

I CONCURSO NACIONAL “GASTO EN LA MIRA: EVALUANDO EL GASTO PÚBLICO”

PROGRAMA INTEGRAL DE NUTRICIÓN - PIN

Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA)

Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES)

Annie Chumpitaz Torres y Zoila Llempén López

Contenido

INTRODUCCIÓN.....	3
SIGLAS.....	4
I. (DES)NUTRICIÓN EN EL PERÚ	5
I.1 CONTEXTO GENERAL.....	5
I.2 DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA INTEGRAL DE NUTRICIÓN.....	6
A. Subprograma Infantil	7
B. Subprograma Pre-Escolar y Escolar.....	8
I.3 COMENTARIOS AL DISEÑO DEL PIN	9
II. ANÁLISIS DE PROGRAMACIÓN PRESUPUESTAL	10
II.1 La data	10
II.2 Metodología y supuestos	10
II.3 Resultados	11
III. ANÁLISIS DE INCIDENCIA DE BENEFICIARIOS	17
III.1 La data	17
III.2 Metodología y supuestos	17
III.3 Resultados	18
A. Estimación del subsidio promedio	18
B. Identificación del número de beneficiarios	19
C. Análisis según quintiles de gasto.....	21
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA.....	22
BIBLIOGRAFÍA.....	25
ANEXO A: Rubros de gasto considerados para la construcción de las cifras por subprograma y componente	27
ANEXO B: Entrevistas realizadas	29
ENTREVISTA A JEFE ZONAL DEL ETZ PRONAA CUSCO	30
ENTREVISTA SUB DIRECTORA PRIMARIA	33
ENTREVISTA PRONOEI INDEPENDENCIA	38
ENTREVISTA ENCARGADA DEL PUESTO DE SALUD	39
ENTREVISTA COORDINADORA UGEL Cusco	40

INTRODUCCIÓN

El presente estudio ha sido realizado en el marco del concurso nacional “Gasto en la Mira: Evaluando el Gasto Público”, convocado por la Universidad del Pacífico, con el auspicio y soporte técnico de la “Global Development Network” y el “Results for Development Institute”. Tiene por objetivo analizar, para el periodo 2008-2010, el presupuesto y gasto público del Programa Integral de Nutrición (PIN), que en ese periodo se encontraba a cargo del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) del entonces Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social -hoy llamado Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)- y que, a la fecha, ha sido trasladado al nuevo Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

Producto del análisis, se ha podido encontrar que los componentes educativo y de supervisión y evaluación tienen un mínimo peso dentro del gasto, lo que constituye una brecha con respecto a la concepción del programa. Sin embargo, la participación de los beneficiarios es permanente y se da de diversas formas: en el recojo del alimento de la sede del equipo zonal provincial, en la preparación del alimento (madres de familia o cocinera contratada), en la distribución de la leche (los niños se organizan para repartir en sus salones y lavar los utensilios), dando un aporte económico para el pago de la cocinera, la compra de utensilios, pago de combustible y complementación de las comidas. Asimismo, se evidencia fallas en la coordinación entre MINEDU, MINSA y MIMDES, que dificultan la identificación de los beneficiarios. De igual modo, se observa que la cadena de distribución no está controlada totalmente por el PRONAA, pues los transportistas solo alcanzan a llegar a determinados centros de distribución (IIEE, EESS), quedando expuesta a distintos factores de riesgo la manera cómo el producto llega a los beneficiarios finales: las madres y los niños. Pese a ello, los recursos destinados al componente de supervisión no son suficientes para el nivel que se requiere, sobre todo en la zona rural.

En cuanto a las fuentes de información, se ha utilizado el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), cuyos datos son proporcionados por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) como parte de su estrategia de transparencia económica y fiscal. Además, se ha revisado los Planes Operativos Institucionales (POI), así como la Memoria Institucional y la Evaluación del Presupuesto Público, realizadas por el MEF al PIN en junio del 2008. Esta información fue complementada con fuentes primarias proveniente del trabajo de campo realizado en el departamento de Cusco, el cual consistió en entrevistas en profundidad a los distintos actores involucrados en la cadena de valor del PIN: funcionarios y especialistas del PRONAA, enfermeras de un centro de salud, docentes, promotoras, madres de familia, cocineras y estudiantes de los niveles inicial y primaria.

El estudio se divide en cuatro secciones. La primera presenta una breve descripción del programa; la segunda muestra el análisis de la programación presupuestal; en la tercera, se realiza el análisis de incidencia de beneficiarios y, finalmente, la cuarta sección presenta las conclusiones y recomendaciones.

SIGLAS

APAFA	Asociación de Padres de Familia
CAE	Comité de Administración Educativa
CEI	Centro de Educación Inicial
CRED	Crecimiento y Desarrollo
DIRESA	Dirección Regional de Salud
EDA	Enfermedades Diarreicas Agudas
EESS	Establecimientos de salud
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
ENDES	Encuesta Demográfica y de Salud Familiar
FAO	Food and Agriculture Organization
IIEE	Instituciones educativas
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INS	Instituto Nacional de Salud
IRA	Infecciones Respiratorias Agudas
MINEDU	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MLCP	Mesa de Lucha contra la Pobreza
NCHS	National Center for Health Statistics
OMS	Organización Mundial de la Salud
PACFO	Programa de Complementación Alimentaria para Grupos en Mayor Riesgo
PAN	Programa Articulado Nutricional
PANFAR	Programa de Alimentación y Nutrición a Familias en Alto Riesgo
PCA	Programa de Complementación Alimentaria
PIA	Presupuesto Institucional de Apertura
PIM	Presupuesto Institucional Modificado
PIN	Programa Integral de Nutrición
POI	Plan Operativo Institucional
PRONAA	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria
PRONOEI	Programa No Escolarizado de Educación Inicial
SIAF	Sistema de Integrado de Administración Financiera
UGEL	Unidad de Gestión Local
UNICEF	United Nations Children's Fund

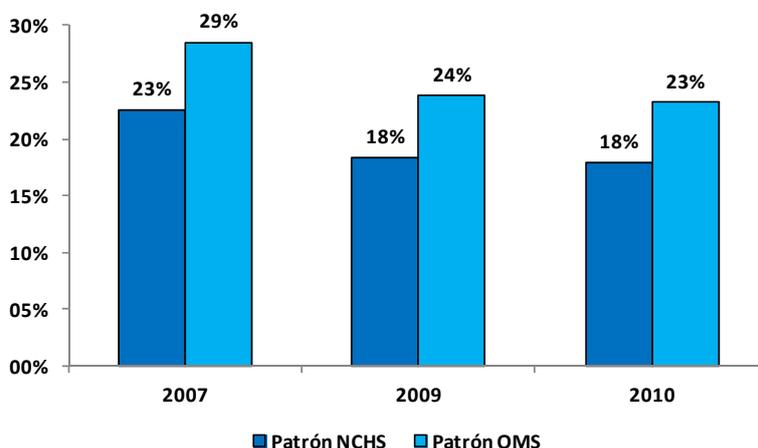
I. (DES)NUTRICIÓN EN EL PERÚ

I.1 CONTEXTO GENERAL

La desnutrición crónica es uno de los indicadores del nivel de desarrollo de un país por cuanto incide sobre la capacidad física, intelectual, emocional y social de sus habitantes. Organizaciones tales como la OMS, UNICEF y FAO definen a la desnutrición crónica como el estado que resulta de una dieta deficiente en uno o varios nutrientes esenciales o de una inadecuada asimilación de los mismos; este estado se manifiesta a través de un retardo de la altura para la edad¹. Un país con altos niveles de desnutrición limita sus oportunidades de desarrollo.

Según estimaciones del INEI², en el periodo 2007-2010, la desnutrición crónica infantil en el Perú descendió de 22.6% a 17.9% para niños menores de 5 años (patrón NCHS). Si se analiza por grupos de edad, se observa que, en el caso de los menores de 3 años, la prevalencia de la desnutrición es inferior a la de los menores de 3 a 5 años (16.9%), lo que refleja que, conforme avanza la edad, el problema de la desnutrición se va agudizando. Cabe mencionar que Huancavelica (44.7%), Cajamarca (32%) y Huánuco (31%), Apurímac (30.9%) y Ayacucho (30.3%) son los departamentos con mayor incidencia de desnutrición infantil. En el año 2006, la OMS recomendó el uso de un nuevo patrón de referencia (patrón OMS), el cual es más exigente en determinados periodos del crecimiento de niñas y niños (INEI, 2010: 13). Con este patrón, la desnutrición crónica presenta una mayor prevalencia en todos los años; no obstante, la tendencia es también decreciente.

Gráfico 1: Proporción de menores de 5 años con desnutrición crónica, según patrones NCHS y OMS (2007, 2009 y 2010)



Fuente: INEI (2010). Perú: indicadores de resultados de los programas estratégicos, 2010
Elaboración propia

¹ FAO (2004). *Seguridad alimentaria y nutricional: conceptos básicos*. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Agencia Española de Cooperación, FAO.

² INEI (2011). *Perú: Indicadores de los Programas Estratégicos, 2010. Encuesta Demográfica y de Salud Familiar-ENDES Continua*. Lima, INEI.

Las cifras presentadas dan cuenta de que la prevalencia de desnutrición crónica es un problema que aqueja a cerca de la quinta parte de la población, siendo las regiones más pobres las más afectadas. Ante esta situación, en el año 2006, se creó el Programa Integral de Nutrición (PIN) a cargo del PRONAA, unidad ejecutora del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES). Posteriormente, en 2007, se incorporó dentro de la política nacional de lucha contra la pobreza y la desnutrición crónica infantil (Decreto Supremo N° 027-2007-PCM, publicado el 25 de marzo de 2007) el diseño de la Estrategia CRECER. Dentro de CRECER, se encuentra el Programa Articulado Nutricional (PAN), el cual enmarca a los principales actores nutricionales mediante una gestión por resultados. El componente alimentario de la estrategia nutricional se concentra en el Programa Integral de Nutrición (PIN). Este compromiso de lucha contra la desnutrición crónica infantil ha sido ratificado por el nuevo gobierno³.

I.2 DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA INTEGRAL DE NUTRICIÓN

El PIN fue creado el 22 de diciembre del 2006⁴, como resultado de la fusión de los seis programas nutricionales ejecutados por el PRONAA hasta fines del 2006 (PACFO, PANFAR, Comedores Infantiles, Desayunos Escolares, Almuerzos Escolares, CEI/PRONOEI). Esta reforma se llevó a cabo con el objetivo de atacar la problemática nutricional de una manera integral y multisectorial. Así, dentro de la fusión y rediseño, se incorpora el concepto de corresponsabilidad y participación del beneficiario, pues, en la ejecución final del programa, participan tanto madres como escolares.

Entre el 2004 y octubre del 2011, el PIN se encontraba bajo el pliego del otrora Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES)⁵, a cargo del PRONAA. Sin embargo, con la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, en octubre del 2011, la unidad ejecutora PRONAA fue adscrita a este nuevo ministerio, el cual puso al PIN —al igual que a otros programas sociales— en un periodo de evaluación y reestructuración.

El propósito del PIN es prevenir la desnutrición tanto en niños de hasta 12 años de edad, como en madres gestantes y lactantes, priorizando la atención de los menores de 3 años de edad de familias pobres o pobres extremas o en situación de vulnerabilidad nutricional. Su alcance es a nivel nacional. Bajo su concepción, la intervención del programa posee un carácter integral y multisectorial, por lo que debiera existir coordinación entre el MIMDES, el MINSA y el MINEDU. En términos prácticos, esta coordinación tiene que ver con la identificación y actualización de los canales de distribución (establecimientos de salud e instituciones educativas), así como de las cantidades de raciones brindadas por el PIN. No obstante, estos espacios de coordinación debieran fortalecerse y potenciarse, a fin de que se pueda: i) cuantificar de mejor manera las raciones que deben otorgarse a través de los canales de distribución (se presentan problemas en la entrega de raciones a los beneficiarios finales, pues llegan más o menos raciones de las

³ Portal de la Presidencia de la República del Perú. Disponible en: [<http://www.presidencia.gob.pe/discursos-del-presidente-ollanta-humala-28-de-julio-2011>]

⁴ Resolución Directoral N° 395-2006-MIMDES-PRONAA/DE

⁵ Con la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, parte de las funciones del MIMDES le fueron trasladadas; en consecuencia, la denominación de MIMDES cambió a Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP).

requeridas), ii) canalizar los requerimientos de la infraestructura apropiada para el almacenamiento, preparación e ingesta de los alimentos (es posible encontrar escuelas en las que las raciones se almacenan en la oficina del director o en un ambiente del aula, se preparan en el patio o en la casa de alguna madre de familia que no ha sido capacitada para ello, y se sirve e ingiere en el aula o en el patio, al contacto con la tierra), iii) capacitar a toda la red responsable de la entrega del servicio (proveedores locales encargados de la entrega, docentes, personal de salud, madres y padres de familia).

