesidades y demandas. De acuerdo a esta interpretación, el gobierno no actúa buscando votos; sólo recibe el reconocimiento de los electores por realizar una labor positiva.

Diversos estudios han permitido sin embargo, identificar casos donde la intencionalidad del gasto social y ejecución de programas responde a un propósito político. Este tipo de intervenciones se puede clasificar en los siguientes casos o combinaciones de los mismos:

- *Gasto programado y focalizado con fines electorales*

El ejemplo mejor sustentado es FONCODES <sup>28/</sup>, cuya gestión entre 1991 y 1995 permite identificar dos patrones bastante claros: (i) los gastos guardaban una estrecha relación con los procesos electorales, incrementándose en los períodos previos a éstos y generando un comportamiento irregular del gasto; (ii) un porcentaje importante de los proyectos financiados por FONCODES se localizaba en las provincias donde el impacto político podía ser más significativo. Si bien este tipo de gestión se había registrado en otros gobiernos, difícilmente puede compararse a lo ocurrido durante los últimos diez años, donde el exceso de gasto público con fines sociales-electorales llevó a desequilibrios fiscales (1995-1996 y 2000).

- *Manipulación de los beneficiarios y sus organizaciones*

Las organizaciones sociales de base, sustento original de los comedores populares, surgen como parte de la estrategia de supervivencia de los grupos en situación de pobreza. Esta situación no determinó una actitud mendicante ante el Estado o la sociedad, sino una cerrada defensa de la autonomía de estas organizaciones que generaron experiencias como los comedores autogestionarios. Sin embargo, “la agudización de la crisis a fines de los ochenta,

<sup>28/</sup> Ver Schady, Norbert *Seeking Votes: The political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991-1995*, Washington, The World Bank, 1999, citado en Parodí (2000) y Vásquez y Riesco (2000).

asociada a una creciente fragmentación [de las organizaciones populares], terminó por debilitar su capacidad de interlocución frente al gobierno” (Portocarrero y Romero, 2000). Esta situación fue capitalizada por el gobierno, quién lejos de ser un actor pasivo, contribuyó a acelerar el debilitamiento de los comedores autogestionarios al negarse a trabajar con las organizaciones representativas, prefiriendo tratar directamente con los comedores individuales o promoviendo la aparición de organizaciones paralelas (Benavente y otros, 2000) <sup>29/</sup>. Se pueden identificar también manifestaciones más burdas de la pretensión manipuladora del programa, tal como lo sugieren Portocarrero y otros (2000) al referirse a los requisitos informales de acceso al programa de comedores: participación en marchas y manifestaciones progubernamentales, agasajos al Presidente de la República, aporte de trabajo e insumos para eventos promovidos desde la institución, entre otros.

- *Mejora de la imagen del gobierno ante la opinión pública*

Portocarrero y Romero (2000), afirman que “*desde su constitución, PRONAA fue siempre una organización con una autonomía muy limitada y orientada a mejorar la imagen pública del gobierno*”, argumentando, entre otras cosas, la deliberada elección de alternativas no óptimas para el otorgamiento de apoyo alimentario (clubes de madres y comedores no eran los canales ideales para llegar a la principal población objetivo que eran los niños menores de cinco años) o el abastecimiento de los programas (se adquirían productos locales que no satisfacían los requerimientos nutricionales, calidad y oportunidad necesarios).

## 2.4. Aspectos relevantes para un programa de compras locales

La revisión de los conceptos y datos presentados en las secciones anteriores permite establecer una serie de condiciones a las cuales deberían ajustarse los programas de compras locales de alimentos para ser coherentes con el conjunto de la política social.

- Los compromisos internacionales, asumidos por el Perú, manifiestan que es necesario priorizar objetivos de desarrollo social y seguridad alimentaria, asociándolos no sólo a la ejecución de acciones asistenciales de emergencia sino enfatizando más bien la importancia de promover la creación de empleos dignos y con remuneraciones suficientes como para garantizar la superación de la pobreza.

<sup>29/</sup> La FEMOCCPAALC, organización que agrupa más de 1,500 comedores, denunció en Octubre 1999 que “*funcionarios de PRONAA han promovido instancias de segundo y tercer nivel, paralelas a las instancias zonales y distritales de nuestra organización, desconociendo nuestra autonomía y afectando nuestra institucionalidad*”. Citado en Benavente y otros (2000).

Si bien bajo este enfoque el rol del Estado es decisivo, tanto la Declaración de Copenhague como la de Roma consideran que el camino correcto es crear un ambiente óptimo para promover inversiones en sectores que demanden intensivamente mano de obra (con un entorno institucional y macroeconómico estable), dirigiendo también su atención a la provisión de infraestructura básica, educación, salud, tecnología e investigación, entre otras, ignorando opciones tradicionales como el proteccionismo o el uso del gasto público para generar mercados transitorios a grupos o sectores determinados.

- El recrudescimiento de la pobreza, que afectaba al 54% de la población peruana en el 2000, y el estancamiento en el proceso de reducción de la extrema pobreza, que se mantiene en 15%, obliga a redoblar los esfuerzos para lograr progresos significativos en este campo. Sin embargo, la prolongada recesión hace imposible extraer recursos adicionales de los sectores productivos para financiar programas sociales, exigiéndose una mayor disciplina y eficiencia en el gasto social.
- Pese a que la existencia de diagnósticos, planes e instancias de coordinación no garantiza que estos instrumentos se apliquen con eficacia, es probable que los programas vayan ajustándose gradualmente a una estrategia más coherente, eliminándose problemas como la yuxtaposición de beneficiarios o la deficiente focalización. Este proceso implicará además que se prioricen los programas dirigidos a atacar los problemas nutricionales más graves, como los identificados en el Plan Nacional de Nutrición y Alimentación, que requerirán un manejo más eficiente de los alimentos y nutrientes donados, lo que significa aplicar parámetros más estrictos en el proceso de adquisición de alimentos.
- El área rural, donde la agricultura constituye la principal fuente de empleo, registra las tasas más altas de pobreza. En este ámbito los programas de apoyo alimentario son importantísimos, beneficiando a más del ochenta por ciento de los hogares en extrema pobreza de la sierra y selva, por lo que es imprescindible evaluar cuidadosamente las alternativas de abastecimiento, ya que una elección equivocada afectará la calidad y cantidad de la asistencia proporcionada a una población muy vulnerable. La utilización del gasto público como dinamizador de la actividad económica no debe hacerse a costa de los objetivos asistenciales de estos programas.
- El problema de la focalización sigue siendo bastante grave, estimándose que la tasa de filtración de los principales programas de apoyo alimentario se ubica alrededor del treinta por ciento. Si esta tasa se reduce, los programas podrían proporcionar alimentos con componentes nutricionales específicos, de acuerdo a las carencias de la población objetivo.
- La utilización política de los programas sociales ha generado un relativo consenso sobre la necesidad de despolitizar su accionar. Ello, en el mediano plazo, puede

implicar un cambio significativo en la gestión de las instituciones responsables, que podría afectar el apoyo a comedores populares o las compras locales, donde la intromisión política constituyó un obstáculo para su manejo técnico.

### 3. El Rol del PRONAA en la Política Social

El PRONAA <sup>30/</sup> nació de la fusión de la Oficina Nacional de Apoyo Alimentario (ONAA) y el Programa de Asistencia Directa (PAD), con la finalidad de elevar los niveles alimentarios y nutricionales de la población brindando asistencia alimentaria a las áreas rurales y urbano-marginales deprimidas del país.

Su creación, como antes la de FONCODES (creado en 1991), responde a la reestructuración del marco institucional responsable de ejecutar la política social del gobierno, que enfrentaba con grandes dificultades los efectos del ajuste, la crisis económica y el terrorismo.

#### OBJETIVOS DEL PRONAA

---

De acuerdo a la normatividad vigente\*, PRONAA es un organismo público descentralizado del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano, con personería jurídica de derecho público y con autonomía económica, técnica, financiera y administrativa. Su misión es *“contribuir a elevar el nivel alimentario y nutricional de la población en situación de pobreza extrema, ejecutando acciones de apoyo y seguridad alimentaria dirigidas preferentemente a la atención de los grupos vulnerables y en alto riesgo nutricional, en especial a los niños, madres gestantes y lactantes y damnificados por situaciones de emergencia temporal”*.

También establece que *“para atender los requerimientos de alimentos de los diferentes Programas, el PRONAA adquiere productos alimenticios, agroindustriales y pecuarios, dando preferencia a los de origen local, a fin de contribuir a mejorar la producción nacional y la generación de ingresos, como política de superación de la pobreza en el campo”*.

---

\* Reglamento de Organización y Funciones de PRONAA, promulgado mediante Decreto Supremo N° 003-98-PROMUDEH (31.05.98). Es la cuarta versión del dicho reglamento desde la creación del PRONAA.

<sup>30/</sup> PRONAA fue creado en 1992 mediante DS N° 020-92-PCM (05.02.92) y estuvo inicialmente ubicado en el Ministerio de la Presidencia.

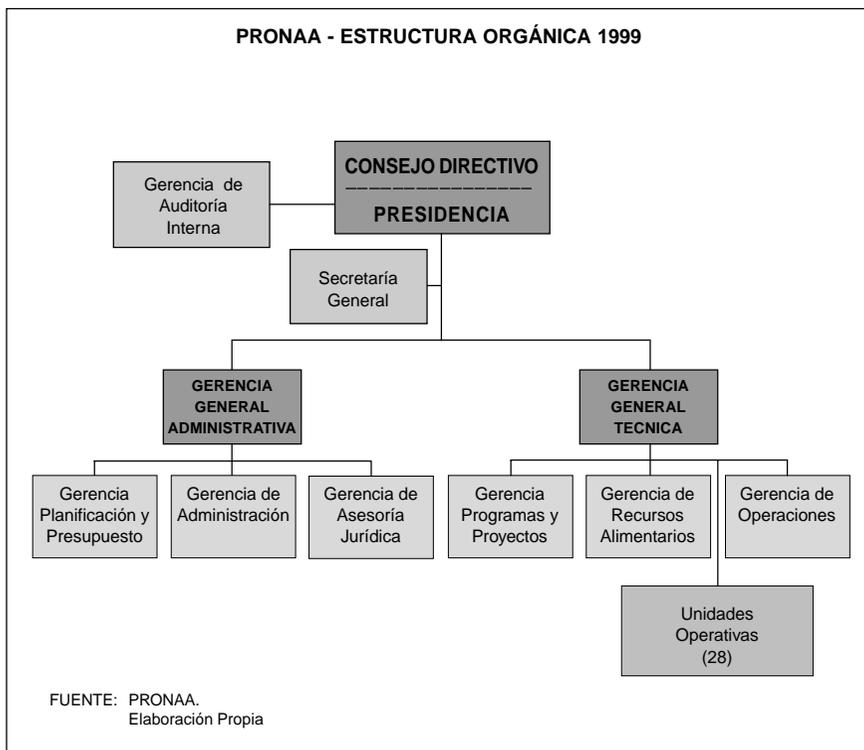
## FUNCIONES DE PRONAA

---

- a) Aprobar directivas; planear, organizar, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar, evaluar y controlar los programas, proyectos y actividades de apoyo y seguridad alimentaria; promover la generación de ingresos, preferentemente a los grupos de mujeres organizadas y fomentar el desarrollo integral de los hijos de las madres de los Comedores Populares y Clubes de Madres.
  - b) Proponer al Titular del PROMUDEH el Plan Anual y la política en materia de apoyo y seguridad alimentaria, así como de apoyo a la generación de ingresos, coordinando la ejecución de dicha política con entidades públicas y privadas.
  - c) Identificar y priorizar la población objetivo en situación de pobreza extrema.
  - d) Promover, gestionar y canalizar los recursos provenientes de los organismos e instituciones nacionales e internacionales.
  - e) Ejecutar acciones de apoyo y asistencia alimentaria en casos de emergencia temporal, en coordinación con el Sistema Nacional de Defensa Civil, Fuerzas Armadas y Policiales y demás entidades públicas y privadas correspondientes.
  - f) Adquirir productos alimenticios y agroindustriales básicamente de origen local, que cumplan con los requerimientos nutricionales necesarios para la ejecución de los diversos programas, con cargo a los recursos provenientes del Tesoro Público y a aquellos que se obtengan de la monetización de las donaciones de alimentos de Cooperación Técnica Internacional y los recursos propios obtenidos como resultado de enajenaciones a título oneroso.
  - g) Identificar y promover la ejecución de proyectos de apoyo y seguridad alimentaria, así como de generación de ingresos, con participación comunal, orientados a promover las actividades económicas que tiendan a mejorar los niveles de producción y productividad.
  - h) Monetizar los alimentos donados por la Cooperación Técnica Internacional de acuerdo a los Convenios Internacionales o Actas de Entendimiento suscritos.
  - i) Coordinar acciones multisectoriales que integren componentes de alimentación, nutrición, salud, educación, recreación y saneamiento básico en la ejecución de los programas y proyectos.
  - j) Organizar y conducir el sistema de información sobre la focalización de la ayuda alimentaria así como de la oferta disponible.
-

Para el cumplimiento de sus funciones, PRONAA ha adoptado un esquema organizativo (Gráfico 3.1) que presenta niveles de Alta Dirección (Consejo Directivo, Presidencia del Consejo Directivo), Órganos de Control (Gerencia de Auditoría Interna), Órganos de Apoyo (Secretaría General), Órganos de Línea (Gerencia General Técnica y Gerencia General Administrativa) y Órganos Desconcentrados (Unidades Operativas).

**GRÁFICO 3.1**



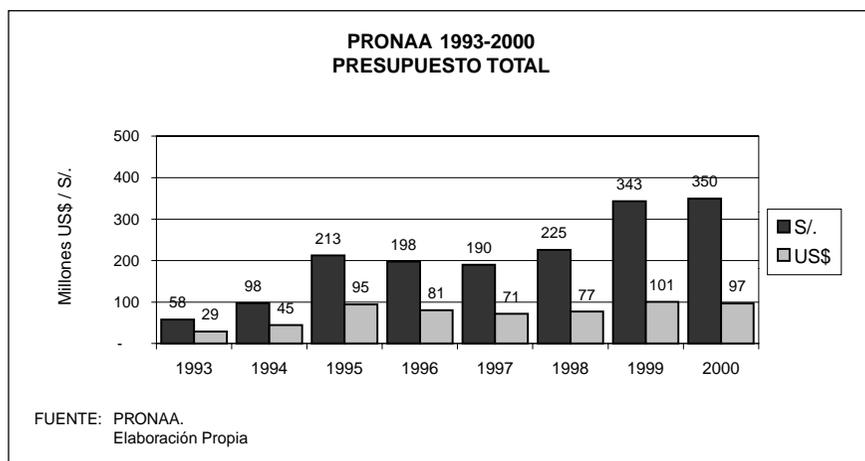
Dentro de este esquema, las Unidades Operativas juegan un papel fundamental, ya que, como órganos desconcentrados, son las encargadas de ejecutar en el ámbito geográfico de su jurisdicción (Gráfico 3.2), los programas, proyectos y actividades de apoyo, seguridad alimentaria y generación de ingresos que se les encomienda o desarrollan de acuerdo a su iniciativa. Están a cargo de un Jefe con nivel de Subgerente y dependen de la Gerencia General Técnica.



### 3.1. Principales líneas de acción

La importancia que se otorga a PRONAA en la política social del gobierno, queda en evidencia al comprobarse que es la institución a la que se asigna la mayor cantidad de recursos dentro del Sector Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano, recibiendo S/. 350 millones de soles como presupuesto para el año 2000, lo que equivale al 60% del total sectorial. El presupuesto asignado equivale a unos US\$ 97 millones de dólares, monto similar al del año 1999 y superior al promedio 1996-1998 (Gráfico 3.3), constituidos casi íntegramente por recursos ordinarios, es decir, aportados directamente por el Gobierno Central.

GRÁFICO 3.3



Los recursos otorgados a PRONAA para el año 2000 se asignaron principalmente a cubrir los gastos de los programas que la institución tenía previstos. Los programas de apoyo alimentario están considerados en la línea denominada “Asistencia Solidaria”, donde se toman medidas que aseguran el amparo y la protección de personas y grupos en estado de necesidad. Este Programa se subdivide en la siguientes líneas:

- **Elevación del Nivel Nutricional**

Destinada a incrementar los niveles de nutrición y alimentación en los grupos más vulnerables, especialmente de aquellos localizados en zonas de extrema pobreza a nivel nacional. Está integrada por los programas de Alimentación Infantil, Alimentación Escolar, Alimentos a Comedores, Subsidios a Comedores, Alimentación de Niños y Adolescentes y Grupos en Riesgo.

## ▪ Promoción de la Seguridad Alimentaria

Destinada a promover la ejecución de obras de infraestructura económica que permitan incrementar los niveles de producción y productividad de alimentos; así como brindar seguridad alimentaria mediante la entrega de alimentos a la población organizada y de menores recursos, bajo la modalidad de alimentos por trabajo. Para el año 2000 se implementaron los programas de Obras Comunes y Acciones Cívicas.

## ▪ Emergencias y Casos Especiales

Su objetivo es prever situaciones de emergencia y prestar apoyo alimentario a las familias damnificadas por fenómenos naturales e imprevistos. Considera el Programa de Situaciones de Emergencia.

Actualmente la institución cuenta con nueve programas de apoyo alimentario, los cuales muestran grandes diferencias en sus dimensiones, sea según presupuesto o según número de beneficiarios (Cuadro 3.1). De acuerdo al presupuesto para el año 2000, los tres principales programas (Alimentos a comedores, Alimentación Escolar y Alimentación Infantil), representan el 86% del presupuesto y el 82% de los beneficiarios.

**CUADRO 3.1**

**PRONAA: PRINCIPALES LÍNEAS DE ACCIÓN PARA EL AÑO 2000**

Programas de Asistencia Solidaria (Apoyo Alimentario)				
Programa	Objetivo	Metas		Presupuesto (nuevos soles)
		Unidad Medida	Cantidad	
Alimentación Escolar	Contribuir a mejorar el nivel nutricional de la población en edad escolar, prioritariamente de los niveles educativos primario y especial, en distritos de extrema pobreza de las zonas urbano-marginales y rurales del país	Beneficiarios	666,354	74'340,796
Alimentación de niños y adolescentes	Contribuir a mejorar el nivel nutricional de niños y adolescentes en riesgo moral y de salud	Beneficiarios	20,741	2'525,862
Alimentación infantil	Mejorar el estado nutricional y prevenir daños en la población infantil, priorizando la atención a los niños menores de seis años	Beneficiarios	275,951	47'631,899
Obras comunales	Brindar apoyo alimentario a la población en extrema pobreza bajo la modalidad de alimentos por trabajo, estimulando la participación comunal en obras de carácter productivo, así como las dirigidas con el soporte técnico de las Fuerzas Armadas	Raciones	3'729,393	16'334,741

(continúa)

**CUADRO 3.1 (continuación)**

Programa	Objetivo	Metas		Presupuesto (nuevos soles)
		Unidad Medida	Cantidad	
Acciones cívicas	Apoyo alimentario a la población localizada preferentemente en zonas de extrema pobreza, así como otorgar, de manera excepcional, asistencia alimentaria a los internos de hospitales y centros penitenciarios	Raciones	8'355,981	5'991,586
Alimentación para grupos en riesgo	Contribuir a erradicar los desórdenes producidos por la deficiencia de yodo en la población con riesgo moderado y severo, y contrarrestar la desnutrición en pacientes afectados por la tuberculosis	Beneficiarios	292,074	883,911
Alimentos a comedores	Brindar asistencia alimentaria a grupos poblacionales de mayor vulnerabilidad y de alto riesgo nutricional de zonas urbano-marginales y rurales del país	Beneficiarios	1'062,737	109'470,879
Situaciones de emergencia	Proporcionar asistencia alimentaria en forma oportuna a la familias damnificadas por desastres naturales, siniestros y/o cualquier inclemencia natural, a fin de atender sus necesidades primordiales y aliviar sus requerimientos mientras dure la situación de emergencia	Raciones	100,000	1'842.500
Subsidios a comedores	Proporcionar un subsidio pecuniario a los grupos de mujeres organizadas en comedores, con la finalidad de contribuir a mejorar el nivel alimentario y nutricional de los pobladores de las zonas urbano-marginales de Lima Metropolitana y el Callao	Beneficiarios	136,694	10'800,000
<b>TOTAL</b>		Beneficiarios Raciones	2'454,551 12'195,374	<b>269'822,174</b>

FUENTE: PRONAA.  
Elaboración Propia

### 3.2. Características de las canastas alimentarias de PRONAA

Un programa de compras no puede basarse simplemente en la oferta proveniente de la agricultura local, debe obedecer a una demanda determinada por los requerimientos específicos de los programas que, como se ha dicho, deben tener como objetivo la superación de carencias claramente identificadas (déficit en calorías, proteínas, grasas,

minerales, etc.). Esto implica que la demanda no se dirige a alimentos en general, sino que debe centrarse en aquellos que tienen un alto contenido nutricional y costo competitivo. Al mismo tiempo, deben considerarse las características de la población objetivo que, por diversas razones (patrones de consumo, prejuicios culturales, disponibilidad de infraestructura de almacenamiento y equipos, etc.), puede imponer restricciones adicionales en el proceso de programación de compras de alimentos.

Desde la perspectiva de un programa de compras locales, que aspira a tener un impacto visible sobre los ingresos de pequeños productores y las economías regionales, las únicas líneas de trabajo de PRONAA consistentes con este propósito serían las de comedores populares, alimentación escolar y alimentación infantil.

En cada una de estas líneas, PRONAA ha diseñado canastas de referencia, procurando que la estructura de los alimentos donados obedezca a las mismas, lo que aseguraría el cumplimiento de los objetivos nutricionales del programa. Conviene analizar, por lo tanto, las características de estas canastas <sup>31/</sup>, de las cuales se desprenderán una serie de criterios útiles para el diseño y ejecución de las compras locales, en caso de concluirse que éstos son convenientes para la institución.

### ***Comedores Populares***

Según PRONAA, la ración diseñada para estas organizaciones generalmente contiene seis tipos de productos: cereales, menestras, pescado seco-salado, tubérculos procesados, manteca y sal yodada, entregándose unos 270 gramos per cápita diariamente. Eventualmente puede incluir otros productos como frutas o pescado fresco.

Esta canasta se aplica a nivel nacional tratando de mantener un balance calórico y proteico adecuado en base a la disponibilidad de alimentos locales (Cuadro 3.2). La ración pretende cubrir un 39% de los requerimientos calóricos y 85% de los requerimientos proteicos mínimos necesarios para una persona por día, con una atención de veinte días por mes (240 por año).

La composición de la canasta revela inconsistencias que indicarían que ha sido elaborada a partir de la oferta, es decir, que a partir de la elección de los alimentos disponibles, en tipo y cantidad, se ha calculado el aporte esperado en energía y proteínas, es decir, la "meta" a ser cubierta por la canasta. Esta hipótesis sería confirmada por el evidente desequilibrio de la relación entre energías y proteínas aportadas por la ración, así como por la falta de información sobre micronutrientes fundamentales. Por otro lado, usando parámetros de la FAO, a una recomendación nutricional de energía de 2,280 kilocalorías diarias corresponden 68 gramos diarios de proteínas, cantidad superior a los 43.2 gramos considerados por PRONAA.

<sup>31/</sup> Para el análisis nutricional de las canastas y su adecuación a las necesidades de la población objetivo, se ha utilizado como fuente de referencia principal el informe de la consultoría especialmente encargada con motivo de este proyecto: Benavente, Miyaray; Retamozo, Laura, Tineo, Dina *Aspectos alimentario nutricionales de la demanda de alimentos para programas de apoyo alimentario*. Lima, Setiembre 2000. 31 páginas.

**CUADRO 3.2**

**RACIÓN PROGRAMADA PARA COMEDORES POPULARES**

<b>Componentes de la ración</b>	<b>(%)</b>	<b>Cantidad Gr./Pers./día</b>	<b>Energía</b>	<b>Proteína</b>	<b>Atención Días/Mes</b>
<b>CEREALES</b>					
Principal componente: Arroz	22.22	60	215.4	4.9	20
Otros: Trigo, Maíz, Harina de Maíz amiláceo, Cebada, Harina de trigo, Kiwicha, Morón, Quinoa, Sémola	14.81	40	143.2	3.6	20
<b>MENESTRAS</b>					
Principal componente: Frijol	11.11	30	101.7	6.6	20
Otros: Pallar, Lenteja, Haba, Arverja, Tarwi	7.41	20	65.5	4.2	20
<b>GRASAS</b>					
Manteca	5.56	15	130.7	0.0	20
<b>PRODUCTOS DE ORIGEN ANIMAL</b>					
Pescado seco salado, Charqui, Pescado en conserva	18.52	50	81.8	13.3	20
<b>TUBERCULOS Y/O RAICES</b>					
Papa seca, Harina de Plátano, Harina de Yuca, Chuño, Fariña	18.52	50	161.0	4.1	20
<b>OTROS</b>					
Sal Yodada	1.85	5	0.0	0.0	20
<b>TOTAL</b>	<b>100.0</b>	<b>270</b>	<b>899.2</b>	<b>36.7</b>	<b>20</b>

FUENTE: PRONAA.

Cabe mencionar que las acciones de seguimiento de FEMOCCPAALC <sup>32/</sup> en 1998, respecto a la calidad de los alimentos recibidos, recogió reclamos referidos al arroz (mala calidad, molido y partido), menestras (duras, sucias y mostrando signos de prolongado almacenamiento), cereales (sucios) y grasas (mala calidad y poca aceptación), lo que también sucede con el pescado seco-ahumado. Si bien estos reclamos se redujeron durante las acciones de seguimiento, las observaciones recibidas deben servir como un indicador de la importancia de un estricto control de calidad sobre los alimentos acopiados y distribuidos.

<sup>32/</sup> Federación de Mujeres Organizadas en Centrales de Comedores Populares Autogestionarios y Afines de Lima y Callao.

Este seguimiento también permitió notar dos hechos interesantes:

- El aporte de PRONAA alcanza, en su mejor momento (inicio de la campaña electoral reeleccionista), una cantidad de 856 kilocalorías y 22.5gramos de proteínas, nivel muy inferior a las metas programadas.
- El aporte de PRONAA, pese a mantenerse por debajo de las metas programadas, creció sostenida y significativamente entre Enero 1998 y Julio 1999, pasando de 314 a 856 en kilocalorías y de 12 a 22 en gramos de proteínas. Este fenómeno puede asociarse a la coyuntura política, ya que coincide con el inicio de la campaña electoral.

Pese a los problemas mencionados, deben reconocerse varios aspectos rescatables de la canasta referencial para los comedores populares:

- En casi todos los casos tienen un contenido energético relativamente alto, lo que permite obtener un mayor aporte e incurrir en menores costos de transporte y almacenamiento.
- En términos de costo por unidad nutricional también son convenientes, ya que, dado un presupuesto fijo, el aporte de los cereales, menestras y grasas proporcionadas es superior a otras alternativas (como hortalizas y carnes).
- La mayoría de productos son de baja perecibilidad, por lo que no requieren equipos de refrigeración para su almacenamiento.
- Los alimentos seleccionados corresponden a los patrones de consumo de los comedores populares.

### ***Alimentación Escolar***

A diferencia del caso anterior, no existe una sola ración diseñada, contándose hasta ocho propuestas distintas que tienen como objetivo “*contribuir a mejorar el nivel nutricional, la asistencia y el rendimiento escolar de la población en edad preescolar y escolar, prioritariamente en situación de extrema pobreza*”. Las canastas, de acuerdo a los ámbitos y necesidades específicas, deben aportar por lo menos un tercio de los requerimientos nutricionales de cada niño (según la FAO, son 1,942 calorías y 37 gramos de proteínas al día). Estas raciones procuran “*promover la utilización de alimentos de producción nacional, apoyando prioritariamente a productores locales*”.

La edad de la población objetivo del programa (entre 3 y 10 años), indica que durante esta etapa, en la que el niño realiza actividades físicas intensas que provocan gran desgaste de energía y estimulan el apetito, el crecimiento lineal y la ganancia de peso se dan de manera lenta pero uniforme. En esta etapa también, sus hábitos y actitudes alimentarias todavía se encuentran en formación, siendo muy vulnerables a

influencias del entorno. Esto implica que las raciones proporcionadas deben priorizar el aporte adecuado de energía y proteínas (para garantizar el crecimiento y el mantenimiento de la actividad física), y de vitaminas y minerales (para permitir un proceso normal de crecimiento y un incremento de la capacidad de aprendizaje).

El análisis de las raciones utilizadas por este programa (Cuadro 3.3) revela que los aportes nutricionales son variables, aunque en general se aproximan o superan la meta de cobertura (un tercio de los requerimientos). Para los desayunos se entregan raciones que incluyen un componente líquido (leche o enriquecido lácteo) y otro sólido (pan o galleta enriquecida), mientras que para el almuerzo la composición es variable, de acuerdo a la disponibilidad de alimentos. En el caso de los alimentos enriquecidos (Cuadro 3.4), se han establecido parámetros muy precisos, cuyo cumplimiento garantizaría la obtención del aporte programado.

Sin embargo, pese a ofrecer un contenido nutricional aparentemente adecuado, las raciones presentan algunas debilidades en relación a los objetivos. Se ha constatado, por ejemplo, que existen algunos problemas de aceptación, especialmente en los casos de galletas enriquecidas y de bebidas hechas con mezclas fortificadas de cereales y leguminosas enriquecidas, mientras que ocurre lo contrario con productos como la leche fresca y el pan, que sí forman parte de la canasta cotidiana de las familias.

De otro lado, pese a la declarada intención de beneficiar a productores locales, el diseño de la canasta otorga una alta participación a productos agroindustriales que requieren alcanzar escalas de producción significativas para que la empresa sea económicamente viable. La participación de la pequeña agroindustria artesanal, por lo tanto, podría implicar la adquisición de alimentos procesados de menor calidad y/o mayores precios que el promedio del mercado.

