

DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

# AYUDA HUMANITARIA PARA LA EMERGENCIA ALIMENTARIA

Un cambio de enfoque para garantizar el derecho humano a la alimentación de las ollas comunes como parte del Programa Hambre Cero

**Alain Santandreu**

Enero 2021



En el Perú, la emergencia sanitaria derivó en una emergencia económica y esta en una emergencia alimentaria que afecta a decenas de miles de peruanas y peruanos que duermen cada noche con hambre sin poder ejercer su derecho a la alimentación.



El Gobierno respondió a la emergencia alimentaria varios meses después de declarar la emergencia sanitaria. Su estrategia de entrega de alimentos no contó con los registros ni procedimientos adecuados. Fue poco efectiva y no llegó a quienes más la necesitaban.



Las y los peruanos tienen más miedo de morir de hambre que de COVID-19. Urge cambiar el enfoque de complementación alimentaria por un enfoque de ayuda humanitaria que reconozca la emergencia alimentaria que padecen decenas de miles de peruanas y peruanos.

# AYUDA HUMANITARIA PARA LA EMERGENCIA ALIMENTARIA

Un cambio de enfoque para garantizar el derecho humano a la alimentación de las ollas comunes como parte del Programa Hambre Cero

# Índice

<b>LISTA DE SIGLAS</b>	<b>2</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>3</b>
<b>LA RESPUESTA DEL GOBIERNO A LA EMERGENCIA SANITARIA, ECONÓMICA Y ALIMENTARIA</b>	<b>5</b>
<b>LA POLÍTICA PÚBLICA QUE ORIENTA AL PROGRAMA DE COMPLEMENTACIÓN ALIMENTARIA</b>	<b>13</b>
<b>LA AYUDA HUMANITARIA PARA LA EMERGENCIA ALIMENTARIA COMO PARTE DE UNA ESTRATEGIA PARA HAMBRE CERO</b>	<b>19</b>
<b>LA RESPUESTA DESDE LAS OLLAS Y LA MESA DE TRABAJO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA</b>	<b>24</b>
<b>¿CÓMO ENFRENTAR, EN EL CORTO PLAZO, LOS DESAFÍOS POLÍTICOS DE LA EMERGENCIA ALIMENTARIA?</b>	<b>26</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>28</b>

## LISTA DE SIGLAS

<b>ACNUR:</b>	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
<b>ADRA:</b>	Agencia Adventista de Desarrollo y Recursos Asistenciales
<b>CARE:</b>	Cooperative for Assistance and Relief Everywhere
<b>CARITAS:</b>	Organización Humanitaria de la Iglesia
<b>CDESC:</b>	Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales
<b>DIGESA:</b>	Dirección General de Salud Ambiental
<b>DESCO:</b>	Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo
<b>ECOSAD:</b>	Consorcio por la Salud Ambiente y Desarrollo
<b>ESSALUD:</b>	Seguro Social de Salud del Perú
<b>ENDES:</b>	Encuesta Demográfica y de Salud Familiar
<b>FAO:</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
<b>FENATM:</b>	Federación Nacional de Trabajadores de Mercados del Perú
<b>FES:</b>	Friedrich-Ebert-Stiftung
<b>GRADE:</b>	Grupo de Análisis para el Desarrollo
<b>IEP:</b>	Instituto de Estudios Peruanos
<b>INDECI:</b>	Instituto Nacional de Defensa Civil
<b>INEI:</b>	Instituto Nacional de Estadística e Informática
<b>INS:</b>	Instituto Nacional de Salud
<b>MCLCP:</b>	Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza
<b>MEF:</b>	Ministerio de Economía y Finanzas
<b>MIDIS:</b>	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
<b>MINAGRI:</b>	Ministerio de Agricultura y Riego
<b>MINSA:</b>	Ministerio de Salud
<b>MML:</b>	Municipalidad Metropolitana de Lima
<b>OCDE:</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>ODS:</b>	Objetivo de Desarrollo Sostenible
<b>ONG:</b>	Organización no Gubernamental
<b>OPS:</b>	Organización Panamericana de la Salud
<b>OSB:</b>	Organización Social de Base
<b>PCA:</b>	Programa de Complementación Alimentaria
<b>PCM:</b>	Presidencia del Consejo de Ministros
<b>PEA:</b>	Población Económicamente Activa
<b>PIB:</b>	Producto Interno Bruto
<b>PMA:</b>	Programa Mundial de Alimentos
<b>PUCP:</b>	Pontificia Universidad Católica del Perú
<b>PRONAA:</b>	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria
<b>RUOS:</b>	Registro Único de Organizaciones Sociales
<b>SISFHO:</b>	Sistema de Focalización de Hogares
<b>UNICEF:</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
<b>USAID:</b>	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

# INTRODUCCIÓN

La emergencia sanitaria nacional por el COVID-19 impactó fuertemente en la salud, la economía y la alimentación de las y los peruanos. Como resultado de las medidas adoptadas para contener el COVID-19, de la pobreza multidimensional y de la estructura informal de la economía, la emergencia sanitaria derivó en una emergencia económica. La pérdida de ingresos y empleo disparó la pobreza e incrementó, aún más, la informalidad, llevando a miles de peruanas y peruanos a la emergencia alimentaria.

Pero el impacto sanitario, económico y alimentario no ha sido igual para todas y todos. Quienes viven en los distritos más pobres y vulnerables pasan hambre, enfrentan mayores riesgos de contraer COVID-19 y tienen menos oportunidades de recuperar sus empleos y sus ingresos.

Pese al enorme impacto sanitario y económico del COVID-19, el Gobierno recién comenzó a reactivar los comedores populares cerrados varios meses después de declarada la emergencia nacional. Su estrategia se centró en la cuarentena y en el confinamiento domiciliario, la transferencia monetaria a familias en situación de pobreza y la entrega de alimentos a familias repartiendo canastas y, más recientemente, distribuyendo alimentos a ollas comunes sin contar con registros ni procedimientos adecuados. La tecnocracia gubernamental mostró poca sensibilidad y comprensión de la gravedad, profundidad y extensión de la emergencia alimentaria, lo que le impidió tomar las mejores decisiones, evaluar y mejorar su intervención. Como consecuencia, decenas de miles de peruanas y peruanos no pueden cubrir sus requerimientos alimentarios mínimos ni en cantidad ni en calidad nutricional. Hoy en el Perú, los asentamientos humanos más pobres y vulnerables no pueden ejercer su derecho a la alimentación y el Gobierno no les ha garantizado su seguridad alimentaria con soberanía.

Para responder a la emergencia alimentaria, las comunidades que han recibido muy pocos apoyos gubernamentales durante la pandemia se han

organizado en torno a las ollas comunes. Surgidas en forma espontánea y autoorganizada, las ollas comunes alimentan a decenas de miles de peruanas y peruanos desde el inicio de la pandemia. Su trabajo se suma al que realizan los comedores populares que se han visto sobrepasados en su capacidad de respuesta al tener que alimentar a miles de nuevos comensales sin recibir a tiempo los recursos que ya estaban asignados en el presupuesto público ni contar con un refuerzo presupuestal más que necesario.

La política alimentaria seguida por el Gobierno responde al enfoque de complementación alimentaria que se aplica como parte de las políticas sociales que implementan el Estado desde hace casi 30 años. Sin embargo, la gravedad, extensión y profundidad del problema demanda un cambio en la forma en la que se deben abordar las respuestas gubernamentales. En lugar de diluir la ayuda en canastas a familias y en un apoyo errático a las ollas comunes, el Gobierno debería asumir un enfoque de ayuda humanitaria para la emergencia alimentaria cambiando su forma de abordar el problema, destinando recursos, infraestructura y equipamiento para las ollas comunes, reactivando y reforzando a los comedores populares con más recursos públicos. Es necesario que el Gobierno implemente la ley, recientemente votada en el Congreso de la República, que reconoce a las ollas comunes como organizaciones sociales de base de carácter transitorio y solicita presupuesto para atenderlas. El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) debería garantizar que las ollas comunes puedan registrarse y recibir los insumos que necesitan para poder alimentar a quienes más lo necesitan, considerándolas como parte de la iniciativa Hambre Cero. Algo que parece que no va a suceder.

Las y los peruanos tienen más miedo de morir de hambre que de COVID-19. El Gobierno debería escuchar a las ollas comunes y a los comedores populares. Lo que está en juego es la vida, el presente y el futuro de nuestra población. O dicho en palabras del presidente Francisco Sagasti, la posibilidad de hacer real el sueño republicano del que nos habló Basadre.

## **RECONOCIMIENTO SOLIDARIO (LA SOLIDARIDAD NO SE AGRADECE, SE RETRIBUYE)**

Bien dicen que la solidaridad no se agradece, se retribuye. Por eso quiero reconocer solidariamente el apoyo brindado por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) a través de Sara-Nathalie Brombart, representante de la FES en el Perú y María del Pilar Sáenz, directora de Proyectos que durante todo este tiempo han demostrado un enorme compromiso, una gran sensibilidad y un permanente apoyo a la Mesa de Trabajo de Seguridad Alimentaria y a las ollas comunes de Lima Metropolitana. También quiero reconocer los aportes permanentes de la regidora Jessica Huamán, Karina Sánchez de Techo Perú, Esther Álvarez, del Instituto de Desarrollo Urbano (CENCA) y Samuel Yáñez del Centro de Investigación, Documentación y Asesoría Poblacional (CIDAP). Muchas gracias, Fortunata Palomino, de la Red de Ollas de Carabaylo; Abilia Ramos, de la Red de Ollas de San Juan de Lurigancho; y Erico Tuerocoza, de la Red de Ollas de Manchay, sin su lucha, nada sería igual.

Mi especial agradecimiento a Juan Sánchez, de la Red de Agricultura Ecológica, y a José Mangini, de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza de Lima Metropolitana, por sus aportes críticos a este trabajo. Finalmente, muchas gracias, compañeras y compañeros de la Mesa de Trabajo por su compromiso con un mundo más justo, solidario y sostenible.

# LA RESPUESTA DEL GOBIERNO A LA EMERGENCIA SANITARIA, ECONÓMICA Y ALIMENTARIA

Las acciones seguidas por el Gobierno para enfrentar el COVID-19 tienen múltiples lecturas y, por lo tanto, diversas conclusiones posibles. En esta sección nos interesa mirarlas considerando sus consecuencias en la alimentación de la población más pobre y vulnerable, en especial la que se alimenta en las ollas comunes. Para esto, proponemos un análisis crítico de las consecuencias de la cuarentena y el confinamiento como respuesta a la emergencia sanitaria, a las transferencias económicas como respuesta a la emergencia económica y a la entrega de alimentos como respuesta a la emergencia alimentaria.

Tanto el diseño como la implementación de estas acciones nos muestran un conjunto de problemas que, en algunos casos, lejos de ser una ayuda, terminaron agravando la situación alimentaria de la población más pobre y vulnerable.

## LA CUARENTENA Y EL CONFINAMIENTO PROLONGADO COMO RESPUESTA A LA EMERGENCIA SANITARIA

Cuando el 11 de marzo del 2020, el entonces presidente Martín Vizcarra aprobó el Decreto Supremo N.º 008-2020-SA declarando la emergencia sanitaria a nivel nacional por 90 días para prevenir y controlar el COVID-19, nadie en el país imaginaba las consecuencias que tendría la nueva situación ni las medidas adoptadas. El decreto supremo, de tan solo cuatro artículos, declaró la emergencia sanitaria (art. 1) y estableció las primeras medidas de prevención y control para evitar la propagación del COVID-19 con mayores controles en los puntos de ingreso al país, la suspensión de clases, el control a las actividades masivas, a los establecimientos comerciales y mercados, al transporte público y en los centros laborales públicos y privados (art. 2). La medida también decretó el

fortalecimiento de la gestión sanitaria (art. 3). Salvo la suspensión de las clases que habían comenzado una semana antes, las medidas iniciales fueron cautas. Nadie tenía mucha idea de la extensión, la gravedad y la profundidad de la pandemia y, por lo tanto, no era fácil imaginar las consecuencias que esta tendría para la población y para el país.

Antes de finalizar los primeros 90 días de la emergencia sanitaria, el Decreto Supremo N.º 020-2020-SA prorrogó la emergencia por 90 días más. En el ínterin, el entonces presidente Vizcarra cambió a su ministra de Salud y anunció la implementación de un “Plan de Acción-Vigilancia, contención y atención de casos del nuevo COVID-19 en el Perú”, que fue incluido como anexo del decreto. Finalmente, el Decreto Supremo N.º 027-2020-SA, que contó con la firma de una nueva ministra de Salud, la tercera desde que se inició la pandemia, prorrogó la emergencia sanitaria hasta diciembre.

Según datos oficiales, a fines de diciembre del 2020, el Perú reportó más de 1 millón de casos confirmados y más de 37 mil fallecidos por COVID-19 con una tasa de letalidad del 3.7 %, siendo Lima Metropolitana, Arequipa, Callao, Lima Región, Piura, La Libertad, Ica y Lambayeque, los departamentos más afectados. Y La Libertad, Lambayeque e Ica, los departamentos con mayor tasa de letalidad<sup>1</sup>. Desde el inicio de la pandemia y durante casi todo el año 2020, el Perú se situó entre los 10 países con mayor número de casos confirmados de COVID-19 en el mundo. Y algunos especialistas en salud pública se encuentran preocupados por las consecuencias que tendría el “rebote” que podría ocurrir a inicios del 2021 (Huerta, 2020).

<sup>1</sup> Recuperado de [https://Covid19.minsa.gob.pe/sala\\_situacional.asp](https://Covid19.minsa.gob.pe/sala_situacional.asp)

La respuesta sanitaria del Gobierno se basó en el fortalecimiento del sistema público de salud y en la implementación de una férrea cuarentena apoyada con una fuerte campaña comunicacional instando a la población a quedarse en casa.

Fortalecer el sistema público de salud es una tarea casi titánica, en especial si consideramos que el presupuesto que el país invirtió en salud en las últimas décadas apenas ronda el 3 % del producto interno bruto (PIB anual), un porcentaje inferior al que destinan otros países latinoamericanos y bastante menor al recomendado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2020). La capacidad de una respuesta sanitaria rápida y articulada fue lenta y poco efectiva, como la participación del sector público en los servicios de salud del 60 %, además de que existe una gran dispersión entre los prestadores de salud pública (MINSA, ESSALUD, hospitales policiales y militares).

A esto se sumó la corrupción en la compra y distribución de insumos médicos, la falta de previsión para garantizar la disponibilidad de oxígeno, fuertes cuestionamientos al MINSA de parte de algunos miembros del comité científico asesor, su incapacidad para coordinar acciones con el sector privado y un debate político en torno al tipo de pruebas que se debían adquirir para el diagnóstico de COVID-19.