El diseño conceptual del PIN sigue un enfoque de ciclo de vida, en el que se presta una atención distinta a cada grupo de edad. Así, dada la importancia de la alimentación y la nutrición en las primeras etapas del desarrollo humano, el PIN se divide en dos subprogramas: el Subprograma Infantil y el Subprograma Pre-escolar y Escolar. Estos subprogramas, que describiremos a continuación, incorporan un componente educativo, alimentario, y de monitoreo y evaluación.

A. Subprograma Infantil

El objetivo del Subprograma Infantil es contribuir a prevenir la desnutrición en niños menores de 3 años de edad, en situación de vulnerabilidad nutricional, al mejorar su calidad de vida por medio de la entrega de raciones alimentarias. Para ello, cuenta con tres ejes de trabajo, considerando el ciclo de vida del ser humano:

- **Atención a madres gestantes:** el objetivo de atender a este grupo es contribuir a mejorar el estado nutricional de la madre, con el propósito de asegurar que su hijo nazca con un peso adecuado. Promueve, además, la lactancia materna exclusiva hasta que el recién nacido cumpla los seis meses de edad. La atención se realiza mediante los Establecimientos de Salud (EES), y se prioriza aquellos distritos de los dos quintiles con mayor pobreza (IQ y IIQ). Ahí, además del apoyo alimentario, reciben un servicio integral de acuerdo a la oferta del Ministerio de Salud. En este sentido, el PIN es preventivo, porque una vez embarazada la madre, acude al establecimiento de salud y, desde ahí, se la acompaña en su proceso de gestación. El aporte nutricional que da el PRONAA consiste en canastas con cereales (arroz, cebada, maíz, quinua, etc.), menestras (arveja, frijol, garbanzo, etc.), producto animal (pescado, charqui) y grasas (aceite).
- **Atención a madres lactantes:** el objetivo es mejorar la nutrición de la madre y de su niño. Es decir, luego del parto, se acompaña al niño a través de la madre durante sus primeros seis meses de edad. Así, el subprograma atiende a madres lactantes a través de los EES del MINSA, priorizando a los distritos en pobreza extrema (IQ y IIQ), donde reciben apoyo alimentario y un servicio integral de salud. En estos puntos, todos los meses el PRONAA entrega canastas de alimentos a las beneficiarias (similares a las de las madres gestantes), con las que se cubre aproximadamente el 28% del requerimiento de energía y el 34% de proteína.
- **Atención a infantes entre seis meses y tres años de edad:** el objetivo de esta atención es prevenir la desnutrición crónica en los infantes, y se encuentra dirigido a infantes de zonas con mayor tasa de desnutrición crónica infantil, principalmente de los distritos del primer y segundo quintil de pobreza. En los niños de 6 a 12 meses, la ración debe ser consumida tres

veces al día; en los niños de 13 a 24 meses, dos veces al día, y en los de 24 a 36 meses, una vez al día. Estas raciones consisten en papillas y tres productos adicionales: un cereal, una menestra y aceite vegetal.

Las metas anuales de atención son establecidas por la Unidad Gerencial de Promoción y al Acceso Nutricional (UGPAN) sobre la base del presupuesto asignado al programa y a la información remitida por los equipos zonales, las que son modificadas año a año, de acuerdo a cómo varíe el número de beneficiados reportados por las UGEL y los establecimientos de salud.

B. Subprograma Pre-Escolar y Escolar

Este subprograma está dirigido a niños de entre 3 y 6 años de edad que asisten a instituciones educativas públicas de nivel inicial o primario, y cuenta con dos ejes de trabajo:

- **Atención en el nivel pre-escolar:** dirigido a niños de entre los 3 y 5 años de edad que asisten a instituciones educativas del nivel inicial y programas no escolarizados de educación inicial del Ministerio de Educación. El objetivo consiste en prevenir la anemia en los niños que estén en situación de vulnerabilidad nutricional. Para ello, se brinda una ración alimentaria que proporciona el 100% del requerimiento de hierro en la dieta del infante, 60% de energía y el 100% de proteína. Esta ración consiste en mezcla fortificada, cereales (arroz, cebada, maíz, quinua, etc.), menestras (arveja, fríjol, garbanzo, etc.), harinas (de maíz, de trigo, sémola), producto animal (pescado, charqui) y grasas (aceite).
- **Atención en el nivel escolar:** está orientado a niños que asisten a instituciones educativas del nivel primario, y busca prevenir la anemia en niños, priorizando la atención en los distritos más pobres. Las raciones varían dependiendo de la ubicación de la institución educativa. En algunos casos, se les brinda refrigerio y almuerzo (en los lugares alejados, en donde los niños deben desplazarse grandes distancias), y en otros, sólo desayuno. En el primer caso, la ración consiste de mezcla fortificada, cereales (arroz, cebada, maíz, quinua, etc.), menestras (arveja, fríjol, garbanzo, etc.), producto animal (pescado, charqui) y grasas (aceite). En el segundo caso, la ración consta de leche (UHT, pasteurizada o fresca) más Papa pan fortificado⁶. Para la ejecución de esta intervención, la institución educativa organiza un Comité de Administración Educativa (CAE), el cual está a cargo del director y está integrado por profesores, padres de familia y estudiantes. El CAE tiene a su cargo la gestión del servicio de atención nutricional en el nivel escolar.

En ambos casos, los componentes de la ración varían según la ubicación geográfica, zonas de producción de lácteos, hábitos de consumo de la población y distancia de las instituciones educativas. Por ello se establecieron ocho tipos de desayunos y un tipo de almuerzo, los cuales

⁶ “El papa pan fortificado es un alimento de consumo directo, obtenido por amasamiento y cocimiento de masas fermentadas. Está compuesto por harina de trigo, harina de maíz, harina de papa o papa sancochada y prensada, azúcar, mejorador de masa, levadura, sal, manteca vegetal”. Fuente: PRONAA (2012). *Especificaciones técnicas del Papa pan fortificado-Sub programa escolar*. Lima, PRONAA.

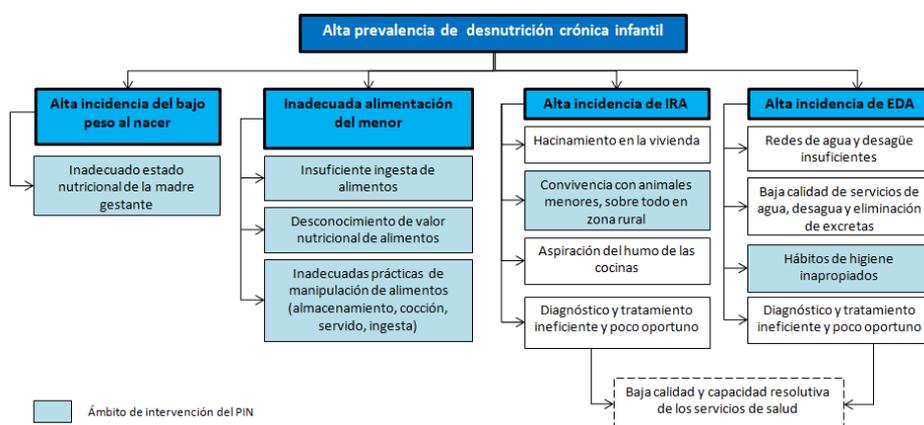
contienen equivalencias similares en calorías, proteínas y micronutrientes, con la finalidad de cubrir la cantidad de micronutrientes necesarios en la dieta del infante.

I.3 COMENTARIOS AL DISEÑO DEL PIN

Diversos estudios dan cuenta de que la desnutrición infantil es un fenómeno causado por varios factores, ya sea básicos, subyacentes o inmediatos (Beltrán y Seinfeld, 2009; INEI *et al.*, 2009; INS, 2010; MCLP, 2010). Dentro de los inmediatos, se encuentran la incidencia de enfermedades como las IRA o las EDA, que debilitan el estado de salud del niño. Los factores subyacentes son las características de la madre (estado nutricional, características de su embarazo), que en conjunto definen el peso al nacer de niño. Por su parte, los factores básicos están referidos a las características de los padres de familia (nivel educativo, prácticas de higiene y salud), características de la vivienda (acceso a servicios básicos, condiciones de las habitaciones) y características del entorno (disponibilidad de alimentos en la zona).

Bajo esta consideración, existe un marco conceptual promovido por UNICEF para analizar los determinantes de la desnutrición infantil, el cual también es tomado como base para el modelo lógico del PAN. Así, este marco conceptual permite identificar un modelo de relaciones causa-efecto, como el que muestra la Ilustración 1, en donde el problema central o efecto es la alta prevalencia de desnutrición crónica infantil y las causas directas que lo generan son la alta incidencia del bajo peso al nacer, la inadecuada alimentación del menor y la alta incidencia de enfermedades como las IRA y EDA.

Ilustración 1: Árbol de causas de la prevalencia de la desnutrición crónica infantil



Elaboración Propia

Como se mencionó en el acápite previo, el PIN está constituido por tres componentes: Alimentario, Educativo y Supervisión y monitoreo. El componente alimentario está alineado con la insuficiente ingesta de alimentos, mientras que el educativo se vincula con un mayor conocimiento del valor nutricional de los alimentos, así como con las mejores prácticas de cuidado de la salud en niños y mujeres, que redundan en una inadecuada calidad alimenticia de los niños, y en menores tasas de morbilidad, y por lo tanto, en una menor prevalencia de desnutrición crónica

infantil. Por su parte, el componente de supervisión y monitoreo debiera garantizar que los dos primeros componentes logren sus objetivos. Es decir, en el diseño, el PIN va más allá de atacar la insuficiente ingesta de alimentos, respondiendo, de esta manera, a las causas de la desnutrición identificadas por estudios previos.

Cabe mencionar que, aún cuando el PIN se dirige a distintos factores asociados con la desnutrición, existen otras causas que escapan del alcance de esta intervención. Dentro de estas, se encuentra el limitado acceso a servicios básicos como salud, agua y saneamiento, y las inapropiadas condiciones de la vivienda (material de construcción, hacinamiento, convivencia con animales, entre otros). En consecuencia, para potenciar una menor incidencia de la desnutrición se requiere que las intervenciones del PIN se complementen con una inversión pública que asegure la infraestructura de servicios básicos y condiciones de vivienda necesarios en el territorio nacional.

II. ANÁLISIS DE PROGRAMACIÓN PRESUPUESTAL

II.1 La data

La información utilizada para esta sección ha sido obtenida a partir del SIAF⁷ para los años 2008-2010, y está referida al Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), Presupuesto Institucional Modificado (PIM), y monto ejecutado. La información del PIN está dentro de la Unidad Ejecutora “Programa Nacional de Asistencia Alimentaria - PRONAA”, perteneciente al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES). Cabe precisar que, para evitar distorsiones en el análisis como consecuencia de la inflación, las cifras mostradas son a precios constantes, considerando el año 2008 como base⁸.

II.2 Metodología y supuestos

La metodología utilizada consiste en el Análisis de Programación Presupuestal (PBA por sus siglas en inglés), que tiene por objetivo alcanzar una adecuada comprensión de las fuentes de financiamiento y del destino del gasto. Así, se procede a analizar el gasto del PIN desde tres formas:

- A. El gasto por nivel o tipo de servicio
- B. El gasto por sectores
- C. El gasto por finalidad

Como se ha explicado en la sección anterior, el PRONAA, además de estar a cargo del PIN, ejecuta otros programas (PCA, Bolsa Perú y Atención de Emergencias). En consecuencia, el presupuesto del PIN es un subconjunto del asignado al PRONAA. Si bien la información presupuestal es pública, para el caso del PIN ésta no está organizada según sus subprogramas (infantil y pre-escolar - escolar) o componentes (alimentario, educativo, supervisión y monitoreo). Por ello, fue necesario calcular estos datos a partir de la desagregación de funciones y subprogramas, hasta llegar en

⁷ SIAF Consulta Amigable-Actualización mensual.