**CUADRO 3.3**

**RACIONES PROGRAMADAS PARA ALIMENTACIÓN ESCOLAR**

<b>A. DESAYUNO CON LECHE FRESCA PASTEURIZADA, SABORIZADA, ENDULZADA Y VITAMINIZADA Y GALLETA ENRIQUECIDA</b>			
<b>Componentes</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Valor Nutricional</b>	
		<b>Energía (kilocalorías)</b>	<b>Proteínas (gramos)</b>
Leche fresca pasteurizada, saborizada y vitaminizada	250	200	7.5
Galleta enriquecida	90	380	8.6
<b>TOTAL</b>	<b>340</b>	<b>580</b>	<b>16.1</b>
Cobertura del requerimiento promedio (%)		30	43

(continúa)

CUADRO 3.3 (continuación)

<b>B. DESAYUNO CON LECHE FRESCA PASTEURIZADA, SABORIZADA, ENDULZADA Y VITAMINIZADA Y PAN ENRIQUECIDO</b>			
<b>Componentes</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Valor Nutricional</b>	
		<b>Energía (kilocalorías)</b>	<b>Proteínas (gramos)</b>
Leche fresca pasteurizada, saborizada y vitaminizada	250	200	7.5
Pan enriquecido	90	312	6.2
<b>TOTAL</b>	<b>340</b>	<b>512</b>	<b>13.8</b>
Cobertura del requerimiento promedio (%)		26	37

<b>C. DESAYUNO CON LECHE FRESCA CRUDA Y GALLETA ENRIQUECIDA</b>			
<b>Componentes</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Valor Nutricional</b>	
		<b>Energía (kilocalorías)</b>	<b>Proteínas (gramos)</b>
Leche fresca cruda	250	158	7.8
Galleta enriquecida	90	380	8.6
<b>TOTAL</b>	<b>340</b>	<b>538</b>	<b>16.4</b>
Cobertura del requerimiento promedio (%)		28	44

<b>D. DESAYUNO CON LECHE FRESCA CRUDA Y PAN ENRIQUECIDO</b>			
<b>Componentes</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Valor Nutricional</b>	
		<b>Energía (kilocalorías)</b>	<b>Proteínas (gramos)</b>
Leche fresca cruda	250	158	7.8
Pan enriquecido	90	312	6.2
<b>TOTAL</b>	<b>340</b>	<b>470</b>	<b>14.0</b>
Cobertura del requerimiento promedio (%)		24	38

<b>E. DESAYUNO CON MEZCLA FORTIFICADA DE CEREALES Y LEGUMINOSAS Y GALLETA ENRIQUECIDA</b>			
<b>Componentes</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Valor Nutricional</b>	
		<b>Energía (kilocalorías)</b>	<b>Proteínas (gramos)</b>
Mezcla fortificada de cereales y leguminosas	50	230	5.8
Galleta	90	380	8.6
<b>TOTAL</b>	<b>140</b>	<b>610</b>	<b>14.3</b>
Cobertura del requerimiento promedio (%)		31	39

(continúa)

CUADRO 3.3 (continuación)

F. DESAYUNO CON MEZCLA FORTIFICADA DE CEREALES Y LEGUMINOSAS Y PAN ENRIQUECIDO			
Componentes	Cantidad	Valor Nutricional	
		Energía (kilocalorías)	Proteínas (gramos)
Mezcla fortificada de cereales y leguminosas	50	230	5.8
Pan enriquecido	90	312	6.2
<b>TOTAL</b>	<b>140</b>	<b>542</b>	<b>12.0</b>
Cobertura del requerimiento promedio (%)		28	33

G. RACIÓN TIPO ALMUERZO			
Componentes	Cantidad	Valor Nutricional	
		Energía (kilocalorías)	Proteínas (gramos)
Cereales, arroz u otro	100	359	6.1
Harina de cereales, tubérculos, raíces, plátano	25	68	3.3
Menestras	20	67	4.0
Producto origen animal (procesado)	35	96	16.8
Aceite o manteca	30	270	
Azúcar	30	120	
<b>TOTAL</b>	<b>240</b>	<b>979</b>	<b>30.2</b>
Cobertura del requerimiento promedio (%)		50	67

H. RACIÓN TIPO ALMUERZO (Convenio PRONAA - CE – MED)			
Componentes	Cantidad	Valor Nutricional	
		Energía (kilocalorías)	Proteínas (gramos)
Arroz	25	90	1.5
Harina de trigo	20	72	2.1
Menestras (arveja seca)	35	123	7.6
Leche polvo descremada	15	55	5.0
Aceite vegetal soya	15	133	
<b>TOTAL</b>	<b>110</b>	<b>472</b>	<b>16.3</b>
Cobertura del requerimiento promedio (%)		24	44

FUENTE: PRONAA

**CUADRO 3.4**

**ENRIQUECIMIENTO DE RACIONES PROGRAMADAS PARA ALIMENTACIÓN ESCOLAR**

<b>RACIÓN A Y B</b>			
<b>Componente</b>	<b>Leche fresca pasteurizada, saborizada y vitaminizada</b>	<b>Galleta o pan</b>	<b>Cobertura del requerimiento (%)</b>
Vitamina A	1000 IU		38
Vitamina D	100 IU		50
Hierro		6 mg	50
<b>RACIÓN C Y D: GALLETA O PAN</b>			
<b>Componente</b>		<b>Galleta o pan</b>	<b>Cobertura del requerimiento (%)</b>
Hierro		6 mg	50
<b>RACIÓN E Y F</b>			
<b>Componente</b>		<b>Lácteo</b>	<b>Galleta o pan</b>
Vitamina A		800 ug	
Riboflavina		0.78 mg	
Vitamina C		47.50 mg	
Taimina		0.66 mg	
Vitamina B6		0.89 mg	
B12		1.02 ug	
Niacina		8.70 mg	
Acido fólico		75 ug	
Hierro		6 mg	6 mg
Calcio		600 mg	
Fósforo		600 mg	
Zinc		8.23 mg	
Cobertura de requerimiento (%)		60% vitaminas y minerales 70% zinc 100% de hierro y vitamina A y C	

FUENTE: PRONAA

***Alimentación Infantil***

La población objetivo de este programa son niños preescolares (6 meses a 6 años) y madres gestantes o lactantes residentes en zonas de extrema pobreza, lo que determina objetivos nutricionales muy claros. En el caso de los niños, se espera que el apoyo alimentario aporte la energía necesaria para una actividad física y

crecimiento normales, así como un consumo de las proteínas, vitaminas y minerales necesarios para la formación de nuevos tejidos (crecimiento de huesos, músculos, dientes, sangre) y la reparación de los gastados. En el caso de las mujeres gestantes y lactantes, el apoyo prioriza una adecuada cobertura de las necesidades adicionales generadas por la formación del feto o la producción de leche materna.

Este programa se ejecuta a través de comedores infantiles (desayunos y almuerzos, de lunes a sábado, 26 días al mes durante todo el año) o de centros educativos para niños como los CEIs y PRONOEIs (almuerzos, de lunes a viernes, 22 días al mes durante el período escolar). En el caso de los comedores infantiles, se estima que estas raciones aportan aproximadamente el 75% de los requerimientos de calorías, el 100% de proteínas, hierro, vitaminas A y C y el 60% de las demás vitaminas y minerales, mientras que en los CEIs Y PRONOEIs la ración aporta aproximadamente el 50% de los requerimientos calóricos y el 75% de proteínas (Cuadro 3.5).

**CUADRO 3.5**  
**RACIONES PROGRAMADAS PARA ALIMENTACIÓN INFANTIL**

<b>COMPONENTES DE LA RACION</b> (gramos al día)			
<b>PRODUCTOS</b>	<b>COMEDORES INFANTILES</b>	<b>CEIs</b>	<b>PRONOEIs</b>
<b>DESAYUNO</b>			
Enriquecido Lácteo	50		
Galleta	50		
<b>ALMUERZO</b>			
Cereales	80	80	80
Menestras	20	20	20
Conservas de pescado	20	20	20
Harinas y Tubérculos	30	30	30
Azúcar	20	20	20
Aceite	20	20	20
<b>TOTAL</b>	<b>290</b>	<b>190</b>	<b>190</b>
<b>APORTE NUTRICIONAL</b>			
<b>APORTE NUTRICIONAL</b>	<b>COMEDORES INFANTILES</b>	<b>CEIs</b>	<b>PRONOEIs</b>
Energía	1,178	738	738
Proteínas	30.14	18.51	18.51
Cobertura de requerimiento (%)	75	50	50

FUENTE: PRONAA

Una evaluación a partir de los datos presentados nos indica que los alimentos proporcionados son coherentes con las metas nutricionales y sanitarias del programa y su población objetivo; y que los productos para el desayuno (como productos lácteos y galletas enriquecidas) son elaborados industrialmente con tecnología relativamente moderna, así como bajo sistemas de control de calidad, los que implican un producto homogéneo y apto para el consumo de niños. Las adquisiciones se realizan mediante licitaciones públicas, lo que debería reducir los elementos arbitrarios o subjetivos anteriormente señalados en la ejecución de las compras.

Como en el caso de la alimentación escolar, el principal problema registrado durante la ejecución del programa ha sido el rechazo o poca aceptación de algunos productos, lo que sería un obstáculo al cumplimiento de los objetivos planteados, aunque no se dispone de información para la gravedad de este fenómeno.

### 3.3. Obstáculos para una gestión óptima

La ejecución de los programas de PRONAA no ha podido escapar a los problemas que afectan a la política social en general, es decir la intromisión de criterios políticos que distorsionan el diseño y ejecución de sus programas. Pero su gestión se ha visto perjudicada también por la presencia de otros factores perturbadores, como la escasa transparencia en el manejo administrativo y las irregularidades detectadas en los procesos de compra, cuya importancia es imposible de ignorar y que determinan las condiciones en que se desarrollan los programas de compras locales.

#### *Intromisión de criterios políticos*

La política social durante los noventa ha desarrollado un trabajo interesante, dirigido a contar con instrumentos técnicos (mapas de pobreza, diagnósticos, planes detallados) que permitan diseñar y ejecutar programas con un impacto significativo sobre aquellos grupos sociales afectados por la extrema pobreza, habiéndose llegado a asumir un compromiso dirigido a mejorar la focalización del gasto social, afirmando que *“ésta hará explícitas las metas nutricionales y poblaciones-objetivo para cada programa y diseñará criterios de entrada y salida para beneficiarios de cada programa hacia Junio del 2000”* <sup>33/</sup>. Este proceso, como hemos visto anteriormente <sup>34/</sup>, ha sido considerablemente afectado por el predominio que mantienen las consideraciones políticas sobre la técnicas.

En el caso específico de PRONAA, Portocarrero y otros (2000) sostienen que *“el principal problema que ha enfrentado ha sido la permanente y sistemática interferencia*

<sup>33/</sup> “Memorándum de políticas económicas y financieras del gobierno del Perú para el período 1 Abril 1999 al 31 Marzo 2002” en Diario Oficial El Peruano. Lima, domingo 2 de Mayo de 1999.

<sup>34/</sup> Véase punto 2.3.

*política del Poder Ejecutivo ... lo que lo ha convertido en una organización con una autonomía muy limitada y orientada a mejorar la imagen pública del gobierno*". Esto se manifestó en una constante presión para que el apoyo alimentario se canalizara a través de clubes de madres y comedores populares, organizaciones cuyas demandas recibían una atención preferente y que aparecían como clientela política de la institución, pese a que llegó a establecerse que no eran los canales óptimos para llegar a la población que requería atención prioritaria <sup>35</sup> /.

La subordinación jerárquica de PRONAA al PROMUDEH quedaba reducida a una formalidad, ya que en la práctica otros sectores (Presidencia de la Republica, Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Agricultura, etc.) tenían una fuerte influencia sobre sus acciones.

Por otro lado, el compromiso de PRONAA con los comedores populares, percibidos como organizaciones carentes de un liderazgo sólido que canalice sus reivindicaciones pero que podían hacer visible su descontento en caso de un recorte de la ayuda, obstaculizó el desarrollo o ampliación de programas más eficientes y focalizados. Los funcionarios de la institución ya no sólo estaban limitados por presiones "desde arriba" (afanes clientelistas del gobierno) sino también "desde abajo" (organizaciones beneficiarias que consideraban al apoyo alimentario como un derecho adquirido). La necesidad de evitar conflictos, especialmente cuando el gobierno enfrentaba un duro cuestionamiento a su permanencia en el poder, paralizó cualquier acción dirigida a un replanteamiento de los programas de la institución.

### ***Escasa transparencia de la gestión***

Estrechamente asociado a lo anterior, la mayoría de instituciones ejecutoras de la política social ha desarrollado un marcado hermetismo respecto a su accionar, obstaculizando la difusión de información respecto a los planes que viene desarrollando. Esto se ha manifestado principalmente en dos direcciones: (a) su relación con técnicos u organizaciones de la sociedad civil; y (b) la participación activa de los beneficiarios en la determinación de prioridades y el diseño de los programas.

Si bien periódicamente la institución exhibe sus logros o acciones programadas, resulta muy difícil acceder oportunamente a información detallada sobre, por ejemplo, la marcha de sus programas de adquisición de alimentos, obteniéndose sólo una información fragmentaria a partir de los resultados de sus concursos públicos. En esta línea se encuentra también la escasa disponibilidad acerca de los costos operativos de la institución, que permitirían evaluar con precisión las ventajas de una u otra alternativa de abastecimiento y distribución.

<sup>35</sup> Véase Cuadro 2.1. Un análisis detallado de la problemática nutricional que debe ser enfrentada por la política social se encuentra en: Presidencia de la República – Comisión Técnica de Coordinación Multisectorial Plan Nacional de Nutrición y Alimentación "Nutrición al alcance de todos" 1998-2000. Lima, Enero 1999. 63 páginas.

Esta falta de información terminó por generar presiones adicionales sobre PRONAA puesto que, al no ofrecerse información precisa sobre algunos aspectos estratégicos de su accionar, la opinión pública alimentó expectativas que superaban la capacidad real de la institución. La explicación de este hermetismo puede asociarse a la utilización política de los programas, ya que un análisis detallado de los planes que se ejecutaban realmente podía evidenciar, para un observador externo, las verdaderas motivaciones de las acciones. Esto generaría, como lo comprueba Portocarrero y otros (2000), *“un excesivo celo con respecto a la información ... [pues]... se temía que pudiera ser empleada para hacer críticas”*.

La otra cara de la falta de transparencia se observa por el lado de los beneficiarios, con quienes PRONAA impuso una relación vertical que eliminaba la posibilidad de recoger sus aportes o compartir responsabilidades en la ejecución de proyectos. En este contexto, los beneficiarios se veían reducidos a receptores pasivos de alimentos donados u operadores complementarios de los programas, sin lograr una participación efectiva sobre los programas que debían permitir una mejora de su nivel de vida. Si lo que se desea es, como en la política económica, un comportamiento estable y previsible, es importante aislar a PRONAA de las presiones políticas coyunturales propiciando un consenso en los lineamientos básicos de su gestión, que luego debe ser encargada a equipos técnicos.

Desde el lado de los beneficiarios, resulta perjudicial su limitada participación, que contradice los objetivos de la Ley N° 25307 que en su Artículo 5° otorgó el reconocimiento a las *“Organizaciones Sociales de segundo o más niveles que coordinan o centralizan la labor de las Organizaciones Sociales de Base”*, permitiéndoles participar en el Comité de Gestión del Programa de Apoyo a la Labor Alimentaria de las Organizaciones Sociales de Base, junto a representantes del gobierno local y el Ministerio de Agricultura. Dicha participación no se limitaba a mantener una actitud pasiva como receptores de apoyo alimentario sino que, por el contrario, explícitamente se afirmaba que esta participación en los comités de gestión *“se da tanto en la ejecución de sus fines, como en el control y fiscalización del cumplimiento de los mismos y del programa en su conjunto”*.

Un argumento esgrimido para justificar la poca o nula participación otorgada a la población beneficiaria o sus representantes es la gran desorganización y atomización dentro de las entidades que agrupan las organizaciones de base, lo cual debe reconocerse. Pero, acaso este fenómeno no parece muchas veces propiciado por el mismo Estado? <sup>36/</sup>. Las presiones en contra de dirigentes, la creación de organizaciones paralelas o disidentes, los condicionamientos para conceder apoyo alimentario,

<sup>36/</sup> FOVIDA, institución que ha promovido las Empresas Comunales de Comercialización de Alimentos (ECCAS), con el propósito de consolidar la organización de los comedores y abaratar el costo de su canasta alimentaria, sostiene que *“la manera como se viene implementando el programa de apoyo alimentario gubernamental ... tiene un efecto adverso en el fortalecimiento institucional de las centrales”*. Véase Cuentas (1999).

entre otros, han sido temas de constantes denuncias por parte de la población pobre organizada.

Una gestión más transparente permitiría superar los cuestionamientos a la institución, que se concentran en dos puntos principales: la asignación de recursos en base a criterios electorales (concentración en zonas con alto porcentaje de electorado indeciso) o condicionamiento para continuar proporcionando ayuda (participación en movilizaciones o eventos políticos). Respecto a esto último, los casos de cortes de asistencia alimentaria, denunciados como represalias políticas, han sido explicados por PRONAA con el argumento de que los comedores sancionados no han cumplido ciertas condiciones mínimas (higiene, control en el uso de los alimentos, funcionamiento transparente, etc.). Si bien la gran mayoría de denuncias no han podido demostrarse desde el punto de vista legal, lo importante es la imagen que han generado en la opinión pública, convirtiendo a la “despolitización” de estos programas en un elemento básico de las propuestas sobre política social.

### ***Irregularidades en los procesos de compra***

Los programas de compras locales, como es lógico, requieren una gran flexibilidad y libertad de acción, de manera que puedan adecuar sus acciones a las constantes fluctuaciones de la oferta agrícola, donde no sólo hay que considerar la estacionalidad natural de los cultivos sino la presencia de factores imprevistos (clima, demanda mayorista, etc.), que pueden generar un aguda escasez o absorber cualquier excedente disponible.

Esto obliga a dictar normas que otorgan una gran autonomía en su interpretación y aplicación, por lo que los procedimientos de compras se han determinado buscando eliminar mecanismos de control que obliguen a cumplir una serie de pasos y requisitos por parte de los proveedores potenciales. Al exonerarse a PRONAA del cumplimiento de estas normas, se posibilita un proceso de compras mucho más ágil y accesible para los pequeños productores. Sin embargo, ello también significa que las acciones de compra pueden ser objeto de prácticas ilícitas en contra de los intereses del Estado y los propios beneficiarios de dichos programas, tanto proveedores como receptores del apoyo alimentario.

En general, las normas sobre compras locales han buscado exonerar al PRONAA y otros programas sociales de las disposiciones de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (Ley N° 26850, 03.08.97), que *“establece las normas que deben observar las Entidades del Sector Público en los procesos de contrataciones y adquisiciones de bienes, servicios u obras y regula las obligaciones y derechos que se derivan de los mismos”*.

Entre los principios básicos de esta ley se pueden mencionar la libre competencia, imparcialidad, economía, vigencia tecnológica y trato justo e igualitario a todos los

proveedores potenciales, ya que se busca garantizar la adquisición oportuna de bienes y servicios que cumplan con los estándares de calidad establecidos, a precios adecuados. Es importante destacar que esta ley y su reglamento deben prevalecer sobre las normas generales de procedimientos administrativos de las instituciones públicas.

Como ya se ha mencionado, los programas de compras locales que son objeto del presente análisis entran en contradicción con algunos de los principios de esta Ley, ya que introducen un elemento de arbitrariedad y preferencia a favor de un tipo determinado de proveedor. No sólo eso, la flexibilización de los procedimientos ha propiciado la detección de irregularidades en los procesos de compra realizados por PRONAA, lo que ha significado la apertura de diversos procesos judiciales contra diversos funcionarios. Durante el año 1999, por ejemplo, en diferentes unidades operativas, se registraron diversos casos de posibles actos irregulares <sup>37/</sup>, entre ellos los siguientes:

- Realización de pagos por adelantado sin la obtención de las debidas garantías de parte del proveedor. Es la infracción más común entre los casos detectados. La realización de pagos por adelantado en el marco de los contratos suscritos con productores individuales u organizados empresarialmente, sin cumplirse los requisitos legales establecidos por el Reglamento Único de Adquisiciones y normas similares (como la presentación de Carta Fianza, garantías, etc.), propició el incumplimiento de los contratos y perjuicios económicos a la institución.
- Suscripción de contratos por parte de funcionarios que ya no contaban con facultades de representación. Se ha detectado por lo menos un caso en que un funcionario posibilita un fuerte desembolso en una compra con pago adelantado, en momentos en que ya se había hecho efectiva su renuncia.
- Selección de proveedores que no cumplen con los requisitos establecidos por PRONAA. Desde que se iniciaron las compras focalizadas en productos locales, a inicios de 1993, se pretendió generar un mercado cautivo a favor de los pequeños productores. Sin embargo, esto implicaba una calificación de los posibles proveedores, que fue objeto de directivas internas, en coordinación con el Ministerio de Agricultura. Recién con el Decreto Supremo N° 002-99-PROMUDEH (04.03.99) se fijaron con claridad los parámetros para determinar la condición de pequeño productor agrícola o pecuario. Sin embargo, se han denunciado casos de calificación irregular y hasta de anulación de contratos al demostrarse que los proveedores seleccionados no cumplían con los requisitos establecidos.
- Sobrevaloración de bienes adquiridos. En los casos detectados, esta irregularidad ha tomado dos formas: adjudicación a proveedores que ofrecían un precio más alto que el de sus competidores, y/o pagos en exceso sobre el monto fijado en el contrato.

<sup>37/</sup> Los casos reseñados se han identificado a partir de los siguientes dispositivos legales: R.M. N° 018-99-PROMUDEH (22.01.99), R.M. N° 056-99-PROMUDEH (17.02.99), R. N° 062-99-CG (02.06.99), R.M. N° 204-99-PROMUDEH (22.06.99), R. N° 093-99-CG (14.08.99) y R.M. N° 269-99-PROMUDEH (22.09.99).

- Utilización de documentos adulterados para sustentar gastos realizados durante comisiones de servicios. Si bien esta situación no es exclusiva de los programas de compra local, es importante mencionar que estas prácticas pueden tener incidencia en los costos del programa, teniendo en cuenta que los procesos de compra local implican un intensivo trabajo de campo por parte de los técnicos de PRONAA.

### 3.4. Aspectos relevantes para un programa de compras locales

Entre los puntos que deben considerarse para una propuesta de programa de compras locales, considerando las restricciones que impone la política social y las limitaciones de PRONAA, podemos mencionar las siguientes:

- PRONAA cuenta con infraestructura a nivel nacional, que incluye almacenes y centros de acopio, a cargo de Unidades Operativas diseñadas para ejecutar ordenadamente los procesos de adquisición y distribución. La cobertura de sus programas permite llegar a grupos en extrema pobreza en el ámbito rural, donde, como se vio en el capítulo anterior, los programas de apoyo alimentario tienen una importancia decisiva para aminorar los efectos de la extrema pobreza. La institución está autorizada para adquirir productos locales, considerando que su demanda puede contribuir a mejorar la producción nacional de alimentos y la generación de ingresos, como parte de la política de superación de la pobreza en el campo.
- Los programas de PRONAA intentan atender las demandas de grupos en extrema pobreza con características diversas, lo que implica el diseño de programas específicos para cada uno de ellos. Estos programas trabajan con canastas o raciones que, teóricamente, obedecen a criterios nutricionales, buscando cubrir un porcentaje significativo de los requerimientos de los beneficiarios, de acuerdo a las carencias identificadas. Las canastas, por esta razón, exigen que los alimentos utilizados cumplan ciertas condiciones relacionadas con el contenido nutricional, asimilación y aceptación, lo que limita el uso de ciertos alimentos que presentan bajos contenidos nutricionales, altas tasas de mermas y desperdicios, dificultades de almacenamiento, conservación y preparación entre otras.
- La oferta de productos agrarios locales, por otro lado, debe permitir una programación adecuada a las necesidades de los beneficiarios, es decir, niveles de calidad similares a los del mercado y abastecimiento constante y oportuno. Ello obliga a considerar factores como estacionalidad, concentración geográfica de la producción y acceso a las mismas, que afectará el cumplimiento de los dos objetivos mencionados.
- Las irregularidades detectadas en los procesos de compra de bienes y servicios por parte de PRONAA revelan vacíos en los procedimientos o insuficiente control.

Si esto ha ocurrido en transacciones efectuadas entre PRONAA y proveedores formales, es posible suponer que las compras locales de alimentos, realizadas en un medio básicamente informal, impiden realizar acciones de control eficaces o las hacen muy costosas, propiciando irregularidades.

- El impacto de las compras locales sobre la producción local y la mejora de ingresos de los pequeños agricultores está en función directa a los volúmenes y valores de la demanda proveniente de los programas de PRONAA, los cuales, sin embargo, muestran características y dimensiones muy diferentes. Sólo tres de ellos (Comedores Populares, Alimentación Escolar y Alimentación Infantil) muestran una magnitud comparable a otros programas de apoyo alimentario masivo como el Vaso de Leche y los Desayunos Escolares, a cargo de los municipios y FONCODES, respectivamente.
- Los programas de Alimentación Escolar y Alimentación Infantil muestran una alta participación de productos agroindustriales (leche pasteurizada, mezclas fortificadas, galletas y panes enriquecidos, etc.), que no son ofrecidos por los pequeños agricultores o la agroindustria artesanal que ellos podrían desarrollar. Desplazar los productos mencionados tendría un efecto negativo sobre los contenidos nutricionales o calidad de los productos distribuidos, perjudicando los intereses de los beneficiarios, cuya prioridad en los programas sociales es indiscutible.
- El Programa de Comedores Populares, por el contrario, utiliza una canasta más flexible y menos concentrada en productos agroindustriales, incluyendo seis tipos de productos (cereales, menestras, pescado seco-salado, tubérculos procesados, manteca y sal yodada), la mayoría de los cuales pueden ser ofrecidos por pequeños agricultores y pescadores artesanales. Esta canasta, que es coherente con el patrón de consumo cotidiano de la población, ofrece mayores posibilidades para la inclusión de productos frescos.
- Si bien los lineamientos de la política social apuntan a la aplicación de criterios técnicos (lo que implicaría dar preferencia a otros programas a costa de los comedores populares), los factores políticos que motivaron esta distorsión siguen presentes y es poco probable que varíen significativamente en el mediano plazo, por lo que la demanda de alimentos para comedores populares debe mantener su importancia en el futuro inmediato.
- La distribución de alimentos por parte de PRONAA se caracteriza por entregar las remesas, distribuidas en los mismos centros de acopio, con una periodicidad mensual o quincenal en la mayoría de los casos, lo que hace que los alimentos altamente perecibles no sean la alternativa óptima para el programa. Sin embargo, en el caso del pescado congelado o fresco, se ha logrado eventualmente aumentar la frecuencia de las entregas, hasta una vez por semana.

- Las características de los comedores populares imponen una serie de restricciones a los alimentos, especialmente aquellos en estado fresco, que podrían participar en un programa de compras locales:
  - Inexistencia de cadena de frío, que impide el almacenamiento de alimentos perecibles, situación que se presenta tanto en los centros de acopio como en la mayoría de los comedores. Salvo excepciones, los comedores no cuentan con equipo para almacenar en frío alimentos perecibles, lo que complica el uso de pescado fresco o productos similares.
  - Limitada capacidad de almacenamiento, tanto por razones de espacio como por la adecuación de las instalaciones. Esta deficiencia es más notoria en el caso de hortalizas y frutas, que requieren de mayor espacio y ventilación que los alimentos secos, por su mayor contenido de agua
  - Dados los patrones de consumo de los comedores, es conveniente que el apoyo de PRONAA se concentre en alimentos con alta densidad energética. No conviene, por ejemplo, introducir hortalizas y frutas en sustitución de cereales y leguminosas, ya que estos últimos ofrecen mayor cantidad de energía y nutrientes.
  - La inclusión de alimentos frescos sólo sería conveniente si esto implica una suma a la canasta actual, debiéndose descartar, por perjudicial para los intereses del beneficiario, la sustitución de cereales, leguminosas y carnes, productos que, por su precio en el mercado, son adquiridos en pequeña cantidad por los comedores
  - La inclusión de alimentos muy perecibles aumenta el riesgo de contaminación, tanto por la mencionada inexistencia de una cadena de frío como por la contaminación originada en la fuente de producción (hortalizas regadas con aguas servidas, carnes de animales enfermos, etc.).



## II. COMPRAS DE ALIMENTOS REALIZADAS POR PRONAA (1992-2000)

### 4. Características de los Programas de Compra de PRONAA

La creciente importancia de los programas ejecutados por PRONAA y FONCODES, que se sumaban a los esfuerzos desarrollados por el Programa del Vaso de Leche, provocó una importante demanda por productos alimenticios. Esta situación, en un contexto donde muchos sectores políticos y sociales siguen considerando el gasto público como un instrumento para promover el crecimiento de sectores considerados estratégicos <sup>38/</sup> (olvidando que, si existe disciplina fiscal, esos recursos deben ser extraídos del resto de actividades económicas), generó una corriente de opinión que propugnaba no sólo el uso de los recursos de dichos programas hacia la producción agraria nacional sino una discriminación a favor de los pequeños productores.

El Perú cuenta con una larga y no siempre exitosa experiencia en la intervención de los mercados agrarios <sup>39/</sup>, lo que no impidió que importantes sectores, especialmente las organizaciones agrarias y centrales de comedores, solicitaran el uso preferente de alimentos nacionales en los programas de apoyo, hasta ese momento abastecidos por productos agroindustriales nacionales con alto componente importado o por alimentos donados desde el exterior. En ese contexto, la creación de PRONAA y la repotenciación de los programas de apoyo alimentario estatales, apareció como una nueva posibilidad para impulsar, mediante una demanda dirigida, el crecimiento del agro nacional.

