

Nuevas políticas públicas para garantizar  
el derecho humano a la alimentación en Perú y Ecuador

# LA DEUDA ÉTICA ALIMENTARIA DEL ESTADO



**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**

Alain Santandreu y  
Sebastián Betancourt







Nuevas políticas públicas para garantizar  
el derecho humano a la alimentación en Perú y Ecuador

# LA DEUDA ÉTICA ALIMENTARIA DEL ESTADO

**FRIEDRICH  
EBERT**  
**STIFTUNG**

Alain Santandreu, Ecosad/Rikolto  
Sebastian Betancourt, FUNSAD

## **LA DEUDA ÉTICA ALIMENTARIA DEL ESTADO**

Autor:

Alain Santandreu y Sebastián Betancourt

Editado por:

© Fundación Friedrich Ebert

Camino Real 456 Torre Real Of. 901

San Isidro - Lima - Perú

Sitio web: <https://www.fes-peru.org/>

Correo: [postmast@fes.org.pe](mailto:postmast@fes.org.pe)

Representante: Sara Brombart

Coordinación: María del Pilar Sáenz - Directora de Proyectos

Primera edición: Diciembre de 2021

Diagramación: Omar Dalí Rosas Solier

Corrección: Manuel Linares Guzmán

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2021-14442

ISBN: 978-9972-43-050-3

Se terminó de imprimir en diciembre del 2021 en:

SINCO INDUSTRIA GRÁFICA EIRL

Jr. Huaraz 449 - Breña

[sincoindustriagrafica@gmail.com](mailto:sincoindustriagrafica@gmail.com)

El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de los autores y no refleja necesariamente los puntos de vista de la Fundación Friedrich Ebert.

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

# CON TE NI DO

<b>Introducción</b>	<b>11</b>
<b>1. Los actuales sistemas alimentarios deben transformarse</b>	<b>13</b>
<b>1.1 Los sistemas alimentarios heredados del siglo XX nos han fallado</b>	<b>13</b>
1.1.1 Los sistemas alimentarios transfieren “costos ocultos” a los Estados, las personas y al planeta	15
1.1.2 Los productos ultra procesados y la mala alimentación generan una enorme carga para los sistemas de salud	17
1.1.3 Los sistemas alimentarios y el comercio mundial de alimentos exponen al hambre a millones de personas	18
1.1.4 Debemos frenar la pérdida y el desperdicio de alimentos	20
<b>1.2 Necesitamos una nueva gobernanza para que los sistemas alimentarios mundiales cumplan con su función</b>	<b>21</b>
1.2.1 Aún existen muchos mitos y un gran desconocimiento sobre el funcionamiento y la forma como se gobiernan los sistemas alimentarios mundiales	21
<b>2. Algunos conceptos claves que deberían orientar las políticas públicas alimentarias</b>	<b>25</b>
2.1 El derecho humano a la alimentación	25
2.2 Seguridad alimentaria	27
2.3 Soberanía alimentaria	28
2.4 La inseguridad alimentaria	30
2.5 La emergencia alimentaria	31
<b>3. Las políticas públicas alimentarias y la respuesta a la COVID-19 en Perú y Ecuador</b>	<b>33</b>
<b>3.1 La situación en Perú</b>	<b>33</b>
3.1.1 En Perú aumentó la informalidad, la pobreza y el hambre	33
3.1.2 La ruta de las políticas públicas alimentarias en Perú	36
3.1.3 La respuesta alimentaria a la COVID-19 en Perú	42

<b>3.2 La situación en Ecuador</b>	<b>46</b>
3.2.1 En Ecuador aumentó la pobreza, la pobreza extrema, la desnutrición y el sobre peso	46
3.2.2 La ruta de las políticas públicas alimentarias en Ecuador	47
3.2.3 La respuesta alimentaria a la COVID-19 en Ecuador	56
<b>4. Las políticas públicas alimentarias deben garantizar el derecho humano a la alimentación de la población más pobre y vulnerada</b>	<b>59</b>
<b>4.1 Necesitamos implementar nuevos mecanismos de acceso que garanticen que los alimentos llegan a quienes más lo necesitan</b>	<b>59</b>
4.1.1 Los mecanismos de focalización y registro de la población que enfrenta episodios de inseguridad alimentaria deben garantizar el derecho a la alimentación	59
4.1.2 Las compras públicas de alimentos deben dejar de favorecer a las empresas y comenzar a apoyar a la agricultura familiar	61
4.1.3 Las tarjetas electrónicas prepagas pueden mejorar la entrega de alimentos de los programas públicos contribuyendo a combatir el clientelismo y la corrupción	64
<b>4.2 Necesitamos regular la participación de las empresas en la donación de alimentos como parte de las políticas públicas alimentarias</b>	<b>65</b>
4.2.1 Debemos diferenciar con claridad alimentos de productos alimenticios	65
4.2.2 Los marcos legales que favorecen la donación de alimentos deberían ir más allá del interés tributario de las empresas	67
<b>4.3 Necesitamos promover la participación de la sociedad civil en la recuperación de alimentos y la promoción de la agricultura urbana</b>	<b>71</b>
4.3.1 Las pérdidas y desperdicios de alimentos deben reducirse	71
4.3.2 Debemos promover marcos legales que favorezcan la recuperación de alimentos de mercados de abasto y mayoristas	72
4.3.3 La agricultura urbana y periurbana mejora el acceso a alimentos en los vecindarios	75
<b>4.4 Necesitamos una nueva gobernanza para las políticas públicas alimentarias que garantice el derecho humano a la alimentación</b>	<b>77</b>
4.4.1 Debemos fortalecer la articulación intersectorial para implementar políticas que garanticen la seguridad alimentaria, combatan la inseguridad alimentaria y eviten la politización en la entrega de alimentos	77
4.4.2 Las organizaciones sociales deben ser reconocidas y participar en el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas alimentarias	78
4.4.3 Necesitamos implementar una nueva política pública alimentaria	79
<b>5. Los Estados deben comenzar a pagar su deuda ética alimentaria con la población la más pobre y vulnerada</b>	<b>81</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>85</b>

# SIGLAS

AGROCALIDAD	Agencia de Regulación y Control Fito y Zoosanitario
AGRUPAR	Proyecto de Agricultura Urbana Participativa
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
ALC	América Latina y el Caribe
AME	Asociación de Municipalidades del Ecuador
ANFAB	Asociación Nacional de Fabricantes de Alimentos y Bebidas
ASPEC	Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios
BAP	Banco de Alimentos de Perú
BCE	Banco Central del Ecuador
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CDESC	Comité por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe – Naciones Unidas
COMEX	Sociedad de Comercio Exterior del Perú
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CONAMOVIDI	Confederación Nacional de Mujeres Organizadas por la Vida y el Desarrollo Integral
CONVEAGRO	Convención Nacional del Agro
CONQUITO	Corporación de Promoción Económica
CONSIAL	Consejo del Sistema Alimentario de Lima Metropolitana
COPIA	Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria
ECOSAD	Consortio por la Salud, Ambiente y Desarrollo
EMMSA	Empresa Municipal de Mercados SA
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
ENDEMAI	Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil
ENDES	Encuesta Demográfica y de Salud Familiar
ENSANUT	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición
ENT	Enfermedades No Transmisibles
EPA	Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FEMOCCPAALC	Federación de Mujeres Organizadas en Centrales de Comedores Populares Autogestionarios y Afines de Lima y Callao
FENATM	Federación Nacional de Trabajadores de Mercados del Perú
FUNSAD	Fundación Salud, Ambiente y Desarrollo
FMI	Fondo Monetario Internacional
GABA	Guías Alimentarias Basadas en Alimentos
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados Locales
INDECI	Instituto Nacional de Defensa Civil
INDECOPI	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INFA	Instituto Nacional de la Niñez y la Familia
INS	Instituto Nacional de Salud
LGBT	Lesbianas, Gais, Bisexuales y Transgénero
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDAGRI	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MINEDU	Ministerio de Educación
MSP	Ministerio de Salud Pública
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONA	Oficina Nacional de Apoyo Alimentario
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OSB	Organizaciones Sociales de Base
PAD	Programa de Asistencia Directa
PAE	Programa Nacional de Alimentación Escolar
PAQ	Pacto Agroalimentario de Quito
PBI	Producto Bruto Interno
PCA	Programa de Complementación Alimentario
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRADEC	Programa para el Desarrollo Comunitario
PRONAA	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria
PUCP	Pontificia Universidad Católica del Perú
RIMISP	Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural
RS	Registro Social
SERCOP	Servicio Nacional de Contratación Pública
SIN	Sociedad Nacional de Industrias
SISFOH	Sistema de Focalización de Hogares
SNI	Sociedad Nacional de Industrias
SRI	Servicio de Rentas Internas
SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
UNASUR	Unión de Naciones Sudamericanas
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USDA	Departamento de Agricultura de los Estados Unidos

---

# INTRODUCCIÓN

---

*“La historia de la humanidad ha sido desde el principio, la historia de su lucha por la obtención del pan nuestro de cada día”*

*Josué de Castro*

*“No hay otro modo de decirlo, no hay atenuante: en un mundo que produce suficientes alimentos para dar de comer a todos sus habitantes, el hambre es un crimen”*

*José Graziano da Silva y Adolfo Pérez Esquivel*

Para Josué de Castro, a las sociedades occidentales les cuesta mucho hablar del hambre. En su *Geopolítica del hambre* escrita en 1951, de Castro nos alerta sobre las consecuencias éticas, políticas y económicas del hambre en un mundo que, 70 años después, continúa considerando al hambre como un tema tabú (de Castro, 2019). Pese a que la lucha política, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la COVID-19<sup>1</sup> han colocado nuevamente al hambre en la agenda global; su aumento, agravado por la pandemia, no ha sido atendido en forma adecuada por los gobiernos de América Latina y el Caribe (ALC).

“No hay otro modo de decirlo, no hay atenuante: en un mundo que produce suficientes alimentos para dar de comer a todos sus habitantes, el hambre es un crimen” nos recuerdan José Graziano da Silva ex Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y Adolfo Pérez Esquivel ex Premio Nobel de la Paz<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Según la Real Academia de la Lengua Española, al ser un acrónimo de reciente creación aún no lexicalizado, lo indicado es su escritura en mayúsculas (COVID-19), indistintamente con el masculino o femenino.  
Ver <https://www.rae.es/duda-linguistica/se-escribe-covid-19-o-covid-19>

<sup>2</sup> Ver [https://elpais.com/elpais/2018/06/21/planeta\\_futuro/1529616624\\_583951.html](https://elpais.com/elpais/2018/06/21/planeta_futuro/1529616624_583951.html)

Si entendemos que una *deuda*<sup>3</sup> es una “obligación que alguien tienen de pagar, satisfacer o reintegrar a otro”, y la *ética*<sup>4</sup> es todo aquello “que trata del bien y del fundamento de sus valores”, podríamos definir *la deuda ética alimentaria como una obligación que el Estado ha adquirido a lo largo de los años con la población más pobre y vulnerada, que debería comenzar a pagarse.*

La deuda ética alimentaria no es reciente, ni es una responsabilidad que han contraído los actuales gobiernos, y la forma de pagarse demanda mucho más que recursos económicos. Reconocer que, en el Perú y Ecuador, una parte de la población se encuentra en emergencia alimentaria es un buen comienzo que mostraría la voluntad del Estado para garantizar que se cumpla el derecho humano a la alimentación.

A lo largo de los años, la deuda ética alimentaria se ha expresado de diferentes formas, como la falta de preocupación de los Estados por la alimentación saludable, el poco apoyo a la agricultura familiar y a la agroecológica o el desconocimiento y la desatención de la inseguridad alimentaria a la que se ven expuestos, a diario, cientos de miles de personas que son sistemáticamente ignoradas.

La idea errónea de centrar las políticas en la disponibilidad como una condición necesaria para garantizar el acceso a alimentos, ha olvidado a quienes no pueden adquirir los alimentos con sus propios recursos. En todos estos años los Estados han estado ausentes o han sido poco efectivos en su lucha contra la invasión de la comida chatarra y la irrupción de los ultra procesados, pese a la evidencia que los asocia al aumento de las enfermedades crónicas no transmisibles (OPS y OMS, 2015). Tampoco se ha preocupado por la sindemia de obesidad, desnutrición y cambio climático (Swinburn, et. al., 2019), ni ha abordado en forma efectiva la relación que existe entre la producción de alimentos de origen agropecuario y el aumento de las enfermedades infecciosas en humanos (Rohr, et. al., 2019). Y menos aún se ha preocupado por las consecuencias que tienen los actuales sistemas de producción y los patrones de consumo de alimentos con el cambio climático y otros cambios en los ambientes (De Schutter, 2014).

Ha tenido que ser la cruel pedagogía del virus la que nos recuerde la fragilidad en la que vivimos. Ya no podemos seguir viviendo en un mundo en el que se pierdan y desperdicien alimentos mientras cada noche millones de personas duermen con hambre. Un mundo en el que los conflictos de interés de las empresas alimentarias socavan las políticas y a los gobiernos. Donde la mala alimentación aumenta el riesgo de morir de COVID-19, donde el hambre y la pobreza se determinan mutuamente y los sistemas alimentarios afectan la salud de las personas y los ecosistemas.

Necesitamos una nueva gobernanza de los sistemas alimentarios y nuevas políticas públicas alimentarias que garanticen el derecho humano a la alimentación mostrando que es posible que los Estados paguen la deuda ética alimentaria que han contraído con su población, en especial, la más pobre y vulnerada. El texto que tiene en sus manos busca contribuir a este debate y a la acción transformadora que nos permita vivir en un mundo en el que quepamos todas y todos.

3 Ver <https://dle.rae.es/deuda>

4 Ver <https://dle.rae.es/%C3%A9tico>

---

# 1. LOS ACTUALES SISTEMAS ALIMENTARIOS DEBEN TRANSFORMARSE

---

## 1.1 Los sistemas alimentarios heredados del siglo XX nos han fallado

América Latina y el Caribe (ALC) es la principal región exportadora de alimentos, pero también, es la región más desigual del planeta (Morris, et. al., 2020). Los sistemas alimentarios tienen mucha responsabilidad en esto. Para Oliver de Schutter, ex Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación de las Naciones Unidas, “los sistemas alimentarios que hemos heredado del siglo XX han fallado” (De Schutter, 2014, pág. 4) porque no han logrado garantizar el derecho humano a la alimentación, por lo tanto deben transformarse. José Graziano da Silva ex Director General de la FAO apoya esta idea (FAO y CIDS, 2021).

Mucho antes que comenzara la pandemia, ALC ya era la región más desigual del planeta (PNUD, 2019) por lo que no debería sorprendernos que, pese a registrar el 8,4% de la población mundial, a junio de 2021 tuviese el 18% de los contagios y el 32% de las muertes por COVID-19 (CEPAL, 2021a). Desde marzo del año 2020, diversos grupos sociales han sido golpeados en forma desproporcionada por las medidas tomadas para contrarlar la pandemia sin haber recibido apoyo suficiente de parte de sus gobiernos. Entre los grupos sociales más afectados se encuentran las mujeres (Bidegain, et. al., 2020), los pueblos indígenas (CEPAL y otros, 2020), la población afrodescendiente (CEPAL, 2021b), LGBT (Naciones Unidas, 2020), migrante (OECD, 2020) y las y los nuevas y nuevos pobres urbanos y rurales cuyo número ha aumentado significativamente desde el año 2020.

La pandemia profundizó la discriminación y el hambre de cientos de miles de personas en distintos países de la región. En Perú y Ecuador la situación es muy delicada. Ya en el año 2019, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) alertaba que “La ciudadanía está tomando las calles por diferentes motivos: el costo de un billete de tren, el precio del petróleo, reclamaciones políticas de independencia... Existe, sin embargo, un hilo conductor: la profunda y creciente frustración que generan las desigualdades” (PNUD, 2019).

No en vano, Oxfam llama a la COVID-19 el virus de la desigualdad haciendo notar las consecuencias diferenciadas que ha tenido la pandemia entre quienes concentran la riqueza y quienes sufren a diario la pobreza. En su reporte publicado en el año 2021, Oxfam indica que “Las 1000 mayores fortunas del mundo tan solo han tardado nueve meses en recuperar su nivel de riqueza previo a la pandemia, mientras que para las personas en mayor situación de pobreza esta recuperación podría prolongarse más de una década” (Oxfam, 2021, pág. 9).