⁸ Para obtener las cifras del 2009 a precios constantes del 2008, se multiplicó los datos corrientes por el siguiente factor: $\text{factor}_{2009}=[1+\text{IPC}2009/100]$. Para obtener las cifras del 2010 a precios constantes del 2008, se utilizó: $\text{factor}_{2010}=\text{factor}_{2009}*[1+\text{IPC}2010/100]$.

algunos casos al nivel de meta. A partir de esto, se evaluó a qué subprograma/componente pertenecía el rubro de gasto, considerando las definiciones descritas en la sección I. Más aún, entre el 2008 y el periodo 2009-2010, la estructura funcional programática en el SIAF varió, lo que incrementó la complejidad de un análisis detallado⁹. A continuación, se explica el proceso de construcción de la información.

II.3 Resultados

En el año 2010, el PIM asignado al PIN ascendió a 736.635 millones de soles. De éstos, el 93% corresponde a la ejecución de los tres componentes (alimentario, educativo y supervisión), y el 7% a gastos por concepto de actividades administrativas.

A. El gasto por nivel o tipo de servicio

Los servicios entregados por el PIN a los diferentes grupos de beneficiarios se evidencian a través de sus componentes: alimentarios (raciones), educativos (charlas, folletos) y de supervisión y monitoreo (visitas a establecimientos de salud, instituciones educativas, actualización de padrones). De este modo, en la presente sección, se analiza el gasto según estos servicios o componentes.

Al analizar los componentes del PIM se observa que casi la totalidad es asignada al componente alimentario, que implica únicamente adquisición de productos alimenticios; es decir, las asignaciones para el componente educativo y de supervisión son mínimas. Esta tendencia se ha pronunciado entre 2008 y 2010.

Tabla 1: PIN, evolución y distribución del PIM, según componente 2008-2010

Componentes	2008		2009		2010	
	PIM (millones de S/.)	Distribución porcentual	PIM (millones de S/.)	Distribución porcentual	PIM (millones de S/.)	Distribución porcentual
Alimentario	472.89	86.24	543.59	88.24	671.64	91.18
Educativo	24.26	4.42	21.93	3.56	13.04	1.77
Supervisión	2.36	0.43	2.18	0.35	0.45	0.06
Total componentes	499.51	91.10	567.70	92.16	685.13	93.01
Administración	48.81	8.90	48.31	7.84	51.51	6.99
Total	548.33	100.00	616.01	100.00	736.64	100.00

Fuente: SIAF-MEF.

Elaboración propia.

El PIM del PIN ha seguido una evolución ascendente durante el periodo 2008-2010, creciendo a una tasa de 20.4% promedio anual. Este crecimiento ha sido explicado sobre todo por el incremento en el presupuesto destinado al componente alimentario que, en el periodo de evaluación, significó más del 85% del presupuesto total.

⁹ Véase Anexo: Rubros de gasto considerados para la construcción de las cifras por subprograma y componente.

Tabla 2: PIN, PIM y % de ejecución

Año	PIM (millones de S/)	% ejecución
2008	548.33	94.50
2009	616.01	92.10
2010	736.64	96.20

Fuente: SIAF, MEF.

Elaboración propia.

El avance en la ejecución del PIM ha sido casi total (niveles superiores a 90%). Pero si se observa el desagregado por componente, este avance es total únicamente en el alimentario, siendo los componentes educativo y de supervisión en los que menos se ha ejecutado en relación con lo programado, particularmente en los años 2008 y 2009. Llama la atención que en el año 2010, los niveles de ejecución de estos últimos dos componentes se hayan incrementado, alcanzando tasas superiores a 90%. Sin embargo, si se observa los montos absolutos, lo que ha ocurrido es un ajuste en los PIM, para lo cual se infiere que se tomó como base el monto devengado en el año 2009.

Tabla 3: PIN, Evolución del avance^{1/} en la ejecución, según componente (2008-2010)

Componente	2008		2009		2010	
	PIM (millones de S/.)	% ejecutado	PIM (millones de S/.)	% ejecutado	PIM (millones de S/.)	% ejecutado
Alimentario	472.89	98.5%	543.59	93.8%	671.64	96.4%
Educativo	24.26	32.9%	21.93	57.7%	13.04	91.3%
Supervisión	2.36	10.7%	2.18	19.8%	0.45	97.0%
Administración	48.81	90.5%	48.31	92.2%	51.51	94.6%
Total	548.33	94.5%	616.01	92.1%	736.64	96.2%

^{1/}El avance es medido por el ratio Ejecutado/PIM

Fuente: SIAF, MEF.

Elaboración propia.

Las cifras expuestas ponen de manifiesto la importancia de la adquisición y dotación de alimentos dentro del PIN. Así, pese a que producto de la reforma de los programas sociales se incluyó el componente educativo para dar fuerza y atacar el problema de la desnutrición desde distintos frentes, esto no se ve reflejado en la práctica, pues hay un bajo nivel de ejecución en el periodo 2008-2009, y una mínima asignación presupuestal en 2010. El componente de supervisión también presenta montos mínimos con respecto al total del presupuesto del Programa, lo que refleja su poca capacidad de acción. Por ejemplo, en el distrito de Independencia (Cusco), el PRONOEI Independencia II tiene registrada su nómina de matrícula con 28 estudiantes desde hace 3 años, pese a que el PRONAA lo tiene registrado con 36 estudiantes, por lo que, en cada entrega, le brinda raciones de más. La promotora viene reportando esta situación desde la primera vez que ocurrió, pero el error continúa sin ser corregido. Ejemplos como este podrían mostrar que los

recursos no están siendo presupuestados de acuerdo a la función de producción y sus costos, de modo tal que permita alcanzar las metas planteadas por cada componente.

Por otro lado, según la información del Programa, el componente educativo presenta un esquema de intervención diseñado para “un periodo de 3 años de manera sostenida e integral y plantea generar anualmente cambios de comportamiento a nivel de las familias, teniendo en cuenta las estrategias de sobrevivencia que desarrollaron las mismas, a fin de propiciar el desarrollo de capacidades; conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes”¹⁰. Esta intervención comprende capacitación y visitas a las familias, así como la implementación del Sistema de Vigilancia Comunal, entre otras actividades. El objetivo de este componente es, entonces, “lograr que las familias con niños y niñas de 0 a 12 años de edad, conozcan, manejen y adopten prácticas de Seguridad Alimentaria y Protección Infantil, en el marco de sus derechos fundamentales”¹¹. Entendiendo la importancia de esta intervención para asegurar la sostenibilidad del programa en su totalidad, este acápite analiza con mayor énfasis el presupuesto asignado al componente educativo, con el propósito de entender su relevancia en términos de recursos.

Tabla 5: Componente educativo, PIM y % de ejecución por categoría 2008 -2010

Categoría	2008		2009		2010	
	PIM (millones de S/.)	% ejecutado	PIM (millones de S/.)	% ejecutado	PIM (millones de S/.)	% ejecutado
Corriente	26.62	31%	24.11	54%	13.48	92%
Salarios	24.33	28%	12.56	56,34%	8.13	92,79%
No salarios	2.29	66%	11.55	52,07%	5.34	89,53%
Capital	0.00		0.00		0.00	
Inversiones	0.00		0.00		0.00	
Otros gastos de capital	0.00		0.00		0.00	
Total	26.62	31%	24.11	54%	13.48	92%

Fuente: SIAF, MEF.

Elaboración propia.

La información presupuestal obtenida indica que el componente educativo alcanzó el 2% en el 2008, del cual sólo se ejecutó cerca del 31%. La composición del gasto ese año revela que todo el presupuesto asignado estuvo dirigido a gasto corriente: más del 90% fue asignado a salarios. Respecto de la asignación presupuestal departamental, Cajamarca, Cusco y Lima encabezaron la lista de los departamentos con mayor presupuesto en el componente educativo. Sin embargo, presentaron 5%, 15% y 10% de ejecución durante ese año, respectivamente. Por otro lado, los departamentos con menor presupuesto fueron Tacna, Tumbes, Madre de Dios y Moquegua, los cuales no alcanzan los 2 mil soles de presupuesto anual.

¹⁰ Portal electrónico del PRONAA. Disponible en: [<http://www.pronaa.gob.pe/index.php/programas-sociales/programa-integral-de-nutricion-pin/educativo.html>]

¹¹ *Ibid.*

En el 2009, la asignación presupuestal fue de 2.5% del total del programa. Aproximadamente, el 52% estuvo dirigido a salarios y el 48% a otros gastos corrientes. El promedio total de ejecución de este componente fue de 54%. En cuanto a la distribución departamental, las localidades con mayor presupuesto asignado fueron Junín, Cajamarca y Cusco, y presentaron una mejor ejecución que el año anterior: 47%, 57% y 49%, respectivamente. Los departamentos con menor presupuesto asignado fueron Arequipa, Tacna y Moquegua.

En el 2010, la asignación presupuestal fue del 2% del total del Programa. Aproximadamente, el 60% se asignó a salarios y el 40% restante a otros gastos corrientes; en promedio, se ejecutó el 91% de componente educativo. En cuanto a la distribución departamental, aquellos con mayor presupuesto asignado fueron Junín, Cajamarca y Ancash, y presentaron una mejor ejecución que el año anterior: 97%, 89%, 96%, respectivamente. Los departamentos con menor presupuesto se mantuvieron respecto al año anterior. Finalmente, cabe destacar que durante los tres años de análisis el componente educativo no tuvo un PIA asignado; es recién en el PIM que se le asigna presupuesto.

El análisis anterior nos indica que, en la práctica, se otorga poco énfasis al componente educativo dentro del PIN. Para corroborar esta información, se realizó una entrevista al jefe de Planeamiento y Resultados del PRONAA¹², quien confirmó al equipo que el componente educativo en el PIN es prácticamente nulo, y subrayó la falta de presupuesto. Asimismo, el funcionario indicó que, dado el limitado presupuesto con el que cuentan, en el proceso de transferencia del PRONAA a los gobiernos locales se está poniendo énfasis en el componente alimentario, mas no en el educativo ni en el monitoreo. Respecto al componente educativo, señaló que en periodos anteriores incluía los materiales para llevar a cabo la intervención —guías, afiches, juegos, etc.—, algo que ya no se venía dando.

B. Gasto por sector

En este programa se entiende por sector a la clasificación de categorías gasto de capital y gastos corrientes y sus sub divisiones. Entonces, el objetivo de esta sección es analizar el gasto del programa según la clasificación por gastos corrientes y de capital, con el fin de determinar qué peso tiene cada uno dentro de la estructura del mismo. Dentro de los gastos corrientes, se ha dividido el análisis en gastos salariales y gastos no salariales. Los salarios consideran los rubros de Personal y Obligaciones Sociales, Pensiones y Otras Prestaciones Sociales, así como Contratos de Administración de Servicios y Servicios de Terceros¹³. La subcategoría de “No salarios” incluye los gastos en bienes y servicios, y otros gastos corrientes. Por otro lado, los gastos de capital consideran las inversiones, otros gastos de capital, amortización e intereses de la deuda. Los resultados para el periodo de evaluación se muestran en la siguiente tabla:

¹² Entrevista al señor Martín Ochoa, jefe de Planeamiento y Resultados del PRONAA – Zona: Cercado de Lima.

¹³ Es importante señalar que el Sistema de Información Presupuestal utilizado (SIAP) considera los rubros de Contrato de Administración de Servicios, y Servicios de terceros dentro de Bienes y Servicios (no salarios), por lo cual se ha corregido esta consideración.

Tabla 4: PIN, PIM y % de ejecución por categoría 2008-2010

Categoría	2008		2009		2010	
	PIM (millones de S/.)	% ejecutado	PIM (millones de S/.)	% ejecutado	PIM (millones de S/.)	% ejecutado
Corriente	548.26	95%	614.95	92%	734.71	96%
Salarios	70.32	69%	71.25	88%	81.65	89%
No salarios	477.94	98%	543.70	93%	653.06	97%
Capital	0.07	93%	0.87	0%	1.92	97%
Inversiones	0.00		0.87	10%	1.92	97%
Otros gasto de capital	0.07	93%	0.00	0%	0.00	0%
Total	548.33	94,53%	615.81	92%	736.64	96%

Fuente: SIAF, MEF.