Finalmente, hay que considerar el peso que tienen las enfermedades no transmisibles de origen alimentario en el aumento del riesgo frente al COVID-19. Un estudio publicado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), con base a información de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) del 2019, muestra que entre la población de 15 años y más, cuatro de cada 10 peruanas y peruanos tiene sobrepeso, dos de cada diez tiene obesidad, 4 % tiene diabetes *mellitus* y 20 % tiene hipertensión arterial (INEI, 2020b). Y, a nivel nacional, el 37 % de las personas de 15 años y más presentan alguna comorbilidad como hipertensión arterial, diabetes *mellitus* u obesidad (INEI, 2020b). Recordemos que las comorbilidades consideradas factores de riesgo asociadas a complicaciones por COVID-19 son la hipertensión arterial, las enfermedades cardiovasculares graves y la diabetes *mellitus*. Esto es especialmente importante si consideramos la situación nutricional de la población más pobre y vulnerable que ha tenido que alimentarse con donaciones mayormente de carbohidratos.

En lo que va de la pandemia, la respuesta del Gobierno a la emergencia sanitaria no mostró mucho liderazgo político del sector Salud y enfrentó un fuerte y amplio cuestionamiento.

Inicialmente, la campaña promovida por el Gobierno, los medios masivos de comunicación y las empresas se centró en el confinamiento domiciliario. #YoMeQuedoEnCasa fue la primera consigna que se enfrentó a un éxodo de migrantes internos que intentaban llegar a sus comunidades huyendo del hambre y la discriminación de Lima. En abril, un mes después de iniciada la pandemia, Ojo Público, citando fuentes oficiales, estimó en 165 mil los retornantes a departamentos tan variados como Madre de Dios, Loreto, Huancavelica, Puno, Lambayeque y Moquegua (Ojo Público, 2020).

Debido a la magnitud de las marchas, la prensa se vio obligada a cubrir el éxodo con titulares sensacionalistas como “Desesperados y hambrientos cientos buscan llegar a pie a sus pueblos desafiando la cuarentena” (Revista Gestión, 2020) o “En Arequipa, cientos de personas se van a pie hacia Puno y Cusco con niños y ancianos” (Redacción RPP, 2020a) Los testimonios publicados por los medios mostraron, con claridad, la emergencia alimentaria que impactaba muy fuertemente a las peruanas y peruanos más pobres. “La economía se acabó y por eso hemos decidido venir caminando. En nuestra tierra, aunque sea comeremos de nuestra agricultura”, manifestó en un reportaje una señora que caminaba con sus hijos rumbo a Cusco (Redacción RPP, 2020a) Por esos días, una encuesta publicada por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) mostró que el 51 % de los consultados manifestó tener más miedo a morir de hambre que de COVID-19, subiendo al 57 % para la población más pobre, es decir, de nivel socioeconómico D y E (IEP, 2020).

La segunda consigna #MiSaludPrimero acompañó el proceso de reactivación económica y chocó con otra realidad, las decenas de miles de personas que debían salir a las calles y trasladarse a diario de un lugar a otro de Lima para trabajar. Un sistema de transporte colapsado, aglomeraciones en los mercados y en avenidas comerciales, además de un aumento en el número de vendedores ambulantes, dieron como resultado filas interminables para poder acceder a un medio de transporte público y llevaron a decenas de personas a tener que caminar juntas por las calles hacia sus trabajos u hogares incrementando el riesgo de contagios.

Ambas consignas mostraron el desconocimiento que tuvo el Gobierno, no solo de la situación sanitaria, sino también de la enorme fractura social que se expresó cruelmente como una línea abismal que atravesó todo el país, separando a los incluidos de los excluidos (De Sousa Santos, 2009), a los ciudadanos de los parias (Bauman, 2005) a los que tienen ciertos beneficios de quienes carecen de todas las oportunidades.



Recordando a Jorge Basadre, una vez más, pareceríamos estar frente a un Estado empírico que no ha podido superar el profundo abismo social que lo acompaña desde los inicios de la época republicana.

Una suerte de “*bullying* epidemiológico”, promovido por el Gobierno y amplificado por los medios, resonó en la sociedad incluida que se encargó de estigmatizar a quienes debían salir a diario para poder sobrevivir. Lo triste es que, aun exponiéndose con un mayor riesgo de contagio por COVID-19, decenas de miles de peruanas y peruanos ni siquiera lograron cubrir la alimentación de sus familias.

El Gobierno no escuchó las voces que se levantaron indicando la importancia de no romantizar la cuarentena, pues el confinamiento domiciliario, en una sociedad con tantos contrastes, es casi un privilegio de clase (Paredes, 2020).

En conclusión, la cuarentena y el confinamiento prolongado le permitieron al Gobierno fortalecer un poco más la capacidad de respuesta de un sistema de salud postergado y olvidado por décadas. Pero no lograron superar la enorme barrera estructural que imposibilitaba que la población pudiese quedarse en casa. La combinación de la cuarentena y el confinamiento aumentaron dramáticamente la inseguridad alimentaria de decenas de miles de peruanas y peruanos que, aun con un altísimo riesgo de contraer el COVID-19, debieron salir a trabajar sin lograr siquiera cubrir sus necesidades alimentarias y las de sus familias. Todo esto agravado por la preexistencia de enfermedades no transmisibles de origen alimentario, como la obesidad, el sobrepeso, la hipertensión arterial y la diabetes *mellitus*, consideradas como los principales factores de riesgo asociadas a complicaciones por COVID-19.

## LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS COMO RESPUESTA A LA EMERGENCIA ECONÓMICA

Luego de decretada la emergencia sanitaria, el 15 de marzo de 2020, el Decreto Supremo N.º 044-2020-PCM declaró el estado de emergencia nacional, que se ha ampliado sucesivamente en todo el 2020. El índice de rigidez en la aplicación de las medidas de aislamiento y cuarentena elaborado por la Universidad de Oxford ubicó al Perú como el segundo país de Latinoamérica con medidas más duras (solo superado por Argentina) frente a la pandemia.

En marzo, al inicio de la emergencia sanitaria, el INEI identificó un aumento en el precio de los alimentos y

bebidas, especialmente hortalizas, menestras, azúcar, huevos, leche y sus derivados y carnes, que fue reportado en el Índice de Precios al Consumidor (INEI, 2020e).

Como resultado de las medidas adoptadas por el Gobierno (entre las que se encuentra la suspensión perfecta de labores) cayeron los ingresos, aumentó el desempleo y se incrementó la pobreza. Un estudio realizado por UNICEF Perú con datos del INEI, estimó que entre abril y junio, la Población Económicamente Activa (PEA), ocupada del país, se redujo en 55 % comparada con igual trimestre del año anterior y la tasa de desempleo llegó al 16 %, diez puntos porcentuales más que en igual periodo del año anterior (UNICEF Perú, 2020).

El INEI identificó como población en riesgo ante la pandemia a la población que se encuentra en pobreza monetaria, que al 2019 alcanzaba el 20.2 %, de los que un 2.9 % son pobres extremos (942 mil 371), alertando que esta situación afecta en mayor proporción a las niñas y niños menores de 5 años y a los adultos mayores de 60 años, debido al mayor riesgo de mortalidad infantil, anemia y desnutrición crónica por ser población dependiente (INEI, 2020a). Algunos estudios prevén que durante este año, la pobreza monetaria trepará al 30.3 %, es decir, unos 3 millones 300 mil personas caerán en la pobreza como consecuencia directa de la pandemia, siendo el valor de pobreza más alto desde el año 2010 (UNICEF Perú, 2020).

A poco de iniciada la pandemia, algunos medios de prensa pusieron en el debate las consecuencias que estaba teniendo la cuarentena en los ingresos de las y los trabajadores, mostrando la masiva circulación de vendedores en las calles, porque “tras más de 70 días de confinamiento, la prioridad para estas personas es poder llevar algo de comer a sus familias” (Menendez, 2020). Según un estudio publicado en agosto por el Banco Mundial, un 30 % de los encuestados mencionó haber perdido su empleo en mayo, y alrededor del 15 % declaró lo mismo en julio (Banco Mundial, 2020). Vale la pena recordar que antes de la pandemia, 7 de cada 10 peruanos ya formaban parte de la economía informal (INEI, 2018), y todo indica que este número se ha incrementado durante el año 2020. A estas alturas, no es claro si en el correr del año 2021, la pobreza disminuirá y cuánto, aun si la pandemia se controla y la economía se reactiva en forma sostenida.

Pero ¿qué sucedería si en lugar de considerar la pobreza monetaria midiéramos la pobreza multidimensional que refleja las necesidades básicas insatisfechas en lugar de los ingresos? Un estudio realizado por la Pontificia

Universidad Católica del Perú (PUCP) mostró que un 29 % de los peruanos viven en hogares que tienen, por lo menos, tres carencias asociadas, como la falta de acceso a agua y saneamiento, uso de combustibles contaminantes para cocinar, hacinamiento, falta de refrigeradora, y presencia de personas con enfermedades crónicas. Y que, al menos, un 37 % de estos peruanos no habían sido identificados como pobres monetarios por el Gobierno (Clausen, 2020).

Pese a que el entonces presidente Martín Vizcarra repitió más de una vez que la pandemia afectó a todos por igual, sabemos que esto no es cierto. La cuarentena y el confinamiento obligatorio afectaron mucho más a la población más pobre y vulnerable que vive en los asentamientos humanos de Lima Metropolitana.

Para enfrentar las consecuencias económicas que el estado de emergencia nacional originó en la población más pobre y vulnerable, el Gobierno implementó una estrategia centrada en la transferencia monetaria a través de bonos.

El 16 de marzo de 2020, se publicó el Decreto Supremo N.º 027-2020, que otorgó el Bono COVID-19, un subsidio monetario de S/ 380 (unos USD 100). La asignación de las y los ciudadanos con derecho a cobrar el subsidio fue realizada con base al Padrón General de Hogares (PGH), que incluye a los hogares en condición de pobreza o pobreza extrema registrados en el Sistema de Focalización de Hogares (SISFHO). El 26 de marzo, se autorizó con el Decreto de Urgencia N.º 033-2020 la entrega de un segundo bono llamado “Bono Independiente”, también de S/ 380, dirigido a hogares vulnerables con trabajadores independientes que no hubiesen sido beneficiados con el Bono COVID-19. La ayuda a las y los trabajadores independientes reconoce su particular vulnerabilidad debido a la pérdida de sus empleos o la disminución de sus ingresos. El 9 de abril, el Decreto de Urgencia N.º 036-2020 otorgó un subsidio monetario de S/ 760 para los hogares con trabajadores independientes en vulnerabilidad económica que no se hubiesen beneficiado con los otros subsidios. Finalmente, mediante el Decreto de Urgencia N.º 098-2020 se autorizó la entrega de un Bono Familiar Universal de S/ 760 a los hogares en condición de pobreza y pobreza extrema registrados en el SISFOH que no hubiesen recibido los otros subsidios.

Un informe elaborado por Ojo Público mostró cómo la cobertura del Bono COVID-19 y del Bono Independiente fue muy limitada y poco efectiva. Si bien el Bono COVID-19 benefició a hogares de casi todos los distritos del país, solo llegó al 3.9 % del total de hogares a nivel nacional. Mientras que el Bono Independiente, si bien

llegó al 9.4 % del total de hogares, solo se repartió en la mitad de los distritos del país. Y, en términos generales, la asignación territorial del bono mostró una muy baja cobertura tanto en la Amazonía como en buena parte de los distritos más pobres del país (Martínez, 2020).

La estrategia que implementó el Gobierno para atender económicamente a la población más vulnerable enfrentó diversos problemas. Para comenzar, nos dimos cuenta que el sistema de focalización que utiliza el Gobierno no permitió asignar los bonos a quienes más los necesitaban. Para muchos, esto resultó sorprendente, ya que el MIDIS utiliza a diario su sistema de focalización para asignar los recursos destinados a los distintos programas sociales, incluidos los que forman parte del Programa de Complementación Alimentaria (PCA). La propia ministra de Desarrollo e Inclusión Social debió pedir disculpas indicando que “se ha postergado la entrega (de los bonos) porque estamos ajustando toda la data. En una base grande hay que hacer ajustes. Pido disculpas a la población” (Canal N, 2020).

Un segundo problema refiere a la cobertura que tuvieron los bonos. Al focalizar las transferencias monetarias en las personas y no a los territorios, se diluyó la ayuda generándose situaciones de enorme asimetría. En todos estos meses, miles de peruanas y peruanos se quejaron por no haber recibido el bono cuando sus vecinos sí lo recibían. Utilizar la información disponible en el INEI sobre pobreza por manzana a escala distrito hubiese ayudado mucho a mejorar la identificación y la entrega de los bonos (INEI, 2020d).

Adicionalmente a esto, la transferencia monetaria a familias generó una gran expectativa y enormes aglomeraciones en los bancos aumentando el riesgo de contagio de COVID-19 en lugar de disminuirlo. Durante semanas, la prensa reportó largas colas en casi todas las ciudades del país, con lo que se reforzó el “*bullyng* epidemiológico” al que nos referimos antes. La entrega de bonos estigmatizó nuevamente a la población más pobre y vulnerable que, además, se sintió una vez más frustrada, desatendida y no comprendida por el Gobierno.

En conclusión, las transferencias monetarias a la población más pobre y vulnerable no fueron lo efectivas que se esperaba. No llegaron a todos los que las necesitaban, aumentaron el riesgo de contagio al promover movilizaciones masivas frente a los bancos y profundizaron la percepción de la población de la ineficacia de las medidas y del Gobierno que las promovió. Frente a esto, y como parte de las acciones para atender la emergencia alimentaria, vale la pena preguntarse si la transferencia monetaria a personas fue

la estrategia más acertada, considerando la situación de pandemia, las dificultades en la focalización y lo exiguo del monto asignado.

## LA ENTREGA DE ALIMENTOS COMO RESPUESTA A LA EMERGENCIA ALIMENTARIA

Como vimos, las consecuencias combinadas de la emergencia sanitaria y económica generaron una emergencia alimentaria que afecta a decenas de miles de peruanas y peruanos que, cada noche, se duermen con hambre. En agosto, el Banco Mundial reportó que, en uno de cada cinco hogares, algún adulto se saltó una comida debido a la falta de alimentos (Banco Mundial, 2020). Para Eduardo Zegarra, investigador principal de GRADE, citando una encuesta realizada por el INEI, “entre el 5 y 7 de mayo de este año, un 14 % de hogares declaró no haber podido comprar alimentos con contenido proteico como carnes, pescado y huevos; y un 9 %, de alimentos con contenido de carbohidratos. En el 73 % de los hogares con dificultades para adquirir alimentos con proteínas la causa fue la carencia de medios económicos” (Zegarra, 2020).