En ALC, Oxfam alertó que, desde el comienzo de la pandemia, la fortuna de los 73 mil millonarios latinoamericanos aumentó en un 17% que equivalen a USD 48 200 millones, destacando que esta suma es “nueve veces la intervención del Fondo Monetario Internacional (FMI) con préstamos de urgencia en la región hasta el momento” (Oxfam Internacional, 2020, pág. 3).

Para enfrentar la crisis económica derivada de la pandemia, en el año 2020, los países de ALC anunciaron transferencias monetarias y en especie por USD 86 mil millones<sup>5</sup>. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el 49,5% de quienes viven en los países de la región recibieron diversas formas de transferencia monetaria y en especie realizadas por los gobiernos para enfrentar la pandemia (CEPAL, 2021c). En muchos países, las transferencias en especies fueron de alimentos. Sin embargo, en la mayor parte de ellos, dichas transferencias apenas lograron mitigar, pero no superar la inseguridad alimentaria a la que se ha visto expuesta la población más pobre y vulnerada.

La pandemia ha demostrado que, para la mayor parte de la población del mundo, que sobrevive con –entre USD 5 y USD 10– al día, perder su trabajo supone, irremediablemente, caer en la miseria, confirmando que la mitad de la población mundial nunca estará a salvo de la pobreza, el sufrimiento y el hambre.

Vale la pena recordar que la matriz de desigualdades sociales que nos caracteriza como región incluye distintos tipos de injusticias vinculadas al estrato socioeconómico, el género, a las etapas del ciclo de vida, a los territorios, la situación migratoria y, por supuesto, la inseguridad alimentaria. Por todo esto, en ALC el aumento del hambre es uno de los resultados directos de las medidas sanitarias y la ineffectividad de las medidas económicas tomadas por los gobiernos para controlar la pandemia. Esta situación ha profundizado un escenario generalizado de exclusión e injusticia que afecta a millones de personas, a los que se suman las y los nuevos pobres y hambrientos surgidos con la pandemia.

<sup>5</sup> Consideremos que, según Oxfam, entre marzo y diciembre de 2020 “Los 10 mil millonarios más ricos del mundo han visto crecer su fortuna en USD 540 000 millones durante este período” (Oxfam, 2021).

### 1.1.1 Los sistemas alimentarios transfieren “costos ocultos” a los Estados, las personas y al planeta

Los sistemas alimentarios presionan a los ecosistemas rurales y silvestres afectando la salud del planeta. El costo ambiental y social de la revolución verde fue desproporcionado frente al aumento de la producción que no logro cumplir con su promesa de eliminar el hambre en el mundo. En ALC se producen alimentos para 800 millones de personas y se siembra el 14% de los cultivos del mundo. Incluso con la pandemia, mientras que en el año 2020 las exportaciones totales cayeron un 9,1% las exportaciones agroalimentarias aumentaron un 2,7% respecto al año 2019, alcanzando los USD 240 millones (CEPAL, FAO, IICA, 2021).

Ya sabemos que el acelerado cambio en los hábitos de consumo en las economías emergentes, como China, es responsable del aumento en la demanda mundial de alimentos. Adicionalmente, el aumento en el uso mundial de biocombustibles ha reducido las tierras de cultivos (Roitbarg, 2021). La combinación de monocultivos de alto rendimiento y abundante uso de agua, la mecanización de la producción y el uso de fertilizantes y plaguicidas nitrogenados han generado un fuerte impacto en el ambiente, incluyendo la pérdida de agro biodiversidad, el incremento de fósforo en los ríos y océanos y el aumento en el consumo mundial de energía (De Schutter, 2014).

Para producir la enorme cantidad de alimentos que se demanda, los sistemas alimentarios presionan a los ecosistemas. La forma actual de producción agrícola utiliza el 70% del agua dulce disponible en el mundo (FAO, 2021) y, en un futuro cercano, la demanda de alimentos “podría resultar en un aumento estimado de ~ 2 veces en el riego, ~ 2,7 veces en los fertilizantes y 10 veces en los pesticidas”, para lo cual se requerirá remplazar un área de ecosistemas naturales similar “al 7% de la superficie terrestre mundial, que es más grande que los Estados Unidos continentales” (Rohr, et. al., 2019, pág. 445). Además, los sistemas alimentarios que impulsan los actuales hábitos de consumo serían responsables de entre el 21% y el 37% de las emisiones totales de gases de efecto invernadero (FAO, FIDA, OPS, et al., 2020).

Una de las principales causas de la importante contribución de los sistemas alimentarios al calentamiento global es el aumento “totalmente insostenible” en el consumo de carne, que aporta el 51% de las emisiones de gases de efecto invernadero (¡más que el transporte!). Por otra parte, para alimentarse, el ganado consume más de un tercio de la producción mundial de cereales que constituyen la principal alimentación de la población más pobre que vive en los países de menores ingresos, por lo que “Si se continúa alimentando con cereales a una cantidad cada vez mayor de ganado, se agravará la pobreza y la degradación ambiental” (De Schutter, 2014, pág. 6).

En conclusión, alimentar a una población creciente sin modificar el sistema actual de producción agrícola solo es posible presionando a los ecosistemas silvestres y rurales, incrementando el uso de agua dulce e implementando sistemas de producción basados en el uso intensivo de insumos derivados del petróleo. La combinación de estos impulsores interconectados aumentará la emisión de gases de efecto invernadero y no es claro que contribuyan a eliminar el hambre garantizando el derecho humano a la alimentación. Por esto es necesario implementar nuevas políticas públicas alimentarias.

Los actuales patrones de consumo transfieren "costos ocultos" aumentando el riesgo de enfermedades infecciosas en humanos. Para el año 2100 se espera que los sistemas alimentarios mundiales abastezcan a 11 mil millones de personas para lo cual "requerirán aumentar la producción de cultivos y animales que ampliarán el uso agrícola de antibióticos, agua, pesticidas y fertilizantes, aumentando el contacto entre humanos, animales salvajes y domésticos, con consecuencias para la aparición y propagación de agentes infecciosos" (Rohr, et. al., 2019 pág. 445)

Las enfermedades infecciosas en humanos están surgiendo a un ritmo sin precedentes, en un mundo que demanda cada vez más alimentos. Recordemos que, desde 1940, la actividad agropecuaria se asoció al surgimiento del 25% de todas las enfermedades infecciosas en humanos y con el 50% de todas las zoonosis (Rohr, et. al., 2019). Si bien aún se desconocen las especies silvestres que han hospedado al virus hasta llegar a los seres humanos (Shereen, et. al., 2020; Sun, et. al., 2020), algunos estudios indican que es muy probable que hayan sido animales silvestres como murciélagos, serpientes, marmotas, faisanes y ciervos sacrificados y comercializados en un mercado chino (Rizou, et. al., 2020).

Como vimos, el aumento en el consumo de carne no solo impacta en la producción de cereales que son la principal alimentación para la población más pobre del planeta. También presionan a los ecosistemas silvestres y rurales aumentando el riesgo de que los seres humanos contraigan nuevas enfermedades infecciosas.

Para la FAO y otras agencias de Naciones Unidas, casi la mitad de la población total del planeta no puede darse el lujo de comer una dieta saludable y rica en nutrientes, aunque logre cubrir el requerimiento calórico mínimo. Los actuales hábitos de consumo de alimentos generan "costos ocultos" que terminamos pagando todas y todos a través de los deficientes sistemas de salud.

De no modificarse los actuales hábitos alimentarios "los costos sanitarios relacionados con la dieta (derivados de la mortalidad y las enfermedades no transmisibles relacionadas con la alimentación) superarán los USD 1,3 billones al año para el año 2030", pero además "los costos sociales relacionados con la dieta (derivados de las emisiones de gases de efecto invernadero asociadas a los hábitos alimenticios actuales) superarán los 1,7 billones de USD al año para el año 2030" (FAO, FIDA, OMS, et al., 2020, pág. ix). Recordemos que, en el mundo, más de la mitad de los costos de salud se encuentran directamente vinculados a la mala alimentación.

Adicionalmente, la carga de la malnutrición infantil sigue siendo una amenaza en todo el mundo "en el año 2019 se estimó que el 21,3% (144,0 millones) de los niños menores de cinco años sufría retraso del crecimiento, el 6,9% (47,0 millones) padecía adelgazamiento patológico (emaciación) y el 5,6% (38,3 millones) tenía sobrepeso, mientras que al menos 340 millones de niños padecían deficiencias de micronutrientes" (FAO, FIDA, OMS, et al., 2020, pág. viii).

Al inicio de la pandemia, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) alertó que "las personas mayores y quienes presentan afecciones preexistentes (como las enfermedades cardíacas, la diabetes o las afecciones respiratorias) son más susceptibles de enfermar de gravedad como consecuencia del virus"<sup>6</sup>.

6 Ver [https://www.who.int/docs/default-source/inaugural-who-partners-forum/spanish-covid-19-and-ncds---published-\(23-march-2020\)-sp.pdf](https://www.who.int/docs/default-source/inaugural-who-partners-forum/spanish-covid-19-and-ncds---published-(23-march-2020)-sp.pdf)

Según datos de la OPS<sup>7</sup>, las Enfermedades No Transmisibles (ENT) matan, al menos, a 41 millones de personas en el mundo, lo que equivale al 71% del total de muertes al año, mientras que en ALC, las muertes llegan a los 5,5 millones al año. El mayor porcentaje de muertes prematuras en personas entre 30 y 69 años (85%) ocurre en países de ingresos bajos y medios, y en la región alcanzan los 2,2 millones de personas al año. Y, a nivel mundial, las enfermedades cardiovasculares constituyen la mayor parte de las muertes duplicando a las muertes por cáncer.

Debido a la creciente evidencia que asocia las ENT a un mayor riesgo de muerte por COVID-19, en setiembre del año 2020, la OPS, la CEPAL, la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) emitieron una declaración conjunta alertando que “La acción eficaz contra las ENT requiere un enfoque multisectorial en todos los sectores del gobierno —así como de la sociedad civil— no solo para aplicar y cumplir las políticas, sino también para generar la voluntad política necesaria para respaldar las medidas de reducción de los factores de riesgo. Tales medidas suelen afrontar una dura oposición por parte de las industrias implicadas en la fabricación, mercadotecnia, distribución y venta de productos nocivos como el tabaco, el alcohol, las bebidas azucaradas y los alimentos ultra procesados”<sup>8</sup>.

### 1.1.2 Los productos ultra procesados y la mala alimentación generan una enorme carga para los sistemas de salud

Desde hace mucho tiempo existe evidencia sólida que muestra el vínculo que existe entre el aumento en el consumo de productos ultraprocesados y las ENT (Monteiro et al., 2019; OPS y OMS, 2015). La carga que representan los alimentos ultraprocesados, en especial para los países más pobres es cada vez más grande. Un estudio publicado por la OPS y la Organización Mundial de la Salud (OMS) en el año 2015, muestra un aumento sostenido en la venta de este tipo de productos a lo largo de los últimos años, concentrándose, especialmente en las tiendas y los hipermercados de todos los países de ALC. La tasa de crecimiento de las ventas fue mayor en los países de ingresos bajos y medios que en los de ingresos altos y se asociaron al aumento de la obesidad que ya es definida como una “enfermedad epidémica” (OPS y OMS, 2015).

Otro aspecto relevante, refiere al aumento en el consumo de productos ultraprocesados. Algunos estudios sugieren que en los países de bajos ingresos la política comercial liberal podría ser un impulsor institucional de los patrones de consumo de alimentos relacionados con la desnutrición y la sobre nutrición (Barlow et al., 2020). Según la OPS citada por Ojo Público “en la región, el mercado de productos ultraprocesados es oligopólico. Hasta el año 2013, último año en el que el estudio de OPS logró acceder a esos datos, la concentración en cuatro o menos compañías alcanzaba el 82,2% en el rubro de bebidas gaseosas, 74,7% en el de snacks, 66,7% en el de cereales y 55,9% en dulces y caramelos”<sup>9</sup>.

El sistema NOVA clasifica a los alimentos según la naturaleza, la finalidad y el grado de procesamiento en cuatro grupos: i) alimentos sin procesar o mínimamente procesados, ii) ingredientes culinarios procesados, iii) alimentos procesados, y iv) productos ultraprocesados. El NOVA define a los productos ultraprocesados como “formulaciones

7 Ver <https://www.paho.org/es/temas/enfermedades-no-transmisibles>

8 Ver <file:///C:/Users/usuario/Downloads/IATF%20Declaracion%20conjunta%20sobre%20ENTs%20y%20COVID-Final-Esp.pdf>

9 Ver <https://ojo-publico.com/1475/los-duenos-de-la-comida-en-america-latina>

industriales elaboradas a partir de sustancias derivadas de los alimentos o sintetizadas de otras fuentes orgánicas. En sus formas actuales, son inventos de la ciencia y la tecnología de los alimentos industriales modernas. La mayoría de estos productos contienen pocos alimentos enteros o ninguno. Vienen listos para consumirse o para calentar y, por lo tanto, requieren poca o ninguna preparación culinaria" (OPS y OMS, 2015, pág. 5). Muchos de los ingredientes que se usan para preparar productos ultraprocesados son aditivos como colorantes, espesantes, saborizantes, conservantes, entre otros.

En el mundo, su venta aumentó en 43,7% entre los años 2000 y 2013. Sin embargo, frente a la disminución en sus ventas en los países de ingresos altos, las empresas alimentarias giraron su atención hacia el denominado sur global, concentrando allí los procesos fabricación y sus campañas de marketing. En ese período, las ventas en ALC se duplicaron mientras que la participación de la región en el mercado global se mantuvo en el 16% (OPS y OMS, 2015).

Recordemos que, finalmente, son los gobiernos quienes deben asumir, a través de sus frágiles sistemas de salud, la carga sanitaria que deriva de una mala alimentación incluido el consumo de productos ultraprocesados y comida chatarra.

### 1.1.3 Los sistemas alimentarios y el comercio mundial de alimentos exponen al hambre a millones de personas

En el año 2014, Oliver de Schutter, el ex Relator Especial sobre el derecho a la alimentación alertaba que, "A nivel mundial, más de 165 millones de niños sufren retraso del crecimiento, su grado de malnutrición les impide alcanzar su potencial físico y cognitivo pleno, y 2000 millones de personas en todo el mundo carecen de vitaminas y minerales esenciales para la buena salud" (De Schutter, 2014, pág. 4).

El informe sobre la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo, publicado en el año 2020 por la FAO junto a varias agencias de las Naciones Unidas, alertó sobre del aumento sostenido del hambre en el mundo, indicando que unos 690 millones de personas, que equivalen al 8,9% de la población total del planeta padecen hambre, mientras que unos 2 mil millones, que representan el 25,9% de la población mundial, enfrentan episodios de inseguridad alimentaria moderada-grave (FAO, FIDA, OMS, et al., 2020). Una evaluación preliminar sugiere que, en el año 2020, la pandemia de COVID-19 "puede añadir entre 83 y 132 millones de personas al número total de personas subalimentadas en el mundo" (FAO, FIDA, OPS, et. al., 2020, pag. XV). Pero es muy probable que la estimación haya sido conservadora y las consecuencias sean mucho más dramáticas. Y el nuevo informe, con datos del año 2020 que aún no se publica, pronostica un aumento aún mayor debido a la COVID-19. Según el Global Hunger Index, en el año 2021, 47 países enfrentaron niveles de hambre extremadamente alarmantes, alarmantes o graves<sup>10</sup> alertando que nos enfrentamos a "un cóctel tóxico" que incluye la crisis climática, la pandemia de COVID-19 y conflictos violentos cada vez más graves y prolongados. Con esta situación, el Global Hunger Index concluye que el progreso hacia el Hambre Cero para 2030, que ya era demasiado lento, muestra signos de estancamiento o incluso de retroceso.

<sup>10</sup> Ver <https://www.globalhungerindex.org/>

Cinco años antes de la COVID-19, en septiembre del año 2015, los Jefes de Estado y Gobierno acordaron cumplir con los 17 ODS, incluyendo el Objetivo 2 Hambre Cero, que busca articular ocho metas específicas para poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria, mejorar la nutrición y promover la agricultura sostenible. Desde entonces, la mayor parte de los países de la región venían realizando esfuerzos para reducir las brechas que, en ciertos países, más que brechas parecen abismos. Sin embargo, la pandemia desnudó lo lejos que estamos de alcanzar este y otros ODS.