<sup>38/</sup> Posición que no se limita al caso de los productos agrarios, como lo demuestra la promulgación de la Ley de Promoción del Desarrollo Productivo Nacional (Ley N° 27143, 19.06.99, modificada por D.U. N° 064-2000, 23.08.00), que establecía un mecanismo para otorgar mayor puntaje a las ofertas de bienes y servicios nacionales en los procesos de adquisición realizados por el Estado.

<sup>39/</sup> Analizando la política de precios y crédito en el agro durante el período 1985-1990, Escobal (1992) concluye que *"la mayor parte del subsidio de dirigió a los estratos más pudientes del sector agrícola"*, costoso experimento causante de una pérdida social y graves desequilibrios macroeconómicos que culminaron en una hiperinflación que terminó por minimizar el valor real de los subsidios otorgados. En opinión de este autor, lo recomendable son políticas con un menor impacto negativo sobre la eficiencia económica, como el apoyo tecnológico, la adecuada provisión de infraestructura y políticas fiscales directamente redistributivas.

## OBJETIVOS DE LOS PROGRAMAS DE COMPRA LOCAL

---

Los objetivos de los programas de compra local, que no sólo deben ser ejecutados por PRONAA <sup>40/</sup>, han sido claros desde el principio, debiéndose mencionar:

- a) Generar una demanda adicional que estimule el aumento de la producción y la inversión en el sector, así como una reactivación de las economías locales.
  - b) Mejorar los ingresos de los productores agrarios, considerando que esta demanda adicional presionará hacia un elevación de los precios en chacra.
  - c) Promover la producción de cultivos y crianzas considerados estratégicos (alto valor nutricional, posibilidades de exportación o sustitución de importaciones, etc.).
  - d) Consolidar patrones de consumo alimentario coherentes con las posibilidades productivas internas, evitando incorporar alimentos cuya oferta local es insuficiente o no tiene posibilidades de crecer.
- 

Al intentar aplicar las políticas expuestas en los mecanismos de abastecimiento de programas de apoyo alimentario (ver recuadro adjunto), empezó a manifestarse un conflicto de intereses entre los beneficiarios del apoyo alimentario y los productores nacionales que aspiraban a convertirse en proveedores. Si a esto se agrega la intromisión de motivaciones políticas (preferencia a pequeños productores y precios de garantía superiores al promedio del mercado), la brecha entre beneficiarios y proveedores se amplía, requiriéndose una precisa evaluación de los beneficios que esperan lograrse sobre la agricultura nacional en relación a la pérdida que se causara a los receptores del apoyo alimentario, expresada en una menor cantidad o calidad de alimentos.

Pese a las observaciones señaladas, los gremios agrarios y organizaciones cercanas consideran que las compras locales representan un importante beneficio para los productores, exigiendo<sup>41/</sup>, a partir de la legislación que actualmente se encuentra vigente, que:

<sup>40/</sup> El marco legal vigente para todos los programas de apoyo alimentario obliga a que éstos utilicen preferentemente alimentos de origen nacional. Ver Anexo 3, Normas Legales.

<sup>41/</sup> Propuestas presentadas por la Convención Nacional del Agro Peruano, contando entre sus suscriptores a representantes de CNA, CCP y AEA. Véase: CONVEAGRO "El agro unificado presenta sus propuestas. Para reactivar la economía, generar empleo y combatir la pobreza" en el diario La República, Lima, 24 de Junio de 1999.

- Se apliquen mecanismos que garanticen el cumplimiento de las normas sobre compra de alimentos nacionales, sin retrasos en los pagos.
- Los agricultores cuenten con representantes acreditados en el Directorio de PRONAA y sus Comités de Adquisición.
- Las licitaciones prioricen la adquisición de productos de origen nacional.

De las tres reivindicaciones, sólo la tercera fue aprobada a mediados de 1999, lo que revela la influencia de los sectores que, por convicción u oportunismo político, asumen la defensa de esta posición. Debemos precisar, sin embargo, que la situación actual, donde las compras locales constituyen uno de los elementos más publicitados de las políticas a favor del agro, es la culminación de un proceso gradual que se inició hace casi una década y aún antes, cuando se sostenía que las donaciones de alimentos eran un factor que promovía la penetración de alimentos importados en nuestros mercados.

Poco a poco, tanto los gobiernos como las organizaciones sociales, aceptaron una visión que establece una relación directa entre pobreza urbana y rural. Al reconocerse que la disminución del poder adquisitivo del poblador de las ciudades se reflejaba en la caída de los precios al productor agrario y el empobrecimiento del área rural en general, se empezaron a replantear las políticas de abastecimiento de los programas de apoyo alimentario. Aunque en la práctica ha subsistido cierta preferencia de los beneficiarios por un determinado tipo de alimentos donados que deben importarse (la leche en polvo sería el caso más evidente), se ha aceptado que es conveniente el uso de alimentos nacionales en estos programas. Esto ha implicado, paralelamente, que se opte por la monetización de los alimentos donados cuando llegan en volúmenes capaces de distorsionar los mercados internos. El consenso alrededor de este tipo de propuestas, que han conducido al diseño de los programas de compras de alimentos locales como instrumentos de lucha contra la pobreza, se ha expresado en una serie de normas de carácter general que proporcionan el marco para dichas compras (ver Anexo 3).

#### **4.1. Abastecimiento de Alimentos**

A partir de un perfil inicial muy bajo, PRONAA empezó a aplicar políticas de mayor cobertura que requerían un abastecimiento igualmente importante de productos alimenticios, desarrollándose así diversos programas de compras locales o administración de alimentos donados, cuyas principales líneas de acción son:

##### ***4.1.1. Compras de alimentos locales***

Las compras locales para abastecer programas de apoyo alimentario se ejecutan siguiendo, en general, los siguientes pasos:

- *Estimación de necesidades y elaboración de planes de compra.*- Realizada por la Gerencia de Recursos Alimentarios, de acuerdo a los requerimientos de los diversos programas ejecutados por la institución.
- *Convocatoria pública para la presentación de ofertas de venta.*- Una vez establecida la programación de compras a nivel de cada Unidad Operativa, ésta procede a convocar a los proveedores.
- *Calificación de proveedores.*- Dada una serie de criterios para discriminar proveedores, se verifica el cumplimiento de los requisitos, incluyendo la certificación emitida por parte del MINAG, acreditando al postor como pequeño productor local.
- *Suscripción de contratos.*- Una vez elegidas las mejores propuestas, se suscriben los contratos con los proveedores.
- *Entrega del producto.*- Al momento de la cosecha, el productor entrega el producto en el local de PRONAA o donde se le indique.
- *Pago del producto.*- Posteriormente a la entrega se realiza el pago, registrándose usualmente cierta demora.

La primera adquisición de productos alimenticios (aprobada por Decreto Supremo N° 007-92-PRES. 08.11.92) incluía diversos productos lácteos, oleaginosos, azúcar, menestras y pescado, aunque no establecía ningún criterio a favor de un tipo específico de proveedor <sup>42/</sup>, por lo que los proveedores seleccionados fueron empresas comercializadoras o distribuidoras privadas. Tampoco se estableció una preferencia por el origen de los productos, aceptándose nacionales o importados.

Un año después, habiéndose promulgado las normas que establecen con mayor claridad los objetivos, funciones y facultades de PRONAA, se le otorgó autorización para adquirir alimentos nacionales, sosteniendo que era "*propósito del Gobierno apoyar directamente a los agricultores mediante la adquisición directa de alimentos producidos en el país* [tomando en consideración además] *que por razones estacionales existen excedentes de producción ocasionando una caída de los precios en chacra al productor*". Se mezclaban así dos objetivos: la promoción del desarrollo (garantizando mercado a productores) y la regulación del mercado (evitando caídas estacionales de precios). Cabe señalar que las compras autorizadas se encargaban a una Comisión de Adquisiciones conformada por representantes de los Ministerios de Agricultura y de la Presidencia, además de PRONAA.

<sup>42/</sup> La única condición era que cada contrato con los proveedores seleccionados no debería exceder un valor equivalente a 500 UIT, obedeciendo a una norma vigente para el Ministerio de la Presidencia y las instituciones de este Sector (Decreto Ley N° 25584).

Obviamente los volúmenes autorizados (10 mil toneladas de arroz corriente mejorado, 15 mil de papa y mil de charqui) eran insuficientes para tener un impacto significativo, pero hay que destacar que aún se hablaba de adquisición directa y que no se establecían parámetros para calificar a los posibles proveedores, lo que en la práctica significó que, en algunos casos, se adquirieran productos a comerciantes o productores medianos y grandes. Esta autorización constituyó el primer paso en el proceso de diseñar una política de compras de productos. Amparándose en la norma anterior, se dictaron dos nuevos dispositivos, los Decretos Supremos N° 032-93-PCM (13.05.93) y N° 040-93-PCM (16.06.93), incorporando diversos alimentos (cereales, oleaginosas, menestras, productos agroindustriales e hidrobiológicos) a la lista de productos elegibles para las compras locales, que sufrió una considerable ampliación con el transcurso de los años locales que sufrió una considerable ampliación con el transcurso de los años (Cuadro 4.1).

En estos casos, a diferencia del Decreto Supremo N° 030-93-PCM, no se fijaban cantidades a adquirir, abriendo la posibilidad de una programación de compras más flexible, de acuerdo a las necesidades de los programas de apoyo alimentario y en un contexto de crecimiento presupuestal.

La experiencia de 1993 permitió una revisión y reformulación de las políticas de compra en el año siguiente, que se expresaron en el Decreto Supremo N° 029-94-PCM (13.04.94), reglamentada mediante Resolución Ministerial N° 114-94-PRES (17.04.94). Entre ambas normas establecen, por primera vez, los parámetros o criterios para ejecutar los procesos de compras de alimentos locales, incorporando como estrategia de acción explícita a la "*adquisición directamente de los productores locales*".

Además de revisar la lista de productos seleccionados, incorporando animales para reproducción (vacunos y auquénidos) y tracción (toros), las nuevas normas legales revisaron la conformación de los Comités de Adquisición, poniéndolos totalmente bajo la jurisdicción de PRONAA <sup>43/</sup> y creando Comités Locales responsables de ejecutar las compras cumpliendo con invitar a participar a los productores, recibir las ofertas, seleccionar las ofertas más ventajosas y otorgar las adjudicaciones <sup>44/</sup>.

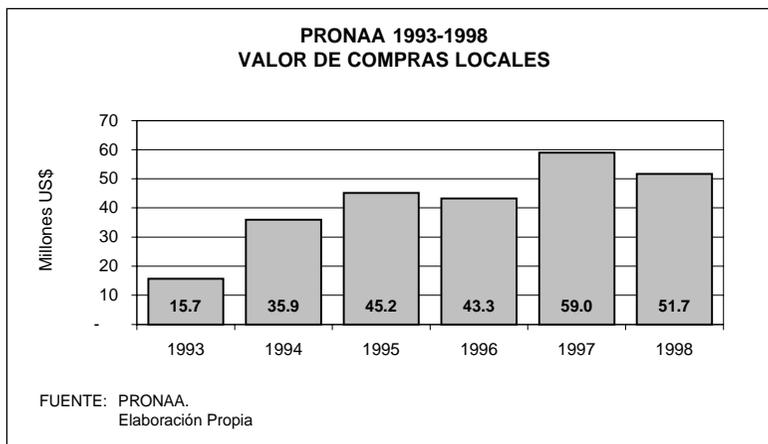
<sup>43/</sup> Ver el DS N° 028.94- PCM (13.04.94), reglamentado mediante RM N° 114-94- PRES (17.04.94) en el Anexo 3. Estas fueron las normas en que se apoyaron los programas de compras entre 1994 y 1999, año en que se registró su mayor crecimiento, tanto en volúmenes de acopio como en valores. Si bien existió una derogatoria temporal de estas normas, cuando el PRONAA pasó del Ministerio de la Presidencia al PROMUDEH, éste último se apresuró a confirmar su vigencia.

<sup>44/</sup> Salvo una ampliación de la lista de productos elegibles, mediante la Resolución Ministerial N° 193-94-PRES (10.06.94), incorporando a diversos productos alimenticios (azúcar, chancaca, tubérculos, frutas y sal yodada), el Decreto Supremo N° 029-94-PCM y su reglamento fueron las normas en que se apoyó la ejecución de los programas de compras entre 1994 y 1999, cuando se registró su mayor crecimiento, tanto en volúmenes de acopio como en valores.

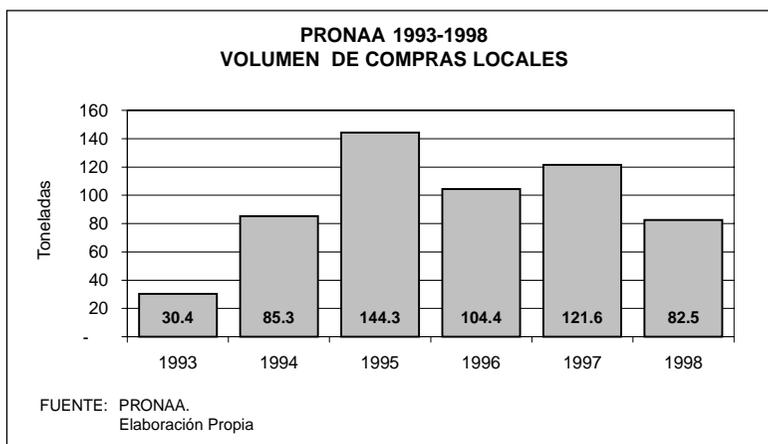


Desde 1993, simultáneamente al incremento del gasto social en general y el presupuesto de PRONAA en particular, el valor de los productos alimenticios acopiados entre 1993 y 1998 alcanzó los US\$ 251 millones de dólares, notándose un rápido incremento hasta 1997 y una reducción en 1998, (Gráfico 4.1). Si bien la tendencia al crecimiento no es tan evidente cuando se observan los volúmenes comprados (Gráfico 4.2), debe precisarse que esto se debe a la creciente participación de los productos agroindustriales en la estructura de compras de PRONAA.

**GRÁFICO 4.1**

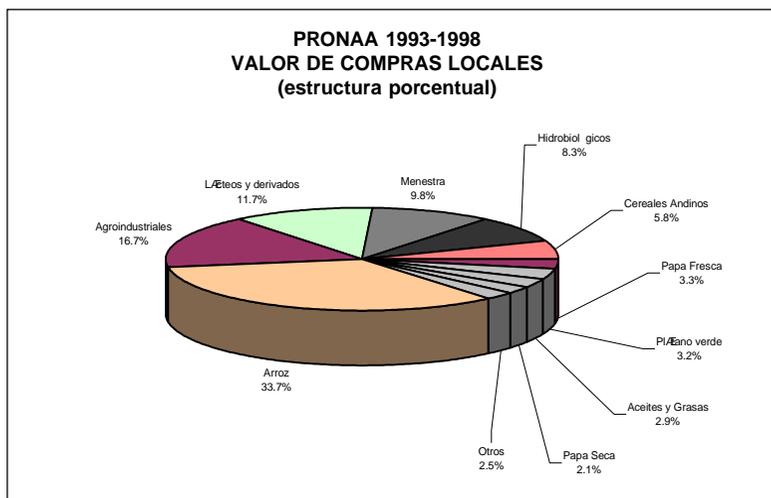


**GRÁFICO 4.2**



El patrón de compras por tipo de productos, demuestra que la mayor parte de los recursos se concentra en un puñado de alimentos “estratégicos” dentro de la canasta de PRONAA. Para el período 1993-1998, el 80.2% del valor se concentraba en los siguientes productos: arroz, productos agroindustriales, productos lácteos, menestras y cereales andinos (Gráfico 4.3).

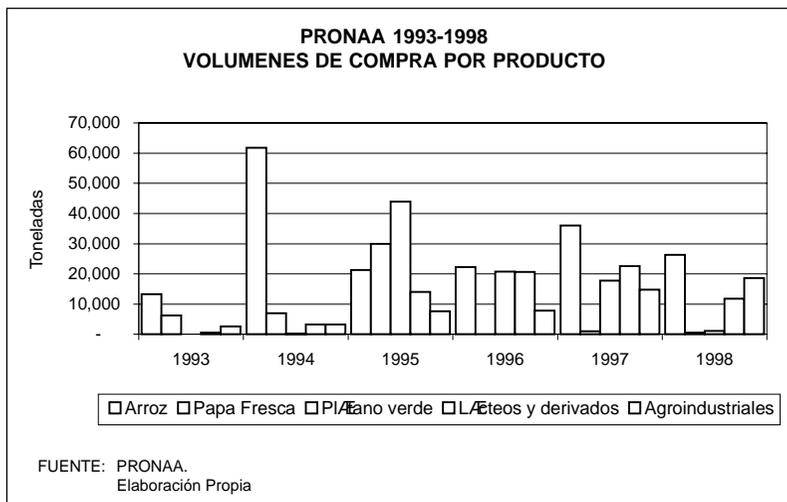
**GRÁFICO 4.3**



Se observa también que los volúmenes de compra de alimentos locales han sido bastante irregulares. Dejando de lado el año 1993, cuando el programa de compras locales era muy incipiente, en papa, por ejemplo, el volumen comprado pasó de 30 mil toneladas en 1995 a volúmenes insignificantes en los tres años siguientes (Gráfico 4.4). Algo igual sucede con el plátano que, luego de acopiarse 44 mil toneladas en 1995, cae sucesivamente en los tres años siguientes, llegando a poco más de mil toneladas en 1998. Esta irregularidad se observa incluso en los alimentos “estratégicos”, a excepción de los productos agroindustriales que registran una tendencia sostenida al crecimiento.

Es importante, por otro lado, reconocer el proceso de adecuación de las compras a las posibilidades productivas locales. En este sentido, productos como arroz, cereales, menestras, entre otros, son preferentemente adquiridos en las zonas con ventajas para su producción, distribuyéndose una parte en el ámbito de la propia Unidad Operativa donde se compra y “exportando” un excedente hacia otras zonas, donde contribuye a elaborar una canasta alimentaria de donaciones relativamente balanceada.

GRÁFICO 4.4



Otro elemento positivo, pese a ser todavía un proceso incipiente, es la articulación entre programas de promoción de la producción. En este sentido, el Reglamento de la Ley de Adquisición Directa de Productos Alimenticios (D.S. N° 002-99-PROMUDEH, 04.03.99, modificado por D.S. N° 009-99-PROMUDEH, 20.08.99) a pequeños productores locales determinó que *“se priorizará las adquisiciones de alimentos que proceden de programas de producción que efectúen los Sectores de Agricultura, Presidencia y Pesquería, localizados en ámbitos de pobreza que se orienten al desarrollo de dichas zonas. Para tal efecto, el Sector correspondiente a través de sus oficinas locales y regionales certificará en cada caso esta condición, alcanzando la lista de los productores por grupo de productos a las Comisiones de Adquisición”*.

La articulación entre programas de promoción de la producción y de compras estatales queda así establecida, habiéndose registrado una positiva colaboración de PRONAA para el éxito de acciones desarrolladas por entidades como el Banco de Semillas (productos agrícolas) o el proyecto Especial “PESCAMESA”<sup>45/</sup>.

Actualmente, la ejecución de los programas de compras locales por parte de PRONAA está a cargo de la Gerencia de Recursos Alimentarios. De acuerdo al

<sup>45/</sup> Mediante el Decreto Supremo N° 009-99-PROMUDEH (20.08.99) se modificó la Segunda Disposición Complementaria del Reglamento de la Ley N° 27060, D.S. N° 002-99-PROMUDEH, 04.03.99), priorizando la adquisición de productos ofrecidos por el Proyecto especial “PESCAMESA”. Este es un proyecto del Instituto Tecnológico Pesquero del Perú que adquiere pescado fresco o congelado a pescadores y procesadores artesanales para su distribución de diversas organizaciones sociales de base.

reglamento de organización y funciones vigente <sup>46/</sup>, las compras de alimentos locales se inscriben en el marco de un objetivo promotor a cargo de esta Gerencia, encargada de desempeñar dos funciones principales:

- Programar, organizar, coordinar, supervisar y evaluar los procesos de adquisición de productos alimenticios y agroindustriales, destinados a la ejecución de los programas, proyectos y actividades.
- Elaborar estudios técnicos para determinar zonas de producción y estacionalidad de productos alimenticios, agroindustriales y pecuarios, que permitan el abastecimiento permanente y oportuno de los requerimientos para los programas y proyectos que ejecuta.

A esta Gerencia se suman las 28 Unidades Operativas de PRONAA, que son los órganos encargados de ejecutar y conducir, en su jurisdicción, los procesos de adquisición de los alimentos locales, debiendo cumplir tres funciones principales:

- Coordinar con la Gerencia de Recursos Alimentarios la adquisición de alimentos locales dentro del ámbito geográfico de su competencia.
- Identificar zonas de producción de productos alimenticios para la adquisición a productores locales.
- Almacenar, conservar, transportar y distribuir los alimentos adquiridos.

En 1999, un conjunto de modificaciones en el marco legal de las compras actualizó la normatividad vigente durante los cinco años previos. La promulgación del D.S. N° 02-99-PROMUDEH (04.03.99), reglamentando la aplicación de la Ley N° 27060, configuró un nuevo escenario para las compras locales, determinándose una nueva lista de productos alimenticios y nuevos criterios para seleccionar a los pequeños productores que pueden participar en los procesos de compra (Cuadro 4.2).

La nueva norma establece un procedimiento más elaborado para la programación de las compras, encargando a las Comisiones de Adquisición la elaboración de un estimado de producción anual de alimentos en su jurisdicción y la fecha aproximada de cosecha, cuando corresponda <sup>47/</sup>. Esta información debe ser remitida a la Gerencia

<sup>46/</sup> Promulgado mediante D.S. N° 003-98-PROMUDEH (31.05.98) precisa que *"para atender los requerimientos de alimentos de los diferentes Programas, el PRONAA adquiere productos alimenticios, agroindustriales, y pecuarios, dando preferencia a los de origen local, con el objeto de contribuir a mejorar la producción nacional y la generación de ingresos, como política de superación de la pobreza en el campo"*.

<sup>47/</sup> Actualmente, estas Comisiones de Adquisición están conformadas por el Jefe de la Unidad Operativa de PRONAA en la zona, representantes de los Ministerios de Agricultura o Pesquería (según convenga al ámbito), del Presidente del Consejo Transitorio de Administración Regional y, como observador, del Gerente de Auditoría Interna del PRONAA..

de Recursos Alimentarios, la que, de acuerdo a los requerimientos de sus diferentes programas de apoyo alimentario, elaborará una programación mensual y remitirá a cada comisión local su plan de adquisiciones para el año.

#### CUADRO 4.2

##### CRITERIOS DE CALIFICACIÓN A PEQUEÑOS PRODUCTORES AGRÍCOLAS Y PECUARIOS

AGRÍCOLAS	PECUARIOS
<p>Según hectáreas cultivadas por producto</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Costa: hasta 5 Has.</li> <li>• Sierra:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bajo riego: hasta 10 Has.</li> <li>- Bajo seco: hasta 20 Has.</li> </ul> </li> <li>• Selva: hasta 10 Has.</li> </ul>	<p>Según cabezas de ganado</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Para carne de camélidos sudamericanos y ovinos: comunidades campesinas o ganadero individual poseedor de hasta 100 cabezas</li> <li>• Para leche fresca hasta 20 vacas en período de producción</li> </ul>
<p>FUENTE: PRONAA. Elaboración Propia</p>	

#### 4.1.2. Donaciones de Alimentos

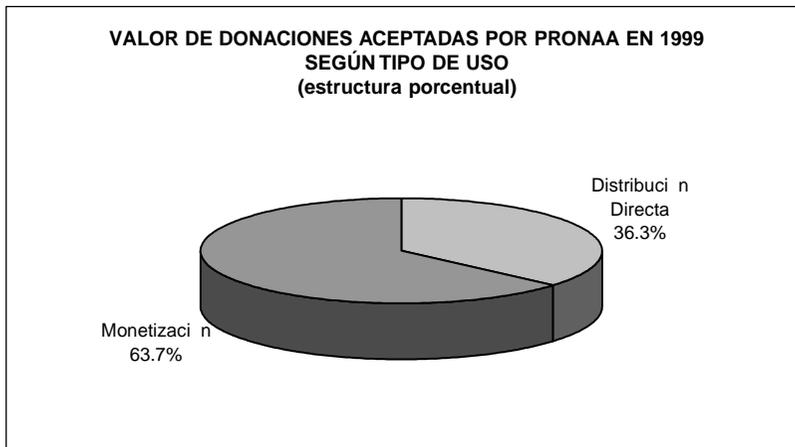
Pese a iniciar sus acciones como una institución dedicada a proporcionar asistencia alimentaria en base a alimentos donados provenientes del exterior, en la actualidad PRONAA trabaja básicamente con los alimentos locales que adquiere directamente de los productores, ya que el uso de alimentos donados para distribución directa es limitado. En el caso de recibir una donación de alimentos (tanto si va dirigida hacia ella o hacia otro programa), PRONAA emite Resoluciones Presidenciales que aceptan la donación, a nombre del Estado peruano, mencionando la institución o programa que se hará cargo de ella y precisando si su destino es la distribución directa o la monetización. Eventualmente asume la responsabilidad de monetizar los alimentos donados, mediante concurso público, en el marco de convenios con los donantes o con las instituciones que le solicitan cumplir esta función.

Durante 1999, por ejemplo, PRONAA aceptó y aprobó la donación de 108 mil toneladas, con un valor CIF de US\$ 55 millones de dólares <sup>48/</sup>, de los cuales más de US\$ 35 millones correspondieron a donaciones para monetización, lo que equivale al 64% del total recibido (Gráfico 4.5). De acuerdo al valor CIF de los alimentos donados,

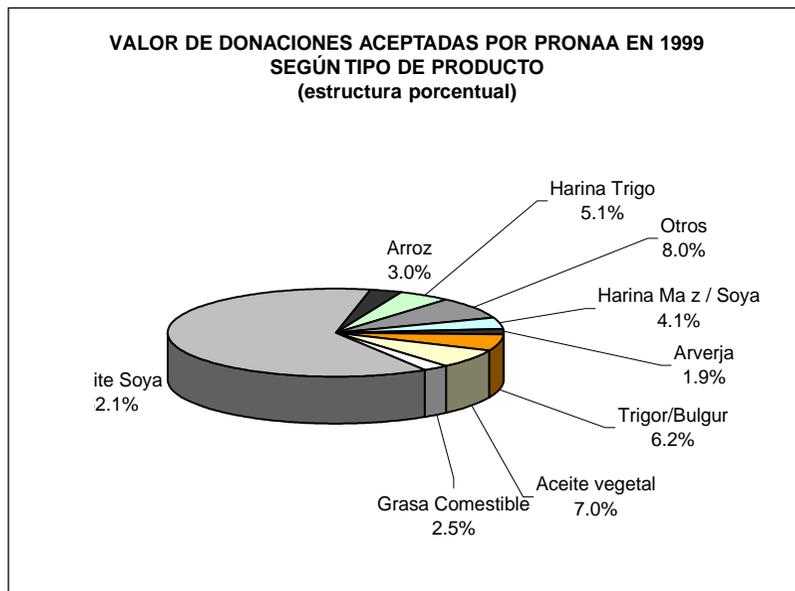
<sup>48/</sup> Estimado en base a las Resoluciones Presidenciales aprobando las donaciones, emitidas por PRONAA.

US\$ 34 millones correspondieron al aceite de soya, donado principalmente para monetización, lo que representó el 62% de los alimentos donados (Gráfico 4.6).

**GRÁFICO 4.5**



**GRÁFICO 4.6**



#### ***4.1.3. Compras o acopio por encargo de otras instituciones o programas***

Durante los noventa destacan dos casos en los que PRONAA ejecutó compras o acopio por encargo de otra institución. El primero se dio en el marco del Programa de Reestructuración y Saneamiento Crediticio para apoyar la recuperación de créditos concedidos por el Banco Agrario (Decreto de Urgencia N° 34-94, 14.07.94), cuando se creó la posibilidad de que los deudores amortizaran o cancelaran sus deudas mediante la entrega de productos.

De acuerdo a esta disposición, los deudores del Banco Agrario del Perú (entonces en liquidación) podían pagar al contado, en efectivo, o con arroz, papas, charqui, menestras y otros productos agrícolas, por el 75% del valor de su deuda, que de esta manera quedaba eliminada. Los productos eran entregados directamente por los productores a PRONAA, quién además de recibir el pago en productos agrarios, debía crear un registro para contabilizar los productos recibidos, cuyo valor era considerado como aporte presupuestal a dicha entidad.

Con este precedente, las acciones realizadas para lograr la recuperación de los créditos concedidos a través de los FONDEAGROS regionales <sup>49/</sup> consideraron la modalidad de pago en productos, autorizando a PRONAA a recibir productos agrarios como pago o amortización de los créditos otorgados a los agricultores. En este caso, PRONAA recibe los productos alimenticios acompañados por un Certificado que acredita la calidad y el valor de los mismos y que debe ser expedido por la respectiva Dirección Regional de Agricultura. Los alimentos así acopiados son destinados a las acciones de apoyo social priorizadas por el gobierno.

#### ***4.1.4. Compras de productos no alimenticios***

Las compras de productos locales por parte de PRONAA no se han limitado al abastecimiento de sus propios programas de apoyo alimentario, sino que eventualmente la institución ha adquirido productos no alimenticios para apoyar acciones desarrolladas por otras entidades públicas, quienes aprovechaban que el PRONAA cuenta con la logística, infraestructura y experiencia necesaria para adquirir directamente bienes a los productores agrícolas. Debe precisarse que, pese a ser acopiados por PRONAA, estos productos no eran destinados a los programas de apoyo alimentario.