En mayo, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) de la Naciones Unidas realizó una encuesta que identificó que el 71 % de los consultados experimentó una disminución de los ingresos, el 78 % tuvo dificultades para conseguir alimentos por disponibilidad o precios, el 75 % mencionó el incremento en los precios y el 20 % indicó haber tenido una sola comida al día. Según su cálculo, unos 3.5 millones de peruanos estarían en inseguridad alimentaria severa (WFP, 2020). En agosto, la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP) emitió el Reporte N.º 2-2020-SC/MCLCP Nacional en igual sentido, recomendando la identificación y atención inmediata de la población con inseguridad alimentaria (MCLCP, 2020). Para enfrentar la emergencia alimentaria nunca declarada por el Gobierno, se mantuvo el enfoque de complementación alimentaria que sustenta las acciones permanentes que implementa el MIDIS. La respuesta del Gobierno se basó en tres acciones que fueron ejecutadas por los municipios distritales.

En primer lugar, el Gobierno destinó recursos para comprar canastas de alimentos entregadas a familias, en segundo lugar, el MIDIS comenzó a reactivar los comedores populares, y finalmente destinó un saldo presupuestario del programa Qali Warma para entregar alimentos a las ollas comunes. Sin embargo, las acciones de respuesta alimentaria que ejecutó el Gobierno no fueron ni rápidas ni efectivas y, además, recibieron duros

cuestionamientos de parte de los órganos de control del Estado. A esto se sumó el cierre y la estigmatización de los mercados de abasto que aumentó la inseguridad alimentaria de la población más pobre y vulnerable de Lima Metropolitana.

Con la información disponible, no era difícil imaginar que una buena parte de la población de Lima Metropolitana pasaría hambre. La primera reacción del Gobierno fue la entrega de canastas con alimentos para las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad afectadas por el COVID-19. A fines de marzo, se aprobó el Decreto de Urgencia N.º 033-2020, que incluyó la adquisición y distribución de productos alimenticios de primera necesidad a través de canastas a familias distribuidas por los gobiernos locales, para lo cual asignó un presupuesto de S/ 213 650 000.

En abril, mediante la Resolución Ministerial N.º 281-2020 MD/SG, el Ministerio de Defensa creó el grupo Te Cuida Perú, que incluyó un órgano de apoyo alimentario con la finalidad de “entregar por 15 días víveres a la población afectada y a las que habitan en sus domicilios, que lo requieran”. Tanto el MIDIS como INDECI forman parte de este grupo. La Resolución Jefatural N.º 082-2020-INDECI, aprobada 13 días después de aprobada la anterior resolución, establece como criterios de focalización para recibir canastas con alimentos entregados por INDECI: la “vulnerabilidad sanitaria (personas afectadas por el COVID-19) y vulnerabilidad social (entiéndase el domicilio habitual y ubicación geográfica de las familias afectadas por el COVID-19)”. Una resolución previa, la Resolución Jefatural N.º 221-2013-INDECI autoriza a INDECI distribuir alimentos no preparados a ollas comunes y/o cualquier otra forma organizada de autoayuda cuando se ha declarado estado de emergencia, pero solo hasta los 10 días de ocurrida la emergencia (art. 12).

Según Transparency International, que mide el índice de percepción de la corrupción, el Perú se ubica en el puesto número 101 de 186 países (Transparency International, 2020). Tanto la Contraloría General de la República como la Defensoría del Pueblo emitieron informes alertando sobre irregularidades en la entrega de canastas de alimentos. La Contraloría reportó que más de 9000 funcionarios municipales habrían recibido canastas con alimentos que no les correspondían<sup>2</sup>.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo mostró que la mayor parte de las municipalidades no publicaron los padrones de los beneficiarios, ni el costo unitario de las

2 Recuperado de <https://emergenciasanitaria.contraloria.gob.pe/>

canastas, ni el número de canastas entregadas y el 72 % no publicaron información sobre las fechas de entrega y las zonas priorizadas para la entrega (Defensoría del Pueblo, 2020). Hago énfasis en este último punto porque, además de la ausencia de información sobre el gasto que puede generar sospechas de malversación de fondos, la falta de información territorial ampara la discrecionalidad aumentando el riesgo de clientelismo, en especial en un año preelectoral.

INDECI ha continuado entregando canastas con alimentos a familias vulnerables y, en algunos casos, a familias vinculadas a ollas comunes junto con equipamientos para emergencias. Sin embargo, no es claro qué equipos entregó y, sobre todo, si estas actividades han sido coordinadas con el MIDIS.

Las acciones implementadas por el MIDIS para reactivar a los comedores populares fueron lentas y tardías. En mayo, el MIDIS aprobó la Resolución Ministerial N.º 087-2020-MIDIS, publicada el 17 de mayo, el sector aprobó la Guía N.º 001-2020-MIDIS, que establece lineamientos de gestión para el almacenamiento y la atención de comedores populares durante y después de la emergencia sanitaria. La normativa fue resistida por las federaciones y asociaciones de comedores populares porque suponía medidas difíciles de implementar sin apoyo público, como el uso de implementos de limpieza y protección personal, como mascarillas, por parte de las socias. Las adecuaciones a la normativa dilataron algunas semanas la reactivación de los comedores.

Si bien la ejecución de los recursos para los comedores populares es responsabilidad de los municipios, el MIDIS tiene la rectoría sobre las políticas sociales incluidas las alimentarias. Sin embargo, reaccionó demasiado tarde y, como consecuencia, la ejecución presupuestal de los municipios ha sido muy baja. Tras anunciar el 12 de junio –tres meses después de iniciada la pandemia– un incremento del 50 % en el presupuesto para los comedores populares, el entonces presidente Vizcarra precisó que “de los 13 664 comedores populares que existen en todo el país, cerca de 3000 ya se encuentran atendiendo. Para fines de junio se prevé el reinicio de 6212 y al término de julio la totalidad de ellos” (PCM, 2020b). En setiembre, el MIDIS anunció que 7 de cada 10 comedores populares estaban funcionando (MIDIS, 2020), para cerrar el año con ocho de cada diez comedores populares funcionando.

Un espacio clave para enfrentar la emergencia alimentaria son los mercados de abasto porque abastecen tanto a los comedores populares como a buena parte de la población más pobre y vulnerable. Los 1122 mercados de abasto que existen en Lima (INEI,

2017) se encuentran distribuidos en todos los distritos, tienen un gran arraigo popular que los transforma en centralidades alimentarias y sus precios son accesibles para todos los bolsillos (Huaita & Santandreu, 2020).

El cierre temporal de los mercados de abasto y de los comedores populares agravó la emergencia alimentaria de la población más pobre y vulnerable. Las consecuencias de la estigmatización de los mercados de abasto promovida por el entonces presidente Vizcarra, al decir el 29 de abril “cuando vayan a comprar frutas y verduras al mercado, se van a llevar de yapa el COVID-19” (Redacción RPP, 2020b), tuvo consecuencias no solo en la economía de los comerciantes sino en la seguridad alimentaria de las y los peruanos más pobres y vulnerables. No es una novedad que los mercados de abasto, al igual que cualquier espacio de concentración masiva de personas como los supermercados o las colas en los bancos para cobrar los bonos del Gobierno, representaban un alto riesgo de contagio de COVID-19 (GRADE, 2020). Tampoco es una novedad que gran parte de los mercados de abasto que funcionan en Lima Metropolitana necesitaban apoyo urgente para mejorar su infraestructura y su gestión interna (INEI, 2017). Sin embargo, la estrategia seguida por el Gobierno, centrada en la aplicación de protocolos sanitarios y en la instalación de mercados itinerantes de distinto tipo (algunos muy próximos a los mercados de abasto), no contribuyó a mejorar ni su infraestructura, ni el abastecimiento y ni la gestión de los mercados de abasto. Por el contrario, y pese a las grandes inversiones que han realizado para mejorar los aspectos sanitarios, muchos mercados de abasto no han logrado revertir el estigma creado atrayendo nuevamente a sus clientes.

Recién el 16 de setiembre, el premier Walter Martos anunció el apoyo del Gobierno a las ollas comunes indicando que “hemos trabajado un programa con Qali Warma para que podamos atender a las ollas comunes y se ha destinado un presupuesto de 22 millones de soles desde octubre hasta diciembre” (PCM, 2020a). El Decreto Legislativo N.º 1472 es el que faculta al Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma a proporcionar, excepcionalmente, alimentos para personas en situación de vulnerabilidad en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19. Los alimentos que se entregarán son parte de un saldo presupuestal que Qali Warma no pudo ejecutar en 2020, pero no forman parte de un presupuesto especialmente asignado para la alimentación de las personas que comen en las ollas comunes.

Desde octubre, el diario *El Peruano* y el sitio web de Qali Warma han publicado noticias con la entrega de alimentos a distintos distritos del país, pero no es claro

que se trate, en todos los casos, de alimentos para ollas comunes, ya que el Decreto Legislativo N.º 1472 habilita la entrega a distintas poblaciones vulnerables. En una nota de prensa publicada el 24 de octubre, se precisó que Qali Warma cuenta con un presupuesto “para la adquisición de alimentos de acuerdo a las solicitudes efectuadas por las municipalidades. Hasta el momento, y desde el 3 de octubre, se ha atendido a las municipalidades que han efectuado sus requerimientos para tal fin, que son Villa María del Triunfo, Pachacámac, Mi Perú, Santa Rosa, Cieneguilla, Rímac, Lurigancho-Chosica y Surquillo. Está programada la atención a las municipalidades Metropolitana de Lima, Comas, Independencia, Ventanilla, El Salvador, Ancón y Carabaylo” (Noticias Qali Warma, 2020).

Los alimentos que Qali Warma anunció que entregará a las ollas comunes incluyen conservas (carne de pollo o gallina), leche evaporada, arroz, hojuelas de quinua con avena, frijol, lentejas, arveja partida, aceite vegetal y azúcar. Esta lista de alimentos se encuentra en el Plan Logístico INDECI AF-2020 aprobado en enero mediante la Resolución Jefatural N.º 005-2020-INDECI.

Cada persona recibirá 10.7 kilos de alimentos por 30 días para cubrir el 50 % de sus requerimientos alimentarios y, como puede verse, la lista no incluye alimentos frescos ni alimentos diferenciados para niñas y niños menores de 5 años o adultos mayores de 60 años. Tampoco se incluyeron equipamientos, ni infraestructura para cocinar, ni combustible, ni kits sanitarios y no se consideró el acceso a agua potable considerando que, en Lima Metropolitana, un 10 % de la población, es decir, casi 1 millón de personas no tienen acceso a la red de suministro de agua potable (INEI, 2020c). De más está decir que una buena parte de las peruanas y peruanos que no tienen acceso a agua potable viven en los asentamientos humanos que están organizando ollas comunes para poder comer.

Las ollas comunes no cuentan con un presupuesto suficiente ni específico, tampoco tienen un registro transparente y la entrega de los alimentos ha sido ineficiente e incierta, ya que no se sabe si el Gobierno destinará un presupuesto específico para el 2021.

El 26 de octubre, la MCLCP emitió una alerta en la que solicitó al MIDIS información sobre el procedimiento de registro, distribución y fiscalización en la entrega de alimentos y demandó un presupuesto para atender a las ollas comunes durante el 2021.

Y el 6 de noviembre, la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República dirigió un pedido de informes a la ministra

de Desarrollo e Inclusión Social, mediante el Oficio N.º 0552-CISPD-2020-2021-CR, en el que expresa su preocupación por la brecha que existe entre el número de beneficiarios que atenderá Qali Warma y el número de beneficiarios de ollas comunes registrado por la Mesa de Trabajo de Seguridad Alimentaria. La respuesta del MIDIS enviada al Congreso de la República el 26 de noviembre, no informa cuáles fueron los distritos en los que se distribuyeron los alimentos, no responde cuáles son los nombres de las autoridades responsables de realizar la entrega de alimentos a las comunidades, no responde si ha verificado la información aportada por las municipalidades y no menciona haber realizado ninguna actividad de fiscalización a las municipalidades para garantizar que la entrega de los alimentos se haya realizado en forma adecuada.

Este tipo de respuesta profundiza la brecha que existe entre la población que sufre un problema y las autoridades que deben solucionarlo porque, si bien deja en claro que el sector ha actuado dentro del marco legal, transmite una enorme falta de sensibilidad sobre el problema de fondo: el hambre que padecen decenas de miles de peruanas y peruanos que no han recibido los alimentos prometidos y que no saben si los recibirán en un futuro próximo.

El 11 de diciembre, el Congreso de la República aprobó por unanimidad un Proyecto de Ley que modifica la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley N.º 29792, Ley de Organización y Funciones del MIDIS. El proyecto aprobado “declara de interés nacional y preferente atención la asignación de recursos públicos para optimizar la labor y atención alimentaria que brindan los comedores populares, así como las ollas comunes y otras iniciativas ciudadanas de apoyo o atención alimentaria temporal que se generen en el marco de la presente ley, reconociendo su aporte como principales organizaciones de base y de emprendimiento ante la crisis social y económica generada por el COVID-19 en el país”. Esperamos que el proyecto sea promulgado en breve y su proceso de implementación acompañe la necesidad y la emergencia alimentaria que viven decenas de miles de peruanas y peruanos.

Por último, en enero de 2021, el MIDIS aprobó la Resolución Ministerial N.º 013-2021-MIDIS, que creó la Intervención Temporal Hambre Cero, anunciada por el presidente Francisco Sagasti en su discurso de asunción de mando, para ser ejecutada durante el 2021. La iniciativa incluye 3 componentes que incluyen el apoyo alimentario orientado a la compra y entrega de alimentos. Para lo cual, el MIDIS, en articulación con los municipios y gobiernos regionales, realizará transferencias monetarias, distribuirá canastas y kits de

alimentos, y tarjetas de alimentos (cupones), focalizando a los usuarios definidos como “las personas que reciben los bienes o servicios objeto de la intervención pública focalizada”. Las ollas comunes no se mencionan en la resolución y, a juzgar por el diseño de la intervención, no se las considera como parte de Hambre Cero.

En conclusión, la estrategia de entrega de alimentos y los desaciertos en las acciones seguidas con los mercados de abasto terminaron profundizando la inseguridad alimentaria de la población más pobre y vulnerable. La combinación de falta de mecanismos de focalización, lentitud en la reactivación de los comedores populares y discrecionalidad promovida por el MIDIS en la identificación y entrega de alimentos a las ollas comunes está condenando a decenas de miles de peruanas y peruanos a dormir todas las noches con hambre. La falta de recursos asignados específicamente para las ollas comunes en el presupuesto del año 2021 nos obliga a demandar que el Gobierno asuma una mayor responsabilidad asignando un presupuesto digno para las ollas comunes, así como un refuerzo presupuestal para los comedores populares.