En el año 2019, el hambre aumentó por quinto año consecutivo en los países de ALC afectando a 47,7 millones de personas y más de 190 millones de personas que enfrentaron inseguridad alimentaria moderada o grave, lo que significa que, 1 de cada 3 habitantes de los países de la región, no tenían acceso a alimentos nutritivos y suficientes por falta de recursos económicos o de otro tipo. Sin embargo, el estudio publicado en el año 2021 con datos del año 2020, muestra un panorama mucho peor con 59,7 millones de personas subalimentadas, mostrando un aumento de 30% en apenas un año. Quienes padecieron inseguridad alimentaria moderada o grave alcanzan los 267 millones, es decir, el 41% de la población total de la región. Mientras que quienes enfrentaron episodios de inseguridad alimentaria grave (personas que pasaron hambre o pasaron un día entero sin comer) llegaron a los 92,8 millones de personas. Paradójicamente, la obesidad afectó a casi una cuarta parte (24,2%) de la población adulta ( $\geq 18$  años) en América Latina y el Caribe, muy por encima del promedio mundial (13,1%)<sup>11</sup>

A poco de finalizar el año 2021, y pese a que, en casi todos los países de la región se han emprendido campañas de vacunación masiva, la OPS y la CEPAL han alertado que "La desigual distribución y la asimetría mundial entre los países desarrollados y los países en desarrollo se traduce en que, a septiembre del año 2021, apenas un 30% de la población de la región contara con el esquema completo de vacunación" (CEPAL y OPS, 2021, pág. 2). Lejos de cambiar con la pandemia, el mundo injusto y desigual se profundizó con la respuesta sanitaria frente a la COVID-19.

La incertidumbre mundial que aún se tiene ha llevado a que tanto la CEPAL como otros organismos multilaterales y diversas agencias de cooperación, eviten realizar pronósticos de recuperación económica más allá del próximo año (CEPAL, 2021c).

A más de un año y medio de comenzada la pandemia, no solo debemos recuperar la economía, también debemos frenar y revertir el aumento de la pobreza (en especial la multidimensional) y eliminar la exposición al hambre que afecta a un número cada vez mayor de personas en la región y en el mundo. Por esto la CEPAL habla de las paradojas de la recuperación económica post COVID-19 para referirse a una situación que combina el crecimiento económico con el aumento de la desigualdad, la pobreza, la baja productividad y la poca inversión (CEPAL, 2021a). Es necesario atender en forma integral, al conjunto de problemas y consecuencias asociadas a las diversas respuestas a la pandemia, tanto en lo sanitario, lo social y lo económico como en la alimentación.

Pese a que la CEPAL sostiene que "los sistemas alimentarios han sido capaces, hasta el momento, de responder bien a los desafíos sanitarios y logísticos de la crisis de la pandemia de COVID-19" (FAO y CIDS, 2021, pág. 27) sabemos que el comercio mundial de alimentos no ha beneficiado a la población más pobre y vulnerable, en especial a la que padece hambre.

<sup>11</sup> Ver <https://www.fao.org/americas/publicaciones-audio-video/panorama/2021/es/>

En el año 2020, *The Lancet Global Health* publicó un estudio realizado en 132 países entre los años 2014 y 2017 en el que mostró que la política comercial neoliberal que orienta desde hace décadas al comercio mundial de alimentos se asoció a una menor inseguridad alimentaria solo en los países de altos ingresos, mientras que viene causando una mayor inseguridad alimentaria en los hogares más pobres de los países de bajos ingresos. Estos datos contradicen la opinión de algunos organismos multilaterales como el BM que, por ejemplo, sugieren que las exportaciones netas de alimentos de la región latinoamericana “ayudan a reducir y estabilizar los precios internacionales de los alimentos, aportando beneficios a los consumidores de todo el mundo” (Morris, et. al., 2020).

La desigual capacidad de acceso a los alimentos muestra que las políticas neoliberales pueden mejorar la disponibilidad y el acceso de quienes disponen de suficientes recursos para poder comprarlos, mientras que para quienes sufren reveses económicos o son trabajadores informales, la mayor disponibilidad de alimentos no garantiza su acceso. Por el contrario, es posible que las y los trabajadores informales y la población más pobre se vean expuestos a un mayor riesgo de inseguridad alimentaria porque gastan un gran porcentaje de sus ingresos para comprar alimentos encarecidos por las importaciones (Barlow, et. al., 2020).

Todo indica que vivimos en un mundo en el que aumentan, a la vez y con igual intensidad, la disponibilidad de alimentos y el número de personas hambrientas y mal alimentadas, lo que representa un desafío enorme para las democracias y la gobernanza de los sistemas alimentarios en todas sus escalas.

#### 1.1.4 Debemos frenar la pérdida y el desperdicio de alimentos

En el año 2019, la Comisión de Obesidad de *The Lancet*, publicó La Sindemia Global de Obesidad, Desnutrición y Cambio Climático mostrando como las tres pandemias representan una verdadera Sindemia Global que afecta a la mayor parte de las personas en todos los países y regiones del mundo. Una *sindemia* es una sinergia de epidemias que ocurren en el mismo tiempo y lugar, interactúan entre sí para producir secuelas complejas y comparten impulsores sociales subyacentes comunes (Swinburn, et. al., 2019).

Como contracara, en el mundo se pierden o desperdician unos 1300 millones de toneladas anuales de alimentos que corresponden, aproximadamente, a la tercera parte de los alimentos comestibles producidos para consumo humano (FAO, 2019). Solo considerando las pérdidas, el porcentaje mundial llega al 13,7%, mientras que los porcentajes de desperdicio alcanzan valores especialmente elevados para los alimentos muy perecederos como los productos de origen animal (14% a 37%) y las frutas y hortalizas (9% a 20%) (FAO, 2019). Todo esto en un mundo en el que, en el año 2020, casi una de cada tres personas, que equivalen a 2370 millones de personas, no pudieron acceder a alimentos adecuados (FAO, FIDA, OMS, 2021).

La FAO estima que el 6% de las pérdidas mundiales de alimentos se dan en América Latina y El Caribe, lo que equivale a 127 millones de toneladas de alimentos al año (FAO, 2019), y se calcula que en el año 2016, unos 36 millones de personas hubiesen podido

cubrir sus necesidades calóricas con los alimentos que se desperdiciaron en los puntos de venta directa a consumidores (FAO, 2016).

Vale la pena recordar que la meta 12.3 de los ODS requiere, "de aquí a año 2030, reducir a la mitad el desperdicio de alimentos per cápita mundial en la venta al por menor y a nivel de los consumidores y reducir la pérdida de alimentos en las cadenas de producción y suministro, incluidas las pérdidas posteriores a la cosecha".

Frenar la pérdida y el desperdicio de alimentos es una tarea urgente que demanda la acción colectiva de los Estados, las empresas y las y los ciudadanos. No podemos darnos el lujo de tirar alimentos mientras el hambre aumenta en el mundo.

## **1.2 Necesitamos una nueva gobernanza para que los sistemas alimentarios mundiales cumplan con su función**

### **1.2.1 Aún existen muchos mitos y un gran desconocimiento sobre el funcionamiento y la forma como se gobiernan los sistemas alimentarios mundiales**

La sentencia es fulminante: el crecimiento económico ilimitado que alimenta el metabolismo del capitalismo en su fase de acumulación actual ha transformado irremediablemente el planeta. La agenda de desarrollo global reforzó la idea que el desarrollo económico basado en el lucro es compatible con la ecología del planeta, pero el crecimiento económico ha sido el responsable de una enorme pérdida de biodiversidad (Moranta, et. al., 2021), la leyenda política de la economía circular busca construir una narrativa en la que crecimiento es sinónimo de desarrollo (Farrell, 2011; Giampietro y Funtowicz, 2020). La agenda global del desarrollo debe cambiar, necesitamos desarrollar mucho más las alternativas al actual modelo de desarrollo desde una perspectiva de decrecimiento y posdesarrollo (Escobar, 2005; Latouche, 2003, 2008).

En setiembre del año 2021, concluyó la Cumbre de los Sistemas Alimentarios promovida por las Naciones Unidas, en medio de una fuerte polémica, debido a las acusaciones realizadas por una buena parte de las organizaciones de la sociedad civil, que trabajan a nivel mundial, que denunciaron conflictos de interés derivados de la injerencia de las empresas y la industria alimentaria en la Cumbre. Adicionalmente, los planes para combatir el hambre acordados por los Estados Parte siguen sin contar con el financiamiento necesario ni el apoyo requerido de la cooperación internacional<sup>12</sup>.

El informe elaborado en el año 2021, por Michael Fakhri actual Relator Especial sobre el derecho a la alimentación de las Naciones Unidas alertó que "El proceso de la Cumbre omitió las propuestas que abordaban dos áreas fundamentales: el poder empresarial y la política comercial", indicando además que "los sistemas alimentarios del mundo socavan los derechos humanos, agudizan las desigualdades, amenazan la biodiversidad y contribuyen al cambio climático" (Fakhri, 2021, pág. 4). Recordemos que los sistemas alimentarios emiten cerca de un tercio de los gases de efecto invernadero a nivel global.

<sup>12</sup> Ver <https://elpais.com/planeta-futuro/2021-09-24/la-onu-anuncia-nuevos-planes-para-acabar-con-el-hambre-pero-sin-respaldo-economico.html>

En su informe, puso énfasis en las consecuencias que tiene el poder empresarial en la gobernanza de los sistemas alimentarios. Actualmente, no solo las y los consumidores se están viendo afectados por las reglas de juego que impone el sistema alimentario mundial. Citando a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el informe alerta que “Ya antes de la COVID-19, los trabajadores de la alimentación y de la agricultura eran los más afectados por la pobreza laboral y la inseguridad alimentaria; y la falta de una respuesta coordinada por parte de los Gobiernos y las empresas. Ante la pandemia ha empeorado la situación global” (Fakhri, 2021).

Otras voces se han levantado para denunciar las injerencias de la industria mundial de alimentos en la cumbre. Diversas organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales, campesinos, consumidores e indígenas han manifestado preocupaciones similares a las del Relator Especial de las Naciones Unidas. Lo que llevó a que muchas organizaciones sociales decidieron no participar en la Cumbre bajo la consigna “No a los sistemas alimentarios corporativos”<sup>13</sup>. En la contra movilización de los pueblos para transformar los sistemas alimentarios corporativos, las organizaciones y movimientos sociales denunciaron que la Cumbre “ha permitido que las coaliciones impulsadas por las corporaciones se posicionen como agentes para la aplicación de las políticas públicas con recursos públicos, pero sin los mecanismos de rendición de cuentas, los mandatos y las normas de transparencia de las instituciones públicas”<sup>14</sup>. La creciente participación de las empresas, en las políticas públicas alimentarias, a través de donaciones o proveyendo alimentos para los programas sociales son aspectos en debate que preocupan a millones de personas a nivel mundial entre las que se encuentra José Graziano da Silva, ex Director General de la FAO, que también levantó su voz demandando cambios en la Cumbre para poder abordar, en forma efectiva, la inseguridad alimentaria<sup>15</sup>.

Un artículo publicado por *TheBMJ* en diciembre del año 2020, nos muestra otro ángulo del debate internacional sobre la necesidad de transformar a los sistemas alimentarios mundiales, al denunciar la intromisión de las empresas en la academia y, como consecuencia, en la producción científica. En el artículo se narra como una empresa transnacional de bebidas azucaradas financió en forma encubierta a una red de investigadores que tenía como objetivo demostrar que las bebidas azucaradas no son más responsables del aumento de los niveles de obesidad que cualquier otro alimento o la falta de actividad física. Para los autores, “Estas actividades están diseñadas para producir e influir en el conocimiento científico utilizado para evaluar, promover, legitimar y regular sus productos” (Scrinis, 2020, pág. 1). *La actividad científica corporativa* como se la denomina, nos hace ver que “El desafío no es solo comprender el papel de las diversas dimensiones dietéticas que median la salud (es decir, nutrientes, alimentos y patrones dietéticos), sino también explicar el papel de los determinantes sociales, comerciales y ecológicos de la salud” (Scrinis, 2020, pág. 3). La injerencia de las empresas en las políticas públicas alimentarias es un problema no siempre comprendido por quienes toman decisiones de políticas pública.

13 Ver <https://www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2021/09/Declaration-ES-1.pdf>

14 Ver <https://www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2021/09/Declaration-ES-1.pdf>

15 Ver <https://www.ipsnews.net/2021/09/fundamental-changes-needed-un-summit-tackle-global-food-insecurity/>

Afortunadamente esta no es la única forma de comprender el papel que debe tener la ciencia como soporte de las políticas públicas. Un importante grupo de académicos como David Waltner-Toews, Silvio Funtowicz, Mario Giampietro y Jerome R. Ravetz reivindican una ciencia pos normal basada en la construcción de nuevos acuerdos que permitan navegar hacia un futuro cada vez más incierto, en el que las acciones de política pública que se deban tomar serán cada vez más cruciales (Farrell, 2011; Funtowicz y Ravetz, 1993; Waltner-Toews, et. al., 2020),

Es necesario considerar el impacto que ha tenido el aumento en el precio mundial de los alimentos, en la población más pobre y vulnerada. En octubre del año 2021 el costo mundial de los alimentos alcanzó los niveles más altos en una década, sumando más presión inflacionaria a consumidores y gobiernos. La sumatoria de problemas climáticos, el aumento en el precio del combustible que encareció tanto los fletes como el precio de los fertilizantes derivados del petróleo y la escasez de mano de obra han impactado fuertemente en la producción mundial y en el precio de alimentos<sup>16</sup>.

Por todo esto, los anuncio BVs de la reciente Cumbre de las Naciones Unidas dejan un sabor amargo y enormes dudas sobre los verdaderos intereses que gobiernan a los sistemas alimentarios mundiales y su enorme influencia en las políticas públicas alimentarias, en especial en los países de ingresos medios y bajos como Ecuador y Perú.

---

<sup>16</sup> Ver <https://www.bloomberglinea.com.co/2021/11/04/precios-globales-de-los-alimentos-se-acercan-a-record/>



---

## 2. ALGUNOS CONCEPTOS CLAVES QUE DEBERÍAN ORIENTAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ALIMENTARIAS

---

No es posible comprender las políticas públicas alimentarias sin comprender qué significan y cómo se articulan entre sí, el derecho humano a la alimentación, la seguridad alimentaria con soberanía, la inseguridad alimentaria y la emergencia alimentaria agravada por la COVID-19.

### 2.1 El derecho humano a la alimentación

Surgido en el mundo que nació luego de la Segunda Guerra Mundial, el Derecho Humano a la Alimentación se incorporó por primera vez en la legislación internacional con el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos del año 1948 que estableció que “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”. La idea de asociar un derecho a la pérdida de los medios de subsistencia debido a causas que las personas no pueden controlar, es la idea central que conecta el derecho humano a la alimentación tanto con la seguridad alimentaria con soberanía como con la inseguridad y la emergencia alimentaria.

En el año 1966, los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) ratificaron el derecho humano a la alimentación, que fue definido en la Observación General N° 12 elaborada por

el Comité por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) en el año 1999, indicando 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”. El Comité da seguimiento a los acuerdos establecidos por el Pacto. En el año 2014, el ex Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier de Schutter amplía la definición indicando que “El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando una persona, ya sea sola o en común con otras, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación suficiente, adecuada y culturalmente aceptable que se produce y consume en forma sostenible, manteniendo el acceso a la alimentación para las generaciones futuras” (De Schutter, 2014).

Vale la pena recordar que los 160 Estados Parte que han reconocido el Pacto, entre los que se encuentran Perú y Ecuador, han aceptado el derecho a la alimentación como parte de su ordenamiento jurídico. Por lo tanto, tienen la obligación de respetarlo, protegerlo y hacerlo efectivo, lo que significa que deben implementar acciones que permitan garantizar el acceso a alimentos y proveer alimentación cada vez que un individuo o un grupo no sea capaz de hacerlo por sus propios medios (FAO, 2013).