Elaboración propia.

La tabla muestra que, para el año 2008, cerca del 88% de los recursos fue presupuestado para gastos corrientes no correspondientes a salarios, mientras que el 12% fue destinado a salarios. Los gastos de capital no alcanzan el 1% y se refieren a la adquisición de equipamiento para el programa. Respecto de la ejecución presupuestaria, la asignación para salarios fue ejecutada en menos de un 70%, mientras que los no salarios se ejecutaron al 98%. En promedio, en el 2008 se ejecutó cerca del 95% del presupuesto asignado al programa.

Esta tendencia se mantiene en el año 2009, con una ligera diferencia dada por la asignación al rubro Inversiones de cerca de 1 millón de soles. Estas inversiones están referidas a gastos en activos no financieros, en su mayor parte asignados a compra de equipos informáticos para el departamento de Lima. En menor cantidad, se realizaron adquisiciones, también de equipos informáticos, para los departamentos de San Martín, Piura y Tacna. En cuanto al presupuesto ejecutado, el porcentaje total de la ejecución disminuyó respecto del 2008, alcanzando un 92%. Los salarios fueron ejecutados al 92%, mientras que los gastos corrientes correspondientes a no salarios se ejecutaron al 80%. Las inversiones alcanzaron únicamente un 10% de ejecución.

Finalmente, durante el 2010, la concentración del gasto siguió manteniéndose en el gasto corriente (99% del presupuesto total). Al igual que los años anteriores, la mayor parte del gasto se asignó al apoyo alimentario y aproximadamente el 11% se asignó a salarios. Asimismo, los gastos de capital correspondientes a inversiones alcanzaron menos del 1% y fueron adquisiciones de activos no financieros, como equipamiento informático. Al igual que el año anterior, la mayor parte de los recursos se destinaron al departamento de Lima. Otros departamentos, como San Martín, Cusco, Puno y Apurímac, recibieron entre 2 mil y 5 mil soles cada uno como asignación anual. El 2010 presentó una mejor ejecución presupuestal que los años anteriores, con 4 puntos porcentuales por encima de la ejecución del 2009.

En síntesis, durante el periodo 2008-2010, casi la totalidad del presupuesto del PIM estuvo orientada a gastos corrientes, fundamentalmente a gastos no salariales (adquisición de alimentos). Prácticamente no hubo gastos de capital durante el periodo analizado, lo que sugiere un pobre apoyo al mejoramiento de las capacidades productoras de servicios de las oficinas ejecutoras.

Es importante señalar, además, que existe una diferencia notoria en el proceso de planeamiento del presupuesto a lo largo de este periodo. El PIA es bastante lejano al PIM y al monto ejecutado durante el 2008, lo que podría sugerir falencias en la planificación inicial del presupuesto. Sin embargo, se evidencian mejoras progresivas durante los años 2009 y 2010, donde los PIA están más cercanos a los montos ejecutados al final del año.

C. Gasto por finalidad

Se entiende por finalidad a los resultados esperados por segmento poblacional y los recursos asignados para ello. Bajo esta perspectiva, se analizarán los subprogramas infantil y preescolar con el objeto de evaluar la intervención del programa en ambos grupos poblacionales.

Tabla 5: PIM, distribución y nivel de ejecución por subprograma

Sub - programa	2008		2009		2010	
	% ejecutado	PIM (millones de S/.)	% ejecutado	% ejecutado	PIM (millones de S/.)	% ejecutado
Sub-programa infantil	301.338.077	93,4%	196.014.986	91,3%	229.600.521	97,2%
Sub-programa escolar	370.300.383	98,8%	347.575.778	95,2%	243.293.693	99,8%
Total	671.638.460	96,4%	543.590.764	93,8%	472.894.214	98,5%

Fuente: SIAF, MEF.

Elaboración propia.

De la tabla anterior se puede apreciar que el Subprograma infantil ha sufrido variaciones en su presupuesto desde el 2008, reduciendo casi un 15% durante el 2009 y presentando una variación de más de 150% al año 2010. Por su parte, el Subprograma escolar se ha mantenido con una tendencia creciente, aunque más pronunciada durante el 2009, año en el que aumentó cerca del 42% respecto de su valor en el 2008. Entre ambos grupos focalizados, es el Subprograma escolar el que en términos relativos recibe mayor cantidad de recursos. Esto estaría relacionado a la cantidad de usuarios que reciben los alimentos: mientras que la proporción presupuestal entre el Subprograma Infantil y el Subprograma Escolar es de 4:5, la proporción de beneficiarios es de 1:7. En cuanto a los niveles de ejecución, en ambos programas, estos son bastante altos (por encima del 90%), sobretodo en el caso del programa escolar. Cabe señalar que el presupuesto en los diferentes subprogramas debería estar en función a la cantidad de niños que debe atender, así como al nivel de esfuerzo requerido y otros costos identificados en la función de producción de los servicios que brinda.

Finalmente, los niveles de ejecución en ambos programas son bastante altos (por encima del 90%), sobretodo en el caso del programa escolar.

III. ANÁLISIS DE INCIDENCIA DE BENEFICIARIOS

III.1 La data

Para realizar el análisis de incidencia de beneficiarios, se trabajó con las bases de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), elaborada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), para el año 2010¹⁴ y, de manera complementaria, con el Mapa de Pobreza de Foncodes (2006).

III.2 Metodología y supuestos

El primer paso para el análisis de incidencia de beneficiarios consistió en identificar la población objetivo del PIN. Esto se realizó considerando la mejor aproximación posible a los criterios de focalización. Así, se utilizó el criterio de edad, el quintil de pobreza del distrito (calculado a partir del gasto total de los hogares del distrito) y la asistencia a una institución educativa.

¹⁴ En particular, se han utilizado los módulos 300 (Educación), 700 (Programas Sociales) y Sumaria de gasto.

Tabla 6: Criterios para la identificación de beneficiarios

Sub programa	Edad	Quintil de pobreza	Criterio adicional
Infantil	Menores de 3 años ¹⁵	Todos los de distritos de quintiles 1 y 2.	Asistencia a un establecimiento de salud para control de embarazo y/o CRED del niño
	De 3 a 5 años	Los que se encuentran en desnutrición de distritos de quintiles 3, 4 y 5.	Asistencia a una institución educativa inicial o un PRONOEI
De 6 a 12 años	Asistencia a una institución educativo estatal de nivel primaria		

Posteriormente, se estimó de manera aproximada los niveles de cobertura (número de beneficiarios). Esto se pudo realizar únicamente para el caso de los subprograma infantil¹⁶ y escolar¹⁷, mas no para el pre-escolar, ya que la ENAHO no ha realizado preguntas que recojan la recepción de los productos de este subprograma (lo que antes de la fusión era conocido como CEI/PRONOEI).

III.3 Resultados

A. Estimación del subsidio promedio

Este acápite tiene como objetivo analizar el subsidio por beneficiario que entrega el programa, para lo cual calculamos el costo por ración entregado en cada subprograma del PIN. La metodología de cálculo se adecuó a la restricción de información disponible —presupuesto ejecutado de diciembre del 2010¹⁸—, así como con la cantidad de toneladas métricas que se adquirieron, diferenciadas por componente. Además, según la Memoria Institucional 2010 del PRONAA, se tiene que la ración promedio está compuesta por 194 gramos, aproximadamente¹⁹. Para hallar el costo por tonelada métrica, se procedió, entonces, a dividir el presupuesto ejecutado de alimentos por subprograma entre las toneladas métricas adquiridas. Una vez hallado este resultado, se multiplicó por la cantidad de toneladas métricas por ración (0.000194TM) y se obtuvo como resultado el costo promedio por ración para cada subprograma.

¹⁵ También son beneficiarias del sub programa infantil las madres gestantes y lactantes.

¹⁶ Pregunta P703 (¿Qué programas de ayuda alimentaria recibió?), alternativas 5 (papilla, yapita) y 6 (canasta familiar – Panfar).

¹⁷ Pregunta P703 (¿Qué programas de ayuda alimentaria recibió?), alternativas 3 (desayuno escolar) y 4 (almuerzo escolar).

¹⁸ El presupuesto ejecutado se refiere solo al asignado a adquisición de alimentos, de acuerdo a lo publicado por el Portal del PRONAA.

¹⁹ Aun cuando la Memoria Institucional 2010 indica que el peso meta por ración es de 203.3 gramos, se ha utilizado el peso efectivo de 194 gramos para tener un cálculo más aproximado a la realidad. Este parámetro no fue diferenciado por subprograma.

Los resultados indican que el costo por ración es mayor en el caso de Desayunos Escolares (83 céntimos por ración) y menor en el caso del Subprograma de Madres Gestantes (40 céntimos por ración). Aun cuando deben ser tomados con cuidado por los supuestos utilizados, son consistentes con los obtenidos en el estudio de Soltau *et al.* (2008), en el que se calculan los costos por ración para cada subprograma y los resultados se encuentran por debajo del nuevo sol por ración.

Tabla 7: Costo directo por ración, sub programas PIN

SUBPROGRAMA	TM	S/. Por tonelada métrica	Presupuesto ejecutado	Cantidad por ración TM	Costo por ración (soles)
Almuerzo escolar	1,074	2,596	2,789,472	0.000194	0.5
Desayuno escolar	4,057	4,301	17,450,536	0.000194	0.83
Subprograma Infantil	9,819	2,224	21,838,247	0.000194	0.43
Subprograma Madres Gestantes	7,101	2,025	14,377,556	0.000194	0.39
Subprograma Madres Lactantes	4,215	2,051	8,645,814	0.000194	0.4
Subprograma preescolar	413	2,437	1,006,690	0.000194	0.47

Fuente: SIAF.

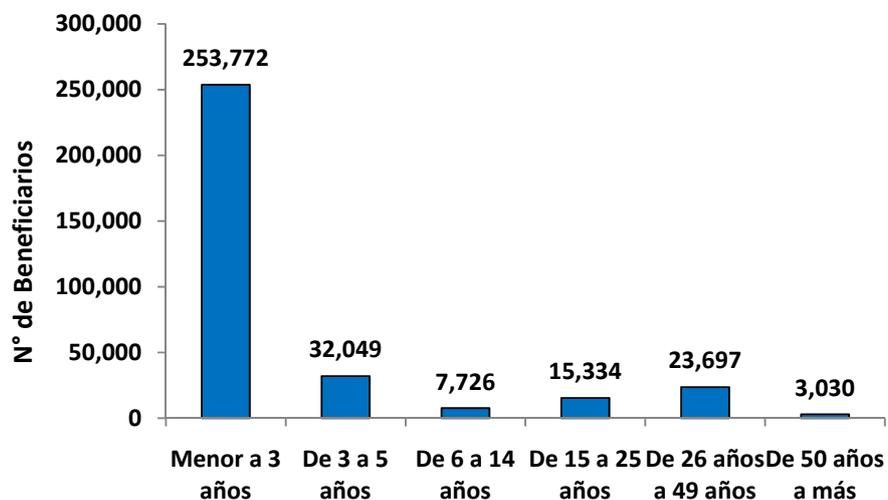
Elaboración propia.

B. Identificación del número de beneficiarios

Utilizando la información de la ENAHO 2010, se obtuvo que el número de beneficiarios efectivos del subprograma infantil ascendió a 335,608 personas. Del total de beneficiarios, el 75.6% son niños menores de tres años y 11.6% personas entre 15 y 49 años²⁰. Cabe mencionar que si bien las madres (gestantes y lactantes) constituyen parte del grupo objetivo, ellas no representan la totalidad de los beneficiarios ubicados en el grupo de 15 a 49 años, sino que significan el 87.7%. Es decir, el 12.3% de los receptores de las papillas, canastas familiares podrían ser varones. Otro elemento que preocupa es la existencia de un 12.8% de personas de entre 6 y 25 años y entre 50 años o más que declaran recibir los productos de este subprograma, cuando no corresponderían a la población objetivo. De este modo, aún sin realizar un análisis incorporando el criterio de quintiles de pobreza, se tiene una tasa de filtración de aproximadamente 25.1% para el caso del subprograma infantil.

²⁰ Se ha considerado a este grupo como el de potenciales madres gestantes y/o lactantes.

