



S/N-2015

INFORME DE VIAJE AL EXTERIOR N° -MINAGRI

A : **Sr. Juan Manuel Benites Ramos**
Ministro de Agricultura y Riego

ASUNTO : Informe de resultados de viaje al Taller Regional de Expertos en Indicadores para la medición de la seguridad alimentaria y nutricional como apoyo a políticas públicas en América Latina y el Caribe.

REF. : RM N° 0433-2015-MINAGRI

FECHA : Lima, 25 de setiembre de 2015

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia, a fin de informarle los resultados obtenidos en la comisión de servicios al exterior.

1. Introducción

Mediante Carta S/N de fecha 29 de julio de 2015, del Subdirector General, Representante Regional de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – FAO para América Latina y el Caribe, cursó invitación a mi persona en mi condición de Director General de la Dirección General de Seguimiento y Evaluación de Políticas del Ministerio de Agricultura y Riego para la participación en el **“Taller Regional de Expertos en indicadores para la medición de la seguridad alimentaria y nutricional como apoyo a políticas públicas en América Latina y el Caribe”** que se realizó en la ciudad de Panamá, República de Panamá los días 31 de agosto y 1ero de setiembre del 2015, en el marco del proyecto “Apoyo a las Estrategias Nacionales y Subregionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional-SAN y de Superación de la Pobreza en América Latina y el Caribe”, el cual se enfoca en el desarrollo de agendas de SAN concordadas entre los distintos actores políticos y sociales, gobiernos y sociedad civil, promoviendo la institucionalización de políticas multisectoriales a fin de contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional y la superación de la pobreza de la población más vulnerable de América Latina y el Caribe.

Con RM N° 0433-2015-MINAGRI, del 28 de agosto de 2015, se me autorizó el viaje a la ciudad de Panamá, el cual no irrogó gasto alguno al Ministerio.

Objetivo del Viaje:

- Profundizar los conocimientos y experiencias en la formulación de indicadores en materia de Seguridad Alimentaria y Nutricional implementados en diversos países de América Latina y el Caribe que cuentan con sistemas de monitoreo de la ENSAN para el fortalecimiento de las capacidades del Ministerio y Agricultura, en general, y de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas, en particular, en la implementación, monitoreo y evaluación de la política de la seguridad alimentaria y nutricional en el Perú.

CUT. _____

Objetivos del Taller de la FAO:

- Analizar y elaborar recomendaciones de mejora en el ámbito de institucionalidad multisectorial y gobernanza relacionada con los sistemas de monitoreo de la SAN en uso en la región, con especial énfasis en los sistemas estadísticos, con vistas a mejorar la relación estratégica entre el monitoreo de SAN y la gestión de políticas.
- Profundizar el conocimiento por parte de los países sobre la metodología utilizada en la estimación del indicador de Prevalencia de Sub-alimentación y discutir sobre la importancia de contar con datos nacionales de calidad.
- Analizar la medición de SAN mediante escalas de experiencia (ELCSA, FIES-VOH, EBIA, ente otras); incluyendo su alcance en términos de subgrupos de la población identificados por condiciones de género, raza, etnia y otros, y su utilización para la formulación de políticas públicas.

2. Antecedentes

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura-FAO, junto a la Contraloría General de la República de Panamá y el Ministerio de Desarrollo Social de Brasil, invita a un representante para que participe en el "Taller Regional de Expertos en Indicadores para la Medición de la Seguridad Alimentaria y Nutricional como Apoyo a las Políticas Públicas en América Latina y el Caribe", a realizarse en la ciudad de Panamá los días 31 de agosto al 01 de setiembre del presente año, en el marco del proyecto "Apoyo a las Estrategias Nacionales y Subregionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional-SAN y de la supervisión de la Pobreza en América Latina y el Caribe".