En el año 2004, el Consejo de la FAO aprobó por consenso las *Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* (o Directrices sobre el derecho a la alimentación). Las Directrices, pese a no tener carácter vinculante para los Estados Parte, aportan elementos que orientan a adoptar medidas que contribuyan a garantizar el derecho a la alimentación. Y, a la vez, facilitan la incorporación de la seguridad alimentaria con soberanía en los marcos jurídicos nacionales y las políticas, programas y proyectos que implementan los gobiernos. Y, como ya vimos, en el año 2015, los ODS con el Objetivo 2 Hambre Cero volvieron a colocar al hambre como una prioridad de la agenda internacional.

En el Perú, el artículo 18 de la Constitución Política de 1979, eliminado en la Constitución Política de 1993, establecía que “El Estado atiende preferentemente las necesidades básicas de la persona y de su familia en materia de alimentación, vivienda y recreación”. Sin embargo, su artículo 55 establece que los tratados celebrados por el Estado que se encuentren vigentes son parte de nuestra normativa, lo que incluye al PIDESC suscrito en 1988 y ratificado en 1995. Un argumento similar fue utilizado por el Tribunal Constitucional en la resolución aprobada en el año 2019 que reconoció el derecho humano a la alimentación argumentando que “los tratados celebrados por Perú “forman parte del derecho nacional”<sup>17</sup>.

Hasta julio del año 2021, el derecho humano a la alimentación había sido reconocido en el artículo 10 de Ley General de Salud, Ley N° 26842, el Decreto Supremo N° 102-2012-PCM, la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el Código de los Niños y Adolescentes, el Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021 y en Plan Nacional de Derechos Humanos 2014 - 2016.

También había sido considerada en el inciso j) de la Política de Estado 15º: “Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutrición” del numeral II, Equidad y Justicia Social del Acuerdo Nacional unidos para crecer, que señala que el Estado “hará que las familias y las personas expuestas a la inseguridad alimentaria satisfagan sus necesidades alimenticias y nutricionales, y prestará asistencia a quienes no estén en condiciones de hacerlo”.

<sup>17</sup> Ver <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2019/01470-2016-HC.pdf>

Entre los años 2011 y 2016, el Congreso de la República discutió en comisión 24 proyectos de ley que buscaban reconocer el derecho humano a la alimentación. Llegando a aprobar en el año 2013, y en primera votación, la Ley de Seguridad Alimentaria que reconocía en su artículo 4 el derecho humano a la alimentación. Luego de ser exonerado de la segunda votación, la congresista Martha Chávez interpuso un pedido de reconsideración, que llevó a que el proyecto de ley nunca fuese aprobado (Santandreu, 2021b). Los conflictos de interés que están detrás de estos hechos se analizan más adelante.

Debieron pasar casi ocho años para que, en julio del año 2021, el Congreso de la República aprobase la Ley N° 31315 de Seguridad Alimentaria y Nutricional que reconoce en su artículo 1 el derecho humano a la alimentación como "un derecho fundamental de las personas" que, además, "es reconocido por los acuerdos internacionales que el Perú ha suscrito".

En Ecuador, el derecho a la alimentación se encuentra contenido expresamente en el artículo 13 de la Constitución Política del año 2008 que establece "El derecho que tienen las personas y colectividades al acceso seguro y permanente de alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales, para lo cual se promoverá la soberanía alimentaria". Aunque también se menciona en los artículos 32, 45 y 66 así como en el artículo 3 en el que se mencionan los deberes primordiales del Estado. Una media docena de artículos adicionales también lo mencionan<sup>18</sup>.

Vale la pena recordar que el marco legal ecuatoriano es uno de los más avanzados en el mundo en el reconocimiento del derecho humano a la alimentación y la soberanía alimentaria, aunque sus consecuencias prácticas sean fuertemente cuestionadas<sup>19</sup>.

## 2.2 Seguridad alimentaria

Para la FAO, uno de los aportes más importantes de la noción de seguridad alimentaria es que, pese a su énfasis en la respuesta individual, contribuye a hacer efectivo el derecho humano a la alimentación en los marcos jurídicos nacionales (FAO, 2013). Para el Comité DESC el contenido fundamental del derecho a la alimentación se asocia directamente al concepto de seguridad alimentaria entendido como "la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, con alimentos inocuos, y culturalmente aceptables; la accesibilidad a esos alimentos de forma sostenible y que no interfiera con el goce de otros derechos humanos" (Comite DESC, 1999, pág. 9).

Para la FAO, un país garantiza que su población se encuentra en seguridad alimentaria cuando "todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos" (Gordillo & Méndez, 2013). Esta definición, asumida por la mayor parte de países del mundo incluye cinco dimensiones que buscan garantizar la disponibilidad, el acceso, el aprovechamiento nutricional de los alimentos, la estabilidad en el tiempo de todas las dimensiones y la institucionalidad y la gobernanza alimentaria.

<sup>18</sup> Ver <https://www.fao.org/right-to-food-around-the-globe/countries/ecu/es/>

<sup>19</sup> Ver el texto de Esteban Daza <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/18379.pdf>

La disponibilidad debe ser entendida como el abastecimiento de alimentos inocuos y nutritivos para toda la población. Mientras que la accesibilidad debe garantizar el acceso a alimentos saludables para todas y todos mientras que su uso debe permitir mejorar el conocimiento y las prácticas alimentarias para que sean adecuadas en el aprovechamiento de los nutrientes. Finalmente, la estabilidad disminuye la vulnerabilidad frente a condiciones externas, garantizando que, a lo largo del tiempo, los alimentos se encuentren disponibles, sean accesibles y puedan aprovecharse de la mejor manera. Más recientemente se ha incluido la institucionalidad que pone en evidencia la importancia de trabajar para mejorar la gobernanza del sistema alimentario en todas sus escalas.

En el Perú, la seguridad alimentaria y nutricional se encontraba incorporada en la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional que debía implementar el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI) (MINAGRI, 2013) y siguió la misma ruta que el derecho humano a la alimentación. La Ley N° 31315 aprobada en julio del año 2021 la define como "al acceso físico, económico y sociocultural de todas las personas en todo momento a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos, de manera que puedan ser utilizados adecuadamente para satisfacer sus necesidades nutricionales, a fin de llevar una vida activa y sana".

En Ecuador con la aprobación de la Ley N° 41 de 2006 se alineó al concepto de seguridad alimentaria difundido ampliamente por la FAO y utilizado en todos los países de la región. Sin embargo, con la posterior aprobación del marco legal de soberanía alimentaria, el país comenzó a utilizar este marco como el orientador de sus políticas públicas alimentarias.

Con el paso del tiempo, la definición de seguridad alimentaria pasó de un fuerte énfasis en la disponibilidad y la estabilidad de los precios internacionales de los alimentos a una mirada multidimensional. Sin embargo, nunca logró superar la comprensión individual y técnica del problema, a diferencia de la soberanía alimentaria que privilegia una visión alimentaria más política y de acción colectiva.

### 2.3 Soberanía alimentaria

La soberanía alimentaria es un concepto surgido desde los movimientos sociales internacionales y las organizaciones de la sociedad civil como la Vía Campesina<sup>20</sup> luego de la Cumbre Mundial de la Alimentación del año 1996<sup>21</sup> que enfatiza en la necesidad de producir alimentos para los pueblos, apoyando la creación de medios de vida sostenibles, promoviendo cadenas cada vez más cortas centradas en un diálogo entre productores y consumidores, reconociendo los saberes tradicionales oponiéndose a la privatización de los recursos naturales y rechazando el uso intensivo de energías renovables y monocultivos (Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria, 2007; Giunta, 2018; Gordillo y Méndez, 2013).

La soberanía alimentaria busca garantizar el derecho de los pueblos a disponer y acceder a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y a decidir su propio sistema alimentario y productivo. Muchas de

<sup>20</sup> La Vía Campesina articula a unas ciento cincuenta organizaciones en cuatro continentes con nodos locales que implementan una estrategia de "unidad en la diversidad", es un movimiento que prioriza la acción a escala global, pero sobre la base de reivindicaciones arraigadas en los territorios (Giunta, 2018).

<sup>21</sup> Ver <https://www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2021/09/Declaration-ES-1.pdf>

las organizaciones de la sociedad civil, productores de la agricultura familiar y campesina, organizaciones indígenas y consumidores que desarrollaron el concepto de soberanía alimentaria han asumido una mirada crítica frente a la Cumbre de Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios organizada por la FAO en setiembre del año 2021, denunciando conflictos de interés y la injerencia de la industria alimentaria<sup>22</sup>.

Luego de desencuentros y enfrentamientos iniciales, en los últimos años la FAO ha comenzado a considerar ambos conceptos como parte de la comprensión y el análisis del estado de la alimentación en el mundo (FAO, 2011; Gordillo y Méndez, 2013). Esto ha sido posible, en buena medida, gracias al reconocimiento que la soberanía alimentaria ha tenido en diversas constituciones y marcos legales nacionales. En ALC, Venezuela (1999) y Ecuador (2008) fueron los países pioneros en incorporar la soberanía alimentaria en sus constituciones políticas (Waldmueller y Rodríguez, 2015).

La incorporación de la soberanía alimentaria en la normativa de Ecuador es el resultado de un proceso impulsado desde hace décadas por los movimientos sociales, campesinos e indígenas que le exigían al Estado que estableciese mecanismos para garantizar la autosuficiencia de alimentos nutritivos y culturalmente apropiados de forma permanente.

Para el Colectivo Agrario<sup>23</sup> "Los movimientos sociales del campo asumieron el concepto de Soberanía Alimentaria y la defensa de la producción alimentaria en manos de los campesinos, como su argumentación principal para enfrentar los debates sobre las consecuencias negativas del ingreso del Ecuador a la OMC (1997), luego para oponerse al TLC con los Estados Unidos (2004), y hoy (2009) para criticar un acuerdo de asociación entre el Ecuador y la Unión Europea" (Colectivo Agrario, 2009, pág. 9).

Diversos estudios relacionan directamente la soberanía alimentaria al Buen Vivir y el régimen de desarrollo contenidos en la nueva Constitución Política del Ecuador, conectándolos al derecho a la alimentación y a un nuevo sistema económico social y solidario (Colectivo Agrario, 2009). El nuevo régimen de desarrollo desde la óptica de la soberanía alimentaria, implica impulsar procesos de economía social y solidaria, relaciones de producción, de intercambio y de cooperación que propicien la suficiencia y la calidad colocando por delante principios de solidaridad, sobre todo por parte del Estado al momento de diseñar e implementar políticas alimentarias. El debate sobre las limitaciones que introduce el actual régimen de desarrollo agrario al ejercicio de la soberanía alimentaria se conecta con la crítica que diversas organizaciones y académicos realizan, por ejemplo, al régimen de compras públicas que orienta la adquisición de alimentos por parte del Estado.

La Constitución Política de Ecuador aprobada en el año 2008 define a la soberanía alimentaria como una parte consustancial del Buen Vivir o *Sumak Kawsay* y de un nuevo modelo de desarrollo sostenido en la filosofía de vida de los pueblos y nacionalidades indígenas que involucra la convivencia comunitaria en armonía con la naturaleza, con los saberes ancestrales y con la soberanía territorial. Su artículo 281 indica expresamente que constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado.

<sup>22</sup> Ver <https://www.foodsystems4people.org/?lang=es>

<sup>23</sup> El Colectivo Agrario es un espacio de articulación e incidencia política creado en el año 2007 por diversas ONG y agencias de cooperación internacional con el objetivo de aportar ideas al debate constituyente.

También se encuentra contenida en la Ley Orgánica de Régimen de la Soberanía Alimentaria aprobada en el año 2009 y modificada en el año 2010 que revocó la Ley N° 41 de Seguridad Alimentaria y Nutricional del año 2006. En su artículo 1, se la vincula a las políticas públicas alimentarias conexas para "fomentar la producción suficiente y la adecuada conservación, intercambio, transformación, comercialización y consumo de alimentos sanos, nutritivos, preferentemente provenientes de la pequeña, la micro, pequeña y mediana producción campesina, de las organizaciones económicas populares y de la pesca artesanal así como microempresas y artesanía, respetando y protegiendo la agrobiodiversidad, los conocimientos y formas de producción tradicionales y ancestrales, bajo los principios de equidad, solidaridad, inclusión, sustentabilidad social y ambiental". Sin embargo, para Esteban Daza, la ley "terminó como una norma marco, poco operativa que delega a otras leyes varios aspectos centrales de este régimen; además, renunció a crear una institucionalidad con capacidad de definir políticas a favor de la soberanía alimentaria, fue permisiva con la expansión de los complejos camaroneros, dejó abierto un canal para el ingreso de semillas transgénicas y redujo la función social y ambiental de la agricultura a valores de mercado" (Daza, 2021, pág. 5). Para Daza, la promulgación de dicha ley marcó un quiebre entre los objetivos políticos de la soberanía alimentaria y un proyecto de seguridad alimentaria, agroexportación y agroindustria.

Sin embargo, la falta de políticas complementarias y de acciones concretas han limitado su implementación práctica debido a una correlación de fuerzas adversa que, incluso durante el gobierno del presidente Rafael Correa su principal impulsor, terminaron bloqueando la aprobación e implementación de los nuevos marcos normativos complementarios. Por ejemplo, para Giunta "durante los mandatos del Presidente Rafael Correa las tensiones han atravesado a la misma Revolución Ciudadana, en la que han coexistido tendencias más y menos favorables a estos cambios" (Giunta, 2018, pág. 115)

En Perú, la soberanía alimentaria se incorporó muy recientemente al marco jurídico nacional con la aprobación en el año 2021, de la Ley N° 31315, que la define como el "Derecho de un país a desarrollar sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación sana y nutritiva para toda la población, respetando la biodiversidad cultural y de sus sistemas productivos de los espacios rurales". Sin embargo, a octubre del año 2021, esta ley aún no había sido reglamentada.

## 2.4 La inseguridad alimentaria

La inseguridad alimentaria expresa un problema que preocupa desde hace varias décadas, sin embargo, su incorporación a los marcos legales y las políticas de los países de la región es bastante reciente.

Recordemos que la inseguridad alimentaria no es una condición de las personas o los hogares sino una situación que expone a las personas a situaciones de hambre durante períodos de tiempo que, infelizmente, pueden prolongarse por demasiado tiempo. Si bien es cierto que en muchos casos se debe a problemas en la disponibilidad, la forma más extendida refiere a la falta de recursos económicos para que las personas o los hogares puedan adquirir los alimentos. Esto nos lleva a la necesidad de reflexionar si la alimentación debe tratarse de la misma forma que otros temas, en tanto pone en evidencia

una situación éticamente inadmisibles: la existencia de hambrientos en un mundo que produce suficiente comida para alimentarlos.

La inseguridad alimentaria se expresa con diferentes niveles de severidad que se miden utilizando la Escala de experiencia de inseguridad alimentaria estructurada en tres niveles: la inseguridad alimentaria leve que indica la incertidumbre o preocupación sobre la posibilidad de obtener alimentos; la inseguridad alimentaria moderada que indica cambios en la calidad, variedad, cantidad de alimentos y el salto de comidas; y finalmente, la inseguridad alimentaria grave que supone el pasar hambre por un día o más (FAO, 2018).

En Perú, la inseguridad alimentaria hace referencia a la disponibilidad limitada o incierta de alimentos nutricionalmente adecuados e inocuos o la capacidad limitada e incierta para adquirirlos en formas socialmente aceptables (CENEPRED y PMA, 2015). La Ley N° 31315 incorpora el concepto de vulnerabilidad y riesgo a la inseguridad alimentaria entendido como "el conjunto de factores económicos, sociales, culturales, climáticos y otros que determinan la propensión a sufrir una inadecuada nutrición o a que el acceso de suministro de alimentos se interrumpa al producirse una falla en el sistema de provisión". Y más allá de los esfuerzos realizados por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) para medir la exposición al riesgo de inseguridad alimentaria como un insumo para las políticas, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEI) que tiene el encargo de medirla para reportar a los ODS, aún no ha avanzado lo suficiente<sup>24</sup>.