Gráfico 2: Distribución de beneficiarios efectivos del sub programa infantil por grupo de edad, 2010



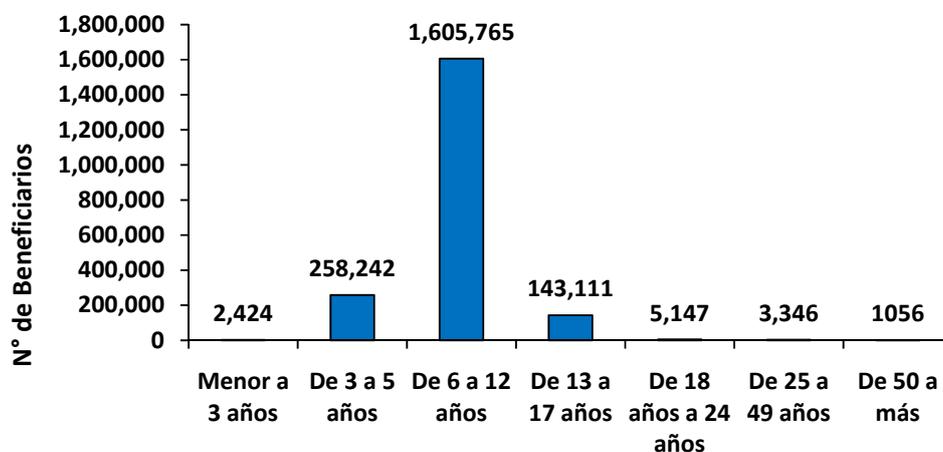
Fuente: ENAHO 2010, INEI.

Elaboración propia.

Por su parte, para el subprograma escolar se registran 2,019,089 personas que declaran haber recibido los productos respectivos (desayuno escolar y almuerzo escolar). De este total, el 79.5% cumple con el requisito de edad de la población objetivo (6 - 12 años). Así, existe un 20.4% de beneficiarios que escapan de este rubro. Esto va en línea con lo encontrado en el trabajo de campo, puesto que la subdirectora de primaria y la docente de la institución educativa visitada mencionaron que, dado que no a todos los niños les gusta tomar leche (algunos son incluso intolerantes a la lactosa), siempre existe un remanente de la ración que se les brinda, el cual se otorga tanto a los niños de inicial como a los estudiantes de secundaria.²¹

²¹ “Llegan 139 litros diarios. Sobra leche porque, valgan verdades, no todos los chicos quieren tomar y no se les puede obligar. Hay chicos que son intolerantes a la lactosa, a otros, simplemente, no les gusta. Cuando sobra, se las dejamos a inicial por la mañana y a los chicos de los talleres [de secundaria] por la tarde. Una que otra vez, los maestros tomamos la leche junto con los niños”. Mercedes Cisneros Reynoso, subdirectora de la IE Técnica Mixta Luis Vallejo Santoni (Independencia-Cusco).

Gráfico 3: Distribución de beneficiarios efectivos del sub programa escolar, por grupo de edad, 2010



Fuente: ENAHO 2010, INEI.

Elaboración propia.

La ENAHO también permite ahondar en aquellos que, cumpliendo con los criterios de focalización, no reciben el programa. Se encontró que son 202,230 niños menores de 3 años y 1,115,600 niños de entre 6 y 12 años de edad, de quintiles 1 y 2 de pobreza los que no reciben las raciones del PIN que les corresponden. Por lo tanto, es necesario mejorar la identificación de los beneficiarios, así como los canales para llegar a ellos y garantizar el consumo por parte de la persona objetivo.

C. Análisis según quintiles de gasto

La Tabla 8 muestra la distribución del número de beneficiarios según quintil de gasto. Se puede concluir que el grueso de beneficiarios (79.7% en infantil y 71.4% en escolar) se ubica efectivamente en los quintiles de mayor incidencia de pobreza (Q1 y Q2), y una menor proporción (no mayor al 30%) en los quintiles 3, 4 y 5. Conforme el quintil de pobreza va aumentando, el número de beneficiarios va disminuyendo.

Tabla 8: Distribución del número de beneficiarios según sub programa, 2010

Quintiles	Infantil		Escolar	
	Nº de beneficiarios	%	Nº de beneficiarios	%
I	134,966	53.20%	693,326	43.20%
II	67,263	26.50%	453,594	28.20%
III	37,727	14.90%	260,551	16.20%
IV	9,693	3.80%	143,893	9.00%
V	4,123	1.60%	54,400	3.40%
Total	253,772	100.00%	1,605,765	100.00%

Fuente: ENAHO, INEI.

Elaboración propia.

Se realizó un estimado grueso de la cantidad de niños desnutridos de los distritos de quintiles 3, 4 y 5 a partir de la información del Mapa de Pobreza de FONCODES 2006. Para ello, se utilizó la tasa de desnutrición de niños de 6 a 9 años, obteniéndose un total de 771,400 niños de entre 6 y 9 años que estarían en esta condición. Asumiendo que la tasa de desnutrición se mantiene para el grupo de 10 a 12 años²², se podría tener un aproximado de 891,880 niños con desnutrición que deberían ser atendidos por el subprograma escolar. En consecuencia, se presenta un exceso de atención en este nivel.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

Del análisis realizado se desprenden las siguientes conclusiones:

- El diseño del PIN responde al marco conceptual creado para explicar la desnutrición. Los componentes constituyen herramientas para atacar la deficiente ingesta de alimentos y promover buenas prácticas alimentarias para reducir los índices de morbilidad.
- El PIN tiene por componente central al alimentario, destinando alrededor más del 90% de los recursos a este fin.
- Los componentes Educativo y de Supervisión representan la menor parte de lo ejecutado en términos relativos respecto del componente alimentario, pese a que eran parte fundamental del marco de la fusión de programas sociales.
- Sí se evidencia la participación de la familia, particularmente de madres y niños, en la preparación de los alimentos. Más aún, hay un aporte económico tanto en efectivo como en mano de obra que varía dependiendo del nivel educativo y del centro de enseñanza al que se asista. Este puede variar entre S/. 10 y S/. 20 al año por persona. La participación de los involucrados es un elemento vital para la sostenibilidad del PIN; sin embargo, es necesario fortalecer sus capacidades (mediante actividades del componente educativo), a fin de potenciar los impactos del programa.

Estos hallazgos permiten definir un conjunto de recomendaciones que apuntan a mejorar el control de la calidad del servicio y a potenciar los impactos de la intervención a nivel nacional. Las recomendaciones son las siguientes:

- Con respecto al componente alimentario, debe definirse de una manera más adecuada a fin de contemplar mayor variedad de alimentos que sí sean consumidos, sobre todo en el nivel inicial, en el que se otorgan raciones cada dos o tres meses y las familias deben ver la manera cómo modificar la ingesta diariamente, sin ninguna capacitación al respecto, debilitando las posibilidades del logro del objetivo del sub programa de prevenir la desnutrición.
- Debe darse mayor énfasis al componente educativo, ya que el elemento educacional es importante para que la población pueda adoptar mejores prácticas sobre el consumo óptimo de las raciones brindadas. En el trabajo de campo, se ha visto prácticas inadecuadas de almacenamiento y preparación de alimentos. El personal a cargo sostiene que es porque no ha recibido capacitación en el tema. Por ello, se sugiere destinar dinero del componente

²² 11.7% promedio en los distritos de quintiles 3, 4 y 5.

educativo a la capacitación de las cocineras y madres de familia para que se permita multiplicar los efectos de la ingesta del alimento. Es necesario que la entidad ejecutora asigne recursos al componente educativo y de supervisión y monitoreo, y que no se permita la intervención del componente alimentario sin estar acompañado de las actividades programadas para los otros dos componentes, puesto que se han identificado como fundamentales para el logro de los objetivos planteados. Este requerimiento debe estar alineado desde la asignación de presupuesto.

- Asimismo, es necesario establecer los contenidos mínimos que debe contemplar un plan de capacitación de toda la red involucrada en la provisión de los servicios del PIN, tanto para el sub-programa Infantil como para el sub-programa Escolar (prácticas de almacenamiento, preparación, servido, entre otros), así como las brechas de infraestructura física que cada institución educativa necesita cubrir a fin de poder hacer un adecuado uso del apoyo alimentario recibido.
- Mejorar los canales de focalización e identificación de beneficiarios. Esto se lograría a través de un mejor sistema de levantamiento de información acerca de los beneficiarios. Esta información debe ser recogida de manera continua. Es decir, debe implicar actividades de seguimiento y monitoreo, como las que están contempladas en la concepción inicial del programa. Más aún, contar con una información a este nivel permitiría realizar evaluaciones futuras del impacto del programa a todo nivel, no sólo nacional, sino departamental o distrital. Aunque hay algunos avances al respecto, como el registro único de beneficiarios (RUB), su aplicación aún no se ha generalizado debido a que está en proceso de implementación por parte de la Unidad Local de Focalización de los Gobiernos Locales, en el marco de la transferencia de funciones del PRONAA a estos.
- Fortalecer los espacios de coordinación interinstitucional entre el MIDIS, MINEDU y MINSa, a través de una única plataforma informática, de forma tal que:
 - se cuantifique de manera más apropiada las raciones que deben otorgarse a través de los canales de distribución. Una única plataforma informática manejada por el PIN podría consolidar los datos de las nóminas de matrícula, el registro de madres que acuden a los controles pre natales y de los niños que asisten a sus controles de crecimiento y desarrollo (CRED). Un sistema como este minimizaría los retrasos que actualmente existen en el traslado de información entre entidades, propiciando un mejor uso de los recursos asignados.
 - se expongan y canalicen los requerimientos de la infraestructura para el almacenamiento, preparación e ingesta de los alimentos. Como parte de las labores de supervisión y monitoreo, el personal del PIN debe identificar a aquellas IIEE o EESS que carecen de las condiciones para el apropiado almacenamiento y uso de los alimentos. Esta información puesta en un sistema, no solo tiene la ventaja de que el sector educación pueda identificar la brecha, sino que también pondría en evidencia las carencias a fin de que se facilite la búsqueda del apoyo de otras fuentes de financiamiento, como la de gobiernos subnacionales, sector privado o cooperación técnica internacional.

- Finalmente, se sugiere que en futuras investigaciones, se ahonde en el análisis de alternativas de raciones alimenticias que contemplen no solo los requerimientos nutricionales, sino también la variedad de alimentos de las zonas.

BIBLIOGRAFÍA

- Alvarado y Muñiz (2010) *Análisis del programa presupuestal e incidencia de beneficiarios: Dos miradas a la inequidad en el sector Educación*. CIUP
- Beltrán, Arlette y Janice Seinfeld (2009). *Desnutrición crónica infantil en el Perú: un problema persistente*. Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Centro Nacional de Alimentación y Nutrición del Instituto Nacional de Salud (2010). *Desnutrición crónica infantil y sus determinantes de riesgo*. Lima, MINSA. Presentación realizada como parte del Foro Nacional: "Prioridades de Intervención para Disminuir la Desnutrición Crónica en 100 Distritos del Perú con Mayor Número de Niños Desnutridos".
- Centro de Investigación y Desarrollo del Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI (2009). *Factores asociados a la desnutrición crónica infantil en el Perú, 1996-2007*. Lima, INEI, USAID y Measure DHS.
- FAO (2004). *Seguridad alimentaria y nutricional: conceptos básicos*. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Agencia Española de Cooperación, FAO.
- INEI (2011). *Perú: Indicadores de los Programas Estratégicos, 2010. Encuesta Demográfica y de Salud Familiar-ENDES Continua*. Lima, INEI.
- Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza (2010). *Programa Articulado Nutricional: reporte de balance al 2010*. Lima, MCLP.
- MIMDES (2011). *Memoria Institucional 2010: UE 005 PRONAA*. Lima, Vice ministerio de Desarrollo Social. MIMDES.
- PRONAA (2008). *Plan Operativo Institucional*. Lima, MIMDES.
- PRONAA (2009). *Plan Operativo Institucional*. Lima, MIMDES.
- PRONAA (2010). *Plan Operativo Institucional*. Lima, MIMDES.
- PRONAA (2010). *Ejecución de alimentos por fuente de financiamiento, grupo de producto, producto y zonal de compra*. Lima, MIMDES.
- PRONAA (2012). *Especificaciones técnicas del Papa pan fortificado-Sub programa escolar*. Lima, PRONAA.
- Saltau, Luis F., Teodoro Sanz (junio 2008). *Informe final PPE: Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA)*. (Lima, MEF). Incluye Anexos de Lorena Alcázar.