Encontramos un ejemplo de esta modalidad en la autorización para la adquisición directa de algodón en rama a los productores del departamento de San Martín <sup>50/</sup>, donde el gobierno había promovido la siembra de aproximadamente 5,000 hectáreas

<sup>49/</sup> Decreto de Urgencia N° 141-94, 11.01.95).

<sup>50/</sup> Decreto de Urgencia N° 054-95, 14.09.95.

de algodón de diferentes variedades, en el marco de acciones de desarrollo de cultivos alternativos a la hoja de coca. Esta medida incluía la autorización para clasificar, desmotar, almacenar, conservar, transformar y transportar el algodón, para luego monetizarlo a través de la venta directa en el mercado nacional. Los recursos así obtenidos constituían ingresos propios del PRONAA destinados a financiar sus programas de apoyo alimentario.

Una medida similar autorizó a PRONAA a adquirir directamente fibra de alpaca <sup>51/</sup>, así como para esquilan, clasificar, enfardar, almacenar, conservar, transformar y transportar dicho producto. A diferencia del caso anterior, los beneficios generados por la monetización de la fibra de alpaca adquirida, mediante venta directa en el mercado nacional y/o internacional, fueron transferidos a los productores alpaqueros que vendieron a PRONAA. Esta institución debía asumir además los costos de operación originados en el proceso de adquisición y venta, con cargo a sus recursos presupuestales. Las autorizaciones para adquirir algodón en rama y fibra de alpaca sólo estuvieron vigentes hasta mediados de 1996, cuando se transfirió al Ministerio de Agricultura esta responsabilidad <sup>52/</sup>.

La inclusión de estas líneas de compra resulta inexplicable y contraria a los objetivos institucionales, ya que, por las características de los productos (la cotización y los costos de comercialización del algodón sanmartinense probablemente no permitían obtener utilidades en el proceso) o el uso de los ingresos generados (los ingresos por venta de la fibra de alpaca se entregaban a los productores, asumiendo PRONAA los costos de comercialización como un subsidio) distraían recursos destinados a los verdaderos fines de la institución.

## 4.2. Evaluación de los programas de compras locales

### 4.2.1. Aspectos Positivos

Los programas de compras locales ejecutados por PRONAA han evolucionado positivamente en muchos aspectos desde que se iniciaron en 1993. Dentro de los aspectos positivos cabe destacar:

- **Importante utilización de productos agrarios nacionales con mayor valor agregado**

Las compras locales de alimentos por parte de PRONAA mostraron una tendencia creciente desde que se iniciaron en 1993, pasando de un valor total de US\$ 15.7 millones de dólares en ese año a US\$ 51.7 millones de dólares en 1998, donde la aparente

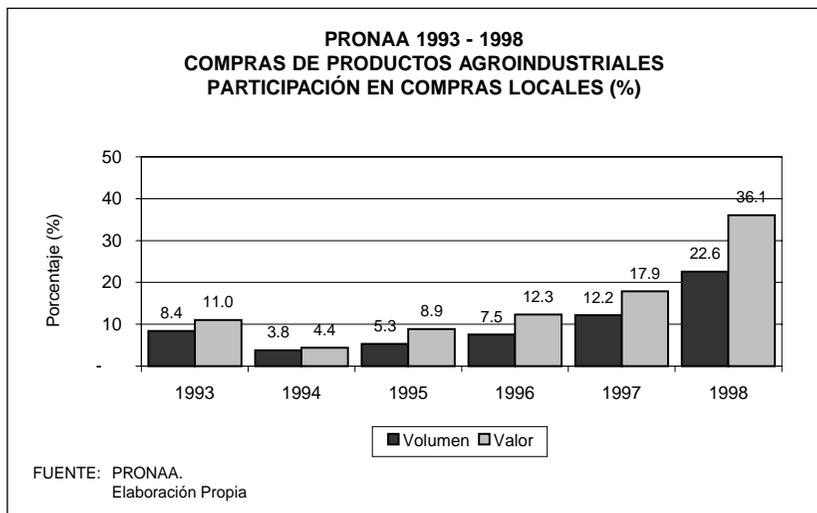
<sup>51/</sup> Decreto de Urgencia N° 065-95, 28.12.95.

<sup>52/</sup> Decreto de Urgencia N° 046-96, 15.07.96.

reducción del volumen adquirido en los últimos años es engañosa. Si bien el volumen pasó de 144 mil toneladas en 1994 a 82 mil en 1998, este fenómeno se explica por una creciente adquisición de productos con mayor valor agregado. En este sentido, la revisión de los volúmenes adquiridos y sus montos permite comprobar un cambio significativo en los patrones de asignación de recursos por parte de PRONAA.

De otro lado, la creciente participación de los alimentos procesados o agroindustriales dentro de las compras locales de PRONAA constituye un elemento muy valioso para estimular el desarrollo de actividades de transformación en el agro, especialmente si se articulan directa o indirectamente a la producción de los pequeños agricultores. El volumen de productos agroindustriales adquiridos pasó de 2,545 toneladas en 1993 a 18,634 en 1998, mientras que el valor creció constantemente, de US\$ 1.7 millones en 1993 a US\$ 18.6 millones en 1998, cuando representaron el 23% del volumen y el 36% del valor de estas compras (Gráfico 4.7).

**GRÁFICO 4.7**



### ▪ Estímulo a la organización de los productores

Si bien las sucesivas modificaciones a la Ley N° 26573 (que obligaba a los programas sociales a adecuar sus necesidades a la producción alimentaria local y adquirirla directamente a los productores organizados empresarialmente)<sup>53</sup> / pudieron interpretarse como un retroceso en la política a favor de la promoción del pequeño

<sup>53</sup>/ Véase Anexo 3.

productor, en la práctica la flexibilización de la norma no significó necesariamente la ejecución de un proceso de compras con productores atomizados, con altos costos tanto para el proveedor como para la institución que compra.

Los indicios disponibles muestran, en este punto, que el abastecimiento de las Unidades Operativas se está realizando a través de un sistema informal de acopio, impulsado en algunos casos con apoyo de los programas estatales que trabajan en el área rural, en donde grupos de agricultores se organizan y uno de ellos asume el rol de acopiador de la producción local, encargándose de la entrega de los productos en los almacenes o centros de acopio de PRONAA.

Esta modalidad, que responde a una necesidad de minimizar los costos de comercialización, constituye un paso adelante, muchas veces espontáneo, en el proceso de agrupar a los pequeños productores para que asuman conjuntamente la comercialización de su producción. La relación comercial con PRONAA, en consecuencia, constituye un factor positivo en la adquisición de conocimientos útiles y de prácticas articulatorias con el mercado en condiciones más ventajosas.

#### **4.2.2. Aspectos Negativos**

Reconociendo los avances logrados, subsiste el cuestionamiento al impacto concreto que el PRONAA ha alcanzado en el alivio de la pobreza y la superación de los factores que la originan. Para lograr este objetivo hubiese sido necesario que estos programas de compras locales promovieran actividades generadoras de empleo e ingresos, sostenibles en el mediano y largo plazo, de manera que los beneficiarios de dichas acciones ya no requirieran de mecanismos asistencialistas para cubrir sus necesidades vitales.

En este sentido, existen muchos problemas generados por los programas de compras locales, entre los cuales podemos mencionar:

##### **▪ Obstáculo al cumplimiento de los objetivos y prioridades de la política social**

La política social ha establecido una serie de prioridades respecto a los grupos sociales que requieren una asistencia urgente de sus necesidades nutricionales, en donde PRONAA, cuyo objetivo es *“contribuir a elevar el nivel alimentario y nutricional de la población en situación de pobreza extrema”*, tiene un rol protagónico.

Esto significa que los programas de apoyo a grupos de población en situación de vulnerabilidad deberían priorizar la atención a niños y madres gestantes y lactantes, además de los casos de emergencia por fenómenos naturales. Sin embargo, al mencionarse vagamente a *“otros grupos en riesgo por encontrarse en situación de extrema pobreza”* se abrió la puerta a una interpretación flexible de las prioridades, en donde, como hemos visto, los criterios políticos se impusieron sobre los técnicos.

Resulta evidente que las motivaciones políticas que explican la priorización de los comedores populares, por el lado del apoyo alimentario, se presentan también en el caso de las compras locales, por el lado del abastecimiento. Diversos estudios sustentan esta afirmación. De acuerdo a Portocarrero y otros (2000), durante la gestión de la administración Vásquez, en 1996, se llevó a cabo un intento por reformar la institución a fin de lograr una gestión más eficiente en relación a los objetivos que debía alcanzar y a las tendencias imperantes que proponían una mejor focalización del gasto en un contexto de recursos económicos escasos.

De acuerdo a esta voluntad de cambio, los grupos poblacionales priorizados fueron: niños de 0-3 años, niños de 3-5 años, niños de 5-11 años, niños mayores de 11 años, madres gestantes, madres lactantes, comedores y ancianos. Se estableció también que los clubes de madres y los comedores no eran el medio óptimo para llegar a los grupos priorizados, lo que implicaba reasignar recursos <sup>54</sup>/ y “desmantelar el antiguo esquema, es decir, renunciar al objetivo de apoyar a los agricultores nacionales”.

Las razones de este cambio en el diagnóstico, se basaban en tres hechos: (a) los alimentos adquiridos directamente a productores no eran necesariamente los más convenientes desde el punto de vista nutricional; (b) no era posible controlar su calidad; y (c) su abastecimiento no siempre era suficiente u oportuno. La recomendación era reformular las raciones y adquirir preferentemente cultivos andinos con un alto valor nutritivo, algo que no ocurrió en el período 1993-1998, cuando productos agrícolas como cereales andinos y menestras sólo representaron poco más del 15% del valor total de las compras.

Sin embargo, los compromisos adquiridos con los productores locales, al igual que lo ocurrido con los comedores, han implicado una fuerte resistencia al cambio, lo que significa que las compras se han realizado, hasta cierto punto, tratando de absorber la oferta disponible, independientemente de las necesidades nutricionales reales de los receptores del apoyo alimentario.

#### ▪ Imagen distorsionada de los programas de compras locales

Igualmente dañina y peligrosa resulta la imagen distorsionada de los programas de compras locales ante los agricultores, los funcionarios del Sector Agricultura y la opinión pública en general.

Esta imagen ha propiciado una intromisión política que ha adquirido un carácter muy peculiar en PRONAA, institución que, pese a depender del PROMUDEH, en la práctica muchas veces es utilizado abiertamente por otras instituciones (especialmente el Ministerio de Agricultura) para solucionar problemas en sus respectivos sectores,

<sup>54</sup>/ El presupuesto de los programas de entrega de alimentos y otros subsidios a comedores absorbe el 45% del presupuesto otorgado para el año 2000. Véase Cuadro 3.1.

asignándole misiones ajenas a su objetivo principal, como la compra de productos no alimenticios a costa de los recursos de la institución <sup>55</sup>/.

Un ejemplo de esta situación se dio durante el segundo trimestre del año 2000, cuando ante la drástica caída de los precios en chacra <sup>56</sup>/ se organizaron movilizaciones de alarmados campesinos de Andahuaylas, Cusco y otras zonas. Ante la caída de los precios, que llegó a S/. 0.12 por kilo de papa en Andahuaylas, la respuesta fue realizar reuniones de concertación entre funcionarios del Ministerio de Agricultura y las organizaciones agrarias locales, en las que se estableció el compromiso de hacer intervenir a PRONAA para comprar el producto a S/. 0.35 por kilo (casi el triple del precio de mercado), con una cuota de cinco toneladas por productor.

Los resultados, como era previsible, fueron decepcionantes. Las informaciones periodísticas revelaron que se compró sólo seis mil toneladas (menos del cinco por ciento de la oferta en Andahuaylas, centro de la protesta), insuficiente para regular el mercado y a costa de dilapidar los recursos asignados a la Unidad Operativa local, cuya programación de compras quedaba así gravemente afectada, perjudicando la disponibilidad de alimentos para donar raciones nutricionalmente óptimas. Compromisos similares se pactaron con los productores de arroz, que por aquella época enfrentaron los mismos problemas.

La situación, sin embargo, no era inédita. A mediados de 1999, cuando se registraron sobreofertas indiscutibles en cultivos como papa y arroz. La respuesta del gobierno fue informar en Mayo que *“los agricultores no serán perjudicados por la sobreproducción de papa, dado que el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) adquirirá estos productos ... a fin de evitar una caída brusca de precios”* <sup>57</sup>/.

Como era previsible, esta medida no tuvo ningún efecto pues era prácticamente imposible que PRONAA absorbiera un porcentaje importante de las 714 mil toneladas de papa que se produjeron ese período. Es muy ilustrativo recordar que el precio en chacra de este producto siguió cayendo hasta el tercer trimestre de 1999, lo que evidencia que el anuncio y las escasas compras realizadas no surtieron mayor efecto para revertir la tendencia negativa en los precios, que incluso se agudizó en los meses que siguieron.

Bajo esta distorsionada concepción del rol del PRONAA, los gremios arroceros <sup>58</sup>/ solicitaron al Ministerio de Agricultura la *“compra adelantada por el Estado de 100,000*

<sup>55</sup>/ Véase acápite correspondiente en el punto 4.1.4.

<sup>56</sup>/ Debido a un importante incremento de la oferta debido a las buenas condiciones climáticas y los esfuerzos deliberados del gobierno por promover un aumento de la producción (mediante la entrega de fertilizantes y semillas).

<sup>57</sup>/ Declaraciones del entonces Ministro de Agricultura, Ing. Belisario de las Casas. Según la nota “PRONAA adquirirá producción de papa para evitar caída de precio”, publicada en el diario oficial El Peruano, Lima 22 de Mayo de 1999.

<sup>58</sup>/ Véase el comunicado del Comité Nacional de Productores de Arroz, publicado en la revista Agronoticias N° 234, Junio 1999, página 117.

*toneladas métricas de arroz pilado, a un precio concertado que asegure la recuperación de lo invertido y una ganancia para el agricultor*”, por lo que el gobierno encargó a PRONAA la misión de comprar arroz para evitar una mayor caída de precios.

Así, de acuerdo a informaciones extraoficiales, PRONAA debió comprar 40 mil toneladas de arroz pilado (el 4% de la producción estimada entre Enero y Agosto de 1999), pero su compra no tuvo un efecto sostenido sobre los precios del arroz, que siguieron cayendo hasta el tercer trimestre de 1999, pese a la natural reducción del volumen de oferta por razones de estacionalidad.

En ambos casos, el Ministerio de Agricultura impuso al PRONAA un compromiso para el cual no estaba capacitada, dañando de paso la programación de sus acciones. Conviene reseñar los antecedentes que explican la utilización de PRONAA como regulador de mercado.

Aunque muchos programas sociales adquieren alimentos locales para su posterior distribución a su población objetivo, PRONAA es el que más fácilmente se identifica como un importante demandante de productos agrarios. Creado a partir de dos instituciones dedicadas fundamentalmente a la distribución de alimentos a la población en extrema pobreza, un sector del público, especialmente el vinculado a los productores rurales, lo concibe como un híbrido entre el PAD y el ONAA y otras dos instituciones de naturaleza diferente, como ENCI y ECASA, dedicadas a la comercialización y regulación de diversos productos agrarios en el pasado.

La imagen de un Estado regulador de precios, en defensa de los ingresos de los agricultores pobres, difícilmente se demuestra al analizar los hechos concretos, incluso en épocas de masiva intervención y subsidios como el período 1985-1990. Los programas de compras de alimentos locales de ECASA (sólo arroz) y ENCI (maíz amarillo, papa, algodón, etc.) adolecían de varios defectos: excesiva concentración en cultivos del agro moderno, limitada cobertura en términos de tipo de agricultor y área geográfica, retrasos en pagos en un contexto inflacionario, etc. Pese a todo, subsiste una imagen relativamente positiva de dichos programas, que genera cierta presión para lograr sustituirlos con programas similares.

El propósito original del gobierno –apoyar la constitución de organizaciones empresariales de propiedad de los productores– se expresó en las empresas ARROSAMSA, MASELVA, ECOPASA, etc., que recibieron recursos en la forma de créditos, transferencia de infraestructura y contratos de compra de sus productos. Sin embargo, la mayoría de estas experiencias fracasaron o no alcanzaron el nivel de desarrollo esperado, capaz de llenar el vacío dejado por las empresas estatales mencionadas. Paralelamente, las compras de alimentos de PRONAA, que se habían iniciado en 1992 sin establecer diferenciaciones según origen de los productos, pronto se justificaron bajo la supuesta necesidad de comprar directamente a los agricultores,

ya que *“por razones estacionales existen excedentes de producción ocasionando una caída de los precios en chacra al productor”* <sup>59</sup> /.

En 1994, la política se formulaba en términos aún más amplios, donde los programas de compras eran un instrumento para *“impulsar a los pequeños productores agrícolas asentados en las diversas zonas del país, preferentemente las que han sido afectadas por el terrorismo, los mismos que requieren capital de trabajo para desarrollar su actividad permitiendo a corto plazo la reactivación de la economía familiar y regional”* <sup>60</sup> /.

El aumento del gasto social pronto se reflejó en una mayor disponibilidad de recursos para los principales programas sociales, tales como PRONAA y FONCODES. Si sumamos la coyuntura electoral de 1995, se comprenden las cifras presentadas en el capítulo anterior, donde el volumen de compras locales se incrementa en 375% y el número de proveedores en 398%. Esto, sumado a una campaña de difusión acerca del programa de compras de alimentos locales por parte del Estado, facilitó la incorporación del tema en la agenda de reivindicaciones de los gremios y organizaciones agrarias.

Gradualmente el público ha formado una imagen de PRONAA que se aleja de lo que constituyen sus funciones principales, es decir, la distribución de alimentos a la población en extrema pobreza, atribuyéndosele erróneamente la responsabilidad de regular el mercado. Pero ¿tiene realmente PRONAA la capacidad de regular el mercado de productos agropecuarios estratégicos? Un análisis general de sus volúmenes de compra indicaría lo contrario en el caso de los principales cultivos <sup>61</sup> /. Como se puede apreciar en el Gráfico 4.8, para los casos de tres productos estratégicos (arroz, papa y plátano), sólo excepcionalmente las compras de PRONAA han representado un porcentaje mayor al 3% de la producción nacional.

En el caso de este tipo de productos, ni siquiera una adecuada focalización y programación de momento de las compras podría representar un factor capaz de “corregir” el precio de mercado en épocas de sobreoferta de productos con grandes volúmenes de producción. Intentar regular precios en estas condiciones, significaría entrar a comprar a un precio mayor que el del mercado, lo que implica una pérdida para los beneficiarios de los programas de apoyo alimentario ya que el volumen de alimentos adquiridos, y por lo tanto distribuidos, sería menor.

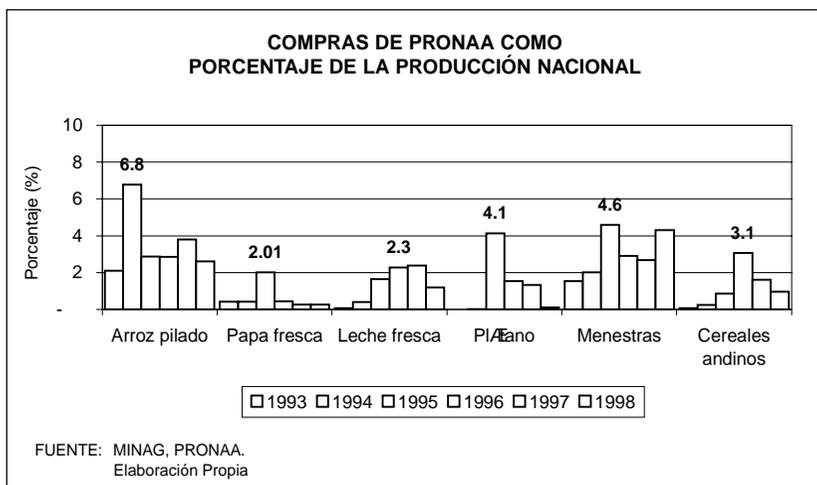
La única posibilidad de contar con recursos económicos suficientes como para adquirir una parte importante de la producción y regular el mercado, sería concentrar el gasto en un solo producto. Pero esto significaría dejar de comprar otros productos agrarios, producidos por campesinos verdaderamente pobres, o con mayor valor nutricional.

<sup>59</sup>/ DS N° 030-93-PCM (02.05.93).

<sup>60</sup>/ DS N° 029-94-PCM (13.04.94).

<sup>61</sup>/ De acuerdo a su aporte al PBI sectorial en 1998, los principales cultivos eran: arroz, papa, café, maíz amarillo, alfalfa, caña de azúcar, yuca, plátano, algodón rama, maíz amiláceo, cacao, espárrago y cebolla, que en conjunto representaron el 44% del PBI agrario.

GRÁFICO 4.8



Si la función principal de PRONAA es proporcionar apoyo alimentario a los pobres extremos, resulta posible conciliar esto con un objetivo secundario de promoción de la agricultura nacional, focalizada en los pequeños productores pobres, pero es muy difícil compatibilizarlo con una política de regulación de precios de tipo tradicional. Sin descartar la posibilidad de regular eventualmente los precios en algunos productos menores<sup>62/</sup>, lo fundamental es establecer una clara diferenciación entre los objetivos principales de los programas sociales y aquellos secundarios o que pueden ser alcanzados sin desvirtuar los primeros. Al comprar alimentos locales lo único que se busca es maximizar el impacto social del gasto público, sin perjudicar los intereses de la población objetivo de PRONAA, los receptores del apoyo alimentario en zonas urbano-marginales y rurales en extrema pobreza.

El seguimiento de los hechos revela una equivocada actitud del gobierno respecto a los programas de compras locales, pretendiendo difundir una imagen en donde PRONAA y otros programas sociales constituyen un mercado rentable, capaz de solucionar problemas generados por erradas decisiones de responsabilidad individual respecto a los cultivos y la producción. El mantenimiento de una falsa imagen de su función constituye un factor que propicia el manejo ineficiente de dichos programas, por lo que es necesario corregir la imagen de PRONAA en lo que se refiere a compras locales, tanto a nivel de gobierno como de productores agrarios. El primero debe tener claros los objetivos principales de PRONAA, a los cuales deben adaptarse los

<sup>62/</sup> Las compras de menestras y cereales andinos por parte de PRONAA sí podrían absorber toda o una parte importante de la producción de cultivos menores como pallar, quinua, kiwicha y cañihua.

programas de compras locales, en tanto que los segundos deben comprender que los programas sociales son un mercado limitado, al cual no se le pueden hacer demandas excesivas como la regulación de precios.

#### ▪ **Nula participación de los productores agrarios en la gestión de los programas sociales**

Como ocurre en el caso de los beneficiarios, la participación de los pequeños productores en el diseño y ejecución de los programas de compras locales tampoco ha sido considerada, ya que han sido manejados directamente por Comisiones de Adquisición<sup>63/</sup>. Estas comisiones, pese a representar un instrumento de intervención en los mercados locales con una finalidad promotora, en ningún momento consideraron la participación de representantes de organizaciones de agricultores<sup>64/</sup>, a quienes se asigna un papel totalmente pasivo, sujeto a las decisiones de compra de dicha institución, que no necesariamente responden a una estrategia de promoción o desarrollo del agro local.

Obviamente, la participación de representantes de los productores también implica un peligro, ya que sus demandas estarán concentradas en obtener mercado y buenos precios por sus productos, prescindiendo de los objetivos nutricionales en las compras locales. Sin embargo, también permitiría recoger opiniones e informaciones que permitirían adelantarse a situaciones críticas (sobreoferta, escasez, etc.), evitando la generación de situaciones de emergencia que atenten contra la ejecución de un programa de compras debidamente planificado.

#### ▪ **Dificultades para la selección de proveedores**

La selección de proveedores de los programas de compras locales, que deberían beneficiar principalmente a los pequeños productores, enfrenta dificultades para una adecuada calificación, ya que, a los altos niveles de pobreza que se registran en el área rural, hay que agregar la informalidad e indefinición en la propiedad de la tierra (uno de los criterios para seleccionar a los pequeños productores). Ello exige un minucioso trabajo de campo para verificar las características del potencial proveedor, lo que significa un costo adicional del proceso.

<sup>63/</sup> Estas fueron objeto de varias modificaciones en su conformación desde su creación (Decreto Supremo N° 030-93-PCM, 02.05.93) hasta las disposiciones vigentes (Decreto Supremo N° 002-99-PROMUDEH, 04.03.99).

<sup>64/</sup> Al igual que en el caso de los receptores de apoyo alimentario, también se puede sostener que la debilidad organizativa de los gremios agrarios impide contar con la participación de un ente representativo y con una visión de desarrollo clara, que no se limite a plantear demandas para lograr colocar producción en los programas sociales. Cabe recordar que el gobierno contribuyó a debilitar las organizaciones de segundo nivel mediante una serie de normas que eliminaron las modalidades de financiamiento de las mismas. Los DS N° 014-94-AG (03.04.94) y N° 017-94-AG (12.04.94) limitaron la aplicación de los autogravámenes a las organizaciones reconocidas por el Ministerio de Agricultura, luego de un complicado proceso de calificación, para ser utilizados en la misma zona donde se recaudaban y para actividades relacionadas con la producción. Estas medidas, justificadas si se quería combatir la burocratización de los gremios, causaron la crisis de las organizaciones agrarias de segundo o mayor nivel, dejando al sector sin entes capaces de asumir la representación regional o nacional.

De acuerdo a la norma que rige los procesos de compras locales (DS N° 002-99-PROMUDEH, 04.03.99), las Comisiones de Adquisición tienen la responsabilidad de establecer las características de los postores hábiles. Las compras deben estar focalizadas en los pequeños productores, definidos por las hectáreas dedicadas a la actividad agrícola o la cantidad de cabezas de ganado que posean. Tanto para los productores agrícolas como pecuarios, la Dirección Regional de Agricultura de su zona será la encargada de acreditar o certificar su condición de pequeño productor <sup>65</sup> /.

Dadas las limitaciones de la institución encargada y del procedimiento aplicado, existe la posibilidad de emitir indebidamente acreditaciones, permitiendo que productores medianos o agentes que ni siquiera son agricultores puedan ser considerados postores en los procesos de compra. Como se ha mencionado anteriormente, se han registrado casos de acreditación irregular. De otro lado, también se pueden cuestionar los parámetros para calificar a los productores de productos procesados que pueden acceder a los programas de compra ya que la legislación vigente establece que pueden participar no sólo lo productores de productos agropecuarios procesados sino también lo de panificación <sup>66</sup> /, debiéndose recordar que estos últimos generalmente tienen como insumo principal la harina de trigo importado, lo que entraría en contradicción con el espíritu de la ley.

Asimismo, al determinar que son elegibles micro y pequeñas empresas procesadoras, de acuerdo a la categorización de PROMPYME, se estaría habilitando a aquellas que cuentan hasta con 50 trabajadores y registran ventas hasta de US\$ 1,200,000 dólares al año. Esto significa que una empresa con un movimiento mensual de US\$ 100,000 (S/. 360,000) podría convertirse en proveedora.

En términos de ingresos, se observa una gran desproporción entre estos criterios y los aplicados a los pequeños productores que, para efectos de las exoneraciones tributarias, deben tener un ingreso anual máximo de S/. 140,000 soles (US\$ 39,000 dólares aproximadamente). El tratamiento diferenciado estaría abriendo una amplia brecha, a través de la cual podrían filtrarse empresas agroindustriales de carácter más bien urbano, escasamente vinculadas a los pequeños productores rurales que se trata de beneficiar <sup>67</sup> /.

<sup>65</sup> Para el caso de los proveedores de productos hidrobiológicos, el Ministerio de Pesquería es el responsable de certificar la calidad de pescador artesanal del postor.

<sup>66</sup> Mediante el D.S. N° 002-2000-PROMUDEH (17.03.00) se incorporaron nuevos productos a la lista de elegibles, tales como azúcar, aceite, manteca vegetal, huevos de codorniz y sal yodada, que corresponden más bien a la mediana o gran agroindustria.

<sup>67</sup> También debe considerarse la posibilidad de la participación de empresas formalmente constituidas pero sin una adecuada infraestructura productiva, a las cuales se les compró diversos productos (galletas enriquecidas, por ejemplo) y que probablemente recurrieron a la subcontratación de grandes agroindustrias para cumplir sus compromisos.

La creciente demanda de productos agroindustriales por parte de PRONAA (entre 1993 y 1998 se adquirieron US\$ 42 millones de dólares) representa un importante mercado, especialmente para las pequeñas experiencias agroindustriales, que directamente benefician a los pobres del área rural, sea como fuente de ingresos o empleo.

Sin entrar a evaluar la conveniencia de estos programas, se nota la contradicción entre los objetivos "oficiales" del programa de compras locales (preferencia al pequeño productor agrario) y las tendencias identificadas en su normatividad y gestión (productos de alto contenido nutricional elaborados por la agroindustria y la agricultura relativamente modernos, como los arroceros y ganaderos).

### ▪ Incumplimiento de programas de compras

La limitada información que proporciona PRONAA, especialmente en lo que se refiere a gastos, impide realizar un análisis previo a las acciones, lo que permitiría recibir aportes y propuestas para evitar errores en la asignación de recursos. Existen, sin embargo, ejemplos de la manera en que las presiones coyunturales conducen a una alteración sustancial de los programas de compra, en detrimento de los beneficiarios del apoyo alimentario y los proveedores.