En Ecuador se utiliza el concepto de vulnerabilidad alimentaria que hace referencia al riesgo de los individuos y grupos humanos para alcanzar y mantener la seguridad alimentaria, reconociendo distintos factores económicos, políticos, sociales y culturales. Por ejemplo, el artículo 5 de la Ley Orgánica de Alimentación Escolar reconoce este concepto como el "conjunto de factores que determinan la propensión a sufrir una inadecuada nutrición o que el suministro de alimentos se interrumpa al producirse una falla en el sistema de provisión".

## 2.5 La emergencia alimentaria

Para Naciones Unidas existe una emergencia alimentaria cuando un país o grupos vulnerables de su población no logran cubrir, por sí mismos, sus requerimientos mínimos de proteínas y calorías. Muchos países en el mundo han declarado la emergencia alimentaria para enfrentar diversos eventos disruptivos severos que han afectado la distribución, el acceso y/o la permanencia en el tiempo de los alimentos. En el año 2019, con el gobierno del presidente Mauricio Macri, Argentina aprobó por Ley la Emergencia Alimentaria Nacional hasta el año 2022, habilitando al gobierno a incrementar en el 50% los fondos públicos que se destinan a los comedores populares<sup>25</sup>, además de recursos para diversas acciones como la promoción de la agricultura urbana a través del Programa Nacional ProHuerta.

Y en octubre del año 2021, la FAO alertó que, al menos, cinco países africanos, enfrentarán situaciones de emergencia alimentaria debido a la COVID-19<sup>26</sup>. Organizaciones como Oxfam, Acción contra el Hambre y *Save the Children* se han sumado a la alerta mundial

24 Ver <http://ods.inei.gob.pe/ods/>

25 Ver [https://elpais.com/internacional/2019/09/18/argentina/1568836225\\_827815.html](https://elpais.com/internacional/2019/09/18/argentina/1568836225_827815.html)

26 Ver <https://news.un.org/es/story/2021/10/1497872>

indicando que el número de personas que viven en situaciones cercanas al hambre se ha multiplicado por seis en todo el mundo. Oxfam fue aún más allá, denunciando que “Es probable que, en el mundo, hasta 11 personas estén muriendo de hambre por minuto superando el número de muertes que provoca la COVID-19”<sup>27</sup>.

En Ecuador, tal y como lo menciona Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural (RIMISP), el concepto no se ha debatido durante la pandemia, ni se cuenta con información oficial que lo aborde, pese a que el país ha atravesado por sucesivas situaciones de hambre que han afectado a grupos específicos de la población a lo largo de los años<sup>28</sup>.

El 28 de octubre del año 2021, Perú dio un importante paso. El Congreso de la República aprobó por unanimidad la Ley N° 31360 que declara “de interés nacional y necesidad pública la emergencia alimentaria a nivel nacional” encomendando a la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional “el seguimiento y la coordinación de acciones urgentes que se implementen en el contexto de la emergencia alimentaria” reconociendo que el hambre debe enfrentarse en forma multisectorial, pero también multi actoral convocando a las organizaciones de la sociedad civil a la búsqueda de soluciones y transdisciplinaria articulando distintos enfoques, conocimientos, saberes y prácticas.

El proyecto original había sido elaborado en forma conjunta entre la Red de Ollas Comunes de Lima Metropolitana y su equipo técnico y la congresista del Frente Amplio Mirtha Vásquez, entonces presidenta de Congreso, pero no llegó a ser discutido en el pleno. Con el cambio de gobierno y la instalación de las nuevas autoridades, la congresista Sigrid Bazán de Juntos por el Perú, junto a un grupo de legisladores de diferentes partidos políticos presentaron nuevamente el proyecto de ley que, finalmente, fue aprobado.

Este proyecto de ley reconoce que una parte de la población se encuentra expuesta al hambre y necesita, en forma urgente, apoyo de parte del gobierno. Su aprobación demanda que el Ejecutivo declare la emergencia alimentaria como una forma de reconocimiento de la deuda ética alimentaria que el Estado tiene con la población más pobre y vulnerable.

---

27 Ver <https://www.oxfam.org/es/notas-prensa/el-numero-de-personas-que-viven-en-condiciones-cercanas-la-hambruna-se-ha-multiplicado>

28 Ver <https://www.rimisp.org/noticia/la-inseguridad-alimentaria-en-el-ecuador-analizada-por-la-optica-de-la-fao-y-los-hallazgos-del-proyecto-siembra-desarrollo/>

## 3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ALIMENTARIAS Y LA RESPUESTA A LA COVID-19 EN PERÚ Y ECUADOR

### 3.1 La situación en Perú

#### 3.1.1 En Perú aumentó la informalidad, la pobreza y el hambre

En Perú, la situación económica y social de la población ya era preocupante antes de la pandemia con un 73,1% de trabajadores informales (INEI, 2018) y un 20,2% de la población en pobreza monetaria<sup>29</sup>. Aunque un estudio publicado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) con datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) del año 2018 mostró que un 29,7% de las personas ya vivían en hogares que acumulaban al menos tres de seis vulnerabilidades asociadas a la alimentación como la falta de agua y saneamiento, el no tener refrigeradora o el cocinar con un material contaminante (Clausen, 2020). Con la pandemia el empleo informal trepó al 77%<sup>30</sup> y la pobreza monetaria al 30,1%<sup>31</sup>. Y pese a que en lo que va del año 2021 se observa una ligera disminución, ni el porcentaje de trabajadores informales, ni el número de desempleados, ni la población en situación de pobreza han llegado aún a los niveles previos a la pandemia<sup>32</sup>.

29 Ver [https://www.inei.gob.pe/prensa/noticias/pobreza-monetaria-alcanzo-al-202-de-la-poblacion-en-el-ano-2019-12196/#:~:text=En%20el%20a%C3%B1o%202019%2C%20el,\(ENAHO\)%20del%20a%C3%B1o%202019](https://www.inei.gob.pe/prensa/noticias/pobreza-monetaria-alcanzo-al-202-de-la-poblacion-en-el-ano-2019-12196/#:~:text=En%20el%20a%C3%B1o%202019%2C%20el,(ENAHO)%20del%20a%C3%B1o%202019).

30 Ver <https://rpp.pe/economia/economia/mas-77-de-peruanos-trabajaron-en-la-informalidad-en-el-ultimo-ano-segun-el-inei-noticia-1342301>

31 Ver <https://www.inei.gob.pe/prensa/noticias/pobreza-monetaria-alcanzo-al-301-de-la-poblacion-del-pais-durante-el-ano-2020-12875/>

32 Ver <https://rpp.pe/economia/economia/empleo-cantidad-de-trabajadores-a-nivel-nacional-aumenta-a-16-millones-pero-se-reduce-empleo-formal-noticia-1352810>

Todos sabemos el vínculo que existe entre penuria económica, mala alimentación y hambre. Hasta hace una década, el país era reconocido a nivel mundial por sus esfuerzos en la reducción del hambre y, en especial, de la anemia en niñas y niños menores de 5 años. Un estudio publicado en el año 2014 por ABISA, muestra que el país había "reducido la proporción de personas con hambre, del 31,6% al 11,8% entre el periodo 1990-1992 al 2011-2013" (ABISA, 2014, pág. 17). Este logro ubicó al Perú como uno de los pocos países de la región que habían podido avanzar en el cumplimiento de la Meta 1 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que buscaba la erradicación de la pobreza extrema y el hambre. Un reciente estudio elaborado por Carolina Trivelli y Carlos Urrutia constató una caída sostenida de la desnutrición crónica que pasó del 30% en el año 2004 al 12% en el año 2019, aunque es probable que con la COVID-19 los valores se hayan elevado nuevamente. La caída se dio sin un aumento significativo de la cobertura de los programas alimentarios. El estudio pone en evidencia la desarticulación de los programas alimentarios mostrando que la "desconexión descrita se observa en la nula mención de los problemas alimentarios en las políticas de seguridad alimentaria enfocadas en el aspecto social, como las estrategias contra la desnutrición crónica o los programas alimentarios" (Trivelli y Urrutia, 2021, pág. 321).

Con la pandemia, en agosto del año 2020, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) reportó que un 13,7%, de la población que equivale a unos 4,5 millones de personas, enfrentaban inseguridad alimentaria grave (PMA, 2020). Es decir, enfrentaban episodios de hambre. Para el año 2021, el Global Hunger Index ubicó a Perú en el lugar número 36 con un nivel bajo<sup>33</sup> en 116 países. Por otra parte, un estudio realizado por WIEGO con trabajadores informales reportó que "la caída en ingresos, el 63% de las trabajadoras y trabajadores encuestados reportaron que las personas adultas en su hogar pasaron hambre. De los hogares con niñas y niños menores de 15 años, el 61% reportó que estos pasaron hambre" (WIEGO, 2021, pág. 8).

En el país no se reportaba información sobre inseguridad alimentaria desde la publicada por la FAO y otras agencias de Naciones Unidas para el período 2014-2016, que indicaba que la inseguridad alimentaria grave llegó al 9% y la moderada-grave al 29,9% del total de la población del país (FAO, FIDA, OPS, et. al., 2020). Como sabemos, el INEI aún no realiza los estudios sobre inseguridad alimentaria como parte de su compromiso con el seguimiento del Objetivo 2 Hambre Cero de los ODS.

También sabemos que existe un fuerte vínculo entre el consumo de alimentos, las ENT de origen alimentario y un mayor riesgo de muerte por COVID-19. La hipertensión, la diabetes *melitus*, el sobrepeso y la obesidad afectan a un porcentaje muy importante de la población del país. Según la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES), En el año 2019, el 14,1% de las personas mayores de 15 años tenía presión arterial alta, afectando más a los hombres (17,5%) que a las mujeres (10,9%) y a quienes viven en Lima más que a los que viven en provincias. El 3,9% de las personas mayores de 15 años fue diagnosticado con diabetes *melitus* afectando más a las mujeres (4,3%) que en los hombres (3,4%) que viven en Lima (INEI, 2020). Por otra parte, el 37% de las personas mayores de 15 años tenía sobrepeso<sup>34</sup>, afectando más a los hombres que a las mujeres.

<sup>33</sup> Ver <https://www.globalhungerindex.org/ranking.html>

<sup>34</sup> El sobrepeso y la obesidad se definen como una acumulación anormal o excesiva de grasa que puede ser perjudicial para la salud.

El 22,7% era obesa con mayor prevalencia en las mujeres (25,8%) y en el área urbana (24,6%). Finalmente, el 60,1% de las personas mayores de 15 años tenían exceso de peso<sup>35</sup>, siendo mayor en las mujeres urbanas (INEI, 2020).

Por otra parte, un informe publicado por el Instituto Nacional de Salud (INS) para el período 2017-2018<sup>36</sup> muestra que el 46,7% de la población no cubre la ingesta mínima de energía mientras que un 25,7% la cubre con exceso. Un 13,4% no alcanza a cubrir la ingesta mínima de proteínas, con un 39,6% de la población adulta no cubre sus requerimientos mínimos frente a un 5,6% que los cubre en exceso. Mientras que el déficit energético es mayor en hombres (55,1%) el exceso energético entre las mujeres (31,8% frente a 17,2%), siendo el ámbito rural el más crítico (50,4%) aunque en Lima el porcentaje también es elevado (44,7%). Por su parte, el déficit de proteína en el ámbito rural triplica al de Lima (25,5% frente a 9,7%). Y en lo que refiere a las grasas, el mayor déficit se ubica en el tramo de edad de 50 a 59 años (42,4%), con más del doble en las áreas rurales que en Lima Metropolitana (64,1% frente a 27,0%). La situación con los carbohidratos es muy preocupante porque dos tercios los consumen en exceso (62,8% en hombre y 65,5% en mujeres). También, resulta crítico el consumo de alimentos procesados (63,9%) y alimentos chatarra (67%), sobre todo en adultos, siendo mucho mayor en Lima Metropolitana que en zonas rurales.

## LA HUELLA DEL SISTEMA ALIMENTARIO DE LIMA

Un estudio del sistema alimentario de Lima Metropolitana realizado recientemente como parte del proyecto Vecindarios Alimentarios Saludables que implementan Rikolto, el Consorcio por la Salud, Ambiente y Desarrollo (ECOSAD) y la Fundación Salud, Ambiente y Desarrollo (FUNSAD)<sup>37</sup>, muestra que el 43% de la energía y el 28% del aporte proteico que se consumen en Lima provienen del arroz, el trigo y otros cereales. Estos datos son doblemente graves, ya que no solo muestra un importante déficit de fuentes proteicas, sino que además ponen en evidencia la enorme dependencia que tiene el sistema alimentario de las exportaciones ya que, por ejemplo, para Lima Metropolitana, toda la producción nacional de trigo solo podría abastecer al 38% de la demanda total de trigo y sus derivados.

Lima Metropolitana, solo produce en forma significativa huevos (39%) y algunas verduras (20%), mientras que para el resto de alimentos la producción no logra cubrir el 1% de la demanda. La situación se agrava porque durante el periodo 2015-2020, la producción de alimentos para consumo humano disminuyó un 28%.

35 El exceso de peso incluye las situaciones de sobrepeso y de obesidad, se definen como una acumulación de grasa anormal o excesiva que puede ser perjudicial para la salud que, en general, se ven ocasionados por un aumento del consumo energético y de alimentos de elevado contenido energético, junto a una disminución del gasto por actividad física y el aumento del sedentarismo

36 Ver [https://web.ins.gob.pe/sites/default/files/Archivos/cenan/van/sala\\_nutricional/sala\\_6/2020/consumo\\_peruano\\_de\\_alimentos\\_en\\_adultos\\_peruanos.pdf](https://web.ins.gob.pe/sites/default/files/Archivos/cenan/van/sala_nutricional/sala_6/2020/consumo_peruano_de_alimentos_en_adultos_peruanos.pdf)

37 Ver <https://latinoamerica.rikolto.org/es/project/vecindarios-alimentarios-saludables>

Esto es importante si consideramos que la tierra agrícola de Lima Metropolitana solo representa el 1% de toda la tierra que se requiere para abastecer a la ciudad de alimentos. Por lo que, en las condiciones actuales, abastecer de alimentos a la ciudad de Lima requiere aproximadamente 30 veces la superficie agrícola que hoy se dispone.

### 3.1.2 La ruta de las políticas públicas alimentarias en Perú

Algunos estudios que rastrean los orígenes de las políticas públicas alimentarias en Perú ubican en el gobierno de Manuel Odría las primeras acciones organizadas de entrega de alimentos a mujeres de distritos populares, especialmente en Lima (Blondet y Montero, 1995). Las primeras entregas estaban inspiradas en el espíritu caritativo cristiano y las realizaban grupos de mujeres pertenecientes de la burguesía limeña.

Luego de la segunda guerra mundial, y como parte de la política internacional de los Estados Unidos para ALC, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) junto al PMA y varias Organizaciones No Gubernamentales (ONG) peruanas, comenzaron a donar alimentos a poblaciones en pobreza y pobreza extrema. En esos años, los alimentos donados provenientes de los Estados Unidos llegaron a representar más del 80% del total de los alimentos distribuidos en el país (Blondet y Montero, 1995).

En el año 1985, a instancias de Alfonso Barrantes, el entonces alcalde Metropolitano de Lima, se crea el Vaso de Leche que rápidamente se transformó en un programa nacional que, 10 años después, se implementó en todos los municipios del país. Sin embargo diversos estudios muestran que su impacto nutricional ha sido sumamente reducido pese a su cobertura universal (Santandreu, 2021a; Trivelli y Urrutia, 2021).

En la década de 1990, las donaciones de alimentos comenzaron a llegar a los comedores populares que habían surgido (inicialmente como ollas comunes) como una respuesta solidaria y auto organizada para hacer frente a las consecuencias alimentarias del ajuste neoliberal implementado por el gobierno del presidente Alberto Fujimori (Blondet y Montero, 1995).

Con la aprobación en el año 1991 de la Ley N° 25307, las donaciones dieron paso a un enfoque de agencia alimentaria centralizada. La Ley marcó un hito en la implementación de los programas alimentarios al declarar 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. Destaca el artículo 7 que 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”. Algo que, como veremos más adelante, actualmente no se cumple.