# LA POLÍTICA PÚBLICA QUE ORIENTA AL PROGRAMA DE COMPLEMENTACIÓN ALIMENTARIA

Con el paso del tiempo, la situación alimentaria de la población más pobre y vulnerable de Lima Metropolitana pasó a ser una preocupación de las autoridades que ensayaron diversas estrategias para dar respuesta a las necesidades de la población. El PCA que hoy tenemos es heredero de una tradición caritativa basada en la donación de alimentos que comenzó en la década de 1940 y que, arropada con un discurso de legitimidad tecnocrática, se mantiene hasta el día de hoy. Conocer la génesis de los programas alimentarios nos permite comprender por qué la complementación alimentaria no es una buena respuesta para la emergencia alimentaria.

## LA CARIDAD COMO POLÍTICA PÚBLICA

Durante el gobierno del general Manuel Odría, con el liderazgo de la primera dama, el Gobierno organizó las primeras acciones de distribución de alimentos a mujeres de los distritos populares de Lima apoyadas en el trabajo caritativo de un nutrido grupo de damas de la sociedad limeña. Estas acciones consolidaron en la práctica un modelo asistencialista y caritativo de inspiración religiosa basado en la donación de alimentos como solución a la pobreza. El término caridad es polisémico, el diccionario de la Real Academia Española cita ocho definiciones de caridad que incluyen la actitud solidaria con el sufrimiento ajeno, la limosna que se da o el auxilio que se presta a los necesitados y, en el cristianismo, una virtud opuesta a la envidia que consiste en amar a Dios sobre todas las cosas y al prójimo como a uno mismo. Como sostienen Blondet y Montero al referirse a los programas alimentarios implementados luego del gobierno de Odría, “en los siguientes periodos, los programas caritativos para las mujeres pobres aumentaron y se diversificaron. Se hizo costumbre que los sucesivos gobiernos, a través de la oficina de la primera dama, canalizaran el reparto de alimentos y regalos en los barrios populares” (Blondet

y Montero, 1995, p. 54). Lo curioso es que, con el paso de los años, la impronta caritativa de raigambre cristiana que inspiró las acciones iniciales realizadas entre 1948 y 1956 por las damas de la sociedad limeña aún pueden verse reflejadas en la práctica que orienta las políticas de complementación alimentarias que implementa el Estado.

## LA DONACIÓN DE ALIMENTOS COMO POLÍTICA PÚBLICA

La política de complementación alimentaria tiene otro antecedente en la política pública de donación de alimentos implementada por los Estados Unidos luego de la Segunda Guerra Mundial, denominada Programa de Alimentos para la Paz o Ley Pública N.º 480. En sus comienzos, las donaciones de alimentos provenientes del Gobierno de los Estados Unidos eran distribuidas a la Europa de postguerra, a los gobiernos de varios países del mundo y al PMA a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Con el paso de los años y a medida que Europa superaba las consecuencias de la guerra, la política norteamericana de donación de alimentos se centró en los países menos desarrollados, siendo el Perú uno de los primeros en recibir alimentos de parte de USAID, el PMA, la Comunidad Económica Europea y distintos gobiernos. Entre los años 1985 y 1990, más del 60 % de los alimentos donados fueron norteamericanos y durante la década de 1990, el porcentaje se incrementó hasta llegar al 80 % (Blondet & Montero, 1995). Para distribuir los alimentos, USAID trabajó con agencias privadas de corte filantrópico y confesional como CARE, CARITAS, SEPAS, ADRA y PRISMA, reforzando el carácter asistencialista y vertical de la ayuda alimentaria, sin ningún tipo de participación de las comunidades que recibían la ayuda. Los primeros programas

alimentarios promovidos por USAID llegaban con proyectos alimentarios materno-infantil, pero desde la década de 1990 comenzaron a apoyar crecientemente a los comedores populares. Este apoyo solo disminuyó cuando el Gobierno comenzó a implementar sus programas alimentarios que, sin embargo, no parecen haber cambiado ni el enfoque ni la impronta matricial que les dio origen. Con el COVID-19, CARITAS Perú recibió de INDECI donaciones de alimentos para ser distribuidos a la población más pobre y vulnerable.

## LOS PROGRAMAS ALIMENTARIOS COMO POLÍTICA PÚBLICA

El paso de la donación de alimentos con fondos de la cooperación a la creación de programas alimentarios no fue difícil. La implementación de programas alimentarios, tal y como los conocemos hoy, tuvo en Alfonso Barrantes, ex alcalde de Lima, su Vaso de Leche un primer hito.

“El primero de abril desayunarán todos los niños y, para decirlo con los versos de Vallejo, lo harán con pedacitos de pan salidos del horno de nuestros corazones”, dijo Barrantes recién instalado en el sillón municipal. En la primera semana de funcionamiento del Vaso de Leche, se repartieron 50 mil raciones, en diciembre de 1984 se llegó a las 600 mil raciones, y en marzo de 1985 al 1 millón (*El Comercio*, 2014). El movimiento social y político liderado por Barrantes logró que en enero de 1985, el Congreso de la República aprobara la Ley N.º 24059, que creó el Programa del Vaso de Leche para todos los municipios provinciales del país.

En 2001, bajo el gobierno de Valentín Paniagua, se aprobó la Ley N.º 27470, que estableció normas complementarias para la ejecución del Vaso de Leche como la preocupación por la adquisición de “aquellos alimentos de mayor valor nutricional adecuadamente balanceado y que tengan el menor costo”. La normativa encomendó al Ministerio de Salud, específicamente el Instituto Nacional de Salud (INS), la determinación del valor nutricional mínimo (art. 4). Y dejó en manos de las municipalidades la definición del tipo de alimentos que se distribuirían garantizando, en forma obligatoria, el abastecimiento en los siete días de la semana. Finalmente, se reconocieron los peligros de la partidización del programa, porque pondría en riesgo su capacidad de respuesta para superar la inseguridad alimentaria (art. 10). Vale la pena recordar que, con el paso del tiempo, el Vaso de Leche pasó por distintos momentos. Recordemos que, en 2008, la Contraloría General de la República efectuó visitas inopinadas a los Comités de Vaso de Leche de 15 regiones del país y comprobó deficiencias en el empadronamiento,

irregularidades en la entrega de los alimentos y falta de acción de los municipios (*El Comercio*, 2014).

Surgidos de la lucha popular de las mujeres de los Asentamientos Humanos de Lima Metropolitana para enfrentar el hambre generado como consecuencia de las políticas económicas neoliberales implementadas por Alberto Fujimori, los comedores populares se consolidaron como una política pública en la década de 1990. La Ley N.º 25307, promulgada por Fujimori en diciembre de 1991, marcó otro hito en la implementación de los programas alimentarios. Esta ley declaró de interés prioritario a nivel nacional la labor que realizan los clubes de madres, comités del Vaso de Leche, comedores populares autogestionarios, cocinas familiares, centros familiares, centros materno-infantil y demás organizaciones sociales de base, en lo referido al servicio de apoyo alimentario. A inicios de los años 1990, el enfoque de la política pública se centraba en la idea de apoyo alimentario asumiendo que la población más pobre y vulnerable no podía satisfacer por sí sola todos sus requerimientos alimentarios. El art. 7 establece que el “suministro de alimentos lo hace el Estado a título de donación y cubre no menos del 65 % de la ración diaria per cápita ofrecida por dichas organizaciones a sus beneficiarios”.

No debe sorprendernos que el reconocimiento de los comedores populares llegase del mismo Gobierno que los generó como resultado del shock económico más grande de la historia contemporánea del Perú. Defensor de un modelo económico neoliberal de cuneo “ordoliberal”, el gobierno de Fujimori necesitaba generar las condiciones para la implementación del libre mercado. Y, en ese contexto, la implementación de políticas sociales compensatorias fue la única respuesta posible.

El Reglamento de la Ley se aprobó 11 años después, con el Decreto Supremo N.º 041-2002-PCM, que en su art. 2 define como Organizaciones Sociales de Base (OSB) a los comedores populares autogestionarios, los clubes de madres, los comités de Vaso de Leche, así como a “todas aquellas organizaciones cuya finalidad consista en el desarrollo de actividades de apoyo alimentario a la población de menores recursos”.

Un hito importante en la institucionalización de los programas alimentarios fue la creación, en 1992, del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), que comenzó a atender a los diversos programas alimentarios, desde la alimentación escolar hasta la respuesta alimentaria frente a emergencias. En julio de 2012, el PRONAA fue adscrito al MIDIS y luego cerrado. En un artículo publicado por Jorge



Arrunátegui, viceministro del MIDIS de la época, se defiende la medida argumentando que la corrupción en el sistema de compras públicas, la falta de focalización y la baja aceptación de sus productos justificaban el cambio de la política alimentaria (Arrunátegui, 2020). La perspectiva histórica que nos da el paso de los años, nos hace ver que su cierre no cambió nada de lo que se buscaba mejorar y, por el contrario, se perdió la posibilidad de centralizar en una única institución las diversas acciones alimentarias que hoy continúan siendo tan poco efectivas como entonces y, además, se encuentran dispersas y desarticuladas.

## EL PROGRAMA DE COMPLEMENTACIÓN ALIMENTARIA (PCA)

Los programas alimentarios del Gobierno se transformaron una vez más en el 2002, cuando el entonces presidente Alejandro Toledo aprobó la Ley N.º 27767, que creó el Programa Nacional Complementario de Asistencia Alimentaria. Entre los años 2003 y 2007, se inició el proceso de transferencia de los distintos programas alimentarios a los gobiernos municipales como parte de la política de descentralización, salvo en Lima Metropolitana que comenzó el proceso de transferencia en el 2009.

Tanto la Ley N.º 27767 como su Reglamento, aprobado mediante el Decreto Supremo N.º 002-2004-MIMDES, tienen como único objetivo determinar los procedimientos para la adquisición de los alimentos que serán distribuidos, pero no brindan el marco político para la restitución del derecho humano a la alimentación. El reglamento define a los programas alimentarios como “los programas de apoyo y seguridad alimentaria que comprenden objetivos alimentarios y nutricionales a excepción del Vaso de Leche” (art. 2, num. 18). Sin embargo, ningún artículo hace referencia a la calidad nutricional de los alimentos que se distribuirán, aunque sí menciona a los grupos de alimentos que produce la industria alimentaria nacional cuyas empresas participarán como proveedoras del Gobierno.

En el sitio web del MIDIS, el PCA se define a sí mismo como “un programa descentralizado que busca complementar la alimentación de sus usuarios –grupos vulnerables, niñas, niños, adolescentes, jóvenes, adultos, adultos mayores, personas afectadas por tuberculosis, personas con discapacidad, en situación de riesgo moral y abandono y víctimas de violencia moral y/o física incluidos en el padrón de usuarios del centro de atención que provee la ración alimentaria– a través de los Centros de Atención agrupados en sus diversas modalidades (Comedores, Adultos en riesgo, Hogares–

albergues, PANTBC y Trabajo comunal). El Programa es ejecutado por los gobiernos locales provinciales, al interior del país, y distritales en Lima Metropolitana, sobre los que el MIDIS ejerce rectoría a través de un Convenio de Gestión que establece las obligaciones y compromisos para la ejecución del Programa y que es requisito para la transferencia de recursos financieros a cada municipalidad”.

La Resolución Ministerial N.º 167-2016-MIDIS reglamenta las modalidades que asumirá el programa, definiéndolo en su art. 4 como el “programa que brinda apoyo alimentario a sus usuarios a través de los Centros de Atención agrupados en sus diversas modalidades”. Estableciendo en su art. 7, como las modalidades de apoyo para la asistencia alimentaria, el subsidio económico y el equipamiento.

Otra norma clave para comprender cómo funciona el PCA es el Decreto Supremo N.º 006-2016-MIDIS, que establece las funciones del Gobierno nacional, los gobiernos locales y las organizaciones que participan en el PCA. Además de darle al MIDIS la responsabilidad de formular las políticas, normas generales y técnicas de alcance nacional para la ejecución, supervisión, seguimiento, monitoreo y evaluación del PCA, le permite crear o modificar las modalidades del PCA, monitorear y evaluar el cumplimiento de los gobiernos locales de la normativa y políticas y adoptar medidas en caso de detectar irregularidades en la gestión del PCA por parte de los gobiernos locales.

Claro, siempre es posible argumentar que las ollas comunes no son modalidades o “centros de atención” del PCA, sin embargo, el Decreto Legislativo N.º 1472, que habilitó la entrega de alimentos a ollas comunes, reconoce las responsabilidades del MIDIS en la gestión de los recursos. Nada le impediría al MIDIS crear una nueva modalidad de programa de carácter temporal que dé cobertura a las ollas comunes, como forma de garantizar ayuda alimentaria durante la emergencia sanitaria.

Las ollas comunes bien podrían ser consideradas como OSB de carácter transitorio o temporal, ya que su principal motivación es, precisamente, brindar alimentos para enfrentar la emergencia. Este es un tema de debate, ya que el carácter espontáneo de las ollas no permite saber cuántas se consolidarán como comedores populares con el paso del tiempo o cuántas asumirán otras formas organizativas. De todos modos, es posible crear un registro de ollas comunes que las reconozca como actores sociales respetando su diversidad organizativa, su carácter autoorganizado como respuesta solidaria a la emergencia alimentaria

y su temporalidad. En especial si consideramos las dificultades que enfrentan la mayor parte de ellas para ser registradas y recibir ayuda a través de Qali Warma.

## LA DESCENTRALIZACIÓN Y LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES Y DE COMPLEMENTACIÓN ALIMENTARIA

Los avances y retrocesos en el proceso de descentralización han llegado a un punto en el que es imprescindible revisar tanto las bases como la práctica desarrollada por el Gobierno nacional, los municipios y los gobiernos regionales en los últimos 18 años. Aprobada en el 2002, la Ley N.º 27783, conocida como Ley Bases de la Descentralización, supuso un enorme paso en la forma en la que el Estado concibe e implementa la gestión pública. Pero también representó (y aun representa) un enorme desafío de gestión. Los ríos de tinta dedicados a reflexionar sobre el proceso de descentralización son enormes, con defensores y críticos ubicados en todo el espectro político-ideológico.

Lo cierto es que, más allá de la posición que cada uno tenga, la descentralización significó un avance determinante en el fortalecimiento de los municipios, la creación de un nuevo nivel de gobierno, el regional, con base a los departamentos y la transferencia de competencias y recursos como forma de lograr una mejor gestión pública.

Los supuestos que sustentaron la descentralización son sencillos y se mantienen totalmente vigentes: por encontrarse más cerca de los territorios, las personas y sus problemas, los municipios y las regiones son los espacios más adecuados para gestionar las soluciones que demanda la población. Sin embargo, a casi 20 años de iniciado el proceso de descentralización, los supuestos que orientaron la descentralización deben revisarse críticamente. No en sus aspectos conceptuales, sino en la posibilidad real que tiene el país para implementarlos.