PORTALES ELECTRÓNICOS

- Portal electrónico del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria. [<http://www.pronaa.gob.pe/>]
- Portal electrónico de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas. [http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=section&id=37&Itemid=100143&lang=es]
- Portal electrónico del Instituto Nacional de Estadística e Informática. [www.inei.gob.pe]
- Portal electrónico de la Presidencia de la República del Perú: [<http://www.presidencia.gob.pe>]

BASES DE DATOS

- Encuesta Nacional de Hogares 2010, INEI.
- Mapa de Pobreza 2006, Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social [<http://www.foncodes.gob.pe/mapapobreza/>]

ANEXO A: Rubros de gasto considerados para la construcción de las cifras por subprograma y componente

Año 2008		Subprograma SIAF	Actividad/Proyecto	Componente	Meta
Alimentario	Subprograma infantil	Subprograma 0197: NUTRICIÓN INFANTIL	Actividad/Proyecto 1043784: REDUCIR LA INCIDENCIA DE BAJO PESO AL NACER	Componente 3119656: MEJORAR NUTRICIÓN DE GESTANTE	
		Subprograma 0197: NUTRICIÓN INFANTIL	Actividad/Proyecto 1043489: MEJORAR LA ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN DEL MENOR DE 36 MESES	Componente 3119652: ALIMENTOS DISPONIBLES Y DE CALIDAD PARA LA ALIMENTACIÓN DEL MENOR DE 36 MESES	
	Subprograma escolar	Subprograma 0046: ASISTENCIA AL NIÑO Y AL ADOLESCENTE	Actividad/Proyecto 1014853: OTRAS ACCIONES NUTRICIONALES Y DE ASISTENCIA SOLIDARIA	Componente 3009524: OTRAS ACCIONES NUTRICIONALES Y DE ASISTENCIA SOLIDARIA	00001-1159: PROGRAMA INTEGRAL DE NUTRICIÓN - SUBPROGRAMA PRE-ESCOLAR 00036-1159: PROGRAMA INTEGRAL DE NUTRICIÓN - SUBPROGRAMA ESCOLAR
Educativo		Sub-Programa 0197: NUTRICION INFANTIL	Actividad/Proyecto 1043489: MEJORAR LA ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN DEL MENOR DE 36 MESES	3119650: COMUNIDADES PROMUEVEN PRÁCTICAS SALUDABLES PARA EL CUIDADO INFANTIL Y PARA LA ADECUADA ALIMENTACIÓN PARA EL MENOR DE 36 MESES	
				3119651: HOGARES ADOPTAN PRÁCTICAS SALUDABLES PARA EL CUIDADO INFANTIL Y ADECUADA ALIMENTACIÓN PARA EL MENOR DE 36 MESES	
Supervisión y monitoreo		Sub-Programa 0197: NUTRICION INFANTIL	Actividad/Proyecto 1043486: CONDUCCIÓN DE LA GESTIÓN DE LA ESTRATEGIA	3120143: GESTIÓN DE LA ESTRATEGIA	

Fuente: SIAF-MEF.

Elaboración propia.

Años 2009 y 2010		Subprograma SIAF	Actividad/Proyecto	Componente	Meta
Alimentario	Subprograma infantil	Subprograma 0115: PROTECCIÓN DE POBLACIONES EN RIESGO	Actividad/Proyecto 1043784: REDUCIR LA INCIDENCIA DE BAJO PESO AL NACER	Componente 3119656: MEJORAR NUTRICIÓN DE GESTANTE	
			Actividad/Proyecto 1043489: MEJORAR LA ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN DEL MENOR DE 36 MESES	Componente 3119652: ALIMENTOS DISPONIBLES Y DE CALIDAD PARA LA ALIMENTACIÓN DEL MENOR DE 36 MESES	
	Subprograma escolar ²³	Subprograma 0115: PROTECCIÓN DE POBLACIONES EN RIESGO	Actividad/Proyecto 1014853: OTRAS ACCIONES NUTRICIONALES Y DE ASISTENCIA SOLIDARIA	Componente 3009524: OTRAS ACCIONES NUTRICIONALES Y DE ASISTENCIA SOLIDARIA	00049-1159: BRINDAR ASISTENCIA ALIMENTARIA A NIÑOS EN EDAD PREESCOLAR
					00056-1159: BRINDAR ASISTENCIA ALIMENTARIA A NIÑOS EN EDAD ESCOLAR
Educativo	Subprograma 0115: PROTECCIÓN DE POBLACIONES EN RIESGO	Actividad/Proyecto 1043489: MEJORAR LA ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN DEL MENOR DE 36 MESES	3119650: COMUNIDADES PROMUEVEN PRÁCTICAS SALUDABLES PARA EL CUIDADO INFANTIL Y PARA LA ADECUADA ALIMENTACIÓN PARA EL MENOR DE 36 MESES		
Supervisión y monitoreo	Subprograma 0115: PROTECCIÓN DE POBLACIONES EN RIESGO	Actividad/Proyecto 1043486: CONDUCCIÓN DE LA GESTIÓN DE LA ESTRATEGIA			

Fuente: SIAF-MEF.

Elaboración propia.

²³ En el año 2010, la ruta fue: Actividad/Proyecto 1094926: PROGRAMA DE ALIMENTACION ESCOLAR/ Componente 3207784: MANTENER UNA ADECUADA ALIMENTACION DE NIÑOS Y NIÑAS DE 03 A 12 AÑOS EN EDAD PRE-ESCOLAR Y ESCOLAR

ANEXO B: Entrevistas realizadas

N°	Provincia	Distrito	Nombre	Cargo	Institución
1	Lima	Lima	Pedro Martín Ochoa	Jefe de Planificación	PRONAA - Sede Central
2	Cusco	Cusco	Alberto Fuentes Vega	Jefe Zonal	ETZ Cusco
3	Cusco	Cusco	Shyovan Figueroa Paz	Encargada de Programas y Proyectos	ETZ Cusco
4	Cusco	Independencia	Mercedes Cisneros Reynoso	Subdirectora Primaria	IE Luis Vallejo Santoni
5	Cusco	Independencia	Marlene Quispe	Cocinera permanente	IE Luis Vallejo Santoni
6	Cusco	Independencia	Iván	Encargado de repartir la leche los viernes	IE Luis Vallejo Santoni
7	Cusco	Independencia	Blanca	Promotora	PRONOEI Independencia II
8	Cusco	Independencia	Hilda Cárdenas	Promotora	PRONOEI Independencia I
9	Cusco	Independencia	Justa Araujo	Cocinera del día / Madre de familia	PRONOEI Independencia I
10	Cusco	Independencia	Janette Villa Chile	Madre de familia	PRONOEI Independencia I
11	Cusco	Independencia	Clotilde Alarcón	Madre de familia	PRONOEI Independencia I
12	Cusco	Independencia	Diana Morales	Madre de familia	PRONOEI Independencia I
13	Cusco	Independencia	Silvia Maquelme	Madre de familia	PRONOEI Independencia I
14	Cusco	Independencia	Mary Quispe	Encargada de CRED	Centro de Salud Independencia
15	Cusco	Independencia	Dalila Ortiz	Coordinadora PRONOEI sector Cusco – Santiago – Poroy	UGEL Cusco

ENTREVISTA A JEFE ZONAL DEL ETZ PRONAA CUSCO

Nombre: Alberto Fuentes Vega

Tiempo en el cargo: 2 años

Fecha de realización: 05/10/2011

I. Componente alimentario

- ¿A quién se atiende?

Subprograma infantil:

Se atiende a madres gestantes, lactantes, y al menor de 3 años. A través del MINSA, lo que se busca es que las madres tengan que irse a hacerse controlar, que le hagan el seguimiento al crecimiento del niño (en relación con eso, PIN es preventivo, porque ni bien se embaraza, va al establecimiento de salud, y se acompaña el proceso de gestación). Además, se le da una canasta alimentaria. Luego, se acompaña los primeros 6 meses. Se busca la lactancia materna exclusiva (LME). Hasta los 6 meses, se le da una canasta para la madre, y a partir del séptimo mes, se le da al niño, hasta los 3 años de edad. Eso es compra nacional y la provisión es semestral.

Subprograma pre-escolar y escolar:

Se atiende a PRONOEI e IEI. 3-5 años, dándoles alimentos para un desayuno y almuerzo escolar.

Se atiende a los niños de 6 a 12 años (atención al nivel de primaria).

En este caso, los profesores o representante del CAE tiene que ir a recoger los alimentos a un CDA: Centro de Distribución de Alimentos. Este se encuentra en un punto equidistante entre las IIEE. Todo se hace con acta y guías.

- ¿Qué se les da?

Subprograma pre escolar y escolar:

Tienen una ración que se llama desayuno escolar. En lugares cercanos a las ciudades (donde hay proveedores de leche fresca), se entrega una ración de leche fresca y papapan. En otros casos, no hay proveedores de leche fresca. Se les da una mezcla fortificada, de cereales y leguminosas, la cual es elaborada por productores locales.

Almuerzos escolares (escolar. Cereal, menestra recurso cárnico, conserva de anchoveta, aceite y una mezcla fortificada como refrigerio). Para desayunos escolares: el proveedor local los lleva cada dos días la leche y el Papa pan.

- ¿Cómo se organizan dentro del colegio/PRONOEI?

Se organiza a la IE por medio de un CAE. Así, se crea un espacio de gestión a cargo del director. Le acompañan dos profesores, padres de familia y estudiantes. CAE en pre-escolar: director, dos miembros de APAFA, profesor y un representante de la comunidad. CAE escolar: director, profesor un miembro de la APAFA y representante de los alumnos.

- ¿Cómo se organiza el PRONAA para poder llegar con los alimentos a los EEES/IIEE/PRONOEI?

La ejecución se hace en relación con la estadística que se tiene. A partir del censo, se hacen proyecciones. Sede central lo hace. La atención real se cruza con eso. Para la próxima entrega, se reajusta: por stock o por qué bajó / cambió el número de beneficiarios. Se realiza un re- POI, en función de la información que se va teniendo.

Subprograma infantil:

Cada dos o tres meses, Diresa la envía. Se realiza un Re- POI, en función de la información que se va teniendo. Se deja los alimentos en c/es. Con una guía, ellos reciben, almacenan y distribuyen. Son 100 EESS. Se atiende mensualmente o máximo por dos meses, dependiendo de la accesibilidad.

Subprograma pre-escolar y escolar:

En el caso del sector educación (subprogramas escolar y pre-escolar), ellos tienen que adjuntar la nómina de matrícula. Ellos tienen hasta mayo matrículas. MED cierra la matrícula. Puede ser la IE, el coordinador de varias IIEE o la UGEL. No hay espacios claramente definidos. Esto también genera debilidades. Ahí viene la capacidad del funcionario público de crear espacios articuladores. Hay cae a nivel de UGEL.

General

En el caso de PRONAA Cusco, no es muy frecuente que salga ración incompleta. Tiene mucho que ver con cómo se gestiona el programa. El jefe evita estar con gestiones de corto plazo.

A los profesores se les hace muy complicado ir a los CDA. PRONAA tiene que minimizar las distribuciones. Eso se hace haciendo entregas bimensuales o trimestrales. Al año, tienen 3 ó 4 entregas. Con eso, se garantiza el abastecimiento de alimentos.

El cuello de botella es el transporte hasta el último local.

PRONAA tiene que comprar alimentos. Toda adquisición debe tomar provisiones en los procesos. La comunicación de los que compran de otros lados. Hacer el seguimiento para que se garanticen las canastas completas. En el PRONAA, se compran bajo dos leyes: 1) Ley de compra de alimentos locales (27060). La integra un representante de gobierno regional y uno del MINAG (Ministerio de Agricultura). Ahí, se compran los productos locales que se requieran. 2) Ley 1917 (OSCE). La utilizan para comprar productos en grandes cantidades, por ejemplo, aceite, papilla. Esto es todo lo que responde a nuestras adquisiciones.

En la ausencia de adquisiciones, hay distribución primaria (préstamo de otro), y secundaria (de stock del PRONAA a los beneficiarios). Esto se hace con un software que evalúa las existencias. Está vinculado con el stock de almacén. Ahí se ve para hacer la programación. Normalmente, se prestan de los ETZ de Arequipa, Puno y Abancay, que son los más cercanos.