Sin embargo, dicha Ley no se reglamentó hasta el año 2002 con el Decreto Supremo N° 041-2002-PCM, que en su artículo 2 define a “todas aquellas organizaciones cuya finalidad consista en el desarrollo de actividades de apoyo alimentario a la población de menores recursos” como los comedores populares autogestionarios, los clubes de

madres, los comités de vaso de leche como Organizaciones Sociales de Base (OSB). La Ley promueve la participación de delegados de los comedores y clubes de madre en los órganos centrales y desconcentrados que diseñan las políticas, determina la población beneficiaria, define la canasta básica de alimentos, y determina la necesidad de fiscalizar los recursos que reciben de los programas de apoyo alimentario y nutricional. También considera su participación en la evaluación del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) y en los Comités de Adquisiciones. Pese a que su implementación siempre fue muy limitada, la Ley marcó un hito importante para las organizaciones que proveen alimentos a la población más pobre y vulnerada. La creación del PRONAA marcó otro hito en la implementación de las políticas públicas alimentarias instalando el modelo de agencia alimentaria centralizada. Paralelamente, comenzó a consolidarse la idea de atención focalizada a grupos sociales en situación vulnerable que orienta la política actual y que ha derivado en la implementación del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) y el padrón general de hogares a los que nos referiremos más adelante.

El PRONAA, surgido en el año 1992 y cerrado dos décadas después, tenía como finalidad desarrollar programas de asistencia directa y de emergencia para elevar el nivel alimentario y nutricional de la población en pobreza extrema. Ejecutando, además, proyectos de infraestructura comunal y de promoción social. Portocarrero y otros identificaron que, en el año 1997, el 19,3% de los hogares del país se beneficiaban de la ayuda del PRONAA con mayor cobertura en el área rural que en la urbana y una buena llegada tanto en costa y selva como en la sierra, especialmente en el sur. En esa época, el PRONAA era mencionado como la principal forma de ayuda alimentaria que beneficiaba a comedores populares, clubes de madre, donación de alimentos y alimentos por trabajo.

Sin embargo, la política alimentaria del gobierno basada en una agencia centralizada convivió con otras formas de ayuda alimentaria que involucraban a “un amplio grupo de organizaciones, que incluyen al gobierno central y a los gobiernos regionales, los grupos comunitarios, las agencias donantes y las ONG. El resultado de esto ha sido una duplicación de la ayuda, brechas en la cobertura y una amplia variación en los costos por beneficiario, todo lo cual pone de manifiesto que no existe un sistema de coordinación de programas y estrategias interinstitucionales” (Portocarrero, et. al., 2000, pág. 291).

También analizaron en detalle los programas sociales y alimentarios de esa época. En la década de 1990 existían, al menos, 9 programas alimentarios ejecutados por distintos ministerios e implementados en conjunto con municipios, ONG y la cooperación internacional entre los que se encontraban los desayunos escolares, el vaso de leche y los comedores populares (incluidos los clubes de madre), los programas de alimentación y nutrición a familias en alto riesgo. A ellos se le sumaban la donación directa de alimentos y el pago con alimentos por trabajo.

En su trabajo identificaron que, a mediados de la década de 1990, “Los programas con mayor nivel de acceso por parte de la población eran el de desayuno escolar, el vaso de leche y los clubes de madres, respectivamente” (Portocarrero et. al., 2000, pag. 80), ejecutados por el Ministerio de Educación (MINEDU), los municipios y el PRONAA. También revelaron que la mitad de los hogares del país se beneficiaban de algún programa alimentario, en especial, en los hogares con más de siete miembros (Portocarrero, et. al., 2000).

Un análisis similar realizó Lorena Alcázar, para quien la principal debilidad de los programas alimentarios de esa época es que “se ejecutan de manera descoordinada, y con objetivos a menudo yuxtapuestos”, con una oferta que incluyen desde programas grandes hasta pequeños que atienden a grupos vulnerables específicos (Alcázar, 2007, pág. 191). Por ejemplo, en el año 2003, los programas alimentarios representaban el 4,5% del presupuesto y llegaban al 20% de la población, aunque dejaban sin atender al 30% de los pobres extremos.

El año 2002 es clave. Tras la renuncia por fax del presidente Alberto Fujimori y su salida del país, los partidos políticos firmaron el Acuerdo Nacional que incluye como una de sus políticas públicas priorizadas la seguridad alimentaria y nutricional. Se creó la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional en el ámbito de la PCM y se elaboró la Primer Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria que no tuvo mucho desarrollo pese a ser una prioridad del Estado. A esta estrategia le siguió una Segunda Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021 que, esta vez, fue acompañada de un Plan Nacional para el período 2015-2021 a cargo del Ministerio de Agricultura y Riego - MINAGRI. El Plan transforma las cinco dimensiones de la seguridad alimentaria que ya se presentaron en objetivos, sin embargo, y pese a que los recursos se mantuvieron e incluso aumentaron en algunos programas, los avances siguen siendo igual de limitados y sectoriales, fundamentalmente por falta de una visión de conjunto de la política pública alimentaria (Trivelli y Urrutia, 2021).

En el año 2002, el gobierno de Alejandro Toledo aprobó la Ley N° 27731 que avanzó en la regulación de la participación de los clubes de madre y los comedores populares autogestionarios en los programas de apoyo alimentario a cargo del PRONAA, respondiendo, directamente, a las demandas de los comedores populares, clubes de madre y las organizaciones sociales y ONG. Un poco después, con la aprobación de la Ley N° 27767 se creó el Programa Nacional Complementario de Asistencia Alimentaria, diseñado específicamente para atender a los comedores populares y los programas alimentarios destinados a la población vulnerable. Estos marcos legales buscaron darle mayor unidad programática y mejorar la ejecución del modelo centralizado de complementación alimentaria. Finalmente, la Ley Orgánica N° 27779 de organización y funciones de los Ministerios creó el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), que orientó las acciones de los programas alimentarios por casi una década hasta su sustitución por el MIDIS creado en el año 2011 que aun lidera, el modelo de complementación alimentaria descentralizada.

El cierre del PRONAA en el año 2012 marcó el fin del modelo de atención alimentaria centralizado, se justificó, en buena medida, en problemas de gestión, aunque también se explicó por la necesidad de articular la política pública alimentaria con la descentralización política del país. Para Jorge Arrunátegui, exviceministro del MIDIS “El cierre del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) constituye un paso necesario en la implementación de una real agenda de inclusión social. Cuando se creó el PRONAA en 1992, sobre la base de la Oficina Nacional de Apoyo Alimentario (ONA)<sup>38</sup> y el Programa de Asistencia Directa (PAD)<sup>39</sup>, el Estado se comprometió a desarrollar un servicio que combatiera la malnutrición en la población menor de 12 años. Veinte años después, ese

38 Creada mediante Decreto Ley N° 21788, de fecha 01 de febrero de 1977

39 Creado mediante Decreto Supremo N° 059-89-MIPRE de fecha 23 de octubre de 1989

servicio había abandonado cualquier objetivo orientado a sus usuarios, principalmente las niñas y niños del país, y se había convertido —como producto de sucesivas normas y orientaciones de gestión— en un vehículo cómodo a (ciertos) proveedores para favorecer sus intereses por sobre los de los usuarios. Así, el PRONAA, en la práctica, podía medir su desempeño como regulador de precios o como comprador recurrente de excedentes de producción más que como el instrumento público para garantizar alimentación oportuna y de calidad a los más vulnerables, especialmente niñas y niños<sup>40</sup>.

En la justificación de la decisión de cierre, el exviceministro de Prestaciones Sociales del MIDIS incorporó algunos aspectos clave para el debate sobre el diseño de la política pública alimentaria. En primer lugar, puso énfasis en la pérdida de diversidad y calidad de la dieta, refiriéndose en especial al programa de alimentación escolar, y lo vinculó con la disminución en el número de productos adquiridos por el PRONAA "la canasta de productos ofrecidos fue reduciéndose progresivamente hasta llegar a la versión actual de cuatro productos" señala Arrunátegui indicando que esto se debió a cierta desidia en la gestión pública.

A esto se le sumó la falta de presupuesto para cubrir la alimentación durante todo el año, tanto en comedores populares como en la alimentación escolar en donde "el pobre servicio que se brinda parte de una desatención de origen: solo se venían presupuestando 91 de 191 días del calendario escolar, es decir, en el mejor de los casos —si todo funcionara de manera perfecta—, los escolares recibirían alimentación inter diaria"<sup>41</sup>.

El debate en torno al cierre no estuvo exento de denuncias de malos manejos en las compras públicas "la nueva gestión del PRONAA se propuso hacer cumplir lo estipulado en las normas de licitación y contratos. Tan simple como suena. Pronto descubrió que la práctica común era modificar bases a solicitud telefónica de ciertos proveedores, que se extrañaban de que ahora no fuera así y reclamaban lo poco "colaborativa" que era la nueva gestión. Y así, también, el resultado fue que las licitaciones se empezaron a declarar desiertas, una tras otra, pues proveedores regulares resultaban no pasando la valla porque no contaban con permisos en regla por años u otros que, al conocer que serían demandados si no demostraban la veracidad del contenido de su propuesta, optaban por no concursar"<sup>42</sup>.

Para Arrunátegui la conclusión es simple "el Estado abandonó el objetivo de alimentar a la niñez vulnerable y prefirió sobre simplificar su acción como producto de su propia incompetencia: que todos los niños coman lo mismo todos los días".

Sin embargo, en su función de agencia alimentaria centralizada, el PRONAA articulaba con varios programas que se vieron impactados por su cierre. Este es el caso de los comedores populares que, surgidos en la década de 1980 con apoyo de la cooperación internacional, las iglesias y ONG, se consolidaron en los años 1990 como respuesta alimentaria organizada frente al ajuste neoliberal (Blondet y Montero, 1995). Los comedores populares autogestionarios no contaban con recursos públicos hasta su incorporación al PRONAA como resultado de su lucha, primero con la Federación de Mujeres Organizadas en Centrales de Comedores Populares Autogestionarios

40 Ver <https://revistaideele.com/ideele/content/el-cierre-del-pronaa>

41 Ver <https://revistaideele.com/ideele/content/el-cierre-del-pronaa>

42 Ver <https://revistaideele.com/ideele/content/el-cierre-del-pronaa>

y Afines de Lima y Callao (FEMOCCPAALC) y luego con la Confederación Nacional de Mujeres Organizadas por la Vida y el Desarrollo Integral (CONAMOVIDI) quienes negociaron con los sucesivos gobiernos su incorporación en las políticas públicas alimentarias (Angulo, 2011).

La forma cómo evolucionó la respuesta pública alimentaria con los comedores populares fue similar a la que siguió la alimentación escolar, que se narra antes, que vio gradualmente reducidos la diversidad de alimentos y su presupuesto. En el caso de los comedores populares esto se explica, en buena medida, por la falta de reglamentación de la Ley N° 25307 que generó, entre otros problemas, que se dilatará la instalación de los Comités de Gestión propiciando una cultura de manipulación política de los alimentos por parte de las autoridades (Angulo, 2011).

Tampoco se avanzó, como alertamos antes, en la obligación del Estado de alcanzar progresivamente el 65% del costo de los servicios alimentarios, incluyendo los insumos y el trabajo que realizan las mujeres para preparar alimentos previsto el artículo 15 del Decreto Supremo N° 041-2002-PCM.

En el año 2011, con la creación del MIDIS mediante la Ley N° 29792 y el cierre del PRONAA, descentralizaron el modelo con la creación del Programa de Complementación Alimentario (PCA) que incluye cinco modalidades de intervención además del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma y otras acciones de apoyo a poblaciones vulnerables. El artículo 12 de la Resolución Ministerial N° 167-2016-MIDIS establece los programas descentralizados que forman parte del PCA y se ejecutan a través de los municipios provinciales y distritales. La lista incluye a los comedores populares, personas con tuberculosis, entrega de alimentos por trabajo comunal y la atención a hogares y a organizaciones que trabajan con personas en situación vulnerable. La mayor parte de estos programas ya existían o se ejecutaban con el PRONAA solo que ahora, se descentralizaron.

El MIDIS pasó a ser el ente rector en temas alimentarios. El literal a) del artículo 6 del Decreto Supremo N° 006-2016-MIDIS, coloca entre sus funciones el establecer lineamientos de gestión y promover las medidas necesarias para el cumplimiento de los objetivos del PCA. El nuevo modelo descentralizado se basa en la firma de Convenios de Gestión entre el MIDIS y las unidades ejecutoras que establecen las obligaciones de los municipios y las responsabilidades del Ministerio para la entrega de alimentos.

Por ejemplo, los municipios reciben recursos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para comprar alimentos<sup>43</sup> que son entregados a los comedores populares. Una consecuencia de esta modalidad de entrega es el uso discrecional que realizan los municipios de los recursos públicos. Los comedores populares (y más recientemente las ollas comunes) han denunciado la politización de la alimentación en reiteradas oportunidades sin encontrar mucho eco<sup>44</sup>.

43 Los clubes de madre reciben adicionalmente un bono producto de una ley particular aprobada durante el primer gobierno del presidente Alan García.

44 Ver la serie de artículos publicados por Marco Zileri, especialmente Hambre y clientelismo político en <https://www.idl-reporteros.pe/camana-615/>

Trivelli y Urrutia (2021) analizaron los últimos 15 años de políticas públicas alimentarias identificando cuatro momentos. Un primer estancamiento entre los años 2004 y 2010, cuando la disminución de la cobertura del Vaso de Leche se compensó con el aumento de las comidas escolares y la reducción de los comedores populares se compensó con el aumento de otros programas alimentarios. Un segundo período, entre los años 2010 y 2013, en el que se registró una caída importante de la cobertura de los programas alimentarios, en especial del PRONAA y el Vaso de Leche, tanto en área rural como urbana. Un tercer período de recuperación, entre los años 2013 y 2016, con un rápido crecimiento de la cobertura de Qali Warma tanto a nivel rural como urbano, que compensó el cierre del PRONAA. Y, finalmente, un nuevo estancamiento entre los años 2016 y 2019 en el que no se pudo aumentar la cobertura que, pese a esto, se mantuvo alta en áreas urbanas. Sin embargo, la situación se agravó con la COVID-19 debido al cierre colegios y Vasos de Leche (Trivelli y Urrutia, 2021), por lo que, deberíamos esperar, una nueva caída en la cobertura y un aumento en los problemas de acceso a alimentos.

### LOS CONFLICTOS DE INTERÉS CON LA INDUSTRIA ALIMENTARIA

Otro aspecto clave, al que deben responder las políticas públicas alimentarias, refiere a las injerencias de las empresas y los conflictos de interés que buscan limitar el cumplimiento de los marcos legales vigentes, mientras se benefician de las compras públicas que realizan los programas de complementación y asistencia alimentaria.

En la última década, en Perú, han salido a luz pública varios casos notorios de conflictos de interés e interferencia de la industria alimentaria. En mayo del año 2013, se aprobó la Ley N° 30021 de promoción de la alimentación saludable para niños, niñas y adolescentes que, entre otros aspectos relevantes, estableció el etiquetado frontal de alimentos. Sin embargo, su reglamentación recién llegó en el año 2017, cuatro años después de promulgada la ley. En el año 2019 se conocieron los aportes económicos de los dueños de dos empresas alimentarias a partidos políticos que se opusieron a la aprobación de la ley. Ambas empresas suman poco más de la mitad de la facturación de las industrias alimentarias del país<sup>45</sup>. Hoy sabemos que, durante el gobierno del presidente Pedro Pablo Kuczynski, la implementación de los octógonos (etiquetado frontal) sufrió dilaciones y retrasos a pedido de las empresas<sup>46</sup>.

Unos meses después, en diciembre del año 2013 el Congreso de la República aprobó la Ley de Seguridad Alimentaria que fue exonerada de segunda votación<sup>47</sup>. Sin embargo, un conjunto de observaciones interpuestas por la congresista fujimorista Martha Chávez llevaron a que la Ley nunca fuese aprobada. Debieron pasar ocho años para que, en julio del año 2021, se aprobase la Ley N° 31315 presentada por la congresista del Frente Amplio Mirtha Vásquez, en ese momento presidenta del

45 <https://ojo-publico.com/1475/los-duenos-de-la-comida-en-america-latina>

46 Ver <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-no-debe-postergarse-implementacion-de-nueva-fase-de-politica-sobre-alimentacion-saludable/>

47 Ver [http://ceas.org.pe/r\\_noticia.php?NotId=393](http://ceas.org.pe/r_noticia.php?NotId=393)

Congreso de la República. Sin embargo, a octubre del año 2021 aún no había sido reglamentada por el Poder Ejecutivo.