Asimismo, es importante resaltar que el mencionado Taller dará continuidad al evento realizado en diciembre del 2014 en la ciudad de Bogotá, en que se buscó contribuir para una visión crítica y comparativa de los instrumentos de medición del estado de la SAN existentes y de su necesaria articulación con las políticas de SAN, discutiendo las condiciones necesarias para su adopción y mejoramiento.

En este seminario, en específico, se buscará concientizar a los encargados de producir los datos utilizados en la estimación de los indicadores de SAN sobre las metodologías más apropiadas para producir esos datos de forma eficiente y con la mejor calidad posible, así como el mejoramiento continuo de las estadísticas de SAN en los países de la región.

Con la publicación del nuevo ROF MINAGRI, en julio de 2014, la nueva Dirección General de Seguimiento y Evaluación de Políticas asume el reto de establecer lineamientos directrices de la estructura y funcionamiento de un sistema de seguimiento y evaluación de la política agraria. Una de las políticas prioritarias de interés nacional y necesidad pública es la política de seguridad alimentaria y nutricional de la población como lo sustenta la conformación de la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, de naturaleza permanente, adscrita al Ministerio de Agricultura y Riego mediante Decreto Supremo N° 102-2012-PCM, la aprobación de la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021 –ENSAN mediante Decreto Supremo N° 021-2013-MINAGRI y la aprobación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2015-2021 mediante Decreto Supremo 008-2015-MINAGRI que considera un conjunto de actividades estratégicas, de cada uno de los sectores involucrados en los objetivos planteados en la ENSAN, a fin de garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de la población peruana hacia el año 2021, por lo cual se hace necesario la implementación de un Sistema de Seguimiento y Evaluación del resultado de dicha estrategia. En ese sentido, la invitación a tan importante evento se enlaza convenientemente con los productos a desarrollar por la Dirección General de Seguimiento y Evaluación de Políticas en el 2015.

3. Metodología General del Taller

El evento consistió en un seminario de gestores públicos vinculados a políticas sociales y de seguridad alimentaria y nutricional, teniendo también participación las diferentes oficinas estadísticas de los países de la región, con un carácter analítico y de formulación de recomendaciones para el mejoramiento de la producción de datos para la estimación de indicadores de SAN. Utilizando la actualización conceptual de los diferentes sistemas de medición del estado de la SAN que existen en la región se identificaron y discutieron metodologías para disminuir las brechas existentes en la Región respecto a la producción de datos para la estimación de indicadores de SAN.

Los asistentes lo conformaron principalmente profesionales vinculados directamente en el diseño e implementación de políticas sociales así como de instrumentos para el levantamiento de datos relacionados con la SAN en los países que participan del proyecto GCP/RLA/193/BRA (y otros países invitados), así como de coordinación de sistemas de información de SAN.

La metodología general del Taller incluyó presentaciones y plenarias, que se distribuyeron de la siguiente manera:

- En el primer día, se presentaron las principales conclusiones de la investigación “Monitoreo de la Seguridad Alimentaria y Nutricional como Apoyo a Políticas Públicas en América Latina y el Caribe” llevada a cabo como resultado del taller de Bogotá en diciembre del 2014. Luego se presentó en detalle la metodología utilizada para calcular la prevalencia de subalimentación (PoU) y la experiencia de Brasil y Colombia en el cálculo de la misma.
- En el segundo día, se hizo un intercambio de experiencias entre los asistentes, centrando la discusión sobre la implementación de escalas de seguridad alimentaria basadas en la experiencia (ELCSA, EBIA, FIES) y su utilización para el desarrollo y monitoreo de políticas públicas de SAN. Se realizó una presentación sobre las metodologías utilizadas en estas escalas, sus posibles usos para informar la toma de decisiones y las ventajas de incorporarlas en encuestas nacionales.