Una vez que se compra, se piensa en verificar condiciones de almacenamiento y distribución. Según programación, se contrata el servicio de transporte (se ve precios históricos, valores referenciales, dependiendo de distancias, cantidad de CDA y EESS).

Ahora está habiendo problemas. Todo proceso requiere una certificación presupuestal. Eso lo aprueba UPR. Sin certificado, no se puede salir a convocar. Una vez que sale certificado, se contrata el transporte. Una vez contratado, ellos van y dejan los productos. Pero ahora viene la distribución. Aquí, en PRONAA Cusco, lo que se hace es juntar los dos procesos en la misma empresa: transporte y distribución; es decir, el envío y la entrega a los propios encargados (profesores y encargados de los EESS). El control no se puede delegar. Eso es responsabilidad del PRONAA. Los responsables van hasta los beneficiarios. Verificar CAE.

II. Componente educativo

En el caso de Cusco, hay identificados 44 distritos que son los más pobres de la región. Ahí tenían facilitadores responsables que hacían las labores del componente educativo: familia saludable, IIEE saludables, comunidades saludables y municipios saludables. SAPI: Seguridad Alimentaria y Protección Infantil. Para ello, se busca crear una red, e involucrar a la sociedad civil en el proceso. Eso hacían los facilitadores. Ya que el tema es multicausal, también tiene que ver las prácticas de higiene. Aparentemente, puedes estar sano, pero si no te lavas las manos, eres propenso a enfermedades. También está el tema de las prácticas de manipulación de alimentos (proceso de almacenamiento, cocción y servido). Por ello, es necesario que capacitar a todo el que manipula el alimento.

Si bien los encargados del transporte llenan una ficha de condiciones de los vehículos que garantice las condiciones, también puede ocurrir que el que PRONAA lo contrata pero este subcontrate a alguien más chico, que lleve a los caseríos, debido a las condiciones de las vías. Lo otro que puede pasar es cómo transporta el padre de familia del CDA al colegio. Hasta este nivel no se llega. Puede pasar que el productor lo lleve en burro. Ese espacio no está muy incorporado en el proceso de seguimiento.

Lo que se encuentra es que las deficiencias son por parte de almacenamiento de los alimentos en los propios centros de atención (colegios, PRONOEI y EESS). Se trata de que la tarea de los facilitadores (como parte del componente educativo), ayude a la gente a gestionar con su sector la adecuada dotación de espacios para almacenar.

Requiere un presupuesto específico. En 2009 y 2010, ha respondido a Estrategia Nacional Crecer, por lo que funcionó con presupuesto donado por Juntos. Ahora, por falta de presupuesto, sólo se atiende a bolsones de pobreza en seis distritos. Ya no funciona con los facilitadores (fueron contratados con dinero de Juntos). Tiene mucho que ver con los funcionarios. Por ejemplo, puede ser que no le aprueben al PRONAA Cusco el presupuesto para contratar transporte, como ha ocurrido. Él ha pedido prestado a otro funcionario de un gobierno local el transporte y PRONAA Cusco le pone gasolina. Contraloría lo observó pero ya se levantaron las observaciones.

Se está transfiriendo a cuatro municipalidades provinciales (wawa wasi, centros emergencia mujer). El gobierno nacional se tiene que enfocar a eso, a transferir funciones (por el principio de subsidiariedad).

III. Componente de monitoreo y evaluación

Se llenan fichas con IIEE, EESS para identificar donde hay problemas y se pide detalles de infraestructura. No todos los colegios tienen almacenes, comedores. Se verifica el orden y la limpieza. Se da un tiempo para que levanten observaciones.

Se requiere tener a aliados bien informados (la comunicación es fluida).

Tienen un sistema de monitoreo y evaluación. Hay especialistas (equipo de planta) y 5 supervisores externos. Cada uno tiene que visitar 80 CDA al mes. Se contrata por un periodo parcial. No sólo van a identificar debilidades, sino también a buscar mejoras. Por ejemplo: acomodar mejor los alimentos.

Mientras más controles puedo poner, los pongo. Se han trabajado con gobernadores. Hay uno por distrito. Para que ellos vayan a verificar (además de los de UGEL, DIRESA). Es articular al Estado. Hay múltiples controles. Se llega a supervisar al 40% de los CDA. Es aleatorio.

ENTREVISTA SUB DIRECTORA PRIMARIA

Nombre: Mercedes Cisneros Reynoso

Fecha de realización: 06/10/2011

Tiempo en el cargo: desde 2002 (9 años)

Tiempo en el colegio: desde 2000 (11 años)

Colegio con tres niveles: Inicial (4 y 5 años), primaria (18 secciones; 3 en cada grado), secundaria (13 profesores)

“En mi colegio tengo 18 secciones en primaria (520 niños). Cada grado tiene tres secciones. Hay 21 maestros: 18 en aula, 1 de cómputo, 1 de educación física. Es una IE técnica mixta, con enfoque de educación para el trabajo desde primer grado de primaria. Por ejemplo, se preparan pastelitos, los que, a fin de año, se exponen en una gran feria técnica”.

“Somos beneficiarios de muchas cosas, no porque el Ministerio nos lo haya dado, sino porque lo hemos gestionado. Hace dos años gané el concurso de FONDEP a nivel de primaria sobre proyectos innovadores. El premio: un aula de oralidad (expresión corporal). Tiene libros, máscaras, disfraces, espejos, alfombras. Todo lo que un chico de 6 a 13 años anhelaría tener”.

I. COMPONENTE ALIMENTARIO

- ¿Desde cuándo recibe PIN?

Hasta 2008, la promotoría/parroquia de la IE proporcionaba leche en polvo y queso y pan. De ahí se cortó la subvención. Recibimos PRONAA desde el 2006 o el 2007, cuando finiquitó el convenio con la parroquia.

- ¿Tiene que hacer alguna gestión para recibirlo?

No. Se recibe en base al padrón. Es automático.

- ¿Cómo se enmarca el PIN dentro del plan de la IE?

Dentro de la estrategia tutorial que se ha implementado en la IE está el plan alimentario. Todas las semanas, la directora pasa por las aulas llenando una ficha de supervisión y monitoreo. Esta supervisión se hace de manera inopinada en las distintas secciones. Se recogen tanto temas curriculares como alimentarios.

- ¿Con qué frecuencia recibe la leche fresca en su IE?

Recibimos la leche fresca que viene de la cuenca de Cachimayo, en Anta. Cada día llega. El año pasado llegaba muy tarde (10 de la mañana aproximadamente). Los niños no pueden tomar la leche caliente, tiene que ser tibia o fría. Informamos al PRONAA sobre esto. Han cambiado de proveedor, y ahora viene temprano (8, 8:30 a.m.), la leche ya está acá y está siendo hervida antes de servirse.

Yo soy productora ganadera lechera. Entonces, manejo algunos estándares para la leche. He traído mi lactómetro y he medido la leche que nos traen; está dentro de los estándares.

- ¿Con qué frecuencia recibe el Papa pan en su IE?

Lo traen cada dos días²⁴. Siempre estamos provistos. No hemos tenido mayor percance. La semana que viene vamos a estar de descanso (vacaciones). Se repone posteriormente la ración que no se entrega porque eso está contabilizado dentro de su registro. La encargada de la cocina es la que lo recibe.

- ¿La leche satisface toda la demanda o hay sobrantes?

Llegan 139 litros diarios. Sobra leche porque, valgan verdades, no todos los chicos quieren tomar y no se les puede obligar²⁵. Hay chicos que son intolerantes a la lactosa, a otros simplemente no les gusta, pero no son muchos. Sí sobra un poco de leche. Se las dejamos a inicial por la mañana²⁶. Una que otra vez, los maestros tomamos la leche junto con los niños. En la tarde, hay jóvenes. Ellos debieran ser beneficiarios del programa porque muchos de ellos trabajan, no toman desayuno, no comen, vienen directo del trabajo. Considerando que el colegio está en una zona urbano-marginal, ellos también deberían recibir su refrigerio. Muchos también sufren de maltrato. Los padres ya no los tratan con cariño y no les mandan lonchera.

- ¿Cómo se financia aquellos elementos con los que PRONAA no contribuye (chocolate para la leche, pago a la que calienta la leche, gas, etc.)?

Cada año, con los padres de familia se hace un presupuesto, donde se incluye el desayuno. La Apafa le paga a la cocinera. Los primeros tres meses del primer año, los padres se turnaban para

²⁴ Lunes (para lunes y martes) y miércoles (para miércoles a viernes).

²⁵ Dos de cada diez no toman.

²⁶ 8 litros diarios para inicial (son 100 niños), 2 clase de 4 y 2 de 5 años.

cocinar, porque no querían asumir los costos de la contratación de una persona. Luego, se vio que no era viable. A partir del cuarto mes, se contrató a la persona.

- ¿Qué deficiencias o espacios de mejora encuentra en el PRONAA?

El asunto es que tiene que haber variedad: sólo leche no tiene sentido. El PRONAA también tendría que pensar en una política de variación de insumos y alimentos para los chicos —digamos, dos días leche y dos días un refresco nutritivo o una fruta—. Creo que la intención del PRONAA es llegar a los niños para elevar el nivel alimentario. Es un buen inicio el que llegue leche. Sin embargo, tendría que haber algún reglamento acerca de cómo manejar las cocinas. A los jóvenes se les debe dar algo así como una gaseosa en la que haya nutrientes. Hay mil variedades para presentar los productos. Se me ocurre una chicha morada más pan o galleta.

II. COMPONENTE EDUCATIVO

Los profesores en el colegio han asumido que el desayuno es importante. Lo que pasa a nivel nacional nos concientiza. Nos hace prever. Lamentablemente, tiene que pasar algo para hacerlo bien. Desde los primeros años que hemos recibido los alimentos, tenemos *tapers*, contenedores, baldes cerrados, sabemos que hay que esperar a que la leche enfríe, variar los alimentos. Muy directamente están los maestros, quienes deben tomar la leche con los alumnos. No soy veedora. Muchos maestros, por prejuicio, no lo hacen. Si me encuentra el PRONAA tomando una ración, les explico que es para educar a los chicos; no me estoy llevando la leche a la casa, es para enseñar que se debe consumir el alimento. Si me siento y les digo “vamos a tomar el desayuno”, ellos van a ver cómo se come y qué se debe de comer.

Estamos muy golpeados por lo que ha pasado [en Cajamarca, con las intoxicaciones y muertes de los niños por la ingesta de los alimentos del PRONAA]. Pero sólo tenemos que retomar lo que hacemos siempre. Nos sentamos, tomamos con ellos la leche. No puedo manifestar una actitud de “ajjj” porque los chicos no la van a tomar. Tenemos un recreo que dura 20 minutos para que en 10 minutos tomen el desayuno. Una de las indicaciones es tener individuales sobre la mesa.

Parte es cultura alimentaria de casa. Si un maestro no come así, es difícil que lo inculque. Todas las aulas tienen sus individuales, los han hecho ellos, tienen sus servilletas de tela. Adicional a la leche, es un refrigerio nutritivo. Tenemos poca ingesta de nutrientes y calorías. Los niños no crecen. El PRONAA debería también hacer alguna medición de peso y talla. Cuánto es que los chicos van aumentando de tamaño. Estándares de medición. Todos los años la leche pero ¿cuánto estamos avanzando en nutrición?

- ¿Ha habido alguna capacitación o entrega de material por parte del PRONAA en torno a temas de educación nutricional o capacitación?

El PRONAA nunca ha pedido que las encargadas de la manipulación de los alimentos vayan a cursos de capacitación. Yo no tengo ningún material. En dos ocasiones he recibido a la señorita del PRONAA. Las preguntas de la visita son más en función al proveedor, verifican la cocina, me dicen que todo está OK en mis instalaciones, pero yo esperaba algo más.

- ¿Qué deficiencias o espacios de mejora encuentra en el PRONAA?

Se debe fortalecer con capacitaciones al personal que manipula la leche. Sería importante que un día o dos la señora que hierve la leche vaya al PRONAA para capacitación. Así, tendría mucho más conocimiento de cómo preparar. Los supervisores sí dan consejos, pero no es suficiente.