Recientemente, la Sala Especializada de Defensa de la Competencia del Tribunal del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) dejó sin efecto una sanción contra una empresa panificadora por comercializar pan blanco sin corteza, sin la advertencia publicitaria "contiene grasas trans: evite su consumo", pese a existir normativa nacional al respecto<sup>48</sup>. El Consejo Nacional de Asociaciones de Consumidores y Usuarios del Perú ha denunciado, por conflicto de intereses, a la funcionaria responsable del dictamen por ser, a la vez, directiva de la Sociedad Nacional de Industrias (SNI). Y Jaime Delgado, autor de la Ley de Alimentación Saludable y expresidente de la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios (ASPEC) ha alertado que, en los últimos dos años, INDECOPI ha beneficiado a ocho empresas alimentarias cuando debió haber defendido a las y los consumidores<sup>49</sup>.

La historia de conflictos de interés es larga y merece una mayor atención de parte de las autoridades que implementan las políticas públicas alimentarias.

### 3.1.3 La respuesta alimentaria a la COVID-19 en Perú

#### Los comedores populares fueron cerrados durante la COVID-19

Los comedores populares surgieron en el Perú de la década de 1990 como una respuesta autogestionaria a la emergencia alimentaria derivada del shock neoliberal implementado por el fujimorismo. Actualmente funcionan más de 13 mil comedores populares que alimentan a casi 700 mil personas que fueron cerrados en marzo del año 2020 como parte de las medidas implementadas por el gobierno para controlar la COVID-19. La situación fue tan grave que Fernando Castañeda, miembro del directorio de Cáritas del Arzobispado de Lima, indicó que "una noche en la urbanización El Bosque, del Rímac, la comitiva de reparto de alimentos fue rodeada por decenas de vecinos que habían quedado sin acceso a los comedores populares de ese sector"<sup>50</sup>.

Pese a la gravedad de la situación, el gobierno del presidente Martín Vizcarra reaccionó tarde y mal. En setiembre del año 2020, a seis meses de iniciada la pandemia y gracias a la presión de la prensa y las organizaciones de comedores populares, el MIDIS anunció que "A la fecha, el 73% de los comedores del ámbito del PCA ha reiniciado sus operaciones en el país"<sup>51</sup>. El anuncio muestra, con una enorme crudeza, la indolencia con la que el Estado enfrentó la emergencia alimentaria de la población más pobre y vulnerada.

48 Ver <https://larepublica.pe/economia/2021/10/18/indecopi-allana-la-ruta-para-la-venta-de-grasas-trans-sin-octogonos-alimentacion-saludable/>

49 Ver <https://saludconlupa.com/opinion/la-captura-del-indecopi-por-la-industria-de-alimentos/>

50 Ver <https://elcomercio.pe/lima/sucesos/coronavirus-peru-las-otras-victimas-del-covid-19-historias-de-familias-que-ya-no-reciben-alimentos-por-el-cierre-de-comedores-coronavirus-coronavirus-en-peru-noticia/>

51 Ver <https://www.gob.pe/institucion/midis/noticias/304643-midis-el-73-de-los-comedores-populares-del-ambito-del-programa-de-complementacion-alimentaria-se-ha-reactivado-en-todo-el-pais>

En junio del año 2020, Eduardo Zegarra, investigador principal de GRADE y actual jefe del gabinete de asesores del MIDAGRI, indicó que “La carencia de una red de apoyo, directo o indirecto, a las familias en inseguridad alimentaria, en el Perú, puede ya considerarse como una de las causas por las que este problema aparece tan rápidamente y sin reflejos por parte del Estado”<sup>52</sup>. Con el gobierno del presidente Francisco Sagasti, el MIDIS comenzó a reaccionar acelerando la activación de los comedores que aún permanecían cerrados. En marzo del año 2021, luego de anunciar un refuerzo presupuestal de 13.842.764 de soles, para la atención alimentaria adicional a los comedores populares, Silvana Vargas ministra del MIDIS, indicó que “Esta transferencia permitirá que las 230 municipalidades distritales y provinciales, que abastecen de alimentos a los comedores del PCA adquieran más productos para atender a un estimado de 247.224 usuarios adicionales, durante un periodo de cuatro meses”<sup>53</sup>. Sin embargo, la respuesta que pudo dar el gobierno de Sagasti fue muy limitada porque su antecesor no había previsto un presupuesto acorde a la gravedad, extensión y profundidad de la emergencia alimentaria.

Desde hace muchos años la Confederación Nacional de Mujeres Organizadas por la Vida y el Desarrollo Integral (CONAMOVIDI) que nuclea a los comedores populares autogestionarios, viene denunciando la falta de interés del Estado que, por ejemplo, se reflejan en el desfasaje presupuestal producto de décadas de desatención y la captura clientelar de los comedores de parte de los municipios que utilizan la entrega de alimentos para fines políticos<sup>54</sup>. Un estudio realizado en 2004 por Cecilia Blondet y Carolina Trivelli (ambas ex ministras de desarrollo social) ya había mostrado, con enorme crudeza, el magro presupuesto destinado a los comedores populares que los lleva a tener que conseguir recursos adicionales para poder alimentar a sus socias y socios (Blondet y Trivelli, 2004).

### El gobierno entregó canastas como respuesta alimentaria individual para enfrentar la COVID-19

Recién declarada la pandemia, el artículo 2 del Decreto de Urgencia N° 033-2020 autorizó la adquisición y distribución de productos de primera necesidad de la Canasta Básica Familiar en el marco de la emergencia nacional por el COVID-19. La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) fue la encargada de elaborar una Guía de gestión y distribución de canastas familiares, en el marco de la emergencia nacional por el brote de la COVID-19, conteniendo las especificaciones y criterios para la selección de las y los beneficiarios; la composición de las canastas y la forma de entrega, que fue coordinada con el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI).

La guía, dejó en manos de las municipalidades, la identificación de las personas beneficiarias para lo cual se recomendó utilizar la información disponible en las Unidades Locales de Empadronamiento (ULE) que alimentan el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) en cada distrito. También identificó la ruta para la ejecución del gasto asociada al programa presupuestal Reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres, y el procedimiento de adquisición, especificando el monto asignado por tipo de municipalidad. Finalmente definió la forma de distribución de las canastas, los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas y los productos no

52 Ver <https://www.grade.org.pe/novedades/la-pandemia-del-covid-19-y-la-inseguridad-alimentaria-en-el-peru-por-eduardo-zegarra/>

53 Ver <https://lanoticia.com.pe/mejoraran-atencion-comedores-populares-de-todo-el-pais/>

54 Ver <http://grupogeneroyeconomia.org/?p=150>

perecibles que se sugiere comprar y que incluyen (con ligeras variaciones por región geográfica): cereales y derivados (ej. arroz, avena, fideos y otros), menestras (ejemplo, frijol, lenteja, arveja partida y otros), azúcar rubia, aceite vegetal y productos de origen animal (ejemplo, conservas en general y otros). La orientación del MIDIS no incluyó alimentos frescos.

El Decreto de Urgencia N° 033-2020 estableció en su artículo 2, numeral 2.9, que “Los Gobiernos Locales deberán publicar en su portal institucional o en su defecto, en lugar visible que permita su publicidad, la lista de personas que fueron beneficiadas con la entrega de productos en un plazo máximo de 15 días calendario de culminada la Emergencia Sanitaria”. Sin embargo, tanto la Contraloría General de la República como al Defensoría del Pueblo denunciaron irregularidades en el procedimiento seguido por las municipalidades provinciales y distritales, incluyendo la apropiación indebida de canastas. La Contraloría identificó que, al menos 4212 funcionarios habrían recibido canastas que no les correspondía<sup>55</sup> <sup>56</sup>. Mientras que la Defensoría del Pueblo publicó un informe que indica las deficiencias de los procesos de compra y distribución de canastas seguidos por las municipalidades alertando que “El 27% de municipalidades que tienen un portal institucional o página de Facebook no publicó información sobre el proceso de adquisición y entrega de los productos de la canasta básica familiar. Llama la atención que el 33% de municipalidades no haya publicado la lista de productos que componen la canasta y que el 72% de municipalidades no haya publicado información sobre las fechas y zonas priorizadas para la entrega de las canastas” (Defensoría del Pueblo, 2020).

La entrega de canasta buscó cubrir una ayuda alimentaria individual para personas en situación vulnerable, sin embargo, no pudo llegar siquiera a la población registrada en el SISFOH, olvidando a los nuevos pobres, producto de la pandemia.

### Las ollas comunes respondieron en forma autoorganizada y solidaria frente a la ausencia del gobierno

Como ya hemos visto, la pandemia dejó, al menos, a tres millones de nuevos pobres no atendidos por los programas públicos alimentarios. A octubre del año 2021, las 2468 ollas comunes que existen en Lima Metropolitana, según el registro de la Municipalidad Metropolitana, alimentan a 257.922 personas. Las ollas comunes surgieron como una respuesta autoorganizada y solidaria para enfrentar el hambre y la ausencia de respuesta alimentaria estatal. Se encuentran en los asentamientos humanos y las barriadas populares ubicados en los bordes de la ciudad. El 67% consiguen sus alimentos en forma autogestionaria, tramitando donaciones sin recibir apoyo permanente del Estado, ni de las empresas, ni de la cooperación. El 23% de quienes se alimentan en las ollas comunes son menores de cinco años y el 9% mayores de 60 años. El 67% funcionan en territorios en los que no existen comedores populares, ni vaso de leche, ni comités Anti COVID-19 y ni siquiera cuentan con presencia de los propios municipios. El 65% se abastecen de agua de pilones y cisternas comunitarias, solo el 37% tienen acceso a la red de energía eléctrica, el 57% cocina en la casa de un vecino o en la calle, el 81% lo hacen con leña y,

55 Ver <https://gestion.pe/peru/contraloria-detecto-a-mas-de-4-mil-funcionarios-y-servidores-publicos-beneficiados-con-canastas-de-viveres-noticia/>

56 Ver [https://monitorcovid19.contraloria.gob.pe/ces\\_funcionarios-servidores/index.html](https://monitorcovid19.contraloria.gob.pe/ces_funcionarios-servidores/index.html)

cuando pueden, con gas, y el 70% no cuentan el equipamiento adecuado. El 57% funcionan cinco días a la semana y el 30% lo hace seis días por semana, y mientras que el 34% preparan desayuno y almuerzo el 57% solo preparan almuerzo, fundamentalmente por falta de alimentos, de necesidad, por lo que, para muchas personas, los alimentos que reciben en la olla son la única comida caliente del día.

El gobierno del presidente Martín Vizcarra comenzó a prestar atención a las ollas comunes recién en setiembre del año 2020 luego que la Red de Ollas Comunes de Lima Metropolitana realizase dos cacerolazos y twittazos denunciando la falta de ayuda alimentaria (Santandreu, 2021a). El 16 de setiembre, durante una reunión con alcaldes y gobernadores regionales, Walter Martos, entonces presidente del Consejo de Ministros, anunció que, entre octubre y diciembre, el MIDIS brindaría apoyo alimentario a las ollas comunes a través de Qali Warma por unos 22 millones soles. Para esto solicitó a los alcaldes distritales que empadronasen a las ollas comunes en sus jurisdicciones, asumiendo las entregas con apoyo del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) y las Fuerzas Armadas. El Decreto Legislativo N° 1472 permitió a Qali Warma distribuir, en forma excepcional, alimentos a las ollas comunes (Santandreu, 2021a).

Pero los municipios no empadronaron a todas las ollas y solicitaron alimentos, sin contar con registros adecuados, lo que generó que muchas ollas nunca fueran atendidas. La entrega de alimentos coincidió con la campaña electoral para elegir presidente y renovar congresistas, por lo que muchos alcaldes utilizaron esta entrega de alimentos, como parte de las campañas de sus partidos. La Red de Ollas Comunes de Lima Metropolitana denunció públicamente esta situación y muchas de las ollas que la conforman sufrieron represalias, siendo excluidas de los registros y la entrega de alimentos<sup>57</sup>.

El MIDIS no incorporó recursos para atender a las ollas comunes en el presupuesto aprobado en noviembre del año 2020 pese a que la Red de Ollas se reunió con sus autoridades en setiembre. En diciembre, el Congreso aprobó por unanimidad la Ley N°31126 que reconoció a las ollas comunes obligando al MIDIS y a los gobiernos locales a atenderlas.

Con el gobierno de transición y emergencia nacional presidido por Francisco Sagasti se abrió un espacio de diálogo y trabajo conjunto con la Red de Ollas que permitió asignar un presupuesto extraordinario. Sin embargo, la normativa utilizada para la compra y distribución de alimentos no incluía a las ollas comunes por lo que la entrega a cargo de los municipios agravó el clientelismo y la arbitrariedad denunciada por la Red de Ollas<sup>58</sup>. Para fiscalizar la entrega de alimentos, el MIDIS y la Red de Ollas, con el apoyo de Resucita Perú, promovieron la implementación de Comités de Transparencia y Acompañamiento que debían ser reconocidos por los municipios, sin embargo, muy pocos fueron implementados y en la mayor parte no pudieron cumplir con su cometido porque los municipios no entregaron la información requerida. Un informe elaborado por la Defensoría del Pueblo en setiembre del año 2021 alertó sobre las irregularidades en el registro y la falta de transparencia en la entrega de alimentos realizada por los municipios a las ollas comunes (Defensoría del Pueblo, 2021).

57 Una serie de notas publicadas por Marco Zileri da cuenta de esto, Ver <https://www.idl-reporteros.pe/camana-615/>

58 El Decreto Legislativo N° 1472 facultó a Qali Warma a distribuir alimentos a población vulnerable durante la emergencia sanitaria.

La primera respuesta del gobierno del presidente Martín Vizcarra a la emergencia alimentaria, no se basó en un enfoque de ayuda humanitaria por lo que fue tardía, muy lenta y poco eficiente (Santandreu, 2021b). El sistema de focalización no facilitó la entrega de alimentos a la población atendida en las ollas comunes porque no se encontraba registrada en el SISFOH por tratarse de nuevos pobres. La falta de un registro específico para ollas comunes profundizó la discrecionalidad de los municipios en el reconocimiento y la entrega de alimentos. La entrega de canastas a familias vulnerables generó denuncias a funcionarios por apropiación indebida y no fortaleció las acciones de respuesta alimentaria colectiva. En definitiva, la mala respuesta de las autoridades solo contribuyó a profundizar la deuda ética alimentaria del Estado con la población más pobre y vulnerada.

## 3.2 La situación en Ecuador

### 3.2.1 En Ecuador aumentó la pobreza, la pobreza extrema, la desnutrición y el sobre peso

La pandemia de la COVID-19 generó un impacto muy profundo en la economía ecuatoriana que ya venía bastante golpeada. En el año 2020, el Producto Interno Bruto (PIB) se contrajo entre el 7,3% y 10,9%, mientras que el PIB per cápita retrocedió a niveles del año 2012, mientras que el endeudamiento público alcanzó los USD 63 mil millones (SNP, 2021).

La pobreza ya venía en aumento antes de la COVID-19. Así lo muestran los datos oficiales para todas las formas de medición utilizadas. Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), la pobreza por ingresos<sup>59</sup> venía subiendo lentamente desde el año 2017 cuando registró su nivel más bajo en los últimos 10 años, pasando de 25% en el año 2019 al 32,2% a junio del año 2021, con un 49,2% en el ámbito rural y un 24,2% en el urbano. También aumentó la pobreza extrema por ingresos alcanzando al 14,7% de la población, con un 20,8% en el ámbito rural y un 8,4% en el urbano<sup>60</sup>. Si consideramos la pobreza multidimensional<sup>61</sup>, a diciembre del año 2020, el último período reportado por el INEC, se ubicaba en el 40,2%, con un 68,7% en el ámbito rural y el 26,8% en el urbano. Mientras que la pobreza extrema multidimensional se ubicó en el 17,8%, con un 43,3% en el ámbito rural y un 5,9% en el urbano. Por su parte, para igual período, la pobreza medida por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) alcanzó el 32,6% con un 55,7% en el ámbito rural frente a un 21,8% en el urbano<sup>62</sup>. Para el año 2021, en 116 países, el Global Hunger Index ubicó a Ecuador en el lugar número 62, con un nivel de hambre moderado<sup>63</sup>.