En el año 1996, por ejemplo, PRONAA tuvo la acertada iniciativa de difundir una detallada programación de compras de productos agrarios nacionales, por tipo de producto y unidad operativa. Los totales nacionales, tanto de los volúmenes de compra programados como de los efectivamente ejecutados, permiten apreciar que al finalizar ese año se había variado por completo el programa original de compras. En base a esa información, se observa que los volúmenes ejecutados son significativamente menores a lo programado, cayendo de 166 mil a 104 mil toneladas (caída del 37%). A nivel de producto, mientras que dos rubros crecían ligeramente respecto a lo programado -cereales andinos (10%) y productos agroindustriales (4%) - en el resto se notaban grandes diferencias entre lo programado y lo ejecutado: arroz (-34%), productos hidrobiológicos (-43%), menestras (-58%), plátano verde (-58%), papa seca (-62%), azúcar (-75%), papa (-99%) u otros (-98%).

¿Qué puede explicar una diferencia tan grande entre programación y ejecución? Descartando un recorte presupuestal importante para las compras, que no sólo no ocurrió sino que además debió ser conocido al momento de elaborar la programación (primer trimestre de 1996), la brecha puede ser atribuida a una deficiente estimación de los volúmenes de oferta disponibles y precios, en los ámbitos de las diferentes unidades operativas, lo que determinó que el presupuesto asignado no fuera suficiente para adquirir las cantidades programadas <sup>68</sup> /.

<sup>68</sup> / Las estadísticas agrarias indican que los precios en chacra vigentes en 1996 fueron significativamente superiores a los de 1995 para la mayoría de principales productos. Véase Ministerio de Agricultura, *Estadística Agraria Mensual - Diciembre 1996*, Lima, Febrero 1996.

Cabe precisar que también pueden presentarse cambios en la ejecución debido a una decisión política de la institución o el gobierno, ocasionando que se aumente arbitrariamente el volumen de compra de un producto o que se varíe el cronograma. En ambos casos se generan perjuicios, ya sea por dejar de comprar otro producto en los volúmenes programados o porque el adelanto o atraso en las adquisiciones significa crear un desfase entre éstas y la transferencia de recursos a las unidades operativas para hacer efectivo el pago. En la práctica, una de las principales críticas a PRONAA por parte de los agricultores son los atrasos en los pagos.

Un elemento fundamental para una mayor eficiencia en las compras locales sería entonces lograr una adecuada programación, que responda a necesidades reales de PRONAA u otro programa de apoyo alimentario, y que no esté sujeto a interferencias o presiones externas para actuar como eventual regulador de precios.

Ya que el actual Reglamento de Organización y Funciones de PRONAA asigna a la Gerencia de Recursos Alimentarios la función de *“elaborar estudios técnicos para determinar zonas de producción y estacionalidad de productos alimenticios, agroindustriales y pecuarios, que permitan el abastecimiento permanente y oportuno de los requerimientos para los programas y proyectos que ejecuta”*, el cumplimiento cabal de esta disposición debe reflejarse en una programación más realista y precisa de las compras, con una ganancia en la eficiencia en el manejo de recursos de la institución.

Resulta justo también incluir entre las causas de este problema al incumplimiento de los contratos por parte de los productores. De acuerdo a Portocarrero y otros (2000), amparados por el pretexto de la lentitud en los pagos de PRONAA, los agricultores podían dejar de cumplir con las entregas acordadas, canalizando su producción a través de agentes que pagaban al contado. Se ha podido comprobar que la naturaleza muchas veces informal de los acuerdos o el temor a generar una corriente de opinión adversa entre los agricultores, impedía que PRONAA tomara acciones para lograr el cumplimiento de los compromisos. Las compras de PRONAA, entonces, quedaban convertidas en un sistema de precios de garantía al cual los agricultores decidían acogerse recién en el momento de la comercialización de la cosecha, es decir, constituían un compromiso para uno de los actores (PRONAA) mientras que por parte del otro se mantenía una absoluta libertad de acción (agricultores locales). Si bien los precios de PRONAA generalmente son superiores al promedio de mercado, haciendo atractiva la entrega, cuando caen a niveles cercanos o inferiores a éste, se produce el incumplimiento <sup>69/</sup>. Aparentemente los agentes vinculados al financiamiento de la producción (prestamistas informales, proveedores, etc.), apoyados en una relación permanente con los agricultores, tienen muchas más posibilidades de asegurar el cumplimiento de los compromisos que una entidad estatal.

<sup>69/</sup> Indicios sobre este tipo de actitudes se recogieron en el Taller realizado en Ica como parte de la presente investigación. Ver Sección 5.1.

## ■ Características de las raciones utilizadas afectan cumplimiento de normas sobre compras locales

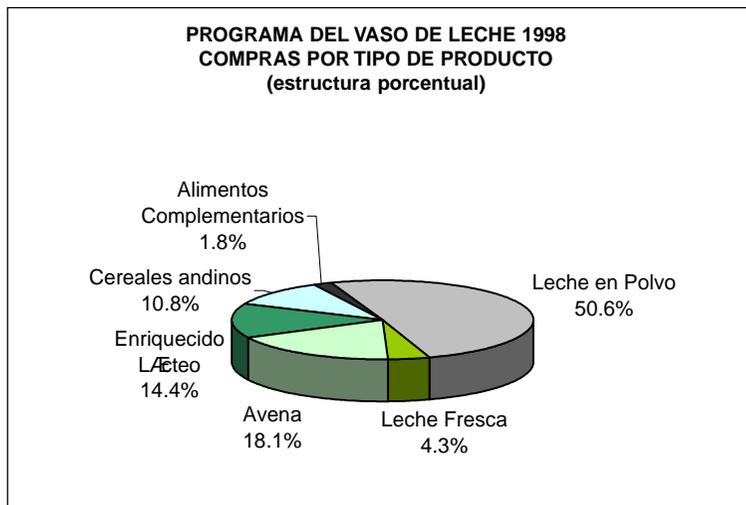
Conviene, para un adecuado análisis de los problemas que enfrentan o generan los programas de compras locales, referirnos a un programa de apoyo alimentario que no pertenece a PRONAA, como es el caso del Vaso de Leche.

¿Por qué es importante estudiar este caso? Porque revela que cuanto más específicos son los requerimientos nutricionales de una ración o el patrón de consumo de la población objetivo (un desayuno necesariamente se asocia a productos lácteos), menores son las posibilidades de manipular su estructura para introducir arbitrariamente productos que no responden a éstos. En este sentido, el caso más flagrante de incumplimiento de la Ley N° 26573 y normas derivadas se encuentra justamente en el principal programa de apoyo alimentario, el Programa del Vaso de Leche. Debe mencionarse que otros programas, como los de PRONAA, utilizan mayoritariamente alimentos nacionales desde hace varios años.

El caso del Vaso de Leche merece un análisis cuidadoso porque revela la contradicción que surge muchas veces entre las necesidades nutricionales de un programa de apoyo alimentario y la disponibilidad real de alimentos nacionales. Frente a necesidades concretas (contenido nutricional, facilidad de conservación, almacenamiento y transporte, hábitos de consumo, etc.), puede ocurrir que los alimentos locales no sean adecuados. Amparándose en la ambigüedad legal y los requerimientos de los beneficiarios, el Programa del Vaso de Leche mantuvo una alta participación de alimentos de origen importado hasta el año pasado. De acuerdo a Contraloría General de la República (1999), en 1998 la estructura de sus gastos por tipo de productos, a nivel nacional, indicaba que aproximadamente el 69% fue absorbido por productos importados (leche en polvo y avena), mientras que un 16% se destinó a productos con cierta participación nacional (enriquecidos lácteos y alimentos complementarios). Sólo el 15% se utilizó en la adquisición de productos netamente nacionales (leche fresca y cereales andinos, en estado fresco o procesados), tal como se muestra en el Gráfico 4.9.

Para enfrentar esta situación, la Ley N° 27212, en su Segunda Disposición Complementaria Transitoria, establece que *“los recursos del Programa del Vaso de Leche financian la ración alimenticia diaria, la que debe estar compuesta por productos de origen nacional, con excepción de enriquecidos lácteos los que deberán tener un mínimo de 75% de insumos nacionales ... dicha ración debe contener leche y/o alimento equivalente: quinua, quiwicha, soya, avena o cualquier otro alimento, prioritariamente producido en la zona, utilizado por los pobladores de la región o zona como desayuno, de acuerdo a sus hábitos de consumo”*. El cuestionamiento que surge inmediatamente es: ¿se cuenta con una oferta local suficiente, en términos de cantidad y calidad, para cubrir las necesidades del programa?

**GRÁFICO 4.9**



Es obvio que la aplicación rigurosa de esas disposiciones garantizaría una demanda adicional equivalente a aproximadamente US\$ 234 millones de dólares durante el año 2000, lo que, adecuadamente focalizado, constituiría un factor a favor de la reactivación de los pequeños productores agrarios. Pero es igualmente cierto que podría afectar negativamente el impacto nutricional del programa, sacrificando los intereses de la población objetivo a favor de un segmento de productores privilegiados por razones políticas, lo que, en pocas palabras, sintetiza la eterna disyuntiva acerca de las compras locales.

#### **4.3. Opciones para el abastecimiento de programas de apoyo alimentario**

¿El Estado debe intervenir en los mercados agrarios para promover el desarrollo rural y luchar contra la pobreza? Si la respuesta es afirmativa, ¿cómo debe hacerlo?

Lo desarrollado hasta el momento ha permitido apreciar la importancia y características de los programas de apoyo alimentario, así como los lineamientos y acciones realizadas en el marco de los programas de compras locales. También se han recogido opiniones que critican esta opción con mucha consistencia, apoyadas en una serie de hechos comprobados. Frente a estas críticas, lo que se ofrece es la posibilidad de un impacto positivo de los programas de compras locales sobre los ingresos campesinos y, por lo tanto, sobre la producción agraria, lo que justificaría en parte este tipo de política.

Si bien es cierto que, según explican Escobal y Agreda (1998), los mercados agrarios, por la falta de bienes y servicios públicos, tienen problemas de competitividad y eficiencia, la opción recomendada por ellos para enfrentar el problema no es intervenir directamente sobre los precios y cantidades transados, que es lo que pretende, de manera sutil, un programa de compras locales.

Otras propuestas para impulsar el desarrollo rural son aún más contundentes. En CIES (2000), por ejemplo, se sostiene que la intervención de varias instituciones del sector público, entre ellas PRONAA, termina por desplazar la iniciativa privada (recordemos que las cumbres de desarrollo social y alimentación le otorgaban a ésta una gran importancia), romper circuitos de comercialización incipientes o causar sobreofertas en los cultivos irresponsablemente promovidos, aparte de la evidente arbitrariedad en la selección de los beneficiarios de dichos programas. Es preciso, por lo tanto, tener una idea, siquiera aproximada, de los efectos de las compras de PRONAA sobre los ingresos de los agricultores que les venden diversos productos. No puede descartarse tampoco que un programa bien ejecutado puede conciliar los objetivos del apoyo alimentario (maximizar las donaciones de productos de calidad a una población debidamente focalizada) y de la promoción de la producción agraria.

El punto crucial es conocer si estos programas de compras obtienen los resultados esperados. En función a los resultados de esta evaluación aparecen diferentes opciones de política respecto a las compras por parte de los programas de apoyo alimentario. Estas serían:

- Comprar productos técnicamente seleccionados en base a sus propiedades nutricionales, sin discriminar origen del producto o tipo de proveedor.
- Comprar otorgando una preferencia a los productos de origen nacional que cumplan con estándares de calidad establecidos, sin discriminar tipo de proveedor.
- Comprar sólo productos importados, con estándares de calidad referenciales, sin discriminar tipo de proveedor.
- Comprar sólo productos nacionales, con estándares de calidad referenciales, discriminando tipo de proveedor.

La presente publicación pretende proporcionar elementos de juicio útiles para la toma de decisiones, para lo cual analiza dos casos concretos de compras en ámbitos de costa y sierra. Sus conclusiones, a pesar de ser limitadas por la escala del proyecto, intentarán avanzar en la formulación de una política de desarrollo social eficaz y eficiente.

## 5. Impacto de las Compras Locales sobre el Ingreso Agrícola Campesino: PRONAA en Ica y Ayacucho

El objetivo principal de esta investigación es “evaluar el impacto de los programas estatales de compra de alimentos sobre los ingresos de los pequeños productores agrarios que son proveedores de los mismos”. De esta evaluación se espera conseguir varias respuestas respecto al impacto real de dichos programas, cuyos resultados concretos no son fácilmente observables.

Cuantitativamente, el incremento de ingresos del pequeño productor que participa en los programas de compras locales depende de dos factores: (a) el diferencial entre los precios de PRONAA; y, (b) la participación de las compras estatales dentro del total de la oferta comercializada por cada productor.

Cualitativamente, el impacto de estos programas depende de su capacidad para inducir a los pequeños productores para que modifiquen tanto sus actitudes como su articulación al mercado, ya sea mediante cambios en la organización, transformación o comercialización.

Para evaluar el impacto de los programas de compras locales, se analizaron los casos de Ica y Ayacucho, elegidos en función a tres criterios principales: cubrir costa y sierra; registrar un volumen significativo y diversificado de compras; y, contar con capacidad institucional para el monitoreo del proceso. Para lograrlo, además de los datos básicos sobre las compras en estos ámbitos, se utilizaron dos instrumentos principales: una encuesta a productores locales y talleres con la participación de un grupo representativo de éstos <sup>70/</sup>.

### 5.1. El caso de Ica

En Ica se realizaron 100 encuestas a agricultores, de las cuales resultaron válidas 98, eliminándose 2 por inconsistencias. Éstas se realizaron en las provincias de Nazca (distritos de Vista Alegre, Nazca y Changuillo) y Palpa (Palpa, Río Grande y Santa Cruz), siendo seleccionadas de acuerdo a la información disponible sobre los ámbitos donde PRONAA había realizado compras durante la campaña 1999/2000 <sup>71/</sup>.

La encuesta aplicada permitió identificar 70 agricultores que participaban en estas compras, mostrando el grupo las siguientes características:

- Las unidades agrícolas tienen un tamaño promedio de 6.2 hectáreas (los que no venden a PRONAA registran un 8.1 Has.), distribuidas de la siguiente manera: menores a tres hectáreas (7%), de 3 a 5.9 Has. (53%), de 6 a 9.9 Has. (30%) y mayores de 10 Has. (10%).

<sup>70/</sup> Véase Anexo 1 “Metodología Aplicada”.

<sup>71/</sup> Las compras de PRONAA realizadas a los encuestados comprenden los siguientes productos: pallar, garbanzo, papa y frijol.

- El 91% de los agricultores que venden a PRONAA cuenta con sólo una parcela, mientras un 9% afirma poseer dos o tres.
- La edad promedio de la muestra es de 54 años (similar al grupo que no vende a PRONAA), donde sólo 1% tiene menos de 30 años, en tanto que 24% registra entre 30 y 45 años. El 75% tiene más de 45 años.
- Los proveedores de PRONAA, según grupos por edad, muestran las siguientes características educativas: el 100% de los menores de 30 años y el 65% de aquellos entre 30 y 45 registran por lo menos secundaria incompleta, porcentaje que se reduce a 38% en los mayores de 45 años <sup>72/</sup>.
- El cultivo más difundido en la muestra es el pallar (presente en el 84% de los casos), el cual se destina en un 95% a la venta en el mercado.
- El 69% afirma sembrar siempre lo mismo, independientemente de la situación del mercado, mientras que otro 21% ha elegido sus cultivos actuales por su bajo costo de producción. Un 10% presenta otros motivos.
- El 97% vende su producción en la misma chacra, mientras que sólo un 3% se dirige al mercado para colocar su oferta, siendo el pago al contado la modalidad más usada (73%), seguido por el pago diferido en una o varias partes (20%). Sólo un 7% recibe pagos por adelantado.
- La organización más representativa es la Junta de Usuarios, ya que el 91% de los entrevistados pertenece a alguna de ellas.
- El 69% es beneficiario de programas de apoyo a la producción (capacitación, asistencia técnica, infraestructura, insumos, equipos, semillas y crédito), un 8% recibe apoyo de programas sociales (alimentos, salud, etc.), mientras que otro 19% participa en ambos tipos de programa. Sólo un 4% no es beneficiario.
- El 93% revela que la principal razón para vender a PRONAA es el precio, mientras que otro 7% lo considera un mercado seguro. Sólo el 1% de los encuestados afirma vender a PRONAA desde hace más de dos años, el resto dice hacerlo desde hace uno o dos <sup>73/</sup>. También se revela que, de no vender su producto a PRONAA, la mayoría de los agricultores lo comercializaría en el mercado.

<sup>72/</sup> Los promedios de la muestra, considerando tanto proveedores como no proveedores de PRONAA, son los siguientes: 100% de los menores de 30 años y 63% de aquellos entre 30 y 45 años declaran tener secundaria incompleta como mínimo, mientras que sólo un 40% de los mayores de 45 años sostiene contar por lo menos con ese nivel educativo. Debe precisarse que la muestra para el estrato menor de 30 años no es representativa (sólo un productor de la muestra se encontraba en ese rango).

<sup>73/</sup> Es probable que los que afirman vender desde hace dos años (1999), en realidad se refieran a ventas correspondientes a la campaña 1999/2000, lo que significaría que en realidad no han vendido durante dos campañas consecutivas. La pregunta, tal como está formulada en la encuesta, no permite distinguirlo.

- El principal problema del programa son los atrasos en los pagos (79%), mientras que se sostiene que los efectos positivos son el incremento de la producción (71%), estímulo a la organización de grupos para comercialización (24%) y otros (5%).
- Los precios aplicados por PRONAA son significativamente superiores al promedio del mercado (estimado según los precios recogidos en la encuesta), tal como se muestra en el Cuadro 5.1

#### CUADRO 5.1

##### PRONAA – ICA: INCREMENTO RESPECTO A PRECIOS DE MERCADO

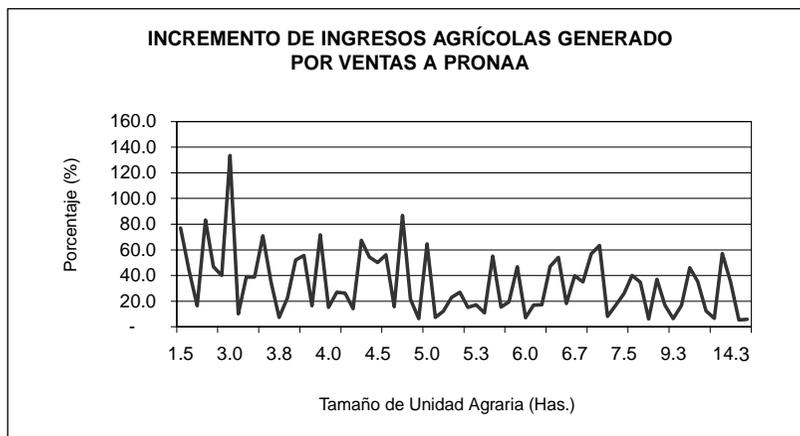
Producto	Diferencia (%)
Pallar	+55.6
Frijol	+ 50.0
Garbanzo	+ 25.7
Papa	+100.0

FUENTE: Encuesta a agricultores

El impacto que logran estos programas sobre los ingresos agrícolas brutos de los agricultores, estimado según la fórmula que se presenta en el Anexo 1, es significativo:

- El valor total de la producción comercializada en el marco de la muestra se incrementa en 22.0% respecto al que hubiera tenido de ser comercializada únicamente en el mercado.
- El promedio simple del impacto sobre el ingreso agrícola llega, sin embargo, al 33.2%, lo que sugiere que el incremento de ingresos es mayor en los agricultores que comercializan volúmenes más pequeños. Si bien se puede apreciar que existe una tendencia en este sentido, es decir, a menor tamaño de propiedad corresponde un mayor impacto del programa de compras locales (Gráfico 5.1), también se comprueba que las variaciones respecto a la tendencia son muy altas, resultando un coeficiente de correlación muy bajo y estadísticamente poco significativo.
- Al estimarse promedios según rangos del tamaño de la propiedad se observa que, efectivamente, el impacto va decreciendo conforme aumenta la superficie manejada por el agricultor, donde el ingreso se incrementa en 54% para el caso de los propietarios de hasta 3 hectáreas), reduciéndose gradualmente hasta 23% en los productores que poseen más de 10 hectáreas.

**GRÁFICO 5.1**



- La participación de las ventas a PRONAA dentro del ingreso bruto agrícola es menor según aumenta el tamaño de la propiedad (Cuadro 5.2), pasando de 91% en unidades menores de 3 hectáreas a 46% en las mayores de 10 hectáreas.

**CUADRO 5.2**

**IMPORTANCIA DE LAS VENTAS A PRONAA**

Tamaño de la Unidad Agraria (Has.)	Incremento de ingresos brutos agrícolas generados por ventas a PRONAA (%)	Participación de las ventas a PRONAA dentro de los ingresos brutos agrícolas (%)
UA < 2.9	53.6	90.6
3 < UA > 5.9	36.4	69.3
6 < UA > 9.9	29.0	62.5
UA > 10	22.5	46.3

Estimado en base a los promedios simples obtenidos en cada rango

FUENTE: Encuesta a agricultores

Por su parte, el taller se realizó el sábado 01 de Abril del 2000 en el pueblo de Palpa, con la participación de ocho agricultores de la zona, lográndose analizar algunos aspectos de la participación de PRONAA en el mercado de productos agrarios.

Los asistentes reconocieron el carácter asistencialista del trabajo de PRONAA, que les brinda ayuda a través de los comedores populares contribuyendo así con su sustento diario. También les resulta importante la formación de microempresas autogestionarias en los clubes de madres de diversas zonas del departamento. Existiría además un grado de coordinación entre MINAG y PRONAA, donde el primero proporciona semillas e insumos a los agricultores, mientras el segundo asegura la compra de parte de la producción generada con ese apoyo.

Actualmente la comercialización se realiza en chacra, estando dominada por acopiadores que se conectan a mayoristas en los mercados de Ica y Lima, principalmente. Según los participantes en el taller, existen tres maneras de vender el producto, siendo la más usual "tal cual", es decir, cuando se recoge en chacra y se entrega directamente al acopiador o al almacén que se le indique. Los agricultores consideran que estos agentes usan balanzas adulteradas para fijar el precio de las entregas y que éste se paga al contado.

Aun cuando existe la posibilidad de comercializar los productos directamente en el mercado, para ello se requiere contar con un capital propio, reconociéndose además que es una labor especializada y laboriosa. Los productores muestran poca iniciativa y disposición para comercializar directamente, sea en forma individual o colectiva. Uno de los problemas para acceder a los programas de compra de PRONAA es la necesidad de formar grupos de agricultores que vendan conjuntamente, lo que los fuerza a organizarse.

De otro lado, los agricultores manifiestan que los pagos de PRONAA generalmente se retrasan, lo que los obliga a contraer deudas para financiar la siguiente campaña con la consiguiente pérdida de los beneficios creados por el diferencial de precios entre PRONAA y el mercado. Indican también que los contratos de compra fijan volumen y fecha de entrega pero no existen parámetros o límites para el proceso de pago (eventualmente hay compromisos verbales que no se cumplen).

La participación en estos programas, por la razón expuesta, es alternativa sólo cuando los precios de mercado están muy bajos. Cuando son iguales o muy cercanos, la operación no es conveniente puesto que para vender a PRONAA existen costos adicionales provocados por la necesidad de obtener constancia de pequeño agricultor, embolsar y transportar el producto y finalmente realizar la gestiones para el cobro de los productos entregados. Es imprescindible una adecuada selección, fumigación y embalaje, para reducir los riesgos de rechazo del producto, ya que PRONAA califica el producto por muestreo. Por eso concluyen que *"vender a PRONAA en épocas normales no es negocio ... hay mucha burocracia"*.

Las compras de PRONAA adolecen de varios problemas o vicios que reducen las ventajas de la participación, sosteniéndose que existen intereses creados dentro de los equipos encargados de la comercialización, tales como la proliferación de

microempresas vinculadas a labores de transporte o servicios para proveedores de PRONAA. Esto es calificado por los agricultores como “*generación de empleo fraudulento*” pues estas empresas son creadas o propiciadas por la institución, que obliga a los potenciales proveedores a solicitar sus servicios, incrementando los costos.

## 5.2. El Caso de Ayacucho

En Ayacucho se realizaron 98 encuestas, de las cuales resultaron válidas 91, eliminándose 7 por inconsistencias. Las zonas investigadas comprenden las provincias de Huamanga (distritos de Vinchos, Acocro, Quinoa Tambillo y Chiara) y Huanta (Huanta, Sivia y Luricocha), seleccionados de acuerdo a la información disponible acerca de los ámbitos donde PRONAA había realizado compras durante la campaña 1999/2000 <sup>74</sup> /.

La encuesta aplicada permitió identificar a 60 agricultores que participaban en el programa de compras locales, cuyas características más saltantes de esta muestra son:

- Las unidades agrícolas entrevistadas tienen un tamaño promedio de 5.8 hectáreas (los que no venden a PRONAA registran 5.5 Has.) distribuidas de la siguiente manera: menores a tres hectáreas (25%), de 3 a 5.9 Has. (42%), de 6 a 9.9 Has. (15%) y mayores de 10 Has. (18%).
- El 35% de los agricultores que vende a PRONAA cuenta con sólo una parcela, el 45% tiene dos y el 20% tres o más, notándose una estructura productiva muy fragmentada a partir de un promedio de dos parcelas por productor, ubicadas en distintas zonas y diversificando el patrón de cultivos mediante pequeñas áreas con cultivos destinados al mercado y autoconsumo.
- La edad promedio de la muestra es de 37 años (similar al grupo que no vende a PRONAA), donde sólo 23% tiene menos de 30 años, en tanto que 54% registra entre 30 y 45 años. El 23% tiene más de 45 años.
- Los proveedores de PRONAA, según grupos por edad, muestran las siguientes características educativas: el 71%% de los menores de 30 años y el 69% de aquellos entre 30 y 45 registran por lo menos secundaria incompleta, porcentaje que se reduce a 21% en los mayores de 45 años <sup>75</sup> /.

<sup>74</sup>/ Las compras de PRONAA realizadas a los encuestados comprenden los siguientes productos: papa, quinua, trigo, maíz, chuño, morón y papa seca.

<sup>75</sup>/ Los promedios de la muestra, considerando tanto proveedores como no proveedores de PRONAA, son los siguientes: 72% de los menores de 30 años y 61% de aquellos entre 30 y 45 años declaran tener secundaria incompleta como mínimo, mientras que sólo un 32% de los mayores de 45 años sostiene contar por lo menos con ese nivel educativo.

- El cultivo más difundido en la muestra es la papa (presente en el 98% de los casos), constituido mayoritariamente por papa blanca, aunque existen algunos casos de papa color: La producción de papa se destina en un 77% a la venta en el mercado.
- El 75% afirma sembrar siempre lo mismo, independientemente de la situación del mercado, mientras que otro 18% ha elegido sus cultivos actuales por contar con mercados seguros. Sólo un 7% presenta otros motivos.
- El 26% vende su producción en la misma chacra, mientras que un 53% comercializa su producción acudiendo directamente a los mercados locales y ferias. Sólo un 4% tiene otros motivos. La mayoría (68%) recibe un pago diferido en una o varias cuotas, mientras que sólo al 32% se le paga al contado. Cabe mencionar que el 68% de la muestra de agricultores que no vende a PRONAA cobra al contado.
- Existe un bajísimo nivel de organización, ya que el 78% de los que venden a PRONAA dice no pertenecer a ninguna asociación, gremio, comité, etc. Sólo un 22% participa en organizaciones como comités de productores o de autodefensa. Esta situación es similar en el grupo que no vende a PRONAA.
- Un 33% no es beneficiario de ningún programa, en tanto que el 50% participa en programas de apoyo a la producción (capacitación, asistencia técnica, infraestructura, insumos, equipos, semillas y crédito) y otro 6% recibe apoyo de programas sociales (alimentos, salud, etc.). Sólo el 7% participa en ambos tipos de programa.
- Más de una tercera parte (35%) de los proveedores identificados vende sus productos en forma conjunta, mediante grupos organizados que designan un representante que se encarga del acopio y transporte al almacén de PRONAA. El 65% restante vende su cuota de manera individual.
- El 63% revela que la principal razón para vender a PRONAA son los buenos precios, mientras que otro 22% lo considera un mercado seguro y un 15% tiene otros motivos. Dentro de los que consideran a PRONAA como un mercado seguro, se nota la presencia de varios agricultores que llevan vendiéndole desde hace más de tres años.
- No obstante que la mayoría de agricultores vende su producción agrícola íntegramente a PRONAA, muchos de ellos sostienen que de no vender su producto a esta institución lo podrían comercializar en el mercado. Los casos donde se registra una alta participación de PRONAA en los ingresos brutos agrícolas son por lo general unidades pequeñas, cuyo volumen de oferta efectivamente podría ser colocado con facilidad.
- Según los encuestados, el principal problema del programa es la infiltración de comerciantes mayoristas en los proceso de compra (40%), seguido de la participación

de agentes que no son agricultores en las compras de PRONAA (32%) y el constante atraso en los pagos (20%), mientras un 8% menciona otros problemas.