En el 2018, la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (Vélez, 2018) publicó un informe temático en el que se menciona que “en los últimos años 57 gobernadores regionales y más de 2000 alcaldes fueron vacados, procesados, sentenciados o se han fugado por abiertos actos de corrupción” (Díaz, 2019). El informe muestra con crudeza lo que todas y todos sabemos, que la descentralización se transformó en un botín para las arbitrariedades y la corrupción en lugar de ser un espacio de mejora de la gestión pública.

Lo cierto es que los municipios no han sabido responder adecuadamente ni a sus responsabilidades cotidianas ni a los grandes desafíos que han debido asumir. En el 2017, con el proceso de reconstrucción con cambios luego de las consecuencias del fenómeno de El Niño costero ocurrió algo similar a lo que sucede hoy con el COVID-19.

La repuesta gubernamental fue tardía, la ejecución municipal muy baja, no siempre de buena calidad y con muchas denuncias hacia las autoridades como puede verse en el sitio web de la Contraloría General de la República. USAID implementó un observatorio del proceso de reconstrucción con cambios y emitió un informe de percepción, en el que concluye que el 63 % de los damnificados considera que 2 años después del fenómeno de El Niño su situación no ha mejorado, y un 20 % considera que ha empeorado. El 77 % afirma que no tuvo ninguna información sobre el proceso de reconstrucción, el 72 % se considera insatisfecho con las obras realizadas y el 81 % dice tienen ninguna o poca confianza en sus autoridades (USAID, 2018).

Una encuesta realizada por la MCLCP, en la que se identificó a la nutrición como la quinta prioridad para las familias y la protección social como la séptima, recomendó mejorar los sistemas de registro utilizados por los gobiernos regionales y municipales, e instó a “reconocer, valorar y fortalecer las diversas formas de organización de la población y sociedad civil para que apoyen, se involucren y participen activamente en las medidas implementadas por el Gobierno Nacional, Regional y Local” (MCLCP, 2017). Dos recomendaciones igual de vigentes para la ayuda alimentaria frente al COVID-19. Sumémosle a esto lo que hemos mencionado con relación a la entrega de canastas y la reactivación de los comedores populares durante el COVID-19 y el panorama se vuelve más preocupante.

Con esto no quiero decir que debamos volver a la situación previa al 2002, pero sí que es necesario pensar muy bien cuáles son las capacidades reales que tienen tanto el Gobierno nacional como los gobiernos regionales y las municipales para implementar las acciones que ahora tiene bajo su responsabilidad. La respuesta brindada por el MIDIS a un pedido de informes realizado por la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso muestra el potencial de diluir responsabilidades políticas que tiene la forma como se concibe actualmente a la descentralización.

El registro de las ollas comunes es uno de los aspectos más polémicos. Si bien las municipalidades tienen la facultad de realizar registros, es necesario contar con

orientaciones claras y mecanismos rigurosos de control que garanticen que no se excluya a nadie. Las quejas recibidas por la Defensoría del Pueblo muestran que la mayor parte de las municipalidades distritales han manejado sus registros en forma arbitraria y discrecional, no han empadronado a todas las ollas que existen y no han sido transparentes en la comunicación de los plazos ni de los procedimientos que utilizaron para realizar los registros. La distribución es otro aspecto clave sobre el que se han multiplicado las denuncias desde las ollas comunes, que no han recibido ninguna ayuda o solo algunos alimentos sin mediar ninguna explicación por parte de las autoridades municipales.

Fortalecer a las municipalidades y a la descentralización es una tarea de largo plazo, gestionar la entrega de alimentos a las ollas comunes para enfrentar la emergencia alimentaria expone los problemas que se deben abordar para evitar que buenas iniciativas fracasen en la impregnación.

## LOS LÍMITES DE LA FOCALIZACIÓN PARA LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS PARA ENFRENTAR LA EMERGENCIA ALIMENTARIA

Un debate recurrente a lo largo del texto refiere a la forma cómo el Gobierno asigna sus recursos. La lectura de los “Considerandos” de varios de los decretos de urgencia y decretos supremos aprobados durante la pandemia, que destinan recursos económicos a la población más pobre y vulnerable, nos muestra una sucesión de enmiendas y ajustes debido a errores en los cálculos, problemas en la focalización y la necesidad de ampliar la población o los fondos.

La focalización de las políticas públicas fue promovida desde hace varias décadas por los organismos multilaterales –como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo–, como un instrumento de política pública que permite aumentar el control y la eficiencia en la asignación de los recursos destinados a los programas sociales.

El SISFOH fue creado en el 2004 como parte de la Política Nacional de Focalización en el ámbito de la presidencia del Consejo de Ministros. Un año más tarde fue transferido a la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). En el 2011 regresó a la PCM para terminar en el 2012 en el MIDIS. Su recorrido permite ver cómo la focalización se consolidó dentro del imaginario de los sucesivos gobiernos como una herramienta para

mejorar la ejecución del gasto que el Gobierno destina a los programas sociales.

El SISFOH es un registro de personas. Para ser incluido, cada ciudadano debe solicitar en la Unidad Local de Focalización de su municipio ser registrado, llenando una solicitud de información socioeconómica y presentando copia simple de su DNI y de los recibos de servicios públicos que atestigüen su ubigeo. Por ser un empadronamiento a demanda, los municipios los realiza en forma permanente.

El SISFOH es utilizado por nueve programas sociales que benefician a personas que viven en hogares en situación de pobreza: Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres (JUNTOS), Beca 18 del PRONABEC, el Seguro Integral de Salud (SIS), Trabaja Perú, Fondo de Inclusión Social Energético (FISE), Pensión por Discapacidad Severa y Bono de Protección de Viviendas Vulnerables a los Riesgos Sísmicos, del Fondo MI VIVIENDA. Sin embargo, y como ya vimos, su eficacia ha sido cuestionada con la entrega de los bonos por el COVID-19.

Los vasos de leche y comedores populares no utilizan el SISFOH, sino que cuentan con registros propios que gestionan las municipalidades: el Registro de Beneficiarios del Programa del Vaso de Leche (RUBPVL) y el Registro de Beneficiarios de los Comedores Populares (RUBEN). Las municipalidades deben enviar los registros al MIDIS en julio y enero y es posible acceder en línea a una base que indica si realizaron o no el reporte, aunque no es posible conocer el contenido de los reportes.

La narrativa dominante se ha esforzado en mostrar que los programas de complementación alimentaria son ineficientes e ineficaces al beneficiar a quienes no lo necesitan dejando sin atender a los que más lo necesitan. Esta narrativa se apoya en diversos argumentos que, como siempre, suele tener una parte de verdad y otra de mito casi “aporofóbico”.

Sin embargo, no es la primera vez que la focalización muestra sus limitaciones para asignar recursos. Pongamos un ejemplo que siempre me ha parecido muy elocuente. Desde su creación en el 2005, el programa JUNTOS (un programa de transferencia de renta condicionada a mujeres con hijos en situación de extrema pobreza) no podía intervenir en la mayor parte de la Amazonía debido a la imposibilidad de aplicar su método de cálculo de hogares abonados (un término poco feliz utilizado por JUNTOS). Sin embargo, en 2015, el Decreto Supremo N.º 003-2015-MIDIS solucionó políticamente el problema, ya que, sin haber avanzado en el método de cálculo, autorizó al programa

a intervenir en todos los distritos, aun aquellos con menos de un 40 % de pobreza (un criterio técnico de exclusión) asumiendo que todos son igualmente pobres y, por lo tanto, merecedores del subsidio. Lo curioso –y que muestra con crueldad cuánto puede pesar un criterio técnico frente a una realidad que rompe los ojos– es que la misma decisión podría haberse tomado diez años antes.

La ilusión de caminar a paso firme hacia la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) –un organismo internacional de carácter intergubernamental que incluye a las 37 economías más desarrolladas del mundo– llevó al Gobierno a creer que realmente vivíamos en un país que tenía cada vez mayores ingresos y, como consecuencia, menos pobreza. Esto llevó a desatender política y presupuestariamente a los programas de complementación alimentaria, entre otros motivos, debido el enorme esfuerzo que demanda su implementación frente al poco rédito electoral (y me refiero a implementar el programa, no entregar alimentos como una acción de tipo populista). Como consecuencia, nos enfrentamos a un paulatino abandono y a cierta desidia en la ejecución de los programas sociales alimentarios que implementan los municipios, que se traduce en un presupuesto insuficiente y en una ejecución del gasto deficiente.

Durante muchos años, la baja ejecución del gasto municipal no tuvo ningún tipo de sanción efectiva y el presupuesto central fue cada vez más reducido obligando a los comedores populares a tener que generar cada vez más recursos propios. Por si esto fuera poco, se limitó la posibilidad de incorporar nuevos comedores a los Registros Únicos de Organizaciones Sociales (RUOS). Estas barreras no escritas marcaron la práctica de los gobiernos y la dinámica del programa de complementación alimentaria en las últimas décadas.

En sintonía con esta visión, en junio de 2018, se aprobó la Ley N.º 30790, que declaró a los comedores populares como unidades de emprendimiento para la producción, un eufemismo inspirado en la idea inicialmente formulada por el economista neoliberal Hernando de Soto en *El otro sendero*, que considera a la informalidad como una virtud del mercado porque permite acumular más riqueza que la formalidad, maximizando el derecho a la propiedad y contribuyendo a flexibilizar aún más el mercado laboral. En una reciente entrevista, De Soto manifestó lo siguiente: “planteo que la economía informal nos permitirá crear más capital basada en los títulos que poseen que todo el dinero que los gobiernos de los países en vías de desarrollo puedan obtener a través del endeudamiento” (Café Viena, 2020).

Para identificar a las ollas comunes, el MIDIS no utilizó ninguno de sus registros, sino que envió a las municipalidades una ficha anexa al Decreto Legislativo N.º 1472 que, además de los datos de ubicación del distrito, incluye el número de beneficiarios (personas), los días de atención e información del punto de entrega de los alimentos. Como puede verse, la información solicitada resulta insuficiente para asignar los alimentos con un mínimo control de parte del MIDIS. Tanto el empadronamiento municipal como la entrega de alimentos ha generado denuncias de parte de muchas ollas comunes que han tenido eco en la Defensoría del Pueblo que ha recibido y procesado sus quejas.

# LA AYUDA HUMANITARIA PARA LA EMERGENCIA ALIMENTARIA COMO PARTE DE UNA ESTRATEGIA PARA HAMBRE CERO

Para comprender el enfoque de ayuda humanitaria que debería orientar la respuesta a la emergencia alimentaria, es necesario precisar tres aspectos. Primero, debemos comprender por qué es importante asumir un enfoque de derechos centrado en el derecho humano a la alimentación. Segundo, es necesario identificar las diferencias que existen entre la seguridad y la soberanía alimentaria como dos enfoques complementarios pero irreductibles entre sí. Y tercero, debemos comprender el enfoque de ayuda alimentaria como una forma diferente a la política pública de la complementación alimentaria (Santandreu, 2020).

## EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA CON SOBERANÍA

A nivel internacional se entiende que “el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla” (Comité DESC, 1999).

El derecho a la alimentación se expresó, inicialmente, en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948). Posteriormente, fue retomado en los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1966) y en la Observación General 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC, 1999). Más recientemente, fue aceptado por la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 promovida por FAO. El Hambre Cero se ha incluido como uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (FAO, 2015) y los trabajos del relator especial de las Naciones Unidas

sobre el derecho a la alimentación lo colocan como un derecho fundamental de las personas y las comunidades (De Schutter, 2014; FAO y OPS, 2017; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2010). A instancias de la FAO, la seguridad alimentaria se ha incorporado a los marcos normativos de la mayor parte de los países latinoamericanos y del mundo.

Paralelamente, la definición de seguridad alimentaria ha evolucionado a lo largo del tiempo desde que la Cumbre Mundial sobre la Alimentación realizada en 1974 la definió centrándose en el suministro como una forma de asegurar la disponibilidad y la estabilidad nacional e internacional de los precios de los alimentos básicos. Con el paso del tiempo, el enfoque cambió levemente y en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación realizada en 1996 se adoptó la definición que se utiliza en la actualidad, que da más fuerza al carácter multidimensional de la seguridad alimentaria, aunque sigue privilegiando una respuesta individual, centrada en las personas y no en las sociedades.

Al finalizar la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, las ONG y organizaciones de la sociedad civil (OSC) que estaban presentes adoptaron la declaración *Beneficios para Unos o Alimentos para Todos* en la que alertaron sobre la necesidad de considerar “un enfoque basado en derechos para el hambre y los problemas de desnutrición” (Gordillo & Méndez, 2013). Posteriormente, la Declaración de Nyéléni aprobada por el Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria realizado en Malí en 2007, promovió el derecho a la alimentación como uno de los derechos humanos fundamentales (Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria, 2007). Organizaciones como la Vía Campesina han liderado la lucha para incorporar la soberanía alimentaria a los marcos legales nacionales alertando sobre la necesidad de contar con políticas y presupuestos específicos.



Varios países de América Latina y el Caribe, como Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Uruguay y Venezuela reconocen el derecho humano a la alimentación y promueven la soberanía y seguridad alimentaria en sus constituciones (Gordillo & Méndez, 2013). Y diversas ciudades (entre las que se encuentra Lima), reunidas en el Pacto de Política Alimentaria de Milán, firmaron en el 2015 un tratado voluntario que las compromete a trabajar por el desarrollo de sistemas alimentarios sostenibles, inclusivos, resilientes, seguros y diversificados, que aseguren comida sana y accesible a todas las personas, en un marco de acción basado en los derechos, con el fin de reducir los desperdicios de alimentos y preservar la biodiversidad y, al mismo tiempo, mitigar y adaptarse a los efectos del cambio climático (Pacto de Política Alimentaria de Milán, 2015).

Desde el punto de vista político, el derecho humano a la alimentación supone que:

1. El alimento debe estar disponible, ser accesible y adecuado para todas las personas en todo momento.
2. Defender el derecho a la alimentación no es lo mismo que el derecho a ser alimentado.
3. La falta del derecho a la alimentación no es el resultado de la falta de alimentos en el mundo sino de un sistema alimentario injusto.
4. El derecho a la alimentación es diferente a la seguridad y soberanía alimentaria, aunque se complementan teórica y prácticamente.
5. El derecho a la alimentación adecuada no es lo mismo que el derecho a la alimentación segura.

En el Perú, la Constitución Política de 1993 no reconoce el derecho humano a la alimentación, que estaba incorporado en la Constitución de 1979. Recordemos que en 1997, el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas alertó en su Observación Final CDESC N.º 13 que la Constitución de 1993 había eliminado varios derechos, entre los que se incluían el derecho a la alimentación (ABISA, 2014).

El derecho a la alimentación se menciona en los considerandos del Decreto Supremo N.º 102-2012-PCM, que declara de interés nacional y de necesidad pública la seguridad alimentaria y nutricional de la población. Dicho decreto también crea la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional adscripta al Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI)<sup>3</sup>. Recordemos que el país cuenta con una

Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2013-2021, aún vigente, aprobada mediante el Decreto Supremo N.º 021-2013-MINAGRI.