4. Contenido y desarrollo temático del Taller:

4.1 Panel sobre Contexto y Conceptos

1ª. Presentación: Principales conclusiones de la investigación “Monitoreo de la Seguridad Alimentaria y Nutricional como Apoyo a Políticas Públicas en América Latina y el Caribe”. Este trabajo buscó responder a uno de los desafíos que emergieron del taller en Bogotá en diciembre del 2014:

- Profundizar el levantamiento de las acciones de monitoreo existentes en la región y su relación con las políticas de SAN.
- Compartir las diversas experiencias existentes, identificar aquellas bien sucedidas y proponer una nueva agenda de acciones.

Las principales conclusiones desprendidas de esta investigación se resumen en lo siguiente:

- Las políticas SAN evolucionan muy rápido, se han creado ministerios, consejos, secretarías específicas con vinculaciones ministeriales y presidenciales, en algunos casos específicos la SAN comparte con otros temas. Se ha creado iniciativas regionales y apropiamiento de los organismos de integración regional.
- Los países cuentan con mucha información, pero en ocasiones no está integrada ni organizada bajo un enfoque SAN.
- Se recalcó la necesidad de establecer un marco de referencia conceptual de la SAN, que ayude a promover una mayor articulación intersectorial, que apoye el proceso de recolección de datos y permita un perfeccionamiento de indicadores en favor de la orientación de la política pública.
- Uno de los desafíos es profundizar el análisis con un enfoque territorial al interior de los países para abordar la SAN, sumado a que la producción de información muchas veces no está pensada en un sentido SAN, si no de forma sectorial, lo que trae problemas de periodicidad y la profundización de la información al interior del país puede no ser la adecuada para una correcta evaluación de la SAN.
- Los países no pueden estar sujetos a las mismas metodologías estandarizadas para la obtención de indicadores de la SAN debido a diferencias culturales intra y entre los países, formas de recolección de los centros nacionales de estadística u otras instituciones gubernamentales y demás. Sin embargo, hay puntos comunes que permiten hacer un monitoreo regional, hay espacio para un grupo menor de indicadores, que sean estandarizados, con metodologías comunes y periodicidad común.

Agenda para el Futuro de la Política de SAN en la Región

- Establecer un marco de referencia conceptual de la SAN: no es solamente una cuestión de armonizar las metodologías de recolección de datos de los diversos sectores; necesita compartir entendimientos y marcos conceptuales, lenguajes y visiones.
- Garantizar presupuestos adecuados y regulares.
- Estandarizar los métodos y periodicidad de recolección de datos.
- Desarrollar estrategias de análisis y divulgación de los datos para que sean utilizados efectivamente por los gestores de políticas públicas y la sociedad civil.
- Estimular la relación interinstitucional e intersectorial y la participación de actores claves de la SAN, del gobierno y de la sociedad civil.
- Aprovechamiento de las iniciativas regionales y globales sin perder de vista las prioridades y particularidades de cada país.

4.2 Panel sobre Estimación del Indicador de Subalimentación (PoU)

- El PoU es un indicador de subnutrición que mide la proporción de personas que no cuentan con acceso regular a una cantidad de alimentos que permita cubrir la exigencia normal en términos energéticos. Es un indicador que da cuenta de la disponibilidad de alimentos del país y como estos se distribuyen en la población.
- Aunque el PoU es considerado como el indicador más relevante en la observación del fenómeno de la subalimentación a nivel nacional, no es suficiente para medir la problemática de la SAN. Dada la complejidad y multidimensionalidad de la SAN, se requieren de mayores indicadores, para dar cuenta de sus dimensiones y medir las

realidades de los países y al interior de ellos. El PoU cubre el fenómeno de la subalimentación en función de las calorías totales aportadas por los alimentos, mas no por su calidad.