El CAE siempre llama a la cocinera. Ella manipula los alimentos según lo que él dice. Sin embargo, se debe propiciar un pequeño presupuesto desde el PRONAA para toda la gente que manipula el desayuno escolar en los colegios, porque todos los fondos para pagar a la señora vienen de los padres de familia. Contradictoriamente, sale la reglamento del MINEDU en el que dice que la matrícula es S/. 51, entonces, los papás no quieren dar más y hay que explicarles. Debería quedar entendido que los padres de familia son los colaboradores para que los niños se alimenten bien.

El MINEDU debería sacar una directiva para el manejo, la organización y la distribución del desayuno escolar; eso lo organizaría de mejor manera (es decir, hay un vacío legal). Existe el comité (CAE) pero también el PRONAA debería intervenir en acciones de carácter educativo. Lo alimentario trae como consecuencia lo educativo. Lo básico es lavarte las manos.

Nos falta una escuela educadora en nutrición. Trabajamos muy poco en nutrición. La escuela debe ser un lugar para la vida. Enseñar herramientas de principio en la vida. Qué significa respetar, cómo alimentarse, respetar la naturaleza, cómo ser sensible y no agresivo... debe ser una escuela transformadora.

- ¿Cree que a raíz del PIN ha mejorado en algo el estado nutricional de sus chicos? ¿Puede ver que retienen más, se concentran más?

No me atrevería a dar una opinión porque no tengo indicadores al respecto; no sería algo objetivo. Es importante poder contar con cifras que reflejen si se está avanzando o no. ¡Cuánto quisiera que se les tome peso y talla a mis chicos para ver cómo están yendo! De todos modos, lo que nos interesa es tener el hábito de comer bien, y en eso sí se ha avanzado. Sin embargo, como antes teníamos ya el apoyo de promotoría para la leche fresca y el pan con queso, no sabría a qué atribuirle.

III. COMPONENTE DE SUPERVISIÓN Y MONITOREO

Recibimos supervisión casi permanente del PRONAA. Siempre nos han dicho que tenemos buenas instalaciones, que nuestra cocina está en buen estado. Incluso, el año pasado, el jefe nos pidió si se podía hacer acá un curso del PRONAA.

- ¿Qué deficiencias o espacios de mejora encuentra en el PRONAA?

Creo que PRONAA es uno de los programas de servicios más importantes. Si bien la dotación de alimentos es asistencialismo, sí lo considero importante porque muchos de mis chicos no tienen leche en sus casas. Es un gran beneficio para ellos.

El problema de PRONAA es de abastecedores. Siento que se han formado cadenas de poder para las licitaciones. Todos los proveedores esperan que haya licitación de PRONAA. El cuello de botella es la comercialización, que es un gran problema para el productor: ¿a quién vendemos? ¿Quién nos compra? Como hay ese problema, el PRONAA tiene atiborrada la agenda de productores. Si tengo recargada una agenda, no puedo todos los años mandar a licitación porque se me presentan 80 mil productores. Considero que cada dos años debería haber una revisión de los contratos, a ver si se cumplió o no. Tener una ficha más estricta para cada zona. Hay desbalances en las características de producción de cada uno. Revisar los contratos cada dos años, así logramos dinamizar los proveedores. También es importante verificar calidades.

A raíz de lo ocurrido en Cajamarca, ha venido una señora diciendo que su hija ya no quiere tomar la leche. Yo le expliqué: “En Cajamarca, los problemas ha sido otros. En Cusco, nosotros conocemos directamente la fuente de abastecimiento y la cocina que utilizamos es únicamente para la preparación de los alimentos”. Hay limpieza, supervisión permanente del PRONAA. Y vienen, supervisan, también nosotros como directivos estamos permanentemente viendo. Se verifica si el pan está en la fecha [de vencimiento]. En relación con la calidad de la leche, es muy buena. El pan es fresco, apetitoso. Consumible, azúcar buena.

El tema, aparentemente, está organizado pero me pongo a pensar qué pasa en la IE de más arriba, donde no tienen las posibilidades de contratar una cocinera y donde cualquier mamá puede acceder al alimento. No sé si va manejar reglas de higiene, manipular adecuadamente los utensilios. En Cajamarca, fue por el mal uso de insumos y utensilios. Todo depende de cómo manejamos desde el CAE y el comité de salud (de colegio) y el de ecología (del colegio). No sólo hay responsabilidad del PRONAA, sino también de la IE. En Cajamarca, solamente aparece el PRONAA pero ¿dónde está el director? Yo veo la leche, pregunto si trajo la leche completa. Una función dentro del CAE²⁷ es verificar, ver, oler, comprobar si el producto es apto para el consumo. Si yo veo que el arroz está medio plomo, lo devuelvo, lo reporto, no lo consumo. En el colegio, alguna vez llegó el pan fuera de fecha, y nadie lo comió. Se llamó al proveedor y al PRONAA, y se nos repuso el pan. Eso fue el anteaño pasado, pero han cambiado de proveedor.

Los directores y sub directores están en la función de velar e informar constantemente la dotación de los alimentos. Todos los días. Firmar lo que demande. Asegurar de que los alimentos estén bien. Supervisar la cocina, vigilar los presupuestos. Los estudiantes vienen y acompañan en la supervisión. Todos entran a la cocina, ven si la cocinera tiene mandil, guantes, ventanas limpias. En el CONEI, los chicos alcaldes vienen a aprobar el presupuesto para alimentación escolar. Piden que el alimento se varíe. Todos los papás ponen S/. 10 al año para la cocinera.

Comentarios finales

Es un tema político porque llega a las grandes multitudes del país, no solamente para aprovechamiento o manipulación, sino también para propiciar el desarrollo. ¿Por qué no trabajar otro tipo de políticas sociales a partir de alimentos? Juntar el programa alimentario para dar otros

²⁷ CAE: director, subdirectores, un profesor por nivel (primaria y secundaria, e inicial), equipo de salud (profesores de I, P y S), el presidente de la Apafa, el alcalde de sexto, el alcalde de secundaria es de V.

programas. Es un tema educativo y de desarrollo. Desarrollo significa alimento, buen gobierno y un buen corazón. El tema educativo parte por el gestor. Si el maestro no hace lo que dice, no se puede lograr nada.

ENTREVISTA PRONOEI INDEPENDENCIA

Promotora: Hilda Cárdenas

Madres presentes: Justa Araujo, Janette Villa Chile, Clotilde Alarcón, Diana Morales, Silvia Maquelme

Local del PRONOEI no es propio. Cuenta con tres profesoras. Niños de 2, 3, 4 y 5 años.

Fecha de realización: 07/10/2011

I. Componente alimentario

- El PRONOEI recibe raciones tres veces al año. Reciben frijol, arroz, trigo, papilla, harina de trigo, conservas.
- Para recoger los alimentos, vamos las tres en taxi. La UGEL nos informa. Nos entregan por sacos, todo embolsado. Al llegar acá, el producto se reparte, por niño por 20 días. La Junta Directiva se hace cargo de la distribución.
- Por lo general, la comida no sobra. Algunos niños repiten. Si los niños no quieren consumir, se les hace consumir. Se les complementa con frutas, verduras, carnes, huevos, leche.
- Antes, repartían latas chicas. Eso era mejor porque el sabor de las conservas había, no se puede preparar muy seguido. Eso, aunado a que no duran mucho, hace que el producto se malogre fácilmente. Las conservas eran "portola" (igual de anchoveta) y era mejor.
- A los niños les gusta arroz, frijoles, trigo, morón.
- No les gustan las conservas ni la papilla. El sabor es muy fuerte, siempre es de anís.
- Hace tres o cuatro años daban charqui. Los niños comían, se les preparaba como sándwich, o con arroz. A ellos les agradaba.
- Las mamás se organizan, se turnan. Una mamá diferente cocina cada día para los niños.
- Sólo los niños consumen el alimento.
- El sabor de algunas cosas no les agrada: "Lo engañamos con frutas, verduras".
- En general, la opinión sobre la calidad de los productos es positiva, salvo en el caso de las conservas. Éstas son de última calidad. Se nota por el sabor y por los componentes, por ejemplo, dice "huesos de pescado". Los componentes son distintos de los que tienen las conservas de etiqueta, de marca. Las latas de las conservas son muy grandes; sobra y se malogra, se pone verde para el día siguiente, no se puede guardar. Además, esto es lo que los niños menos consumen.
- Deberían darnos comidas más variadas y leche.

II. Componente educativo

- Nunca han recibido ningún tipo de capacitación, folletos.
- Hay bastante involucramiento por parte de los padres.

- Al inicio del año, se llama a las mamás a una reunión para coordinar quiénes cocinarán y cuándo.
- Por lo general, se intercambian comidas: segundo con arroz, frijol con arroz. No todo lo que nos da el PRONAA lo utilizamos para dar de comer a los niños; mezclamos con cosas de casa: la variedad del refrigerio es importante para que los niños consuman.
- Las mamás cocinan en su casa, traen la comida acá y se lavan las cosas acá (en el PRONOEI).
- Diariamente se cocina algo diferente. Debería haber alguna capacitación sobre cómo combinar alimentos para prepararles a los niños algo nutritivo.

III. Componente de supervisión y monitoreo

- A inicios de abril, se entrega la nómina: “Este año, presenté con 23, pero sólo me ha llegado raciones para 15 estudiantes”.

ENTREVISTA ENCARGADA DEL PUESTO DE SALUD

Nombre: Licenciada Mary Quispe

Cargo: enfermera - Puesto de Salud Independencia

Fecha de realización: viernes 14/10/2011

I. Componente alimentario

- No se le brinda las raciones a cualquier mamá, sino a las que pertenecen a la jurisdicción y que tengan sus controles al día. Las madres gestantes reciben desde el primer control que vienen. Ésto es como un incentivo: arroz, frijol, tres latas de atún, más un litro de aceite.
- A los seis meses, se inscriben a papilla.
- Las mamás están contentas con las raciones. Siempre se les recuerda que las raciones son para el niño, no para toda la familia.

II. Componente educativo

- Hay sesiones de preparación. La gente acá les capacita. Las propias mamás traen sus cosas porque no hay presupuesto asignado para estas actividades específicas.

III. Componente de supervisión y monitoreo

- Para cada madre-niño, se llena la ficha CRED (Crecimiento y Desarrollo), que es enviada a la red a la que pertenece cada establecimiento de salud y éste, a su vez, lo envía a PRONAA. Una copia se queda en el establecimiento.

ENTREVISTA COORDINADORA UGEL Cusco

Nombre: Dalila Ortiz

Coordinadora de 17 PRONOEI del sector Cusco – Santiago – Pory, UGEL Cusco

Fecha de realización: 13/10/2011

I. Componente alimentario: inadecuada calidad de los alimentos

- Se menciona que los productos no son buenos. Los niños se hastían. A los PRONOEI llega trigo, lácteos, conservas, aceites (este año, en la segunda entrega, llegó arroz, no trigo).
- Mezcla fortificada: son harinas que hay que preparar. Eso no les agrada a ellos.
- Hemos conversado con el gerente de Asuntos Sociales de la Municipalidad de Cusco. Hemos llegado a acuerdos. Como está pasando a gestión directa, los productos serán de mejor calidad. Vamos a variar productos (que no sean los mismos todo el año), y que se pueda llegar a la mayor cantidad de PRONOEI.

II. Componente educativo: ausencia de capacitaciones

- Nunca hemos tenido reuniones con el PRONAA ni capacitación alguna. Trabajamos con nuestro propio conocimiento.

III. Componente de supervisión y monitoreo: debilidad en la cadena de información

- Los datos con los que cuenta el PRONAA no están actualizados (número de matriculados por cada PRONOEI). Se toman datos de años pasados, por lo que las raciones no llegan debidamente: “Nosotros hacemos las solicitudes al PRONAA para que llegue a la mayor cantidad de programas (PRONOEI) posibles. Sin embargo, en PRONAA nos dicen que cada dos años se hacen las programaciones. Es decir, que tenemos que esperar hasta el 2013 para que ingresen nuevos programas. Como ahora se ha pasado a la municipalidad de Cusco, se ha hecho la solicitud”.
- En este PRONOEI, hay el problema de que según la nómina de este año, hay 28 alumnos, pero en el PRONAA, tienen registrados 36. Hemos enviado en abril de este año la nueva nómina, y siguen mandado igual. No sé qué pasa.