- Por el lado de los efectos positivos de la participación en los programas de compras locales de PRONAA, un 37% los agricultores menciona principalmente al estímulo para incrementar su producción. Otros sostienen que la participación promovió el desarrollo de actividades de transformación agroindustrial de tipo artesanal (25%) o la formación de grupos de comercialización (22%). Un 16% mencionó otros efectos.
- Los precios aplicados por PRONAA son significativamente superiores al promedio del mercado (estimado según los precios recogidos en la encuesta), tal como se muestra en el cuadro 5.3

### CUACRO 5.3

#### PRONAA – AYACUCHO: INCREMENTO RESPECTO A PRECIOS DE MERCADO

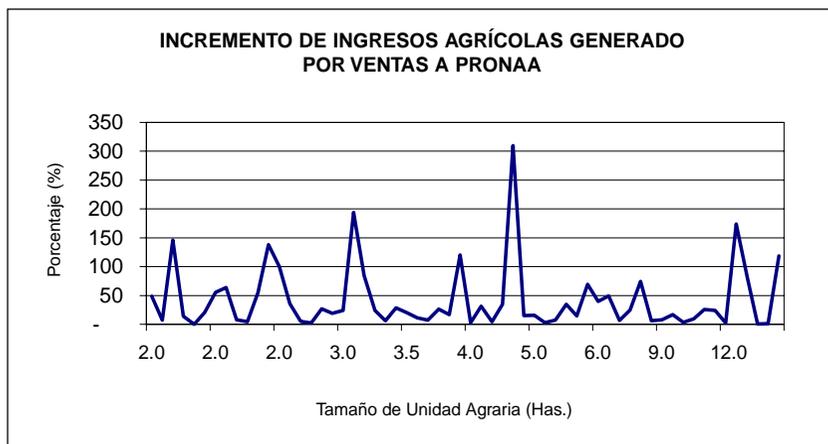
Producto	Diferencia (%)
Papa	+ 125.5
Quinoa	+ 41.5
Trigo	+ 101.6
Maíz	+ 22.4
Morón	+ 95.8
Chuño	+33.3
Papa seca	+40.0

FUENTE: Encuesta a agricultores

El impacto que logran estos programas sobre los ingresos agrícolas brutos de los agricultores, estimado según la fórmula que se presenta en el Anexo 1, es significativo:

- El valor total de la producción comercializada en el marco de la muestra se incrementa en 26.5% respecto al que hubiera tenido de ser comercializada únicamente en el mercado.
- Al igual que en el otro ámbito investigado, aquí también el promedio simple del impacto es mayor al ponderado, llegando al 42.2% e insinuando de nuevo que el impacto es mayor en agricultores que comercializan volúmenes pequeños. En este caso otra vez se presenta un comportamiento irregular (Gráfico 5.2), siendo la correlación entre impacto y tamaño de la propiedad muy baja.

GRÁFICO 5.2



- A diferencia del caso anterior, en esta ocasión no se observa una tendencia decreciente clara del impacto ante un aumento del tamaño de la propiedad. El principal factor que distorsiona la tendencia es la compra, por parte de PRONAA, de productos procesados (papa seca, chuño, morón), los cuales tienen un precio muy superior al de su materia prima y hacen que la mejora estimada del ingreso parezca más grande de lo que en realidad es<sup>76</sup>/. Incluso, al estimarse promedios según rangos del tamaño de la propiedad, los resultados se ven afectados por casos que registran un impacto muy grande.
- La participación de las ventas a PRONAA dentro del ingreso bruto agrícola, finalmente, no muestra una clara tendencia decreciente en función al tamaño de la propiedad, lo que también podría indicar que los agricultores medianos y grandes están logrando colocar mayores volúmenes de producción de lo estaría permitido.

En cuanto al taller, este se realizó el día 29 de Abril del 2000, en la comunidad campesina de Seheslambras, distrito de Acocro, provincia de Huamanga. Contó con la asistencia de 18 agricultores de la zona, de los cuales 13 venden productos a PRONAA. La zona donde se realizó el taller es mayoritariamente papera, siendo una de las zonas donde se concentran las compras de PRONAA en este departamento.

<sup>76</sup>/ La fórmula utilizada asume que, si no se vende el producto transformado a PRONAA, se comercializará entonces en estado fresco, con una cotización menor. Este supuesto, necesario debido a la imprecisión de los datos proporcionados por los encuestados sobre sus actividades de transformación, amplifica en algunos casos el impacto de las compras (aunque este impacto sí se da, debido a que PRONAA paga un precio superior al de mercado incluso en los tres productos procesados señalados).

## CUADRO 5.4

### IMPORTANCIA DE LAS VENTAS A PRONAA

Tamaño de la Unidad Agraria (Has.)	Incremento de ingresos brutos agrícolas generados por ventas a PRONAA (%)	Participación de las ventas a PRONAA dentro de los ingresos brutos agrícolas (%)
UA < 2.9	46.9	46.9
3 < UA < 5.9	42.9	38.2
6 < UA < 9.9	32.7	39.6
UA > 10	41.0	33.5

Estimado en base a los promedios simples obtenidos en cada rango  
FUENTE: Encuesta a agricultores

Uno de los primeros problemas que se mencionaron fue la inadecuada programación de compras. Los participantes sostenían que PRONAA les demandaba en ese momento cereales andinos, que se encontraban en la etapa de crecimiento, en vez de papa, que sufría los efectos de una sobreoferta (motivando una grave caída de precios).

Sin embargo, mayor preocupación a los agricultores causaron las infiltraciones de comerciantes mayoristas y personas que no son agricultores en los programas de compras de PRONAA. Ellos atribuyen esta situación irregular a la modalidad de compra, que obliga a los agricultores a acudir a los almacenes de esta institución en la ciudad de Ayacucho, lo que excluye a muchos productores de los beneficios del programa. En cambio, comerciantes y otros agentes que no son agricultores sí tienen acceso y contactos, lo que les permite colocar producción sin cumplir los requisitos establecidos por ley.

En este sentido, se sostiene que el certificado del Ministerio de Agricultura que acredita la condición de pequeño productor se emite sin una verdadera verificación de tal condición. Hasta 1998 se había utilizado un documento del MINAG, que incluía la inspección al predio donde se sembraban los productos ofertados. Sin embargo, ante el gradual aumento de las compras de PRONAA no se pudo seguir aplicando este mecanismo.

Muchos agricultores comercializan sus productos en forma colectiva con el propósito de aminorar costos (transporte, gestiones, etc.), designando un representante del grupo quien asume la responsabilidad. Esto ha generado situaciones donde el representante, una vez conseguido el contrato, no acopia la producción de sus socios, sino que, al momento de la cosecha, compra productos baratos de otros agricultores y luego vende estos productos a PRONAA a un precio mayor.

Según los participantes en el taller, los funcionarios de PRONAA discriminan a los pequeños agricultores, exigiendo el cumplimiento de estrictas normas de calidad, las cuales sospechosamente se flexibilizan en el caso de mayoristas que quieren vender a PRONAA. Esta denuncia, difícil de verificar, explicaría la presencia de productos de muy baja calidad dentro de los alimentos entregados en los programas de apoyo alimentario a nivel local.

En algunos casos, la producción debe ser entregada en Lima, lo que implica no sólo un mayor costo sino que se mantiene un alto riesgo de rechazo del producto. Una vez aprobado, el mismo agricultor debe entregarlo en los comedores populares.

Muchos agricultores medianos colocan un volumen superior al que consta en su cuota, utilizando a familiares a quienes inscriben como proveedores, siendo suyo el producto que se vende a PRONAA. Ello explica que las ventas a PRONAA tengan un impacto similar para productores grandes y pequeños, algo imposible si todos cumplieran las cuotas máximas establecidas por dicha institución.

Otra modalidad de acceso indebido se da con agricultores verdaderos, que, aprovechando su certificación como pequeños productores, venden productos que no cultivan. Siendo, por ejemplo, productores de papa, terminan vendiendo cereales u otros productos, ya que no se verifican en campo los cultivos comprometidos para la venta a PRONAA.

Una variable que excluye a muchos agricultores del acceso al programa de compras locales es la falta de información. Las convocatorias se hacen primeramente en la ciudad y la difusión a los pueblos más lejanos es lenta, por lo que los residentes en estos últimos, cuando desean participar, encuentran que la demanda ya ha sido satisfecha.

Finalmente, los participantes en el taller manifestaron malestar por el constante retraso en los pagos de PRONAA, que puede llegar a tres meses, afectando el flujo de ingresos previstos por el agricultor y las actividades de la siguiente campaña.



### III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

---

#### Conclusiones

Luego de revisar las informaciones referidas a los programas de apoyo alimentario y las estimaciones del impacto sobre los ingresos de los agricultores que venden a PRONAA se presentan las siguientes conclusiones:

1. El actual conjunto de programas de apoyo alimentario presenta un alto porcentaje de filtraciones, por lo que una parte considerable de los recursos gastados terminan siendo absorbidos por sectores que no se encuentran en situación de pobreza extrema.

Pese a existir diagnósticos y estudios bastante precisos, los programas sociales no han procedido a establecer una estructura clara de prioridades, existiendo una grave distorsión debido al predominio de las consideraciones políticas sobre las técnicas. De acuerdo a lo observado, la política social muestra rigidez en algunos aspectos, al existir compromisos políticos que implican la continuidad de programas que no son los óptimos para llegar a la población.

Bajo estas condiciones la estructuración de un programa de compras locales que se ajuste a las necesidades de los grupos objetivos enfrenta un obstáculo insalvable: ¿cómo replantear el esquema de compras si previamente no se replantean los programas de apoyo alimentario y se define una nueva demanda?

2. La labor de PRONAA como institución dedicada principalmente al apoyo alimentario ha sido obstaculizada por la falta de una estructura jerárquica clara: sus acciones han estado respondiendo a lineamientos trazados por sectores tan diversos como PROMUDEH, MIPRE y MINAG, llevando a que la institución asuma roles para los cuales no está capacitada. El factor que ha causado la distorsión más grave ha sido el Ministerio de Agricultura, que ha mantenido una presión constante para que PRONAA desarrolle la función de regulador de precios en coyunturas de caída de precios.

La asignación de roles que no le corresponden llevó a sacrificar sus verdaderos objetivos sin que tampoco se alcanzaran las metas alternativas propuestas. Aparte

de no ser en esencia un regulador de precios, PRONAA no cuenta con la capacidad para asumir esa responsabilidad.

3. La magnitud de la pobreza, extrema y no extrema, implica que hasta en el largo plazo será necesario seguir destinando importantes montos a la adquisición de alimentos para los programas de apoyo alimentario. Estos recursos deben ser utilizados con la máxima eficiencia, lo cual, sin embargo, no descarta el uso de alimentos nacionales que puedan ser producidos con precios competitivos.

Los programas de compras locales de PRONAA, en este sentido, manifestaban una tendencia positiva al intentar incorporar mayores cantidades de productos agroindustriales, con mayor valor agregado y nutricional. La interferencia política ha impedido mayores avances en esta dirección.

4. Los programas de apoyo alimentario dirigidos a segmentos de la población con necesidades nutricionales específicas, imponen una serie de restricciones al momento de seleccionar los alimentos que serán entregados, pero eso no excluye a muchos productos nacionales que ofrecen características óptimas de contenido nutricional, perecibilidad y aceptación.

La coherencia de los programas de apoyo alimentario con una visión de Seguridad Alimentaria requiere que los primeros contribuyan a reforzar la articulación de la oferta agraria nacional con los consumidores, entendiendo además que justamente en el sector rural se registran las mayores tasas de pobreza. Resulta posible, por lo tanto, la adquisición de productos locales que ayuden a superar las carencias de la población sin generar tendencias contrarias a las estrategias de desarrollo rural y agrario a largo plazo.

5. Desde una visión estrictamente nutricional, existen muchos productos agrícolas nacionales que pueden integrarse a raciones nutricionalmente adecuadas. Este hecho, en sí mismo, no implica un perjuicio para el beneficiario. El problema surge cuando se dispone que los programas fijen arbitrariamente precios de compra superiores a los niveles de mercado, lo que tiene un efecto contrario a los intereses del receptor del apoyo alimentario. Los criterios para la fijación de los precios de compra de PRONAA no se han especificado.

La fijación de precios altos con el propósito de mejorar ingresos agrícolas implica el peligro de abrir otra fuente de filtraciones, al permitirse que participen agricultores que no califican como “pequeños productores”, por ejemplo.

6. La evaluación de las estructuras de ingresos agrícolas brutos de una muestra de agricultores en Ica y Ayacucho revela que la mejora de ingresos generada por la venta a PRONAA es significativa, registrándose muchos casos donde el ingreso proveniente de esta institución representa más del cincuenta por ciento del ingreso total.

En los ámbitos estudiados, los agricultores obtuvieron en promedio un ingreso entre 20%-30% mayor por haber vendido parte de su producción a PRONAA. El impacto está en relación directa al diferencial de precios entre PRONAA y lo que paga el mercado. El programa de compras locales, por lo tanto, sí puede ser un instrumento para mejorar significativamente los ingresos del agricultor que accede a los mismos.

7. Sin embargo, el impacto sobre el ingreso no registra siempre un sesgo claro a favor de los pequeños productores, notándose que (por lo menos en uno de los ámbitos investigados), los productores de mayor tamaño obtienen importantes beneficios al acceder a estos programas. Esto se puede explicar por las debilidades de los sistemas de control de acceso al programa de compras, que se basa en la obtención de certificaciones y no en una verificación en campo del desarrollo de actividades agrarias por parte del candidato a proveedor.

La aplicación de un sistema de control en campo y el establecimiento de una red de acopio a nivel local, que permitiría un acceso más fácil y discriminado de los pequeños productores, obligaría a que PRONAA incurra en mayores costos operativos. Ello gravaría más el efecto negativo que ya tienen los precios artificialmente altos que paga esa institución.

8. La utilización de precios de garantía para mejorar los ingresos campesinos no constituye un mecanismo eficiente para lograr este objetivo, al existir una serie de inequidades que limitan el acceso del sector supuestamente privilegiado. En este sentido, el diferencial de precios es una señal que rápidamente es percibida por los agentes más dinámicos, quienes cuentan con información oportuna y capital propio para costear los gastos del proceso (incluyendo atrasos en pagos).

Por otro lado, si bien las ventas a PRONAA pueden incrementar porcentualmente el ingreso bruto agrícola del pequeño productor, el ingreso en términos absolutos sigue siendo pequeño por los pequeños volúmenes que se manejan. Además los altos costos unitarios que implica trabajar individualmente para colocarlos significan una limitada mejora en la rentabilidad.

9. Un programa de este tipo resulta insuficiente para promover cambios cualitativos en los agentes que participan en el mismo. El principal factor que lo explica es la falta de continuidad del programa de compras, que termina constituyendo un subsidio esporádico. Si bien las Unidades Operativas de PRONAA siempre van a comprar, no es seguro que compren ni los mismos productos ni en los mismos lugares durante varias campañas consecutivos.

La mayoría de los agricultores identificados como proveedores registran una participación reciente en el programa, sin que esté garantizado que sigan vendiéndole a PRONAA en el futuro. No es posible, por esa razón, atribuir a PRONAA la adopción de actitudes o desarrollo de nuevas actividades, debido al carácter esporádico que muestran sus compras desde la perspectiva del pequeño productor.

Pese al impacto que el programa de compras locales puede tener sobre los ingresos del productor, resulta evidente que el mecanismo implica mayores costos de abastecimiento de los programas de apoyo alimentario, es decir, menor cantidad de beneficiarios o baja calidad de las raciones. Cuando se comprueba, por ejemplo, que las compras de PRONAA elevaron el ingreso de los agricultores proveedores en 22% en Ica y 27% en Ayacucho, se está admitiendo que los beneficiarios van a perder en esa misma proporción.

En tal sentido, este programa entra en contradicción con las prioridades de la política social, al apelar a un mecanismo poco eficiente para transferir recursos a sectores vagamente definidos, mientras que reduce el apoyo a otros, cuyas necesidades son muy precisas. La incompatibilidad, sin embargo, no está en los principios del programa de compras locales, que se basan en una interpretación acertada del concepto de Seguridad Alimentaria, sino en las intenciones políticas del mismo, dirigidas a fortalecer las bases políticas del régimen de turno en el ámbito rural.

La reformulación del programa pasa entonces por una revisión de algunos mecanismos aplicados, que crean distorsiones y desvío de recursos hacia sectores que no son prioritarios para la política social, sacrificando objetivos estratégicos (reducción de la desnutrición infantil, por ejemplo) sin lograr nada a cambio.

Siendo cierto que los programas de compras, utilizando precios de garantía fijados arbitrariamente, pueden tener un impacto considerable sobre los ingresos brutos agrícolas de los privilegiados que acceden a estos programas, también se observa que resulta prácticamente imposible establecer mecanismos de control razonablemente eficaces y baratos. En estas circunstancias, la reformulación de estos programas implica necesariamente modificar algunas características del sistema aplicado, apuntando a conseguir dos objetivos muy simples:

- Garantizar una demanda adicional por productos agrarios nacionales.
- Contribuir a la consolidación o recuperación de patrones de consumo coherentes con nuestras posibilidades productivas.

Teniendo en cuenta ambos elementos, se deriva una serie de recomendaciones para los programas de compras locales articulados al apoyo alimentario, tales como:

1. Urge definir las funciones de PRONAA estableciendo claramente las prioridades de la institución. Esto significa subordinar todo al cumplimiento de los objetivos de apoyo alimentario a los grupos más vulnerables y descartar públicamente el rol de PRONAA como regulador de precios en los mercados agrarios.

Como un rezago de políticas del pasado, algunos siguen concibiendo a PRONAA como un híbrido entre Cáritas y ENCI, encargado de donar alimentos pero también

de otorgar precios de garantía y subsidios. Este hecho, aparte de generar confusión, genera un entorno que presiona constantemente a PRONAA para que intervenga los mercados agrarios cuando hay caída de precios.

2. Resulta imprescindible que se definan los límites de la autonomía institucional, lo que incluye un deslinde de jurisdicciones. La influencia del Ministerio de Agricultura sobre PRONAA, por la naturaleza y preocupaciones de este portafolio, constituye un factor perturbador sobre la gestión de dicha institución, la misma que debe basarse en el Plan Nacional de Nutrición, un instrumento muy valioso que establece con claridad las prioridades, objetivos y metas para cada uno de los problemas nutricionales identificados.

Dentro de este propósito resulta fundamental una mayor transparencia en la gestión, la que –en lo que se refiere a compras locales– deberá incluir la programación detallada de las compras durante el año y su difusión, permitiendo el seguimiento y verificación del mismo por parte de la sociedad civil. El cumplimiento riguroso de este plan permitirá tanto aislar a la institución de las presiones provenientes del sector agrario como evitar desequilibrios presupuestales que terminan por causar retrasos en los pagos al proveedor.

3. La evaluación realizada ha comprobado un considerable impacto sobre los ingresos brutos agrícolas de los productores pero, simultáneamente, no ha podido establecer una relación estadística clara entre el tamaño de la propiedad y el impacto estimado, lo que da a entender una alta probabilidad de filtraciones.

Esta situación puede ser enfrentada mediante dos opciones: la aplicación de mecanismos de control más estrictos o la eliminación de las distorsiones que provocan el interés por participar en los programas. Dado que la primera resulta inaplicable (absorbería recursos destinados al apoyo alimentario), la opción recomendada es eliminar la distorsión, es decir, el diferencial de precios entre el precio de PRONAA y el mercado. La eliminación de este subsidio reduce costos de manera directa (al ahorrarse el monto equivalente a la diferencia) e indirecta (menores costos de control), liberando recursos que pueden ser canalizados hacia el apoyo alimentario.

Este sistema sigue generando una demanda adicional a favor del agricultor nacional (que eventualmente hasta podría propiciar mejores precios) sin caer en el peligro de otorgar subsidios, mediante precios de garantía, a agricultores que no los requieren. Así, el programa se autofocalizará, captando aquellos productores con excedente, para los cuales PRONAA será un mercado más.

4. Deben mantenerse vigentes las normas que disponen el uso preferente de alimentos nacionales en los programas de apoyo alimentario. Por un lado, esto se justifica en base a un enfoque general de Seguridad Alimentaria pero también conviene recordar que la población objetivo de los programas sociales son los

niños, quienes recién están formando sus patrones de consumo. Un errado manejo de los alimentos donados podría, sin proponérselo, fijar ciertos productos importados en la canasta del niño.

Es oportuno recordar que también existe una oferta en expansión de alimentos con alto contenido nutricional, tanto en estado fresco como agroindustriales (mezclas y harinas fortificadas, etc.), que registró una participación creciente en las compras de PRONAA hasta que las recientes crisis de precios llevaron a concentrar los recursos en dos productos que se encontraban en esa situación.

5. Frente a la actual dispersión de las compras, conviene, para maximizar el impacto positivo de esta demanda sobre las economías locales, focalizarlas regionalmente, adquiriendo los productos en las zonas donde la producción es más competitiva. La especialización de algunas Unidades Operativas en los procesos de compra, adquiriendo grandes volúmenes en pocos lugares para su posterior distribución en el resto, sería una buena medida.
6. Los mecanismos para discriminar a los agricultores que pueden acceder a los programas de compras locales han demostrado ser muy vulnerables, situación que explica la bajísima correlación entre impacto y tamaño de la propiedad registrada en la estimación de impacto de Ayacucho. Como se recordará, justamente en esa zona es donde se percibía como un problema la infiltración de agentes no elegibles, resultando que el impacto en los propietarios más grandes era similar al de los menores, algo que sólo es posible si se colocaba un volumen superior a la cuota individual. En función a lo dicho, se recomienda utilizar otros mecanismos de focalización, como el apoyo coordinado a actividades productivas agroindustriales impulsadas por el Sector Agricultura.

La incorporación de los pequeños productores a este sistema no debe darse mediante una exclusión explícita de los otros productores, que exige mayores costos para evitar el acceso de éstos, sino mediante la promoción de actividades productivas, especialmente transformación, a fin de permitir que puedan acceder competitivamente al mercado. La articulación de los programas de compra de PRONAA con iniciativas como el FOPRO <sup>77/</sup> resulta una alternativa viable. Los precios de garantía no deben ser el mecanismo por el cual se compensen los problemas estructurales

<sup>77/</sup> Siglas del Programa de Promoción para el Desarrollo Productivo. Mediante D.U. N° 061-2000 (20.08.00) fue constituido un fondo revolvente para cofinanciar proyectos de transformación agropecuarios y acuícolas en las regiones más pobres del país.

## **a. Libros y Artículos**

ABUGATTAS, Javier

- 1999 "Desarrollo integral con énfasis en lo social", en *Cuestión Perú: Desarrollo socioeconómico en el mediano plazo*. Lima: Ed. Friedrich Ebert. pp. 19-26.

AGÜERO, Jorge y Ursula ALDANA

- 1999 *Ajuste estructural y bienestar de los hogares rurales en Perú*. Serie Investigaciones Breves N° 10. Lima: Consorcio e Investigación Económica y Social (CIES). pp. 73-97.

ARAMBURU, Carlos y Carlos FIGUEROA

- 1999 "El desafío de enfrentar la heterogeneidad de la pobreza extrema en el Perú", en *¿Cómo reducir la pobreza e inequidad en América Latina?*. Lima: Programa Latinoamericano de Políticas Sociales.

ARAMBURU, Carlos y Carlos PARODI

- 1999 "La pobreza en el Perú: avances y retrocesos", en *Boletín de Opinión* N° 37. Lima: CIES. pp. 27-29.

ASOCIACIÓN BENÉFICA PRISMA

- 1999 "Programa de alimentación y nutrición para familias en alto riesgo (PANFAR)", en *Diálogo sobre experiencias y retos en la lucha contra la pobreza – Ponencias, Plenarias y talleres*, Tomo II. Lima: Banco Mundial, Comisión Europea, PCM, USAID.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)

- 1998 *América Latina frente a la desigualdad*. Washington D.C.

BANCO MUNDIAL (BM)

- 1999 *Poverty and Social Developments in Peru, 1994-1997*. Washington D.C.  
1998 *El conocimiento al servicio del desarrollo*. Resumen del Informe sobre el Desarrollo Mundial 1998-1999. Washington DC.

BENAVENTE, Miyaray

- 1999 "Alimentación en el Perú: falta hierro y sobra arroz", en *Páginas* N° 159. Lima. pp. 42-59.

BENAVENTE, Miyaray; Laura RETAMOZO y Dina TINEO

2000 *Aspectos alimentario nutricionales de la demanda de alimentos para programas de apoyo alimentario*. Informe de Consultoría. Lima.

BENAVENTE, Miyaray y Eduardo O'BRIEN

1993 *Canasta mínima de alimentos. Metodología y seguimiento*. Lima: Alternativa.

CANNOCK, Geoffrey y Ramón GENG

1994 "Diagnóstico sobre la eficiencia de los sistemas de comercialización agrícola en el Perú" y "Propuestas para una reforma de los sistemas de comercialización agrícola en el Perú", en *Comercialización Agrícola en el Perú*. Lima: GRADE-AID. pp. 27-73 y 259-310, respectivamente.

CENTRO NACIONAL DE ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN

1997 *Perfil nutricional de país – Perú*. Lima: Instituto Nacional de Salud.

CONSORCIO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (CIES)

2000 *Propuestas para el desarrollo rural*. Lima.

CONTERNO, Elena

1999 "Evaluación de estrategias de lucha contra la pobreza en el Perú: Análisis a nivel de programas y proyectos", en *¿Cómo reducir la pobreza e inequidad en América Latina?*. Ed. Enrique Vasquez. Lima: Programa Latinoamericano de Políticas Sociales. pp. 57-71.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

1999 *Informe de gestión. Programa del Vaso de Leche – 1998*. Lima, setiembre.

CONTRERAS, Dante

1998 *Pobreza, desigualdad, bienestar y políticas sociales - Elementos metodológicos para el debate*. Serie Docente N° 16. Santiago de Chile: CIEPLAN.

CORDERA, Rolando

1996 "Política social: en el ajuste y más allá", en *Comercio Exterior*, Volumen 46, número 7. Mexico: Banco Nacional de Comercio Exterior. pp. 577-582.

CUENTAS, Martha

1999 "Sistema de evaluación del proyecto 'Empresas Comunales de Comercialización de Alimentos'", en *Diálogo sobre experiencias y retos en la lucha contra la pobreza – Ponencias, Plenarias y Talleres*, Tomo II. Ponencia de FOVIDA. Lima: Banco Mundial, Comisión Europea, PCM, USAID.

ESCOBAL, Javier

1992 *Impacto de la política de precios y de crédito agrícola sobre la distribución de ingresos en el Perú: 1985-1990*. Serie Documentos de Trabajo N° 18. Lima: GRADE, CIES.

ESCOBAL, Javier y Víctor AGREDA

1998 "Análisis de la comercialización agrícola en el Perú", en *Boletín de Opinión* N° 33. Lima: CIES.

FAÚNDEZ, Alejandra (editora)

1998 *Modernización de las políticas sociales en América Latina*. Santiago de Chile: FLACSO.

FIGUEROA, Carlos

2000 "Focalización: métodos y técnicas" en *Gerencia social. Diseño, monitoreo y evaluación de proyectos sociales*. Lima: Centro de Investigación Universidad del Pacífico (CIUP).

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI)

1998 "¿Debe ser la equidad un objetivo de la política económica?", en *Finanzas y Desarrollo*, Volumen 35, Número 3. Washington DC: FMI, Banco Mundial.

FONDO NACIONAL DE COMPENSACIÓN Y DESARROLLO SOCIAL (FONCODES)

1995 *El Mapa de la Inversión Social - FONCODES frente a la pobreza, 1991-1994*. Lima: FONCODES, UNICEF.

FRANCKE, Pedro

1999 "La pobreza entre 1991-1994: una historia diferente", en: *Diálogo sobre experiencias y retos en la lucha contra la pobreza – Análisis y plenarias*, Tomo I. Lima: Banco Mundial, Comisión Europea, PCM, USAID.

1999 "Evolución y concepción de la pobreza y políticas sociales en el Perú de los años noventa", en *Boletín de Opinión* N° 36. Lima: CIES.

GRUPO DE ANÁLISIS PARA EL DESARROLLO (GRADE)

2000 "El agro peruano en un nuevo partidor" en *Análisis & Propuestas* N° 1. Lima.

GRUPO DE INICIATIVA NACIONAL (CONADES)

1998 *La deuda social interna del Perú: qué y cuánto estamos obligados a hacer en desarrollo humano*. Serie Desarrollo Social Tarea de Todos Vol. II. Lima: CEDEP, ANC.

1998 *Democracia y Desarrollo Local – III Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social*. Documento Preliminar. Lima.

GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

1995 *Análisis y alternativas del gasto social para 1996*. Lima.

HUAMÁN, Josefina

1996 "Criterios para políticas sociales", en *Páginas* N° 139. Lima: CEP.

INSTITUTO APOYO; FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF)

1995 *Perú: Políticas Sociales 1995 - Guía de consulta rápida*. Lima.

INSTITUTO CUÁNTO

2000 *Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida/ ENNIV 2000 – Presentación*. Lima.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

2000<sup>a</sup> *Condiciones de vida y pobreza en el Perú 1997-1998*. Programa MECOVI. Lima.

2000<sup>b</sup> *Impacto de los programas de apoyo alimentario en las condiciones de vida – Resultados de las Encuesta Nacional de Hogares 1997-1998*. Programa MECOVI-PERÚ. Lima.

1999 *Cobertura de la educación pública y del Programa del Vaso de Leche según niveles de ingreso*. Lima.

- 1998<sup>a</sup> *Medición del Gasto Social*. Colección Documentos Metodológicos. Programa MECOVI-PERÚ. Lima.
- 1998<sup>b</sup> *Seguridad Alimentaria y Nutrición*. Huancayo.
- 1998<sup>c</sup> *Perú: Medición de Niveles de Vida y Pobreza*. Lima.
- 1997 *Perú: Hogares beneficiarios de programas sociales – 1996*. Lima.

JARAMILLO, Miguel

- 1999 *El potencial de generación de empleo de la agricultura peruana*. Serie Documento de Trabajo N° 104. Lima: OIT.

LEVY, Brian

- 1997 “¿Qué puede hacer el Estado para impulsar los mercados”, en *Finanzas y Desarrollo*, Volumen 34, Número 4. Washington DC: FMI, Banco Mundial.

MENDOZA, Waldo

- 1993 “Agricultura peruana y política de estabilización 1990-1992”, en *Debate Agrario* N° 16. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES).

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA

- 1996 *Igualdad de oportunidades para un desarrollo sostenido. Una estrategia focalizada de lucha contra la pobreza extrema 1996-2000*. Lima.

NÚÑEZ RIVERA, Milagro

- 1995 “Pobreza y desnutrición”, en *Revista de la Academia Peruana de Salud*, Año II – N° 1. Ponencia presentada en el V Foro “Salud y Desarrollo – Política de Salud 1995-2000”. Lima.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)

- 1997 *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social – Declaración y Programa de Acción de Copenhague*. Nueva York.