- Se reconoce la existencia crítica y limitaciones del indicador, y que uno de sus mayores problemas es el poco entendimiento del indicador de la FAO, por lo general se le exige que proporcione mayor información respecto al fin que éste tiene y respecto a lo que busca medir.
- La incomprensión inadecuada del PoU y el problema de la no comprensión de la multidimensionalidad del fenómeno de la SAN se puede mejorar con una difusión y comunicación más adecuada de la información y de su interpretación.
- Otro de los desafíos es contar con la información para realizar las estimaciones de la mejor forma posible, muchas de las encuestas no recogen la información necesaria, por ejemplo el consumo de alimentos versus el gasto, y más complejo es medir el consumo de alimentos fuera del hogar.
- La nueva agenda internacional (ODS) plantea nuevos desafíos, eliminar el hambre y la malnutrición en todas sus formas, por los cuales la PoU no es la más adecuada. En este sentido, instrumentos como ELCSA y FIES pueden dar cuenta de mejor manera la evolución y progresos de estos objetivos.
- La desagregación de la información desde lo nacional a unidades territoriales es un desafío presente para varios de los indicadores y estadísticas generada en los países, en algunos casos éstas son mucho más precisas a nivel nacional, en este sentido, puede resultar de ayuda la información que se puede obtener de los registros administrativos, pudiendo resultar una mejor alternativa para el monitoreo y cálculo de indicadores periódicos a diferencia de las encuestas de hogar.
- Si los países quieren calcular la PoU a nivel sub-nacional, puede ser necesario analizar los datos de las Hojas de Balance de Alimentos (HBA) y otras encuestas. La FAO puede ayudar con apoyo técnico, promoviendo el uso del software ADePT-FSM, por ejemplo.

4.3 Panel sobre Hoja de Balance de Alimentos (HBA)

- Contar con la información es un elemento crucial para la orientación y focalización de las políticas públicas, en este sentido las experiencias de apropiación y la creación de capacidades por parte los países para una mejora continua de la producción de información, los ejemplos respecto a las Hojas de Balance de Alimentos en Colombia y Paraguay es un ejemplo claro de ello y del espacio existente de cooperación y trabajo conjunto entre los gobiernos y la FAO para alcanzar mejores resultados en la disponibilidad de información.
- La HBA es una herramienta útil porque permite: i) conocer la situación alimentaria y nutricional global en correspondencia con el suministro y utilización de bienes agroalimentarios de una nación; ii) estimar faltantes y/o excedentes promedio (adecuación nutricional), con base en requerimientos alimentarios normativos para macro y micronutrientes; iii) determinar la disponibilidad calórica por habitante, para la estimación del indicador de subalimentación.
- Los datos estadísticos de un producto en particular, tienen que ser identificados en toda su trayectoria desde el suministro primario hasta su completa utilización, incluyendo, la disponibilidad para el consumo alimentario final.
- Precisamente en Colombia, esta herramienta utilizada en políticas públicas, busca: i) orientar la producción nacional y las importaciones para adecuar el total de las

disponibilidades alimentarias para consumo alimentario; ii) realizar seguimiento de indicadores como grado de autoabastecimiento, niveles de suficiencia, patrón global de dieta alimentaria, nivel de disponibilidad alimentaria, etc; iii) aportar al funcionamiento del Sistema Agroalimentario Nacional para el diseño de Políticas Públicas de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

4.4 Experiencia regional de medición de la SAN: Escalas de Seguridad Alimentaria basadas en la experiencia (ELCSA, FIES - VOH, EBIA, y otros).