En 2013, el Congreso de la República aprobó en primera votación la Ley de Seguridad Alimentaria que reconocía, en su art. 4 el derecho humano a la alimentación. Luego de ser exonerado de la segunda votación, la congresista fujimorista Martha Chávez interpuso un pedido de reconsideración, que llevó a que el proyecto de ley nunca fuese aprobado. Desde esa fecha se han presentado varios proyectos de ley que no han prosperado, por lo que el país tampoco cuenta con una ley de seguridad alimentaria ni de soberanía alimentaria. Vale la pena recordar que, en 2017, la bancada fujimorista se opuso a la aprobación de la Ley de Alimentación Saludable y que en el 2019 el ex Procurador Anticorrupción denunció que la industria alimentaria financió a la bancada fujimorista para que no aprobase o dilatase la aprobación de diversas leyes, incluida la de alimentación saludable. Los sobornos fueron reconocidos ante el Equipo Especial Lava Jato por el presidente del Grupo Romero, dueño, entre otras, de algunas de las más importantes empresas de la industria alimentaria nacional (Política La República, 2020).

Garantizar la seguridad alimentaria es un paso previo para lograr la soberanía que implica pasar de la esfera individual que supone la disponibilidad, el acceso, el aprovechamiento biológico y la disponibilidad a lo largo del tiempo, a la esfera social que busca garantizar que las personas puedan definir no solo el tipo de alimento que prefieren consumir, sino también el modelo de producción asociado al modelo de desarrollo que están dispuestos a apoyar.

## LAS DESIGUALDADES URBANAS Y EL DERECHO A LA CIUDAD

Desde los textos iniciales de Henri Lefebvre (Lefebvre, 1978, 1996) y David Harvey (Harvey, 2013), pasando por los esfuerzos de más de 30 años de la Coalición Internacional por el Hábitat (HIC) hasta las acciones desarrolladas por los movimientos sociales –como el Movimiento Nacional de Lucha por la Moradía en Brasil o la Alianza Nacional por el Derecho a la Ciudad en los Estados Unidos–, el derecho a las ciudades se ha abierto paso en los debates sobre el presente y el futuro urbano. Para Lefebvre, “el derecho a la ciudad es como un grito y una demanda [...] que solo puede ser formulado como un derecho a la vida urbana transformada y renovada” (Lefebvre 1996, p. 158). Mientras que para Harvey es necesario subir la apuesta promoviendo una verdadera

<sup>3</sup> El referido ministerio ahora se denomina Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI).

revolución urbana anclada en las luchas de los nuevos movimientos sociales por el hábitat.

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad promovida por HIC y debatida en el Foro Urbano Mundial de Barcelona en 2004 (Foro Urbano Mundial, 2005), parte por reconocer el derecho de todas las personas a la ciudad, indicando en su artículo 1 que “El Derecho a la Ciudad es definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado” (Foro Urbano Mundial, 2005). Más recientemente, la Nueva Agenda Urbana aprobada en Hábitat III, realizado en Quito en 2016, retoma la idea de ciudad para todos incorporando, por primera vez, a la alimentación como parte del debate global sobre el futuro de las ciudades (Naciones Unidas 2017).

En Perú, la Constitución Política de 1993 no incorpora el derecho a la ciudad. Todas y todos sabemos que Lima es una ciudad de contrastes que se expresan en una enorme desigualdad urbana que margina a las poblaciones más pobres y vulnerables a ocupar las áreas marginales y sin servicios de la periferia urbana.

Desde 1876 a la fecha, la población de Lima pasó de 111 mil a más de 10 millones de habitantes, con un crecimiento más acelerado desde la década de 1960. Un artículo publicado por DESCO, citando un texto de Cole publicado en 1956 muestra que, con el paso de los años, la situación de marginación lejos de haber cambiado, se ha profundizado (Marcés, Miyashiro, & Wiese, 2016). Afectando no solo a los terrenos agrícolas que fueron sistemáticamente vendidos por sus propietarios para construir barriadas de baja densidad poblacional, sino también a las zonas eriazas, las quebradas y laderas que fueron ocupadas por los traficantes de tierras que sustituyeron a las organizaciones sociales de los años 1970. Entre los años 2004 a 2012, se consolidó la especulación inmobiliaria que marcó el llamado *boom de la construcción* y que llevó a un aumento desproporcionado en el costo del suelo urbano expulsando a más personas a la periferia (Marcés et al., 2016).

Pero no solo debería preocuparnos la segregación espacial de la pobreza. La calidad del espacio público también se muestra impactada por la forma en la que se ha desarrollado la mega ciudad. Un trabajo de Pablo Vega-Centeno alerta sobre las consecuencias que tiene

la naturalización de esta situación en las y los limeños que ya no reclaman por espacios públicos de calidad. El artículo nos recuerda la importancia de considerar el “espacio concebido o de la producción de la ciudad, el practicado o de los usos cotidianos y el vivido o de las representaciones” (Vega-Centeno, 2017), algo que en Lima no parece haber calado hondo entre los tomadores de decisión.

La “caminabilidad alimentaria” nos muestra cómo es nuestro “vecindario alimentario” y nos indica qué posibilidades tenemos para acceder a alimentos baratos en un radio no mayor a 10 cuadras de nuestra casa (Huaita & Santandreu, 2020; Santandreu & Huamán, 2020). Mientras que los distritos centrales tienen una oferta alimentaria variada que garantiza la disponibilidad y accesibilidad alimentaria, los asentamientos humanos en los que se ubican las ollas comunes carecen de una buena alimentación de bajo costo. Esto impacta fuertemente a quienes cocinan en ollas comunes que deben trasladarse grandes distancias para poder acceder a alimentos a bajo precio, aumentando también el riesgo frente al COVID-19. Las desigualdades urbanas también afectan el acceso a alimentos.

Esto es particularmente significativo cuando analizamos la situación urbana en la que surgen las ollas comunes ubicadas en áreas degradadas, marginadas y olvidadas de la ciudad y que utilizan los pocos espacios públicos que existen en los asentamientos humanos para preparar sus alimentos en las ollas. Mientras en el mundo se avanza a reconocer el derecho a la ciudad y se incorpora la alimentación como tema de debate urbano, en el Perú y en Lima continúa consolidándose un modelo de especulación urbana que no busca mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Lima muestra la crueldad del modelo de desarrollo urbano especulativo en el que los parias urbanos, los excluidos son invisibles y, por lo tanto, carentes de todo derecho, a la alimentación y a la ciudad.

## LA AYUDA HUMANITARIA PARA LA EMERGENCIA ALIMENTARIA

El enfoque de ayuda humanitaria se funda en dos convicciones esenciales. Primero, que las personas afectadas por un desastre tienen derecho a vivir con dignidad y, por lo tanto, a recibir asistencia. Y segundo, que se deben tomar todas las medidas posibles para aliviar el sufrimiento humano ocasionado por los desastres (El Proyecto Esfera, 2004).

A nivel internacional el enfoque de ayuda humanitaria frente a emergencias y desastres articula un conjunto de

principios que sirven de referencia para la identificación de los estándares que garantizan las intervenciones. Estos principios orientadores encaminan la ayuda humanitaria y se encuentran contenidos en la Norma Humanitaria Esencial (CHS Alliance, Group URD, & Proyecto Esfera, 2015) e incluyen:

- Humanidad. Se debe aliviar el sufrimiento humano donde quiera que sea necesario.
- Imparcialidad. Las acciones humanitarias deben atender a las personas únicamente en función de sus necesidades, dando prioridad a la atención de los casos más urgentes.
- Independencia. La acción humanitaria debe ser independiente de objetivos políticos, económicos, u otros.
- Neutralidad. Los actores humanitarios deben abstenerse de tomar partido e involucrarse en controversias internas.

Como puede verse, tanto el enfoque de ayuda humanitaria como los principios básicos que la orienta han sido diseñados para intervenir cuando nos enfrentamos a una emergencia o desastre, por lo que podrían orientar la ayuda alimentaria en el marco de la pandemia. A diferencia de la lógica que orienta al PCA, el enfoque de ayuda humanitaria permite intervenir en forma rápida salvaguardando estándares de control y calidad en la intervención.

En nuestro país, la Ley N.º 30787 incorporó la aplicación del enfoque de derechos en favor de las personas afectadas o damnificadas por desastres inaugurando una nueva forma de comprender la afectación que sufren quienes se han visto afectados. En su art. 3, num. 3.1, establece que “el enfoque de derechos implica el reconocimiento de todas las personas afectadas o damnificadas por desastres como titulares de derechos y el deber del Estado de promover, respetar y proteger los derechos humanos de dichas personas, propiciando su restitución en el más breve plazo”. De igual manera, en su art. 4, num. 4.1, define como prioritaria la atención de los derechos a la vida, alimentación, salud, educación, vivienda, acceso a la justicia, seguridad ciudadana, acceso a agua, saneamiento e infraestructura y protección. Agregando que los afectados tienen derecho a una respuesta inmediata por parte del Estado. De esta forma, el marco legal vigente define y establece los derechos prioritarios que deben ser atendidos frente a una situación de emergencia.

Según la FAO, un país se encuentra en situación de emergencia alimentaria cuando en un determinado periodo de tiempo, no puede colmar con sus propios

recursos el déficit de alimentos provocado por un desastre y necesita, por tanto, ayuda alimentaria. Es importante considerar que, si falta dicha asistencia, la población o una parte importante de la misma podría verse gravemente desnutrida y, en casos extremos, expuesta al hambre (Rukandema & Gürkan, 2004).

Si bien es cierto que esta definición no aplica para el país, no es menos cierto que, en este momento, una parte importante de la población no logra cubrir con sus propios recursos la alimentación de sus familias, por lo que el Gobierno debería considerar la declaración de emergencia alimentaria para ciertos grupos vulnerables de la población. El mapa del hambre publicado por FAO en 2019 ubicaba a Perú como un país en el que la subalimentación se encuentra entre el 5 y el 15 %. La situación antes de la pandemia lo ubicaba como un país con impacto moderado, todo indica que este porcentaje se incrementó durante el 2020.

## EL HAMBRE CERO COMO PRIORIDAD POLÍTICA PARA GARANTIZAR LA AYUDA ALIMENTARIA A LAS OLLAS COMUNES

Un *post* publicado en el sitio web de UNICEF se pregunta ¿por qué sigue habiendo hambre en el mundo?, en especial si consideramos la enorme cantidad de recursos y de acciones que se han implementado en las últimas décadas (UNICEF, s. f.). En el 2019, la OMS, citando al último informe de la ONU, alertaba que el hambre en el mundo lleva tres años sin disminuir y la obesidad sigue creciendo, lo que genera consecuencias devastadoras para los 820 millones de personas que continúan padeciendo hambre en el mundo. Según el informe, “más de 2000 millones de personas, la mayoría en países de ingresos bajos y medianos, no tienen acceso regular a alimentos inocuos, nutritivos y suficientes. Pero el acceso irregular es también un desafío para los países de ingresos altos, incluyendo el 8 por ciento de la población de América del Norte y Europa” (OMS, 2019). Y ACNUR, la agencia de la ONU para los refugiados, estimó que, en 2020, unos 42.5 millones de latinoamericanos pasarán hambre (ACNUR, 2020).

El Hambre Cero como pedido político para enfrentar la inseguridad alimentaria y mejorar la soberanía tiene una larga historia. En Latinoamérica, podemos situar las primeras alertas en 1951 cuando Josué de Castro publicó la *Geopolítica del hambre*, pasando luego por la incansable lucha de Betinho de Souza en Brasil hasta su incorporación como el segundo Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS).



A nivel mundial, la iniciativa la tuvo el Gobierno brasileño que, en 2003, lanzó Fome Zero “con el propósito de alcanzar la completa erradicación del hambre y la malnutrición en Brasil abordando sus causas subyacentes, entre las que se destacan la pobreza” (Da Silva, 2020). En Brasil, el Fome Zero articuló 31 programas interrelacionados que funcionaron en forma coordinada e interrelacionada para lograr resultados a corto, mediano y largo plazo. Seis años después, Jaques Diouf, ex director general de la FAO, tomó la iniciativa y pidió “un compromiso internacional para erradicar el hambre de la tierra en el 2025” (Da Silva, 2020).

Como resultado, varios países del mundo se encuentran promoviendo distintas estrategias y acciones concretas que, hasta antes de la pandemia, venían teniendo algunos logros importantes. Sin embargo, el COVID-19 ha mostrado la fragilidad de muchas de estas acciones debido, en gran medida, a la persistencia de las condiciones estructurales de la pobreza y a la lógica de los sistemas alimentarios más centrados en la producción y venta de mercancías que en la alimentación de las poblaciones, en particular, las más pobres y vulnerables.

Esta es, precisamente, la realidad del Perú, que había avanzado significativamente entre el 2018 y 2019 en su lucha contra la anemia y la desnutrición aprobando una Ley de Alimentación Saludable e implementando diversas acciones específicas. Sin embargo, la emergencia alimentaria derivada del COVID-19 puso en evidencia que, sin la articulación intersectorial, transdisciplinaria y multiactoral, no es posible avanzar en la superación de las determinantes sociales y ambientales que subyacen al hambre.

El anuncio realizado por el presidente Francisco Sagasti en su discurso de investidura colocó el Hambre Cero en el centro del debate nacional. La creación de la Intervención Temporal Hambre Cero por parte del MIDIS refuerza la misma lógica de intervención alimentaria que no ha podido dar respuesta a la emergencia alimentaria desatada con la pandemia. Priorizar la ayuda a personas y familias utilizando un sistema de focalización que no ha estado a la altura de los desafíos, combinado con la distribución de canastas, kits y bonos a las personas, es más costoso y genera mayor riesgo frente al COVID-19 que asistir alimentariamente a las ollas comunes. Hay abundante evidencia que muestra que la estrategia implementada durante el 2020 no logró garantizar el derecho humano a la alimentación.

A esto se suma la falta de programas presupuestales articulados (salvo, precisamente el programa articulado nutricional que ha tenido buenos resultados) y la ausencia de una práctica de trabajo coordinado entre

sectores, disciplinas y actores que pueden hacer fracasar la iniciativa presidencial. Si el Gobierno no repiensa el enfoque con el que implementan los programas alimentarios, es muy probable que las acciones que se impulsen no logren contribuir como deberían a mitigar el hambre que actualmente afecta a cientos de miles de peruanas y peruanos pobres y vulnerables, en especial, a quienes se alimentan en ollas comunes.