PARODI, Carlos

- 2000 *Perú 1960-2000. Políticas económicas y sociales en entornos cambiantes*. Lima: CIUP.

PAZ SILVA, Luis

- 1999 *Nuevos enfoques para la superación de la pobreza rural y para el desarrollo de las capacidades locales*. Ponencia de PROMPEX para la IV CONADES. Lima.
- 1995 “Rentabilización agraria: reto y respuesta para el corto, mediano y largo plazos”, en *II Convención Nacional del Agro Peruano - CONVEAGRO '95: Un nuevo paso entre lo real y lo ideal*. Lima: ASPA.

PORTOCARRERO, Felipe y María Elena ROMERO

- 2000 “La ‘caja negra’ o el proceso de formulación e implementación de políticas públicas: el caso de PRONAA”, en *Políticas sociales en el Perú: nuevos aportes*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú. pp. 153-190.
- 1994 *Política social en el Perú 1990-1994: Una agenda para la investigación*. Serie Documentos de Trabajo N° 19. Lima: CIUP.

PORTOCARRERO, Felipe; Arlette, BELTRÁN; María Elena ROMERO y Henry CUEVA  
2000 *Gestión pública y políticas alimentarias en el Perú*. Lima: CIUP.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA – COMISIÓN TÉCNICA DE COORDINACIÓN MULTISECTORIAL  
1999 *Plan Nacional de Nutrición y Alimentación "Nutrición al alcance de todos" 1998-2000*.  
Lima.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS  
1995 *Mejora del Gasto Social Básico*. Serie Documento de Interés. Lima.

PROGRAMA NACIONAL DE ASISTENCIA ALIMENTARIA (PRONAA)

1999 "Impacto del programa de comedores populares en la superación de la pobreza" en  
*Diálogo sobre experiencias y retos en la lucha contra la pobreza – Ponencias, Plenarias  
y talleres*, Tomo II. Ponencia del PRONAA. Lima: Banco Mundial, Comisión Europea,  
PCM, USAID.

SHACK, Nelson

1999<sup>a</sup> *Un análisis descriptivo del grado de focalización de algunos programas sociales y del  
nivel de regresividad del gasto en educación y salud, 1998*. Documento de Trabajo. Lima:  
Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

1999<sup>b</sup> *Un nuevo instrumento de focalización para la asignación de recursos destinados al inversión  
social en el marco de la lucha contra la pobreza*. Documento de Trabajo. Lima: MEF.

VÁSQUEZ, Enrique

2000 "Monitoreo y evaluación de impacto de programas sociales: el caso de algunas  
instituciones públicas, privadas y fuentes cooperantes", en *Gerencia Social. Diseño,  
monitoreo y evaluación de proyectos sociales*. Lima: CIUP.

1999 "Evaluación de Impacto de Proyectos de Lucha contra la Pobreza: Aspectos  
metodológicos", en *Diálogo sobre experiencias y retos en la lucha contra la pobreza –  
Ponencias, Plenarias y talleres*, Tomo II. Banco Mundial, Comisión Europea, PCM, USAID.  
Lima: CIUP.

VÁSQUEZ, Enrique (editor)

1999 *¿Cómo reducir la pobreza y la inequidad en América Latina?*. Programa Latinoamericano  
de Políticas Sociales. Lima: IDRC.

VÁSQUEZ, Enrique y Gustavo RIESCO

2000 "Los programas sociales que 'alimentan' a medio Perú", en *Políticas sociales en el Perú:  
Nuevos aportes*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

VÁSQUEZ VILLANUEVA, Absalón

1999 *Desarrollo Agrario: Antecedentes y propuesta de Política para el Siglo XXI*. Lima:  
Universidad Agraria La Molina (UNALM).

1995 "Situación y perspectivas del agro nacional: 1995-2000", en *II Convención Nacional del  
Agro Peruano - CONVEAGRO '95: Un nuevo paso entre lo real y lo ideal*. Lima: Asociación  
Peruana de Promoción Agraria (ASPA).

1994 *Reforma del Estado y Política Agraria. Logros y perspectivas*. Lima: MINAG.

## **b. Publicaciones Periódicas**

Agroenfoque (revista)  
Agronoticias (revista)  
Boletín Estadístico Mensual del Sector Agrario – MINAG  
Diario Oficial “El Peruano” – Suplemento Normas Legales  
Estadística Agraria Mensual – MINAG  
Nota Semanal – BCR  
Perú en Números – Cuánto S.A.

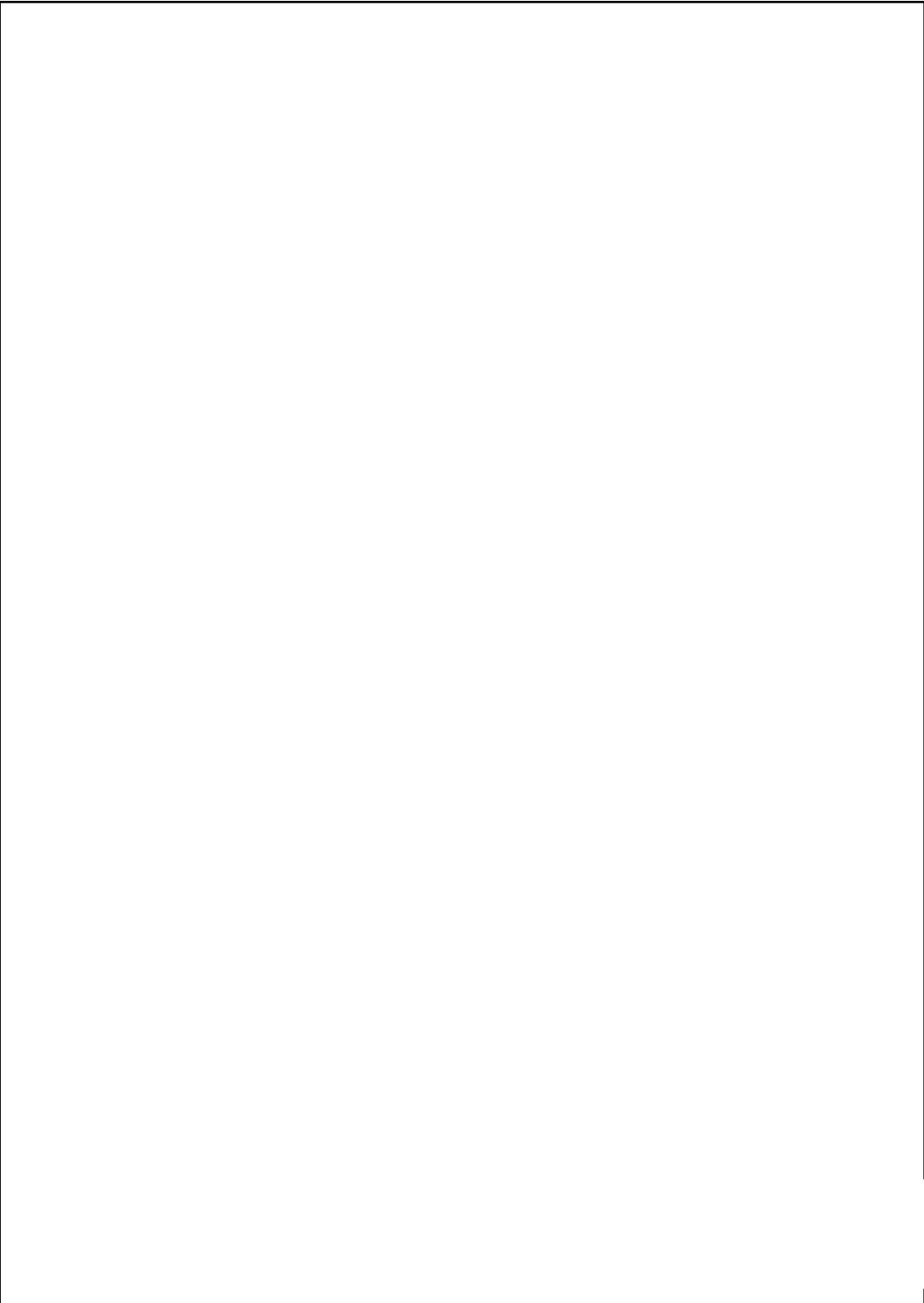
## **c. Otras fuentes**

Congreso de la República  
Contraloría General de la República  
Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social – FONCODES  
Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI  
Ministerio de Agricultura – MINAG  
Ministerio de Economía y Finanzas – MEF  
Ministerio de la Presidencia  
Presidencia del Consejo de Ministros – PCM  
Programa Nacional de Asistencia Alimentaria – PRONAA



# ANEXOS





# ANEXO 1: MARCO METODOLÓGICO

---

## 1. Metodología Aplicada

Para obtener la información que permitiese dar una adecuada respuesta a las hipótesis del proyecto, se consideró conveniente realizar una evaluación desde el lado del proveedor, es decir, el pequeño productor que vende a PRONAA. La otra opción, medir el valor de la transferencia desde PRONAA a los pequeños agricultores, proporcionaba una idea incompleta al no disponerse de informaciones precisas sobre las características de los proveedores, niveles de ingreso, efectos sobre el desarrollo de actividades conexas, entre otras variables que se consideraba relevantes para el análisis.

OBJETIVO	HIPÓTESIS
Medición del impacto directo sobre los ingresos agrícolas de los pequeños productores agrarios, generado por la venta de parte de su producción (fresca o procesada) a PRONAA	Los pequeños productores agropecuarios que venden su producción a PRONAA logran una significativa mejora en sus ingresos agrícolas
Identificación de otros efectos indirectos de los programas de compras locales sobre aspectos vinculados a la actividad agraria, tales como volumen de producción, calidad, organización y procesamiento, en los ámbitos donde se ejecutan estos programas	Los programas de compra de alimentos nacionales por parte de PRONAA estimulan cambios positivos en los niveles de organización, inserción en el sistema de comercialización y desarrollo de actividades de transformación primaria de los pequeños productores beneficiarios

La metodología aplicada para verificar las hipótesis planteadas consta de tres componentes básicos:

- Descripción y análisis de la política de compras locales de alimentos a fin de obtener un conocimiento detallado del conjunto de normas, instituciones y mecanismos que componen este tipo de programas <sup>78</sup>/.
- Encuesta a agricultores proveedores y grupo testigo para recoger datos que permitan medir no sólo el impacto sobre el ingreso agrícola, sino también los procesos que puede desencadenar la participación en este tipo de programas e identificar aquellos factores que explican su mayor o menor impacto, proporcionando un elemento útil para la focalización. El trabajo con un grupo testigo intenta establecer diferencias entre aquellos agricultores que participan en los programas y los que no lo hacen.
- Taller con productores proveedores y grupo testigo para desarrollar con ellos discusiones sobre el tema de la investigación. Dadas las limitaciones que impone una encuesta, cuya rígida estructura impide recoger valiosas informaciones que no se ajustan a un formato preestablecido, se consideró importante, al momento de realizarla, ir identificando agricultores con un adecuado nivel cultural y criterio, con los cuales se pudiera profundizar la captura de información sobre algunos aspectos importantes del programa de compras locales.

## Estructura de la Encuesta a Productores

El componente fundamental de esta metodología es la encuesta a productores agrarios en los ámbitos seleccionados. La primera versión de la encuesta se aplicó en Ayacucho, donde factores educativos y culturales impusieron una serie de restricciones. En base a esta experiencia se redujo el número de preguntas <sup>79</sup>/ y se vio la necesidad de contar con una versión en quechua. La encuesta aplicada <sup>80</sup>/ recopila información acerca de las variables que se consideran necesarias para evaluar el impacto sobre el ingreso de los agricultores, así como otras que resultan importantes para identificar puntos críticos del proceso de compras locales. Este formato permite cuantificar la participación de las ventas a PRONAA dentro de los ingresos agrícolas totales y la mejora de ingresos derivada del diferencial de precios entre lo que paga PRONAA y el mercado. La medición de estas variables, asociándolas a otras características del productor participante en los programas de compras locales, permitirá extraer valiosas conclusiones sobre la importancia de estos últimos.

<sup>78</sup>/ Esto se desarrolla en los Capítulos I al IV.

<sup>79</sup>/ Esto implicó centrar el análisis en el impacto sobre el ingreso generado por actividades productivas agrícolas, modificando la intención original de trabajar con el ingreso familiar. La encuesta piloto y la consulta con equipos experimentados en los ámbitos seleccionados revelaron que la información recogida era contradictoria y engañosa.

<sup>80</sup>/ La encuesta se reproduce íntegramente en el Anexo 2 "Formato de la Encuesta".

## CONTENIDO DE LA ENCUESTA

Área	Variables
I. Datos Generales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Datos personales</li> <li>• Ubicación</li> <li>• Tipo de productor</li> <li>• Miembros de la familia</li> <li>• Nivel educativo</li> </ul>
II. Características de la Unidad Agraria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Superficie total</li> <li>• Número de parcelas</li> <li>• Tipo de riego</li> <li>• Régimen de tenencia</li> <li>• Principales cultivos</li> <li>• Destino de la producción</li> <li>• Criterios de elección de cultivos</li> </ul>
III. Comercialización de Productos Agrícolas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Precio de venta</li> <li>• Lugar de venta</li> <li>• Modalidad de venta</li> <li>• Modalidad de pago</li> </ul>
IV. Nivel de Organización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pertenencia a organizaciones</li> </ul>
V. Desarrollo de Otras Actividades Productivas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades complementarias a la agricultura</li> </ul>
VI. Programas de Desarrollo Rural	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipo de apoyo recibido</li> <li>• Instituciones que le brindan apoyo</li> </ul>
VII. Venta de Productos a PRONAA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Condición de proveedor del PRONAA</li> <li>• Antigüedad</li> <li>• Productos vendidos</li> <li>• Precio</li> <li>• Motivos de la participación</li> <li>• Problemas observados</li> <li>• Estímulo al desarrollo de otras actividades</li> <li>• Destinos alternativos de la producción vendida a PRONAA</li> </ul>

Durante la investigación se aplicaron 198 encuestas (70% de las cuales corresponden a agricultores que vendieron producción a PRONAA durante la campaña 1999/2000), estando su ejecución a cargo de profesionales y técnicos que laboran en los ámbitos investigados. Debemos señalar que los encuestados mostraron cierta resistencia para hablar de PRONAA, aduciendo que existía el riesgo de perder su acceso a los programas.

Entre las limitaciones encontradas para aplicar la encuesta podemos mencionar que:

- No se recopiló información sobre otras fuentes de ingresos de los agricultores entrevistados. Si bien la mayoría, en ambos ámbitos, informó que su principal o única fuente de ingresos era la actividad agrícola, esta omisión, inevitable por las razones ya expuestas, impide contar con una estructura completa de los ingresos familiares.
- Las filtraciones, es decir, la participación de personas que no son agricultores (mayoristas, agricultores grandes, personal de PRONAA o instituciones estatales, etc.) tampoco pudieron ser estimadas, ya que la encuesta se dirigía directamente a agricultores proveedores de PRONAA. De todos modos, aunque las filtraciones sólo son percibidas como un problema en uno de los ámbitos, el tema es tratado con mayor detalle en los talleres.

### Ámbitos seleccionados

La selección de los ámbitos respondió a tres criterios principales:

- Cubrir casos de costa y sierra, considerando que en cada una de estas regiones se presentan características diferentes que afectarán el impacto del programa de compras locales.
- Registrar un volumen significativo y diversificado de compras locales.
- Contar con capacidad institucional para dirigir y monitorear el proceso de aplicación de encuestas.

En base a estos criterios, se concluyó que los ámbitos ideales para realizar la investigación eran los correspondientes a las Unidades Operativas de Ica y Ayacucho.



La **Unidad Operativa de Ica** incluye todo el departamento de Ica, así como algunas provincias fronterizas de Huancavelica y Ayacucho. Los valles de la costa, seleccionados para las encuestas, se caracterizan por ser mayormente productores de algodón, menestras, maíz, espárragos, frutales y otros cultivos. Los valles de Ica, Palpa y Nazca, por las características de sus suelos, presentan condiciones ideales para la siembra de menestras (pallar, garbanzo y frijol). En las últimas campañas se ha registrado una reintroducción del algodón en muchas unidades agrarias. Las compras de PRONAA en Ica son limitadas, habiéndose registrado poco más de 130 toneladas de menestras en 1999. Sin embargo, en el primer trimestre del año 2000 compró unas 368 toneladas de pallar. Se fijaron cuotas máximas de 5 toneladas de producto por campaña.

La **Unidad Operativa de Ayacucho**, por su parte, comprende la parte norte del departamento del mismo nombre, así como algunas provincias adyacentes de Huancavelica y Cuzco. Los principales cultivos de la zona son la papa y los cereales andinos, habiéndose desarrollado en la zona una agroindustria artesanal. En 1999 PRONAA adquirió productos agrarios y agroindustriales por casi 3,600 toneladas, de los cuales la mayor parte era papa blanca fresca, así como también un volumen importante de arroz en los valles de ceja de selva. Las compras se hicieron aplicando cuotas máximas por agricultor.

### Estimación del Impacto sobre los Ingresos Agrícolas

La encuesta proporciona información cuantitativa para estimar el impacto de las ventas a PRONAA mediante la aplicación de la siguiente fórmula:

$$\square Y_{pronaa} (\%) = \frac{\square (qm_i * pm_i) + \square (q_{pronaa_i} * p_{pronaa_i})}{\square [qtot_i * pm_i]}$$

Donde:

$\square Y_{pronaa} (\%)$  : Incremento del ingreso generado por vender parte de la producción a PRONAA

$i$  : cultivo

$qm$  : volumen de producción comercializada en el mercado

$pm$  : precio al productor vigente en el mercado

$q_{pronaa}$  : volumen de producción vendida a PRONAA

$p_{pronaa}$  : precios pagado por PRONAA

$qtot$  : volumen total de producción comercializada



# ANEXO 2: FORMATO DE LA ENCUESTA

## ENCUESTA

ENCUESTA N°	
FECHA	

Nombre del Agricultor Encuestado	
-------------------------------------	--

Distrito	
Provincia	
Departamento	

### I. DATOS GENERALES

1.1 ¿Qué tipo de productor es Usted?	Tipo de Productor (marcar con una X)		1.2 ¿Cómo realiza su actividad productiva agrícola?	Modalidad de trabajo (marcar con una X)	
	Agricultor individual			Individualmente	
	Empresa			Comunalmente	
	Comunero			Ambos	
	Otros				

### 1.3 Datos de la familia del encuestado (marcar con un círculo o llenar el dato, según corresponda)

N°	Relación familiar	Sexo	Edad (años)	Nivel de Estudios
	1. Jefe de familia (encuestado) 2. Esposo (a) 3. Hijo (a) 4. Padre (s) / Suegro (s) 5. Otros	1. Hombre 2. Mujer		1. Sin instrucción 2. Primaria incompleta 3. Primaria completa 4. Secundaria incompleta 5. Secundaria completa 6. Superior técnica 7. Superior universitaria
1	1 2 3 4 5	1 2		1 2 3 4 5 6 7
2	1 2 3 4 5	1 2		1 2 3 4 5 6 7
3	1 2 3 4 5	1 2		1 2 3 4 5 6 7
4	1 2 3 4 5	1 2		1 2 3 4 5 6 7
5	1 2 3 4 5	1 2		1 2 3 4 5 6 7
6	1 2 3 4 5	1 2		1 2 3 4 5 6 7
7	1 2 3 4 5	1 2		1 2 3 4 5 6 7
8	1 2 3 4 5	1 2		1 2 3 4 5 6 7
9	1 2 3 4 5	1 2		1 2 3 4 5 6 7
10	1 2 3 4 5	1 2		1 2 3 4 5 6 7

## II. CARACTERÍSTICAS DE LA UNIDAD AGRARIA

<b>2.1 Superficie Total manejada por el agricultor (en Has.)</b>	
--	--

### 2.2 Datos de las parcelas y producción agrícola (marcar con un círculo o llenar el dato, según corresponda)

Nº	Nombre / Ubicación	Area (Has.)	Tipo de riego	Régimen de tenencia	Principales Cultivos	Area por cultivo (Has)	Producción obtenida (kilos)	Rendimiento (kilos por Ha.)	Destino principal de la producción
			1. Bajo riego 2. Secano	1. Título registrado 2. Título sin registrar 3. Sin título 4. Arrendatario 5. Comunero 6. Otros					1. Semilla 2. Autoconsumo 3. Venta en chacra 4. Venta en mercado 5. Otros
1			1 2	1 2 3 4 5 6					1 2 3 4 5
									1 2 3 4 5
2			1 2	1 2 3 4 5 6					1 2 3 4 5
									1 2 3 4 5
3			1 2	1 2 3 4 5 6					1 2 3 4 5
									1 2 3 4 5
4			1 2	1 2 3 4 5 6					1 2 3 4 5
									1 2 3 4 5
5			1 2	1 2 3 4 5 6					1 2 3 4 5
									1 2 3 4 5
6			1 2	1 2 3 4 5 6					1 2 3 4 5
									1 2 3 4 5

**2.3 ¿Por qué eligió sembrar esos cultivos? (marcar con un círculo)**

- Siempre siembra lo mismo
- Precio campaña anterior
- Mercado seguro o cautivo
- Cubrir autoconsumo
- Bajo costo de producción
- Período de crecimiento corto
- Donación de semillas o insumos
- Disponibilidad de agua
- Otros

Cultivo	Motivo
	1 2 3 4 5 6 7 8 9
	1 2 3 4 5 6 7 8 9
	1 2 3 4 5 6 7 8 9
	1 2 3 4 5 6 7 8 9
	1 2 3 4 5 6 7 8 9
	1 2 3 4 5 6 7 8 9

**2.4 ¿Cuál es el destino de su producción agrícola? (indicar proporción o porcentaje de la producción que se destina a cada posible alternativa)**

Cultivo	Semilla	Auto consumo	Venta en chacra	Venta en mercado	Otros

### III. COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS

**3.1 Sin considerar eventuales ventas a PRONAA, ¿Cómo vendió su producción agrícola en 1999? (llenar datos o marcar con un círculo, según corresponda)**

Cultivo	Precio (S/. por kilo)	Lugar de venta	¿Cómo realizó la venta?	¿Cómo le pagaron?	¿En qué le pagaron?
		1. Venta en chacra 2. Venta en mercado 3. Venta en feria 4. Otros	1. Individualmente 2. Grupalmente 3. Comunalmente 4. Otros	1. Por adelantado 2. Al contado 3. Pago diferido en una sola cuota 4. Pago diferido por partes 5. Otros	1. En efectivo 2. Insumos agrícolas 3. Productos de consumo 4. Otros
		1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4 5	1 2 3 4
		1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4 5	1 2 3 4
		1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4 5	1 2 3 4
		1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4 5	1 2 3 4
		1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4 5	1 2 3 4

### IV. NIVEL DE ORGANIZACIÓN DEL AGRICULTOR

**5.1 ¿A qué organizaciones pertenece? (marcar con un círculo todas las alternativas que sean necesarias)**

1. Ninguna
2. Junta de Usuarios
3. Comité de Productores
4. Asociación de Agricultores
5. Grupo promovido por el Estado
6. Grupo promovido por ONG
7. Empresa de productores
8. Gremio Nacional (CNA, CCP, ONA, FONGAL, etc.)
9. Otras

Miembro de estas organizaciones: 1 2 3 4 5 6 7 8 9

### V. OTRAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS

**5.1 Aparte de la agricultura, ¿qué otras actividades realiza su familia? (marcar con un círculo todas las alternativas que sean necesarias)**

1. Ninguna
2. Procesamiento artesanal de productos agrarios
3. Producción de artesanías
4. Comercio / Venta de abarrotes
5. Trabajo en oficios diversos
6. Obrero en Minería
7. Obrero en industria
8. Peón en parcelas de otros agricultores
9. Otros

Miembro de estas organizaciones: 1 2 3 4 5 6 7 8 9

## VI. PARTICIPACIÓN EN PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL

6.1 ¿Es Usted beneficiario de uno o más programas de desarrollo rural, agrario o social?	Si	No
--	----	----

Sólo si respondió "Si" en la pregunta 6.1:

6.2 ¿Qué tipo de apoyo recibe? (marcar con un círculo todas las alternativas que sean necesarias)	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apoyo alimentario</li> <li>2. Capacitación</li> <li>3. Asistencia Técnica</li> <li>4. Infraestructura</li> <li>5. Insumos agrícolas</li> <li>6. Equipos agrícolas</li> <li>7. Semillas</li> <li>8. Crédito</li> <li>9. Otros</li> </ol>	
Tipo de programa	1 2 3 4 5 6 7 8 9

6.3 ¿Qué instituciones le brindan dicho apoyo? (Indicar institución y marcar con un círculo la alternativa que corresponda)	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apoyo alimentario</li> <li>2. Capacitación</li> <li>3. Asistencia Técnica</li> <li>4. Infraestructura</li> <li>5. Insumos agrícolas</li> <li>6. Equipos agrícolas</li> <li>7. Semillas</li> <li>8. Crédito</li> <li>9. Otros</li> </ol>	
Institución	Tipo de Apoyo
	1 2 3 4 5 6 7 8 9
	1 2 3 4 5 6 7 8 9
	1 2 3 4 5 6 7 8 9
	1 2 3 4 5 6 7 8 9
	1 2 3 4 5 6 7 8 9

## VII. VENTA DE PRODUCTOS A PRONAA

7.1 ¿Vende productos a PRONAA?	Si	No	7.2 ¿Desde qué año vende a PRONAA?
--------------------------------	----	----	------------------------------------

Sólo si respondió "Si" en la pregunta 7.1:

7.3 ¿Qué y cómo ha vendido productos a PRONAA?						
Producto	Precio PRONAA (S/. por kilo)	Precio de Mercado (S/. por kilo)	Cantidad vendida a PRONAA (kilos)	Modalidad de Venta	Lugar de entrega del producto	Agente responsable del acopio
				<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Individual</li> <li>2. Grupo</li> <li>3. A través de intermediario</li> <li>4. Otros</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. En chacra</li> <li>2. Centro de acopio local</li> <li>3. Almacén PRONAA</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Funcionario PRONAA</li> <li>2. Intermediario privado</li> <li>3. Delegado de productores</li> <li>4. Otros</li> </ol>
				1 2 3 4 5	1 2 3	1 2 3 4
				1 2 3 4 5	1 2 3	1 2 3 4
				1 2 3 4 5	1 2 3	1 2 3 4
				1 2 3 4 5	1 2 3	1 2 3 4
				1 2 3 4 5	1 2 3	1 2 3 4

<p><b>7.4 ¿Por qué vende productos a PRONAA? (marcar con un círculo)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mercado seguro</li> <li>2. Buenos precios</li> <li>3. Siempre le vende</li> <li>4. Tiene excedente de producción</li> <li>5. Otros</li> </ol>	<p><b>7.5 ¿Qué problemas ha observado o han afectado estas compras? (marcar con un círculo)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Asignación arbitraria de cuotas</li> <li>2. Infiltración de mayoristas</li> <li>3. Participación de personas que no son agricultores</li> <li>4. Participación de agricultores grandes</li> <li>5. Atrasos en pagos</li> <li>6. Retraso en acopio</li> <li>7. Otros</li> </ol>	<p><b>7.6 La participación en los programas de compra de PRONAA ha impulsado que Ud. realice: (marcar con un círculo)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aumento de producción</li> <li>2. Actividades de transformación artesanal</li> <li>3. Creación de grupos para comercialización</li> <li>4. Creación de grupos para transformación</li> <li>5. Creación de empresas diversas</li> <li>6. Relación con consumidores organizados</li> <li>7. Otros</li> </ol>	<p><b>7.7 Si este año no vendiera a PRONAA, ¿a qué destinaría esa producción? (marcar con un círculo)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Semilla</li> <li>2. Autoconsumo</li> <li>3. Venta en chacra</li> <li>4. Venta en mercado</li> <li>5. Otros</li> </ol>
<p>1 2 3 4 5</p>	<p>1 2 3 4 5 6 7</p>	<p>1 2 3 4 5 6 7</p>	<p>1 2 3 4 5</p>

<p><b>COMENTARIOS Y OBSERVACIONES</b></p>
<p> </p>

### ▪ Ley N° 25307 (15.02.91)

#### **Declara de interés prioritario la labor de las Organizaciones Sociales de Base que desarrollan acciones de apoyo alimentario**

Esta norma es muy importante, no sólo porque su contenido apuntaba a la democratización de la gestión de los programas sociales, sino también por sostener explícitamente que *“el suministro de alimentos, preferentemente de origen nacional, se realiza a la Canasta Integral de Alimentos aprobada por cada región de la República”*, propuesta que fue incorporada a iniciativa de las propias organizaciones sociales, al reconocer la necesidad de crear mercados para los pequeños agricultores en extrema pobreza.

La Ley debía conducir a la implementación de un Comité de Gestión del “Programa de Apoyo a la Labor Alimentaria de las Organizaciones Sociales de Base”, conformado no sólo por representantes de éstas y los gobiernos locales sino también por el Ministerio de Agricultura, confirmando la importancia que se le otorgaba a la producción agraria nacional como proveedora de alimentos para los programas sociales. Pese a que gran parte de las disposiciones de esta Ley nunca fueron aplicadas o cumplidas, constituye un precedente de la legislación actual sobre compras de alimentos locales.

### ▪ Ley N° 26573 (09.01.96)

#### **Normas aplicables a los Programas de Apoyo Alimentario y de Compensación Social**

Esta norma, pese a ser mucho menos ambiciosa que la anterior, era mucho más precisa en su objetivo: lograr que *“los Programas Sociales de Emergencia que tengan un componente de entrega de productos alimenticios ... adecuarán las necesidades alimenticias que requieran a los bienes producidos en el ámbito geográfico donde brinden el apoyo alimentario”*.