- En varios de los países se cuentan con experiencias de implementación de la ELCSA (Escala Latinoamericana y Caribeña sobre Seguridad Alimentaria), permitiendo identificar vulnerabilidades que afectan a millones de personas, con estos resultados se esperaría puedan ser de insumos para la orientación de las políticas identificando regiones y grupos más afectadas por la inseguridad alimentaria.
- La ELCSA fue desarrollada tomando en cuenta las experiencias anteriores con escalas validadas de medición de inseguridad alimentaria en el hogar. Específicamente, la ELCSA se construyó a partir del Módulo Suplementario de Medición de Inseguridad Alimentaria de los Estados Unidos (US Household Food Security Supplement Module, HFSSM), la Escala Brasileña de Inseguridad Alimentaria (EBIA), la Escala Lorenzana validada y aplicada en Colombia, y también tomando en cuenta la Escala de Inseguridad Alimentaria y Acceso desarrollada por la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos, USAID (Household Food Insecurity Access Scale, HFIAS).
- ELCSA presenta un costo efectividad muy alto, permitiendo apoyar la toma de decisiones de forma oportuna y periódica, adicionalmente ha sido un instrumento consistente a lo largo de la región. Adicionalmente se plantea la necesidad de realizar esfuerzos de su aplicación en los pueblos originarios, reconociendo que son comunidades vulnerables. Finalmente la FAO recomienda su aplicación en la ronda de censos agrícolas 2020.
- Uno de los desafíos es la falta de capacidad o voluntad de realizar los análisis cuando se implementa la ELCSA como apoyo y evaluación de las políticas públicas.
- A pesar de las ventajas de costo-efectividad del ELCSA, algunos países sugieren una reducción del número de preguntas de este (ELCSA está constituida por 15 preguntas, divididas en dos secciones: una primera con 8 preguntas referidas a diversas situaciones que conllevan a la inseguridad alimentaria, experimentadas por los hogares y los adultos de esos hogares; y una segunda sección con 7 preguntas referidas a condiciones que afectan a los menores de 18 años en el hogar), debido al sobre costo que se puede prestar en su próximo censo poblacional.
- Existe la necesidad de revisar los conjuntos de datos existentes teniendo en cuenta análisis de la comparabilidad de las clasificaciones que se han utilizado.
- Precisamente mediante el proyecto "Voice of the Hungry" (VOH) liderado por la FAO, se hace uso de una escala de inseguridad alimentaria la FIES (Food Insecurity Experience Scale), que toma como punto de partida la ELCSA, pero con una batería de tan solo 8 preguntas dirigidas a adultos de forma individual. Este último indicador complementa el indicador de la FAO ya existente sobre el porcentaje de personas subnutridas en la población. A diferencia de este último, FIES proporciona información sobre una serie de aspectos que caracterizan la vivencia de la inseguridad alimentaria en 150 países, y no sólo sobre el consumo de calorías, que además puede ser adoptado por las diferentes encuestas de hogares ejecutados por las oficinas de estadística debido a su comparabilidad con otros países.
- Finalmente, la Escala Brasileña de Inseguridad Alimentaria (EBIA) forma parte del sistema nacional de vigilancia y monitoreo de seguridad alimentaria de Brasil. Constituye un

indicador de las encuestas permanentes del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) y de las Encuestas de Ingresos y Gastos en Hogares, y de nutrición y salud. La EBIA tuvo una fuerte influencia en la ELCSA, no solo sobre su estructura final sino también sobre el proceso inclusivo e intersectorial para su desarrollo y validación. Como resultado, ambas escalas son muy similares, teniendo esta escala una fuerte correlación con los indicadores de pobreza y de una baja calidad de la alimentación en Brasil.

5. Recomendaciones para el Sistema de Medición y Monitoreo de la ENSAN en ALC

- Se recomienda que la prevalencia de sub - alimentación sea compilada y publicada por los países, según la metodología de FAO, utilizando los datos de encuestas más recientes.
- Con el uso del software ADePT, es posible producir también indicadores de seguridad alimentaria a nivel sub nacional, a partir de los datos de las encuestas.
- Países impulsen activamente la inclusión de indicadores basados sobre el uso de escalas de experiencia entre los indicadores principal para el monitoreo de la segunda meta de la nueva Agenda por el Desarrollo Sostenible.
- Se recomienda que países que no lo hacen ya, incluyan escalas basadas sobre la experiencia como la ELCSA o FIES en encuestas nacionales, y usen los resultados para monitorear el progreso en seguridad alimentaria y nutricional.
- También, se recomienda que los países compartan los microdatos con FAO, de manera que los reportes sobre el progreso que la FAO y los países producen son plenamente compatibles.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,



Christian A. Garay Torres
Director General
Dirección General de Seguimiento
y Evaluación de Políticas