# LA RESPUESTA DESDE LAS OLLAS Y LA MESA DE TRABAJO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

La reanudación de la actividad económica aprobada por el Gobierno con el Decreto Supremo N.º 080-2020-PCM no logró atenuar la emergencia económica que padecen cientos de miles de peruanos que no han podido recuperar sus empleos o mantener sus ingresos. Como resultado, en Lima Metropolitana, decenas de miles de peruanos, en especial los más pobres y vulnerables, no logran satisfacer la alimentación de sus familias.

Tal y como lo reconoció el entonces presidente Martín Vizcarra, el COVID-19 afectó duramente a la población mostrando la fractura social de un país que, durante décadas, no había priorizado la inversión social.

Ante la ausencia de ayuda del Gobierno y en respuesta a la emergencia alimentaria, las comunidades que viven en las zonas más pobres y vulnerables de Lima Metropolitana se organizaron en ollas comunes buscando garantizar el acceso a alimentos para sus familias. Muchas de las ollas se agrupan en la Red de Ollas de Lima Metropolitana que cuenta con el apoyo de ONG, la Iglesia y el sector privado. Si bien los comedores populares se han venido reactivando, su capacidad para dar respuesta es limitada y no permite cubrir a todas las personas que pasan hambre y, para quienes, la respuesta del Gobierno ha sido tardía e insuficiente.

Tardía, porque no reaccionó con la urgencia que se necesitaba dada la gravedad de la emergencia alimentaria producto de la emergencia económica. E insuficiente, porque la ayuda brindada no ha llegado a todos los que la necesitan, generando quejas y un fuerte cuestionamiento de parte de la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo.

Recordemos que la Resolución Ministerial N.º 383-2020-MINSA define a las ollas comunes como

“la modalidad de preparar alimentos colectivamente de forma improvisada, precaria y temporal ante una situación de emergencia en la cual la población no cuenta con acceso o medios para alimentarse de otro modo”.

Buscando colocar la ayuda humanitaria ante la emergencia alimentaria como un tema de interés público, surgió la Mesa de Trabajo de Seguridad Alimentaria creada mediante el Acta N.º 001-2020-MML/CMMASBS, como un espacio para coordinar acciones entre diversos actores públicos, de la sociedad civil, la Iglesia y la cooperación internacional.

Promovida por la regidora Jessica Huamán, presidenta de la Comisión de Medio Ambiente, Salud y Bienestar Social y del Frente del Concejo Municipal Contra el Hambre de Lima, en menos de 2 meses, la Mesa de Trabajo pasó de articular un pequeño grupo de organizaciones a integrar a casi 60 instituciones, entre las que se encuentran 17 ONG y movimientos sociales como ECOSAD, RAE Perú, CENCA, Techo Perú, CIDAP, la Federación Nacional de Trabajadores de Mercados (FENATM), la Confederación Nacional de Mujeres Organizadas por la Vida y el Desarrollo Integral (CONAMOVIDI) y la Plataforma de Agricultura Urbana de Lima (PAUL). También se han sumado al trabajo algunas agencias de la cooperación internacional como la FAO, el PMA y la FES Perú, 5 Áreas de la MML, entre las que se encuentran las gerencias de Participación Vecinal, Desarrollo Económico y Servicios a la Ciudad y EMMSA; 6 Instituciones del Estado como la Defensoría del Pueblo, SEDAPAL y la DIGESA-MINSA y la Red de Ollas Comunes. Cuenta con 6 grupos de trabajo que abordan el registro, la ayuda alimentaria, el equipamiento e infraestructura, el fortalecimiento de capacidades, la agricultura urbana y la comunicación como temas de trabajo permanente. Cada organización que participa de la mesa aporta su

tiempo y capacidades específicas porque el trabajo que se realiza es voluntario.

La Mesa de Trabajo de Seguridad Alimentaria ha permitido que las instituciones y organizaciones que participan comprendan mejor la dinámica de las ollas, construir un registro confiable y promover acciones articuladas entre diversos actores que permitan responder a algunas necesidades de la emergencia alimentaria. Como, por ejemplo, la provisión de agua potable en coordinación con SEDAPAL, la recuperación de alimentos de mercados de abasto para distribuir en ollas comunes en coordinación con la Federación Nacional de Trabajadores de Mercados del Perú (FENATM) y la mejora en la infraestructura y el equipamiento de algunas ollas comunes con reservorios de agua, equipamiento, materiales para techos y cocinas mejoradas.

Los registros muestran que existen al menos 1068 ollas comunes distribuidas en 31 distritos de Lima Metropolitana y Callao que alimentan a 117 897 personas. Entre quienes se alimentan en las ollas comunes, 22 % son niñas y niños menos de 5 años, un 9 % son mayores de 60 años y un 2 % mujeres gestantes. En poco más de la mitad de los asentamientos humanos no existe vaso de leche o comedores populares y el 70 % no tiene ninguna presencia municipal. Y la absoluta mayoría no coordina con el MINSA o los Comités anti-COVID-19. El 45 % se abastece de agua potable con cisternas y el 26 % con pilones, y solo el 43 % tiene conexión a la red pública de energía eléctrica. El 23 % de las ollas comunes cocina al aire libre y el 33 % lo hace en casa de un vecino.

El 83 % utiliza leña como combustible principal y ocasionalmente gas. El 64 % no recibió kits de higiene de parte del MINSA y el 55 % no tiene un punto de lavado donde cocina. Finalmente, el 47 % cocina 5 días a la semana, el 35 % lo hace seis días por semana y un 5 % todos los días. El 63 % solo prepara almuerzos con lo que es posible suponer que para muchas y muchos peruanos esta es su única comida caliente al día. Y el 29 % prepara dos comidas diarias, generalmente desayuno y almuerzo. Un estudio realizado por la Municipalidad Metropolitana de Lima estimó que, producto de las donaciones del sector privado, la ración promedio distribuida en las ollas durante la pandemia ha estado conformada en un 75 % por carbohidratos frente a un 25 % de proteínas, vitaminas y fibras.

Las y los viejos dirigentes sociales no recuerdan haber tenido ollas comunes en las barriadas de Lima desde la crisis económica que sufrió el país con el ajuste neoliberal implementado por Alberto Fujimori a inicios

de la década de 1990. En muchas barriadas limeñas, las ollas comunes han logrado que las y los vecinos vuelvan a hablar, a conectarse, a organizarse y a luchar juntos. Pero, sobre todo, han garantizado con su esfuerzo la alimentación para más de 100 000 peruanas y peruanos.

## ¿CÓMO ENFRENTAR, EN EL CORTO PLAZO, LOS DESAFÍOS POLÍTICOS DE LA EMERGENCIA ALIMENTARIA?

Como las ollas comunes carecen de un marco legal específico y surgieron en forma espontánea, no se encuentran registradas en el RUOS. Sin embargo, el Proyecto de Ley recientemente aprobado por el Congreso de la República abre el camino para que las municipalidades puedan reconocer a las ollas comunes como paso previo a la entrega de alimentos. Como tienen una dinámica autogestionaria, hasta la fecha han recibido muy poco apoyo de la mayor parte de los municipios y del MIDIS. Su principal fuente de alimentos han sido las donaciones de empresas, iglesias y la población. Pero, con el paso del tiempo, las donaciones son cada vez más limitadas, además de aportar demasiados carbohidratos y pocas proteínas, vitaminas y minerales a la dieta de quienes reciben los alimentos. Una política de ayuda humanitaria no puede depender de las donaciones como estrategia para superar la emergencia alimentaria.

Es necesario contar con un sistema de registro para las ollas comunes que incluya datos básicos sobre las y los peruanos que se alimentan en ellas, como número de raciones y personas por edad, madres gestantes, personas discapacitadas y presencia de enfermedades previas, así como los días de atención para poder cuantificar el presupuesto y la ayuda que se necesita destinar. Asimismo, debería incluirse información sobre los asentamientos humanos para identificar con qué infraestructura pública cuentan y la infraestructura disponible (agua, energía eléctrica, acceso, riesgo frente a desastres, padrones comunitarios). También debería incluirse información sobre infraestructura y equipamiento, como acceso a agua potable y energía eléctrica, el estado de los pisos y las paredes del lugar donde cocinan y el tipo de combustible que utilizan. No es posible ejercer el derecho humano a la alimentación si no se garantiza que los alimentos que se entregan puedan ser preparados y consumidos en las condiciones

sanitarias adecuadas según lo establecido en la Resolución Ministerial N.º 383-2020-MINSA.

Nadie conoce mejor a los asentamientos humanos que las y los peruanos que viven en ellos. Es necesario conformar comités de vigilancia que garanticen que la entrega de alimentos se realizará en forma adecuada y que estos serán almacenados en lugares seguros. La entrega de canastas generó un conjunto de denuncias y alertas frente a irregularidades cometidas por parte de las autoridades municipales. En un año preelectoral, la entrega de alimentos a las ollas comunes debería ser fiscalizada por los organismos de control y por las propias ollas comunes junto a las organizaciones que las apoyan (iglesias, ONG).

Es necesario que las y los peruanos que preparan y consumen sus alimentos en las ollas comunes reciban los programas de salud del MINSA, incluyendo el despistaje de COVID-19, la atención a las y los enfermos, el apoyo psicológico, asistencia nutricional y, por supuesto, los kits sanitarios prometidos por el MIDIS y el MINSA.

Urge contar con un enfoque de ayuda humanitaria que garantice alimentación para ollas comunes, que se articule a la reactivación y a un mejor presupuesto para los comedores populares para enfrentar la emergencia alimentaria. Este enfoque permitiría tener una respuesta rápida en lugar de retrasar la ayuda queriendo asimilar a las ollas comunes a los comedores populares, lo que no es posible porque ollas y comedores no cuentan con el presupuesto necesario, se ubican en otras partes de los distritos y, además, ya se encuentran atendiendo a un mayor número de personas debido a la pandemia.

Es necesario reconocer a las ollas comunes como Organizaciones Sociales de Base de carácter transitorio como parte de un enfoque de emergencia alimentaria. Ya se cuenta con un registro que actualiza mensualmente

la Mesa de Trabajo de Seguridad Alimentaria que podría servir de base para que el MIDIS oriente a las municipalidades a realizar los registros.

Junto a un enfoque adecuado para hacer frente a la emergencia, se deberían explorar alternativas que eviten el traslado de grandes volúmenes de alimentos hacia las ollas, ya que las mismas no cuentan con el espacio ni las condiciones de seguridad para almacenarlo. Y las municipalidades no han demostrado tener la capacidad para poderlo llevar hacia las ollas. El uso de tarjetas (*gif card*), una propuesta que el Programa Mundial de Alimentos (PMA) ya viene analizando junto al MIDIS, permitiría realizar transferencias monetarias a las personas responsables de las ollas que han sido inscriptas en el registro de OSB de carácter transitorio para que realicen la compra de los alimentos de la canasta de emergencia en mercados de abasto y supermercados. Esta posibilidad abre nuevos desafíos vinculados a la capacidad y el control del gasto, pero permite superar las dificultades que se han identificado en la actual forma de entrega.

Por otra parte, el Gobierno debería articular mejor la entrega de alimentos que hoy realizan Qali Warma e INDECI para garantizar que ninguna peruana o peruano se quede sin comer. Por lo tanto, es necesario que el Gobierno asigne un presupuesto específico para que durante el año 2021, las ollas comunes reciban alimentos. Nada de esto parecería solucionarse con la Intervención Temporal Hambre Cero. Lo que está en juego es nuestro presente y el futuro del país.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABISA (2014). *Informe sobre el derecho a la alimentación en el Perú el caso de comunidades en Loreto, Lima y el Cusco*. Lima: ABISA. Recuperado de <https://www.spda.org.pe/wp-content/uploads/2015/08/Abisa-OK.compressed.pdf>
- ACNUR (2020). "Qué hay detrás de las muertes por hambre en el mundo". Recuperado de <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/muertes-por-hambre-en-el-mundo>
- Arrunátegui, J. (2020). "El cierre del PRONAA". Recuperado de <https://revistaideele.com/ideele/content/el-cierre-del-pronaa>
- Asamblea General de las Naciones Unidas (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Recuperado de <http://www.un.org/es/documents/udhr/>
- Asamblea General de las Naciones Unidas (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Recuperado de <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>
- Banco Mundial (2020). "Crisis por el coronavirus aumentó las desigualdades en el Perú". Recuperado de <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/09/08/crisis-por-el-coronavirus-aumento-las-desigualdades-en-el-peru>
- Bauman, Z. (2005). *Vidas Desperdiciadas. La modernidad y sus parias*.
- Blondet, C., & Montero, C. (1995). *Hoy: menú popular. Comedores de Lima*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Unicef. Recuperado de <http://lanic.utexas.edu/project/laoap/iep/ddtlibro46.pdf>
- Café Viena (2020). "Hernando de Soto: 'El problema no es la informalidad sino la formalidad'". Recuperado de <https://www.cafeviena.pe/index.php/2020/07/15/hernando-de-soto-el-problema-no-es-la-informalidad-sino-la-formalidad/>
- Canal N (2020). "Ariela Luna: 'Se postergó el pago del bono 380 porque tenemos que ajustar la data'". Recuperado de <https://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/ariela-luna-se-postergo-pago-bono-360-porque-tenemos-que-ajustar-data-n409219>
- CHS Alliance, Group URD, & Proyecto Esfera (2015). *La Norma Humanitaria Esencial en materia de calidad y rendición de cuentas*. CHS Alliance Group URD y Proyecto Esfera.
- Clausen, J. (2020). "COVID-19 y Pobreza multidimensional en el Perú". Recuperado de <http://blog.pucp.edu.pe/blog/idhal/2020/04/19/covid-19-y-pobreza-multidimensional-en-el-peru/>
- Comité DESC (1999). *Observación General 12. Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales* (vol. 42015). Nueva Jersey. Recuperado de <http://www.srfood.org/images/stories/pdf/backgrounddocuments/2-esp-gc12-1999-1.pdf>
- Da Silva, J. G. (2020). "FAO, Fome Zero y #HambreCero". Recuperado de <http://www.fao.org/director-general/former-dg/director-general/from-fomezero-to-zerohunger/es/>
- Defensoría del Pueblo (2020). *Transparencia y buenas prácticas de integridad en el proceso de adquisición y distribución de productos de la canasta básica familiar*. Lima.
- De Schutter, O. (2014). *El potencial transformador del derecho a la alimentación. Informe presentado por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*. Nueva York. Recuperado de <http://www.srfood.org/es/derecho-a-la-alimentacion>
- De Sousa Santos, B. (2009). *Una epistemología del sur: la reinención del conocimiento y la emancipación social*. México, D. F.: CLACSO y Siglo XXI Editores.
- Díaz, C. (2019). "En los últimos años, 57 gobernadores regionales y más de 2000 alcaldes han sido vacados, procesados, sentenciados [...] por actos de corrupción". Recuperado de <https://ojo-publico.com/1228/dato-de-del-solar-sobre-que-existen-57-gobernadores-regionales-y-mas-de-2-mil-alcaldes-vinculados-a-hechos-de-corrupcion-es-cierta>
- El Comercio (2014). "Las tres décadas del Vaso de Leche". Recuperado de <https://elcomercio.pe/blog/huellasdigitales/2014/03/las-tres-decadas-del-vaso-de-leche/#:~:text=>