Los programas afectados por esta norma son: Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), el Fondo de Compensación para el Desarrollo Social

(FONCODES), el Instituto Nacional de Bienestar Familiar (INABIF), el Programa Social de Apoyo a la Educación, el Programa de Atención a la Familia de Alto Riesgo, el Programa de Alimentación Compensatoria, el Programa del Vaso de Leche, el Fondo del Vaso de Leche, el Programa de Comedores Populares y Autogestionarios, entre otros.

Es importante destacar que la Ley determinaba que las adquisiciones debían efectuarse directamente a los *“productores organizados empresarialmente, bajo responsabilidad”*, lo que establecía una condición para acceder a los programas de compra como proveedor. El cumplimiento de esta norma sería supervisado por una Comisión Multisectorial Permanente, conformada por representantes del Presidente de la República y los Ministerios de la Presidencia, de Economía y Finanzas y de Agricultura.

▪ **Decreto Legislativo N° 841 (25.08.96)**

**Programas de Apoyo Alimentario deben definir sus requerimientos y coberturas de abastecimiento de productos alimenticios hasta el año 2000**

Aunque aparentemente sólo constituye una extensión de la anterior, incorporando la posibilidad de establecer compromisos de compra a futuro, hasta el año 2000, en su Artículo 2º modificaba sutilmente las condiciones de acceso a los procesos de compras locales, estableciendo que los programas de apoyo alimentario *“quedan autorizados a celebrar convenios o contratos a futuro directamente con los productores agrarios organizados o con la participación de las empresas agroindustriales nacionales”*.

Estos cambios implicaban una flexibilización que en su momento recibió críticas, ya que exoneraba a los programas sociales de cualquier obligación por promover la organización empresarial de los productores, al sustituir esta condición con una ambigua referencia a *“productores organizados”*. De otro lado, se creaba la posibilidad de trabajar con empresas agroindustriales nacionales, independientemente de su tamaño o su articulación con los pequeños productores.

▪ **Ley N° 26746 (21.01.97)**

**Amplían ámbitos para realizar compras de alimentos locales**

Mediante una modificación del Artículo 2º de la Ley N° 26573, se eliminaron los condicionamientos que subsistían, por lo que los programas de apoyo alimentario quedaron autorizados *“a adquirir dichos productos directamente a los productores agrarios, individuales, organizados y empresas agroindustriales, bajo responsabilidad”*. Se dispuso también que cuando se presentaran casos de oferta local insuficiente de

alimentos en relación a los requerimientos de los programas de apoyo alimentario, *"se realizarán las adquisiciones en el ámbito geográfico más cercano a la población deprimida que pueda satisfacer las necesidades mencionadas"*. Aunque simultáneamente se determinaba que esto debía estar constatado y certificado por el Ministerio de Agricultura, la interpretación de la norma ha sido muy flexible.

▪ **Ley N° 27060 (08.02.99)**

**Establecen la adquisición directa de productos alimenticios a los productores locales**

Aplicable sólo a PRONAA, que queda autorizada a adquirir directamente productos alimenticios nacionales a los pequeños productores locales, sin los requisitos establecidos por la Ley N° 26850, Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. Crea Comisiones de Adquisición para realizar dichas compras. Paralelamente, las sucesivas leyes presupuestales fueron adaptándose a esta política. En el ejercicio inmediatamente posterior a la promulgación de la Ley N° 26573, la Ley de Presupuesto del Sector Público para 1997 (Ley N° 26706, 10.12.96) seguía manteniendo una fórmula ambigua al respecto. En su Sexta Disposición Transitoria y Final determinaba que estos programas *"deberán priorizar la adquisición de alimentos de origen nacional"*. Se observa fácilmente que esta sutil diferencia entre una adecuación obligatoria y una priorización o preferencia mucho más flexible dejaba un margen para seguir adquiriendo productos alimenticios que no necesariamente eran de producción local o siquiera nacional.

Si bien en la Ley de Presupuesto del Sector Público para 1999 (Ley N° 27013, 16.12.98), su Primera Disposición Transitoria estableció que dichos programas *"adquieren mayoritariamente alimentos de origen nacional"*, subsistiendo la ambigüedad, recién en el último año se ha incorporado a la norma presupuestal un texto que responde efectivamente a los propósitos de la Ley N° 26573.

La Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año 2000 (Ley N° 27212, 03.12.99), luego de una amplia discusión, incorporó un texto que establece límites muy claros en su Tercera Disposición Complementaria Transitoria, que dice *"los Programas de Apoyo Alimentario y de Compensación Social, a que hace referencia el Decreto Legislativo No 841: Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) y otros que contemplen la entrega de productos alimenticios, solamente adquieren alimentos de origen nacional, con excepción de enriquecidos lácteos, los que deberán tener un mínimo de 75% de insumos nacionales"*.

**LEYES SOBRE COMPRAS DE ALIMENTOS LOCALES  
PARA PROGRAMAS DE APOYO ALIMENTARIO**

<b>Norma</b>	<b>Fecha</b>	<b>Título / Contenido</b>
LEY Nº 25307	15.02.91	DECLARAN DE PRIORITARIO INTERÉS NACIONAL LA LABOR DE APOYO ALIMENTARIO QUE REALIZAN LAS ORGANIZACIONES SOCIALES DE BASE Otorga reconocimiento. El Estado se compromete a brindar asistencia alimentaria para cubrir el 65% de la ración diaria. Establece preferencia a favor de los alimentos de origen nacional.
LEY Nº 26573	09.01.96	PROGRAMAS SOCIALES DE APOYO ALIMENTARIO DEBEN UTILIZAR ALIMENTOS LOCALES Programas de apoyo alimentario deben adecuar sus necesidades a los alimentos disponibles en el ámbito geográfico donde se ejecutan, adquiriéndolos directamente a productores organizados empresarialmente.
D.L. Nº 841	25.08.96	PROGRAMAS SOCIALES DE APOYO ALIMENTARIO DEBEN DEFINIR SUS REQUERIMIENTOS HASTA EL AÑO 2000 Programas de apoyo alimentario definirán sus requerimientos, cobertura, productos, población objetivo, entre otros. Incorpora empresas agroindustriales como proveedores de alimentos locales.
Ley Nº 26746	21.01.97	MODIFICAN LEY Nº 26573 Amplían ámbitos para realizar compras de alimentos locales, que podrán ser adquiridos directamente a los productores agrarios, individuales, organizados y empresas agroindustriales.
Ley Nº 27060	08.02.99	ESTABLECE LA ADQUISICIÓN DIRECTA A PRODUCTORES LOCALES POR PARTE DE PRONAA Autoriza adquisición directa a productores locales, exonerando a PRONAA de los requisitos establecidos por la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado.

FUENTE: DIARIO OFICIAL EL PERUANO – Suplemento Normas Legales  
ELABORACIÓN PROPIA

## PRONAA – MARCO INSTITUCIONAL

Norma	Fecha	Título / Contenido
D.S. Nº 020-92-PCM	05.02.92	CREACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE ASISTENCIA ALIMENTARIA Se crea PRONAA a partir de la fusión de ONAA y PAD, cuyas funciones asume. Pertenece al Sector Presidencia del Consejo de Ministros.
R.M. Nº 093-92-PCM	25.03.92	REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DE PRONAA Primera versión. Dedicada principalmente a la asistencia alimentaria, manejo de donaciones alimentarias y creación de reservas para situaciones de emergencia. Sólo cuenta con tres oficinas a nivel nacional (Lima, Arequipa y Piura).
D.L. Nº 25556	18.06.92	LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Se transfiere PRONAA al Sector Ministerio de la Presidencia
R.M. Nº 029-93-PRES	09.03.93	REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DE PRONAA Segunda versión. Precisa objetivos y amplía sus funciones, incorporando el diseño y ejecución de proyectos de desarrollo, seguridad alimentaria, capacitación, entre otras. Se crean Unidades Operativas en todo el país.
R.M. Nº 114-93-PRES	08.08.93	TEXTO ÚNICO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE PRONAA Primera versión. Precisa procedimientos para acceder a sus programas.
D.S.E. Nº 012-93-PCM	04.03.93	AUTORIZACIÓN PARA REORGANIZAR PRONAA Inicia programa para reducción de personal y reorganización de la institución.
R.M. Nº 142-93-PRES	09.08.93	REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DE PRONAA Tercera versión. Ajusta el ROF al proceso de reorganización en curso. Incorpora mayores detalles respecto a las compras de alimentos locales.
D.L. Nº 866	29.10.96	LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL PROMUDEH Se transfiere PRONAA al Sector Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano
D.S. Nº 003-98-PROMUDEH	31.05.98	REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DE PRONAA Cuarta versión, vigente en la actualidad. Establece preferencia a favor de los productos alimenticios, agroindustriales y pecuarios de origen local.
D.S. Nº 004-98-PROMUDEH	27.06.98	TEXTO ÚNICO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE PRONAA Segunda versión, vigente en la actualidad. Precisa procedimientos para acceder a sus programas.

FUENTE: DIARIO OFICIAL EL PERUANO – Suplemento Normas Legales  
ELABORACIÓN PROPIA

## PRONAA – MARCO LEGAL DE COMPRAS LOCALES

Norma	Fecha	Título / Contenido
D.S. Nº 007-92-PRES	08.11.92	APRUEBAN ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS Incluye diversos productos lácteos, oleaginosos, azúcar, menestras y pescado, a empresas comercializadoras privadas.
D.S. Nº 030-93-PCM	02.05.93	AUTORIZAN ADQUISICIÓN DE PRODUCTOS LOCALES Por existencia de excedentes estacionales, mediante compra directa a proveedores. Incluye arroz corriente, papa y charqui. Crea Comisión de Adquisición.
D.S. Nº 032-93-PCM	13.05.93	AUTORIZAN ADQUISICIÓN DIRECTA DE PRODUCTOS LOCALES Amplían lista de productos locales, incorporando diversos cereales y oleaginosas.
D.S. Nº 040-93-PCM	16.06.93	AUTORIZAN ADQUISICIÓN DIRECTA DE PRODUCTOS LOCALES Amplían lista de productos locales, incorporando diversos cereales, menestras, productos agroindustriales e hidrobiológicos.
D.S. Nº 029-94-PCM	13.04.94	AUTORIZAN ADQUISICIÓN DIRECTA DE PRODUCTOS LOCALES Para apoyar a pequeños productores agrícolas. Productos se precisarán en Anexo 4.
R.M. Nº 114-94-PRES	17.04.94	REGLAMENTO DE PROCESOS DE ADQUISICIÓN DIRECTA DE PRODUCTOS Reglamenta el D.S. Nº 029-94-PCM. El Anexo 4 precisa lista de productos alimenticios, animales para reproducción y para tracción que pueden ser adquiridos directamente a productores locales. Crea Comités Locales de Adquisiciones.
R.M. Nº 193-94-PRES	10.06.94	MODIFICAN ANEXO DEL REGLAMENTO DE PROCESOS DE ADQUISICIÓN DIRECTA DE PRODUCTOS Incorporan diversos productos agroindustriales, tubérculos, frutas y otros.
D.U. Nº 054-95	14.09.95	AUTORIZAN ADQUISICIÓN DIRECTA DE ALGODÓN EN RAMA En departamento de San Martín. Autoriza adquisición, procesamiento y monetización del producto.
D.U. Nº 065-95	28.12.95	AUTORIZAN ADQUISICIÓN DIRECTA DE FIBRA DE ALPACA A productores alpaqueros del país. Autoriza adquisición, procesamiento y monetización del producto.
D.U. Nº 046-96	15.07.96	TRANSFIEREN PROGRAMAS DE COMPRA DE ALGODÓN EN RAMA Y FIBRA DE ALPACA Al Ministerio de Agricultura.
R.M. Nº 061-97-PRES	05.03.97	DEJAN SIN EFECTO REGLAMENTO DE PROCESOS DE ADQUISICIÓN DIRECTA DE PRODUCTOS Dejan sin efecto R.M. Nº 114-94-PRES. Para adecuarlo a las necesidades de PROMUDEH.

(continúa)

**PRONAA – MARCO LEGAL DE COMPRAS LOCALES (continuación)**

<b>Norma</b>	<b>Fecha</b>	<b>Título / Contenido</b>
R.M. Nº 044-97-PROMUDEH	11.04.97	APRUEBAN REGLAMENTO DE PROCESOS DE ADQUISICIÓN DIRECTA DE PRODUCTOS Confirman validez de R.M. Nº 114-94-PRES.
D.S. Nº 002-99-PROMUDEH	04.03.99	REGLAMENTO DE LEY DE ADQUISICIÓN DIRECTA DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS A PEQUEÑOS PRODUCTORES LOCALES Reglamenta aplicación de Ley Nº 27060 para PRONAA. Precisa normas y procedimientos para efectuar adquisiciones directas de productos. Precisa criterios para determinar condición de pequeño productor local agrícola, pecuario, pesquero o agroindustrial. Incluye Anexo con lista de productos seleccionados para compra directa.
D.S. Nº 009-99-PROMUDEH	20.08.99	MODIFICAN REGLAMENTO DE LEY DE ADQUISICIÓN DIRECTA DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS A PEQUEÑOS PRODUCTORES LOCALES Modifican D.S. Nº 002-99-PROMUDEH, estableciendo preferencia, para el caso de productos hidrobiológicos, para aquellos ofrecidos por el Proyecto Especial "PESCAMESA", del Ministerio de Pesquería.

FUENTE: DIARIO OFICIAL EL PERUANO – Suplemento Normas Legales  
ELABORACIÓN PROPIA



## ANEXO 4: ESTADÍSTICAS

### SECTOR PROMOCIÓN DE LA MUJER Y DEL DESARROLLO HUMANO Presupuesto para el Año 2000 (Millones de Nuevos Soles)

Pliego	Monto	(%)
PROMUDEH	126,786,915	21.65
INABIF	58,057,941	9.91
PRONAA	349,903,720	59.75
PAR	25,766,735	4.40
COOPOP	24,120,000	4.12
CONADIS	1,000,000	0.17
<b>Total</b>	<b>585,635,311</b>	<b>100.00</b>

Siglas utilizadas:

PROMUDEH - Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano

INABIF - Instituto Nacional de Bienestar Familiar

PRONAA - Programa Nacional de Asistencia Alimentaria

PAR - Programa de Apoyo al Repoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia

COOPOP - Oficina Nacional de Cooperación Popular

CONADIS - Consejo Nacional de Integración para las Personas con Discapacidad

FUENTE: Congreso de la República, PROMUDEH

### PRONAA - PRESUPUESTO 1993-2000 (Millones de Nuevos Soles)

AÑO	Monto	
	S/.	US\$
1993	58	29
1994	98	45
1995	213	95
1996	198	81
1997	190	71
1998	225	77
1999	343	101
2000	350	97

FUENTE: Congreso de la República, PROMUDEH

Elaboración propia

**PRONAA - PRESUPUESTO DEL AÑO 2000**  
**SEGÚN FUENTE DE FINANCIAMIENTO (Millones de Nuevos Soles)**

<b>Fuente</b>	<b>Monto</b>	<b>(%)</b>
<b>Recursos Ordinarios</b>	349,873,000	99.99
<b>Recursos Directamente Recaudados</b>	30,720	0.01
<b>Total</b>	<b>349,903,720</b>	<b>100.00</b>

FUENTE: Congreso de la República, PROMUDEH

**PRONAA - PRESUPUESTO DEL AÑO 2000**  
**SEGÚN CATEGORIA DE GASTOS (Millones de Nuevos Soles)**

<b>Tipo de Gasto</b>	<b>Monto</b>	<b>(%)</b>
<b>I. GASTOS CORRIENTES</b>	318,156,518	90.93
Personal y Obligaciones Sociales	4,698,000	1.34
Obligaciones Previsionales	1,056,000	0.30
Bienes y Servicios	42,198,000	12.06
Otros Gastos Corrientes	270,204,518	77.22
<b>II. GASTOS DE CAPITAL</b>	31,747,202	9.07
Inversiones	30,579,000	8.74
Otros Gastos de Capital	1,168,202	0.33
<b>Total</b>	<b>349,903,720</b>	<b>100.00</b>

FUENTE: Congreso de la República, PROMUDEH

**PRONAA - PRESUPUESTO 2000**  
**PARTICIPACIÓN DE PRINCIPALES PROGRAMAS EN PRESUPUESTO TOTAL**

Departamento	MONTO (S/.)				Presupuesto Total	Participación (%)
	Alimentación Escolar	Alimentación Infantil	Apoyo a Comedores	Sub-Total		
Amazonas	5,215,203	2,040,242	1,160,233	8,415,678	10,720,221	78.5
Ancash	2,297,830	1,555,409	3,202,900	7,056,139	11,666,341	60.5
Apurímac	—	2,059,268	4,124,388	6,183,656	9,267,703	66.7
Arequipa	3,761,475	1,608,215	3,739,392	9,109,082	15,409,348	59.1
Ayacucho	1,414,400	2,406,499	4,233,061	8,053,960	11,884,980	67.8
Cajamarca	4,960,000	1,582,098	3,631,304	10,173,402	13,649,557	74.5
Cusco	1,698,787	4,448,404	2,613,959	8,761,150	12,029,481	72.8
Huancavelica	—	3,128,505	2,817,225	5,945,730	8,225,088	72.3
Huánuco	1,216,944	1,500,565	715,671	3,433,180	6,014,730	57.1
Ica	—	1,200,223	2,507,710	3,707,933	5,561,267	66.7
Junín	5,832,000	2,730,973	1,045,795	9,608,768	13,514,696	71.1
La Libertad	3,836,800	1,700,631	3,886,434	9,423,865	14,511,841	64.9
Lambayeque	3,808,000	1,477,781	2,928,860	8,214,641	12,254,019	67.0
Lima	12,776,650	4,563,699	57,457,316	74,797,665	118,931,983	62.9
Loreto	4,352,000	1,629,065	792,320	6,773,385	10,017,022	67.6
Madre de Dios	830,790	181,566	63,200	1,075,556	2,586,955	41.6
Moquegua	992,000	488,081	767,753	2,247,834	3,373,714	66.6
Pasco	851,917	1,047,394	639,440	2,538,751	4,514,484	56.2
Piura	3,075,200	2,940,157	5,989,300	12,004,657	15,342,627	78.2
Puno	2,366,400	2,374,996	2,427,578	7,168,974	11,528,800	62.2
San Martín	7,840,000	1,796,715	302,800	9,939,515	14,967,704	66.4
Tacna	1,984,000	700,498	1,770,707	4,455,205	5,765,633	77.3
Tumbes	2,160,000	1,130,941	2,150,380	5,441,321	7,432,001	73.2
Ucayali	3,070,400	3,339,974	503,153	6,913,527	10,733,525	64.4
<b>TOTAL</b>	<b>74,340,796</b>	<b>47,631,899</b>	<b>109,470,879</b>	<b>231,443,574</b>	<b>349,903,720</b>	<b>66.1</b>

FUENTE: PRONAA  
Elaboración propia

## PRONAA: COMPRAS DE ALIMENTOS NACIONALES 1993-1998

PRODUCTO	VOLUMEN (toneladas)						MONTO (Nuevos Soles)				
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1993	1994	1995	1996	1997
Arroz	13,229	61,739	21,310	22,298	36,005	26,294	11,458,128	57,311,467	21,711,887	28,107,043	46,008,603
Papa Fresca	6,252	6,973	29,946	64	990	536	2,420,927	2,872,957	11,780,541	31,970	836,273
Plátano verde	-	117	43,967	20,735	17,826	1,171	-	35,045	9,952,572	4,925,721	4,140,042
Lácteos y derivados	551	3,302	13,998	20,656	22,545	11,737	2,199,966	3,352,112	11,200,593	18,479,819	24,306,491
Menestra	2,619	4,097	9,717	7,546	6,551	12,027	2,801,611	4,577,697	12,207,814	9,873,237	9,817,890
Agroindustriales	2,545	3,232	7,655	7,869	14,830	18,634	3,431,686	3,457,108	9,003,325	13,075,992	28,102,477
Hidrobiológicos	1,606	1,555	5,321	3,474	7,160	2,877	2,536,609	2,469,914	10,443,896	8,149,852	22,699,480
Cereales Andinos	275	1,152	4,288	17,462	8,266	5,555	244,346	955,618	3,846,070	15,166,179	11,013,827
Aceites y Grasas	484	1,554	1,949	1,348	1,491	n.d.	1,136,149	2,974,492	4,493,134	3,762,406	4,516,859
Sal Yodada	432	1,002	2,183	200	1,162	n.d.	110,980	302,892	675,881	31,800	383,677
Papa Seca	-	63	3,552	2,000	1,023	1,229	-	102,322	5,628,670	3,378,758	1,846,606
Azúcar	600	464	340	683	2,647	n.d.	537,911	373,737	327,205	744,844	2,641,534
Camote	757	10	-	-	1,074	63	111,532	2,532	-	-	375,860
Charqui	372	47	65	63	42	243	1,749,475	270,817	404,760	354,087	264,904
Otros 1/	659	0	12	30	14	2,108	2,415,268	824	12,385	17,200	36,460
<b>TOTAL</b>	<b>30,381</b>	<b>85,307</b>	<b>144,301</b>	<b>104,427</b>	<b>121,626</b>	<b>82,474</b>	<b>31,154,588</b>	<b>79,059,532</b>	<b>101,688,732</b>	<b>106,098,906</b>	<b>156,990,982</b>

1./ En 1998 incluye aceites y grasa, sal yodada y azúcar.

FUENTE: PRONAA

Elaboración propia

## PRONAA: COMPOSICION DEL VALOR DE COMPRAS DE ALIMENTOS NACIONALES 1993-1998

PRODUCTO	VOLUMEN (%)						MONTO (%)		
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1993	1994	1995
Arroz	43.54	72.37	14.77	21.35	29.60	31.88	36.78	72.49	21.35
Papa Fresca	20.58	8.17	20.75	0.06	0.81	0.65	7.77	3.63	11.58
Plátano verde	-	0.14	30.47	19.86	14.66	1.42	-	0.04	9.79
Lácteos y derivados	1.81	3.87	9.70	19.78	18.54	14.23	7.06	4.24	11.01
Menestra	8.62	4.80	6.73	7.23	5.39	14.58	8.99	5.79	12.01
Agroindustriales	8.38	3.79	5.30	7.53	12.19	22.59	11.02	4.37	8.85
Hidrobiológicos	5.28	1.82	3.69	3.33	5.89	3.49	8.14	3.12	10.27
Cereales Andinos	0.91	1.35	2.97	16.72	6.80	6.74	0.78	1.21	3.78
Aceites y Grasas	1.59	1.82	1.35	1.29	1.23	n.d.	3.65	3.76	4.42
Sal Yodada	1.42	1.17	1.51	0.19	0.96	n.d.	0.36	0.38	0.66
Papa Seca	-	0.07	2.46	1.91	0.84	1.49	-	0.13	5.54
Azúcar	1.98	0.54	0.24	0.65	2.18	n.d.	1.73	0.47	0.32
Camote	2.49	0.01	-	-	0.88	0.08	0.36	0.00	-
Charqui	1.22	0.06	0.04	0.06	0.03	0.29	5.62	0.34	0.40
Otros 1./	2.17	0.00	0.01	0.03	0.01	2.56	7.75	0.00	0.01
<b>TOTAL</b>	<b>100.00</b>								

1./ En 1998 incluye aceites y grasa, sal yodada y azúcar.

FUENTE: PRONAA

Elaboración propia

1998	MONTO (US\$)						TOTALES 1993-1998					
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Volumen (t)	(%)	Monto (S/.)	(%)	Monto (US\$)	(%)
41,630,854	5,757,853	26,050,667	9,649,728	11,472,262	17,296,467	14,208,483	180,874	31.8	206,227,982	32.9	84,435,460	33.7
421,322	1,216,546	1,305,889	5,235,796	13,049	314,388	143,796	44,761	7.9	18,363,990	2.9	8,229,465	3.3
224,988	-	15,930	4,423,365	2,010,498	1,556,407	76,788	83,815	14.7	19,278,367	3.1	8,082,988	3.2
14,628,615	1,105,511	1,523,687	4,978,041	7,542,783	9,137,778	4,992,701	72,788	12.8	74,167,595	11.8	29,280,502	11.7
23,342,818	1,407,845	2,080,771	5,425,695	4,029,893	3,690,936	7,966,832	42,558	7.5	62,621,067	10.0	24,601,972	9.8
54,601,374	1,724,465	1,571,413	4,001,478	5,337,139	10,564,841	18,635,281	54,764	9.6	111,671,961	17.8	41,834,617	16.7
5,733,317	1,274,678	1,122,688	4,641,731	3,326,470	8,533,639	1,956,763	21,992	3.9	52,033,068	8.3	20,855,970	8.3
5,960,195	122,787	434,372	1,709,364	6,190,277	4,140,537	2,034,196	36,998	6.5	37,186,234	5.9	14,631,533	5.8
n.d.	570,929	1,352,042	1,996,948	1,535,676	1,698,067	n.d.	6,826	1.2	16,883,039	2.7	7,153,662	2.9
n.d.	55,769	137,678	300,392	12,980	144,239	n.d.	4,979	0.9	1,505,230	0.2	651,058	0.3
2,015,251	-	46,510	2,501,631	1,379,085	694,213	687,799	7,867	1.4	12,971,607	2.1	5,309,238	2.1
n.d.	270,307	169,880	145,424	304,018	993,058	n.d.	4,735	0.8	4,625,231	0.7	1,882,688	0.8
52,301	56,046	1,151	-	-	141,301	17,850	1,904	0.3	542,226	0.1	216,348	0.1
1,597,137	879,133	123,099	179,893	144,525	99,588	545,098	832	0.1	4,641,180	0.7	1,971,336	0.8
1,140,209	1,213,703	375	5,504	7,021	13,707	389,150	2,822	0.5	3,622,346	0.6	1,629,459	0.6
<b>151,348,382</b>	<b>15,655,572</b>	<b>35,936,151</b>	<b>45,194,992</b>	<b>43,305,676</b>	<b>59,019,166</b>	<b>51,654,738</b>	<b>568,516</b>	<b>100.0</b>	<b>626,341,122</b>	<b>100.0</b>	<b>250,766,295</b>	<b>100.0</b>

**Tipo de cambio bancario - Promedio Compra-Venta (S/. por US\$):**

1.99	2.20	2.25	2.45	2.66	2.93
------	------	------	------	------	------

1996	1997	1998
26.49	29.31	27.51
0.03	0.53	0.28
4.64	2.64	0.15
17.42	15.48	9.67
9.31	6.25	15.42
12.32	17.90	36.08
7.68	14.46	3.79
14.29	7.02	3.94
3.55	2.88	n.d.
0.03	0.24	n.d.
3.18	1.18	1.33
0.70	1.68	n.d.
-	0.24	0.03
0.33	0.17	1.06
0.02	0.02	0.75
<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

**PRONAA: BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA DE COMPRAS LOCALES 1993-1998**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Productores	5,778	34,866	28,782	27,697	40,864	42,551

FUENTE: PRONAA  
Elaboración propia

**PRONAA: A. COMPRAS LOCALES COMO PORCENTAJE DE LA PRODUCCION NACIONAL**

AÑO	ARROZ PILADO (t)			PAPA FRESCA (t)			LECHE FRESCA (t)		
	Producción	Compras	(%)	Producción	Compras <sup>1/</sup>	(%)	Producción	Compras	(%)
1993	628,940	13,229	2.10	1,492,700	6,252	0.42	802,700	551	0.07
1994	910,910	61,739	6.78	1,767,200	7,287	0.41	830,100	3,302	0.40
1995	742,040	21,310	2.87	2,368,400	47,705	2.01	857,500	13,998	1.63
1996	782,080	22,298	2.85	2,308,900	10,062	0.44	904,900	20,656	2.28
1997	948,870	36,005	3.79	2,398,100	6,106	0.25	948,000	22,545	2.38
1998	1,006,720	26,294	2.61	2,589,300	6,681	0.26	998,100	11,737	1.18

1./ Incluye papa seca, transformada a fresca.

FUENTE: PRONAA, MINAG  
Elaboración propia

**PRONAA: B. PRODUCCIÓN DESAGREGADA**

MENESTRAS (t)					
Frijol G.S.	Arverja G.V.	Arverja G.S.	Haba G.V.	Haba G.S.	Pallar G.S.
49,000	39,000	17,500	34,300	24,700	5,000
56,600	51,700	19,900	43,000	25,900	6,200
55,500	56,200	25,500	42,600	27,900	4,000
69,000	64,000	25,400	62,100	31,200	8,300
61,200	63,800	25,700	54,100	33,200	6,100
67,600	68,900	33,500	63,700	38,900	6,200

PLATANO (t)			MENESTRAS (t)			CEREALES ANDINOS (t)		
Producción	Compras	(%)	Producción	Compras	(%)	Producción	Compras	(%)
710,200	-	-	169,500	2,619	1.55	421,000	275	0.07
845,400	117	0.01	203,300	4,097	2.02	465,734	1,152	0.25
1,066,000	43,967	4.12	211,700	9,717	4.59	500,895	4,288	0.86
1,348,000	20,735	1.54	260,000	7,546	2.90	571,236	17,462	3.06
1,342,500	17,826	1.33	244,100	6,551	2.68	514,450	8,266	1.61
1,322,700	1,171	0.09	278,800	12,027	4.31	577,214	5,555	0.96

CEREALES ANDINOS (t)					
Trigo	Máiz Amil.	Cebada	Quinoa	Kiwicha	Cañihua
108,100	186,300	112,500	14,100	n.d.	n.d.
127,000	188,400	129,800	16,600	783	3,151
125,000	227,000	131,200	13,800	822	3,073
146,200	250,800	152,900	16,100	2,275	2,961
123,700	221,600	138,000	23,600	3,720	3,830
146,300	230,400	165,800	28,600	2,001	4,113