- El Proyecto Esfera (2004). *El Proyecto Esfera. Carta humanitaria y normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre*. Londres: Practical Action Publishing. Recuperado de <https://doi.org/8484522377>
- FAO (2015). *La FAO y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-i4997s.pdf>
- FAO y OPS (2017). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional. Sistemas Alimentarios Sostenibles para poner fin al hambre y la malnutrición*. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y la Organización Panamericana de la Salud. Recuperado de <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/tercera-comunicacion.pdf>
- Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria (2007). *Declaración de Nyéléni*. Nyéléni: Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria Nyéléni, Selingue, Malí. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/osal/osal21/Nyeleni.pdf>
- Foro Urbano Mundial (2005). *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*. Barcelona: Foro Urbano Mundial. Recuperado de <http://www.hic-gs.org/content/cartaderechociudad.pdf>
- Gordillo, G., & Méndez, O. (2013). *Seguridad y Soberanía Alimentaria*. FAO. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- GRADE (2020). "Potenciales focos de contagio del COVID-19: mercados y supermercados". Recuperado de [http://www.grade.org.pe/novedades/potenciales-focos-de-contagio-del-covid-19-mercados-y-supermercados/?fbclid=IwAR039tA1QzhwrJa13ir4vSqBhgpw\\_Cs4vE\\_\\_BwFOqb9npTH218XHilhmvM](http://www.grade.org.pe/novedades/potenciales-focos-de-contagio-del-covid-19-mercados-y-supermercados/?fbclid=IwAR039tA1QzhwrJa13ir4vSqBhgpw_Cs4vE__BwFOqb9npTH218XHilhmvM)
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Salamanca: Akal.
- Huaita, A. M., & Santandreu, A. (2020). "Mercados y vecindarios alimentarios para las ciudades postpandemia". Recuperado de <https://elcomercio.pe/eldominical/actualidad/mercados-y-vecindarios-alimentarios-para-las-ciudades-postpandemia-noticia/?ref=ecr>
- Huerta, H. (2020). "Debemos estar listos para una segunda ola". Recuperado de <https://elcomercio.pe/tecnologia/ciencias/elmer-huerta-covid-19-salud-debemos-estar-listos-para-una-segunda-ola-noticia/>
- IEP (2020). *IEP Informe de Opinión-Abril 2020 Creencias y miedos frente al COVID-19*. Lima. Recuperado de <https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2020/04/Informe-OP-Abril-2020-5-Creencias-y-miedos-frente-al-Covid-19.pdf>
- INEI (2017). *Censo Nacional de Mercados de Abasto 2016*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática. Recuperado de [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1448/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1448/libro.pdf)
- INEI (2018). *Producción y Empleo Informal en el Perú*. Instituto Nacional de Estadística e Informática. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática. Recuperado de [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1589/](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1589/)
- INEI (2020a). *Perú: Condiciones de vida de la población en riesgo ante la pandemia del COVID-19. Encuesta Nacional de Hogares-ENAHO 2019*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática. Recuperado de [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1745/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1745/libro.pdf)
- INEI (2020b). *Perú: Factores de riesgo asociados a complicaciones por COVID-19 ENDES 2018-2019*. Lima. Recuperado de <file:///C:/Users/USUARIO/Desktop/INEI ENT y COVID 2020.pdf>
- INEI (2020c). *Perú: formas de acceso al agua y saneamiento básico*. Boletín: Agua y Saneamiento (vol. 9). Recuperado de [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin\\_agua.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_agua.pdf)
- INEI (2020d). *Planos estratificados por ingreso a nivel de manzanas de las grandes ciudades 2020*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática. Recuperado de [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1747/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1747/libro.pdf)
- INEI (2020e). *Variación de los indicadores de precios de la economía*. Lima. Recuperado de [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin\\_informe\\_de\\_precios\\_marzo2020.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_informe_de_precios_marzo2020.pdf)
- Lefebvre, H. (1978). *La vida social en la ciudad. De lo urbano a lo rural (1971)*. Barcelona: Península.
- Lefebvre, H. (1996). *Writings on cities (Primera)*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Marcés, R., Miyashiro, J., & Wiese, C. (2016). "Desigualdad urbana en Lima Metropolitana". En *Perú hoy: Desigualdad y Desarrollo* (vol. 30, pp. 333-368). Lima: DESCO. Recuperado de [http://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/1117/15\\_WieseUrb\\_PH\\_dic16.pdf](http://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/1117/15_WieseUrb_PH_dic16.pdf)
- Martínez, J. (2020). "Los bonos para encarar la pandemia: avances, retos y siguientes pasos". Recuperado de <https://ojo-publico.com/1852/los-bonos-para-encarar-la-pandemia-avances-retos-y-siguientes-pasos>
- MCLCP (2017). *Recomendaciones al proceso de reconstrucción*. Lima. Recuperado de [https://www.mesadeconcertacion.org.pe/sites/default/files/archivos/2017/documentos/09/aportes\\_de\\_la\\_mclcp\\_al\\_proceso\\_de\\_reconstruccion.pdf](https://www.mesadeconcertacion.org.pe/sites/default/files/archivos/2017/documentos/09/aportes_de_la_mclcp_al_proceso_de_reconstruccion.pdf)
- MCLCP (2020). *Recomendaciones para salvaguardar la seguridad alimentaria y nutricional en la infancia y en poblaciones vulnerables frente al impacto del COVID-19*. Lima.
- Menendez, C. (2020). "El hambre puede más que la cuarentena en Perú". Recuperado de <https://es.euronews.com/2020/05/28/el-hambre-puede-mas-que-la-cuarentena-en-peru>



- Naciones Unidas (2017). *Nueva Agenda Urbana*. Quito: Naciones Unidas. Recuperado de <https://doi.org/ISBN:978-92-1-132736-6>
- Noticias Qali Warma (2020). "Municipalidades recibieron más de 10 mil toneladas de alimentos de Midis Qali Warma para atención de poblaciones vulnerables". Recuperado de <https://www.qaliwarma.gob.pe/noticias/municipalidades-recibieron-mas-10-mil-toneladas-alimentos-midis-qali-warma-atencion-poblaciones-vulnerables/>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2010). *El derecho a la alimentación adecuada* (Folleto Informativo N.º 34). Ginebra.
- Ojo Público (2020). "La dura travesía de los más pobres: pandemia y desempleo expulsan a miles de migrantes". Recuperado de <https://ojo-publico.com/1786/desplazados-por-la-pandemia-la-travesia-de-los-mas-pobres>
- OMS (2019). "El hambre en el mundo lleva tres años sin disminuir y la obesidad sigue creciendo". Recuperado de <https://www.who.int/es/news/item/15-07-2019-world-hunger-is-still-not-going-down-after-three-years-and-obesity-is-still-growing-un-report>
- OPS (2020). "Financiamiento de la Salud en las Américas". Recuperado de [https://www.paho.org/salud-en-las-americas-2017/?post\\_type=post\\_t\\_es&p=290&lang=es](https://www.paho.org/salud-en-las-americas-2017/?post_type=post_t_es&p=290&lang=es)
- Pacto de Política Alimentaria de Milán (2015). *Pacto de política alimentaria urbana de Milán*. Recuperado de [http://www.comune.milano.it/wps/portal/ist/st/food\\_policy\\_milano/Milan\\_Urban\\_Food\\_Policy\\_Pact](http://www.comune.milano.it/wps/portal/ist/st/food_policy_milano/Milan_Urban_Food_Policy_Pact)
- Paredes, N. (2020). "El confinamiento es un concepto burgués: cómo el aislamiento afecta a las distintas clases sociales". Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52216492>
- PCM (2020a). "Presidente del Consejo de Ministros: 'Es momento de buscar la unidad nacional porque el país lo necesita'". Recuperado de <https://www.gob.pe/qu/institucion/pcm/noticias/302891-presidente-del-consejo-de-ministros-es-momento-de-buscar-la-unidad-nacional-porque-el-pais-lo-necesita>
- PCM (2020b). "Presidente Vizcarra anuncia que se incrementará en 50 % presupuesto a comedores populares". Recuperado de <http://www.descentralizacion.gob.pe/index.php/2020/06/12/presidente-vizcarra-anuncia-que-se-incrementara-en-50-presupuesto-a-comedores-populares/>
- Política La República (2020). "Credicorp: Keiko Fujimori y Dionisio Romero son denunciados por aportes no declarados". Recuperado de <https://larepublica.pe/politica/2019/11/21/keiko-fujimori-dionisio-romero-julio-arbizu-denuncia-a-la-lideresa-de-fuerza-popular-y-a-dueno-del-bcp-por-aportes-no-declarados-congreso/>
- Redacción RPP (2020a). "Arequipa: Cientos de personas se van a pie hacia Puno y Cusco con niños y ancianos". Recuperado de <https://rpp.pe/peru/actualidad/traslado-regiones-arequipa-cientos-de-personas-se-van-a-pie-hacia-puno-y-cusco-con-ninos-y-ancianos-noticia-1260890>
- Redacción RPP (2020b). "Cuando vayan a comprar, se van a llevar de yapa el COVID-19: Vizcarra advierte que mercados son focos infecciosos". Recuperado de <https://rpp.pe/peru/actualidad/coronavirus-cuando-vayan-a-comprar-se-van-a-llevar-de-yapa-el-covid-19-vizcarra-advierte-que-mercados-son-focos-infecciosos-noticia-1262029>
- Revista Gestión (2020, abril 14). "Desesperados y hambrientos cientos buscan llegar a pie a sus pueblos desafiando la cuarentena", en *Revista Gestión*. Recuperado de <https://gestion.pe/peru/desperados-y-hambrientos-cientos-buscan-llegar-a-pie-a-sus-pueblos-desafiando-cuarentena-en-peru-noticia/>
- Rukandema, M., & Gürkan, A. (2004). "Emergencias alimentarias, seguridad alimentaria y progreso económico en los países en desarrollo", en *Situación de los mercados de productos básicos*. Roma: FAO. Recuperado de <http://www.fao.org/3/Y5117S/y5117s00.htm#Contents>
- Santandreu, A. (2020). "Las ollas comunes para la emergencia alimentaria". Recuperado de <https://larepublica.pe/opinion/2020/10/01/las-ollas-comunes-para-la-emergencia-alimentaria-la-periferia-es-el-centro/>
- Santandreu, A., & Huamán, J. (2020). "Cambiar o perecer: los ingredientes para un nuevo sistema agroalimentario". Recuperado de <https://elcomercio.pe/eldominical/actualidad/cambiar-o-perecer-los-ingredientes-para-un-nuevo-sistema-agroalimentario-noticia/>
- Transparency International (2020). *Índice de percepción de la corrupción*. *Transparency International*. Recuperado de [https://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2020/01/CPI2019\\_Report\\_ES-WEB.pdf](https://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2020/01/CPI2019_Report_ES-WEB.pdf)
- UNICEF (s. f.). "¿Por qué sigue habiendo hambre en el mundo?" Recuperado de <https://www.unicef.es/blog/por-que-sigue-habiendo-hambre-en-el-mundo>
- UNICEF Perú (2020). *COVID-19. Impactos socioeconómicos sobre niños, niñas y adolescentes en Perú*. Lima: UNICEF Perú.
- USAID (2018). *Estudio de Percepciones sobre el Proceso de Reconstrucción con Cambios-Informe Integrado*. Lima. Recuperado de <https://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2020/07/01-Informe-Final-RCC-Integrado.pdf>
- Vega-Centeno, P. (2017). "La desigualdad invisible: el uso cotidiano de los espacios públicos en la Lima del siglo XXI". *Territorios* (36), 23-46. Recuperado de <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.5097>



Vélez, F. (2018). *Avenida Arequipa 5060-5070*. Lima. Recuperado de <https://procuraduriaanticorruptcion.minjus.gob.pe>

WFP (2020). *Remote Assessment COVID-19 Latin American and the Caribbean*. Recuperado de <https://es.wfp.org/publicaciones/analisis-del-impacto-de-la-covid-19-en-america-latina-el-caribe>

Zegarra, E. (2020). "De la pandemia a la crisis de alimentos en Perú". Recuperado de <https://ojo-publico.com/1830/de-la-pandemia-la-crisis-de-alimentos-en-peru>



## ACERCA DEL AUTOR

**Alain Santandreu** es un activista e investigador por el derecho humano a la alimentación, el derecho a la ciudad y los derechos de la naturaleza. Estudió Sociología y una maestría en Políticas Sociales. Es presidente ejecutivo de ECOSAD. Acompaña organizaciones sociales, sindicatos y gobiernos que creen que otro mundo es posible. Integra la Mesa de Trabajo de Seguridad Alimentaria y el Grupo de Trabajo de CLACSO Procesos y Metodologías Participativas. Para saber más, puede consultar <http://puntodcambio.blogspot.com/>

## PIE DE IMPRENTA

©Fundación Friedrich Ebert  
Sitio web: <https://www.fes-peru.org/>  
Correo: [postmast@fes.org.pe](mailto:postmast@fes.org.pe)

Sara-Nathalie Brombart  
Representante en Perú

Coordinación FES:  
María del Pilar Sáenz C.  
Directora de Proyectos

Diagramación: Carlos Farfán M. / Servindi  
Cuidado de edición: Josué H. Orosco / Servindi

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

## AYUDA HUMANITARIA PARA LA EMERGENCIA ALIMENTARIA



El Congreso de la República aprobó un proyecto de ley que permite a las municipalidades reconocer a las ollas comunes como organizaciones sociales de base de carácter transitorio, facilitando la asistencia alimentaria del Gobierno. Sin embargo, la Iniciativa Temporal Hambre Cero, aprobada por el MIDIS, no incluyó a las ollas comunes, manteniendo el enfoque de ayuda alimentaria y la estrategia de entrega de bonos, canastas y kits a personas y familias.



Para evitar la discrecionalidad en los registros, la apropiación indebida de alimentos y la falta de acción municipal, el MIDIS debe asumir el liderazgo político que la ley le confiere como ente rector de las políticas sociales, lo que supone repensar la política pública de complementación alimentaria y atender la emergencia alimentaria canalizando ayuda temporal en forma más efectiva y con alimentos de mejor calidad.



El Gobierno, a través del MIDIS, debería revisar sus políticas alimentarias que, con el COVID-19, han mostrado los límites que tiene un enfoque liberal de asistencia alimentaria para enfrentar una emergencia alimentaria nunca declarada pero vivida a diario por decenas de miles de peruanas y peruanos que, si no fuera por su lucha en las ollas comunes, dormirían cada noche con hambre.