La desnutrición crónica (baja talla para la edad) es alarmante en toda ALC. Ecuador, con un 23,9% registra el mayor porcentaje de los países andinos, con más de 10 puntos porcentuales por encima de Perú que registra un 12,9%. Otros indicadores nutricionales

59 En Ecuador una persona pobre por ingresos percibe un ingreso familiar per cápita menor a USD 84,71 mensuales y es clasificado como pobre extremo si percibe menos de USD 47,74 mensuales.

60 Ver [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2021/Junio-2021/202106\\_PobrezayDesigualdad.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2021/Junio-2021/202106_PobrezayDesigualdad.pdf)

61 En Ecuador, la Corresponde al porcentaje de personas que viven en hogares que tienen privaciones en una tercera parte o más de los indicadores ponderados ( $K \geq 33.3\%$ ).

62 Ver [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2020/Diciembre-2020/202012\\_PobrezayDesigualdad.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2020/Diciembre-2020/202012_PobrezayDesigualdad.pdf)

63 Ver <https://www.globalhungerindex.org/ranking.html>

en niños, como el bajo peso al nacer, la lactancia materna exclusiva y el sobrepeso en menores de cinco años son igualmente críticos. Ecuador también reporta cifras mayores a Perú en el bajo peso al nacer (8,9 %) y sobrepeso temprano en menores de cinco años (8%), que afecta todo el curso de la vida y aumenta el riesgo de contraer ENT. Según la última Encuesta Nacional de Salud y Nutrición publicada, en el año 2018, la desnutrición crónica en menores de dos años es incluso mayor al promedio nacional alcanzando el 27,2%, tasas que se mantienen invariables desde la primera década de 2000 (Betancourt y Noboa, 2021). Esta situación es sensiblemente grave sobre todo en los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador en donde la desnutrición alcanza el 40,7%<sup>64</sup>.

Infelizmente, no existe mucha información reciente sobre inseguridad alimentaria en Ecuador, pero RIMISP, citando a la FAO, indica que se “muestra un fuerte incremento de la inseguridad alimentaria entre los periodos 2014-2016 y 2018-2020, subiendo 12 puntos porcentuales la inseguridad alimentaria moderada a severa y casi seis puntos la inseguridad severa. A la vez, el Informe identifica para 2020 dos grandes factores agravantes en este país, el decrecimiento económico y eventos climáticos extremos”<sup>65</sup>. En el año 2018, la desnutrición aguda (bajo peso para la talla) como resultado del hambre o una enfermedad infecciosa, fue de 3,7% en menores de cinco años, que de alguna manera explican lo reportado casi una década antes por FAO mostrando que en el país, al menos un 7,1% de la población estaría en condiciones de inseguridad alimentaria (FAO, 2008).

La situación alimentaria y nutricional es alarmante para todos los grupos de edad debido al crecimiento exponencial del sobrepeso y la obesidad que, según ESANUT, se ubicó en un alarmante 35,4% en niñas y niños de entre cinco y once años, con un 29,6 % en adolescentes de 12 a 19 años y un 64,7% en adultos de 20 a 59 años. Mientras que un 62% de personas de 10 años y más declararon reconocer, entender y utilizar el etiquetado frontal de alimentos y bebidas, con un porcentaje similar por región geográfica pero mayor en el ámbito urbano que en el rural<sup>66</sup>.

### 3.2.2 La ruta de las políticas públicas alimentarias en Ecuador

En Ecuador, la política pública alimentaria, incluidos los programas y proyectos alimentarios implementados han seguido una ruta bastante accidentada e improvisada. Han sido orientados por lógicas asistencialistas y paternalistas, sobre la base de decisiones políticas electorales, aisladas de la realidad social, económica y cultural de las localidades en las que se implementan.

Las primeras intervenciones de asistencia alimentaria, fueron promovidas, en los años cincuenta, por organizaciones privadas sin fines de lucro e instituciones de la cooperación internacional como CARE, Caritas, la USAID y Catholic Relief Services, que donaban alimentos a escuelas, centros de salud y a familias afectadas por catástrofes y desastres naturales.

64 Ver <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/salud-salud-reproductiva-y-nutricion/>

65 Ver <https://www.rimisp.org/noticia/la-inseguridad-alimentaria-en-el-ecuador-analizada-por-la-optica-de-la-fao-y-los-hallazgos-del-proyecto-siembra-desarrollo/>

66 Ver [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas\\_Sociales/ENSANUT/ENSANUT\\_2018/Principales%20resultados%20ENSANUT\\_2018.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/ENSANUT/ENSANUT_2018/Principales%20resultados%20ENSANUT_2018.pdf)

En el año 1965, el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización, creado un año antes por la Junta Militar de Gobierno, implementó el primer proyecto estatal de dotación de alimentos por un monto de USD 865.000, llegando a más de 22 mil familias con raciones de alimentos, a cambio de su participación en mingas<sup>67</sup> y en talleres de capacitación.

Hacia finales de la década de 1970, se instaló en el país el PMA que, junto al Estado comienza a implementar proyectos de asistencia alimentaria para situaciones de emergencias que incluían la entrega de alimentos por trabajo en proyectos de construcción de caminos vecinales, sistemas de riego, infraestructura local, entre otros. Los alimentos que se entregaban provenían fundamentalmente de los Estados Unidos, Canadá, Dinamarca y Noruega (Carranza, 2011), marcando un fuerte contraste entre la alimentación entregada y la comida local.

La primera intervención nutricional del PMA, de la que se tiene conocimiento, es la del proyecto ECU-433, denominado Promoción del desarrollo de la comunidad y alimentación de grupos afectados entre los indígenas de los Andes, implementado entre los años 1970 y 1975, que entregó más de 2500 toneladas métricas de alimento a 10 mil escolares, 9200 niños y niñas preescolares y a 4400 mujeres embarazadas o en periodo de lactancia en 210 comunidades indígenas de siete provincias de la sierra central, por un costo aproximado de US\$ 801 mil (Carranza, 2011; PMA, 1972).

Entre los años 1976 y 1990, la División de Nutrición del Ministerio de Salud Pública (MSP), junto al PMA, implementaron el proyecto ECU-2182 "Programa de Alimentación Materno-Infantil" (PMA, 1972), que buscaba disminuir la malnutrición de niños y niñas menores de cinco años y de mujeres embarazadas, en grupos poblacionales con la menor tasa de ingresos. El propio MSP producía y distribuía, a través de centros y subcentros de salud, lo que se conoció como "leche avena", elaborada a partir de una mezcla de leche en polvo, avena y harina de soya. Las raciones eran entregadas a los beneficiarios través de los centros y subcentros de salud, utilizando la estructura logística del MSP. En un balance actual, se ha llegado a establecer que el proyecto tuvo pocos impactos positivos, que no hubo un seguimiento adecuado y que fue presa de la ineficiencia burocrática (Carranza, 2011).

El modelo de política pública alimentaria, implementado hasta mediados de la década de 1990, dependía fuertemente de financiamiento externo, estaba aislado; presentaba deficiencias técnicas tanto en el diseño como en la planificación y el seguimiento y tenía una cobertura y un impacto muy limitado. Se trataba, en esencia, de políticas asistencialistas, paternalistas y discrecionales en la selección de la población a ser atendida.

A partir del año 1995, el PNUD pasó a administrar los recursos públicos que se juntan con los provenientes de la cooperación externa. El gobierno le cedió la posibilidad de conducir los procesos contractuales de producción y distribución de alimentos, fundamentalmente a través de la modalidad de consultorías. En esa línea se establecieron acuerdos con empresas privadas para la provisión de alimentos fortificados y se implementó el programa de Colación Escolar, para cuyo manejo se creó una Unidad

---

<sup>67</sup> Minga: práctica cultural presente en las comunidades indígenas de los Andes, que consiste en un presta manos colaborativo y recíproco por el bien común, principalmente en actividades agrícolas.

de Gestión especializada al interior del PNUD. Con la colación se entregaba a cada estudiante una ración diaria de 60 gramos de galleta y 250 mililitros de colada, ambos productos preparados en las propias instituciones educativas. Si bien este programa tuvo mejores resultados en términos de impacto y ejecución técnica, no logró superar su desarticulación con las instituciones estatales.

Hacia el año 1998, el programa Colación Escolar incorporó la entrega de alimentos para preparar almuerzos. A finales del año 1999, surgió el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PAE), operado desde el Instituto para la Provisión de Alimentos del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), con la proyección de atender a más de un millón de escolares de instituciones educativas fiscales, fiscomisionales y municipales de zonas rurales y urbanas. En el año 2000, se creó la Comisión Nacional de Alimentación, con la competencia de formular y ejecutar políticas para el funcionamiento técnico del programa. Un año después, buscando racionalizar su ejecución, el PAE se trasladó al Ministerio de Educación y Cultura, y entre los años 2003 y 2008, operó en convenio con el PNUD y PMA.

Durante los años 1999 y 2000, Ecuador atravesó una grave crisis económica agravada, entre otros motivos, por el feriado bancario. Como respuesta al aumento de la pobreza y el hambre, se implementaron distintos programas sociales y alimentarios que buscaban aliviar el peso de la crisis entre las personas en situación de pobreza o de vulnerabilidad (personas con discapacidades o de la tercera edad). Estos programas, se consolidaron en el Plan Social de Emergencia, que incluyó un conjunto amplio de acciones en los sectores de salud y educación, como el apoyo a ollas comunitarias, comedores comunitarios, comedores infantiles, becas escolares y unidocentes, maternidad gratuita, entrega de medicamentos, entre otras.

Junto al cambio de siglo, Ecuador recibió una donación superior a USD 20 millones del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA), destinados a programas públicos de alimentación. En ese contexto, se crearon, el Programa Nacional de Alimentación y Nutrición-PANN 2000 y el Programa de Comedores Comunitarios del Ministerio de Bienestar Social. En dicho Ministerio, en el año 2001, se instaló la Unidad de Gestión para la Alimentación Comunitaria, con el fin de atender a niños y niñas de dos a catorce años; a jóvenes y adultos con discapacidad y personas de la tercera edad. Pero la iniciativa tuvo corto alcance, debido a inconsistencias técnicas y supuestas irregularidades en la entrega de los alimentos (Ponce, 2004). De modo que, para el año 2002, de manera poco programada, surgió a modo de "parche" el Programa para el Desarrollo Comunitario (PRADEC), que enfatizó el trabajo en los comedores comunitarios, a lo que se incorporó la modalidad de "alimentos por trabajo" (Carranza, 2011, pag. 73).

En el año 2003, el BID y el BM, inyectaron fondos al programa colocando como una prioridad la atención a niñas y niños de dos a cinco años, vinculándose a las Juntas Parroquiales en la entrega de alimentos. En menos de un año el programa fracasó, y para el año 2004, se transformó en el Programa Aliméntate Ecuador con dos componentes principales: nutricional, dirigido a niñas y niños entre dos y cinco años y asistencia alimentaria, dirigido a adultos mayores y personas con discapacidad en condiciones de pobreza. En el año 2006, se aprobó la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional que

estableció que el Programa Aliméntate Ecuador entregase alimentación a niñas y niños en situación de pobreza, de tres a cinco años y once meses de edad que no estuviesen estudiando, pero también, a adultos mayores de 65 años y a personas con capacidades diferentes ubicados en los quintiles 1 y 2 de pobreza.

En el año 2007, se produjo un giro importante en el Programa Aliméntate Ecuador al tomarse la decisión de distanciarse de la lógica asistencialista y paternalista que había hecho fracasar a los programas previos. Se cerraron los Comedores Comunitarios y se definió a la Seguridad Alimentaria y la Asistencia Alimentaria como nuevos conceptos y ejes de acción.

En el campo de la seguridad alimentaria, se implementaron las Ferias del Buen Vivir; se organizaron campañas de sensibilización sobre "Alimentos de verdad" y se realizaron talleres de capacitación. Como parte de las acciones de asistencia alimentaria, se decidió suspender la entrega del producto fortificado, que se elaboraba en alianza con el Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (INFA), y se comenzó con la estrategia de fortificación casera Chis-paz, que consistió en la entrega de sobres con micronutrientes. Y en el año 2009, se creó el producto "Vilcabamba" (sopa de verduras y quinua), destinado a adultos mayores.

Un aspecto interesante, en el debate sobre las políticas públicas alimentarias, refiere a la intención de ampliar y diversificar la alimentación, procurando adquirir insumos a pequeños y medianos productores buscando evitar las cadenas de intermediación, para lo que se implementaron las Plazas del Buen Vivir.

Dentro de los programas de complemento de micronutrientes, el de más larga duración (que funcionó hasta el año 2012), fue el que implementó el MSP para el combate al bocio endémico y la deficiencia de yodo en la dieta denominado Programa de Control de Desórdenes por Deficiencia de Yodo - DDI, que incluyó la yodización de la sal de consumo humano. A este programa luego se le añadió zinc.

Durante los gobiernos del presidente Rafael Correa (2007-2017), el programa alimentario estrella fue Nutrición en el ciclo de vida - Desnutrición Cero. El programa orientaba sus intervenciones a las mujeres embarazadas y a las niñas y niños menores de cinco años, "con el fin de actuar dentro de los 1000 primeros días de vida, ventana de oportunidad para disminuir la desnutrición crónica y mejorar el estado nutricional de la población" (MSP, 2016). E incluía, entre otros componentes, la entrega de suplementos de vitamina A, hierro, multivitaminas, ácido fólico y minerales, según el caso, a mujeres embarazadas y niños de seis a 23 meses de edad, en la red del MSP y en los centros de cuidado infantil del MIES (Betancourt y Noboa, 2021).

Es pertinente señalar que hacia finales del año 2011 los niveles de desnutrición en la población infantil se redujeron 4 puntos porcentuales pasando del 26% al 22%, en un período donde el discurso oficial se colocaba en la ruta del post - neoliberalismo. Sin embargo, la verdadera contención de la avalancha neoliberal en el Ecuador, encontró un contrapeso, no tanto en la estrategia del gobierno, sino en la lucha social y política de los movimientos y organizaciones de la sociedad civil, los sectores organizados de campesinos e indígenas, los colectivos de consumidores y ecologistas, que alertaron y

lucharon contra, por ejemplo, los tratados de libre comercio demandando que se cumplan los marcos legales vigentes (Hidalgo, 2011).

La lucha de los movimientos sociales y campesinos, condujo a que, en el año 2008, en el marco de la Asamblea Constituyente, se abordara la problemática agraria y alimentaria desde la perspectiva de la Soberanía Alimentaria. La Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA)<sup>68</sup> aprobada en el año 2009 reformada en 2010, generó la expectativa de un cambio a favor de la soberanía alimentaria con participación activa de los agricultores familiares y las organizaciones campesinas. En la práctica, la ley dio paso a cambios estructurales en el agro que disiparon pronto las expectativas iniciales (Daza, 2021).

Otro hito a nivel nacional, fue la aprobación, en el año 2017, de la Ley de agrobiodiversidad, semillas y fomento a la producción sustentable, que promovió una legislación para "proteger, revitalizar, multiplicar y dinamizar la agrobiodiversidad en lo relativo a los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura". Este cuerpo legal, abordó tanto la circulación de las semillas campesinas como las importadas de laboratorios conocidas como semillas certificadas y/o de alto rendimiento. Un aspecto fuertemente cuestionado de esta Ley es su artículo 56, que permite el ingreso de semillas y cultivos transgénicos con fines de investigación. Este artículo ha provocado que los sectores sociales demandasen la inconstitucionalidad de esta ley ante la Corte Constitucional, debido a que violaría el artículo N° 404 de la Constitución del Ecuador, que prohíbe el ingreso de semillas transgénicas al país (Daza, 2020).

Paralelamente, en ALC, varios gobiernos de centro izquierda dieron muestras de una convergencia alimentaria centrada en la comercialización de productos, generándose espacios políticos regionales, como la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) que promovían la acción conjunta por el abastecimiento de alimentos. De igual manera, los parlamentarios andinos constituyeron el Frente Parlamentario contra el Hambre, en donde Ecuador jugó un importante papel, puesto que el parlamentario que lo representaba era el líder indígena y campesino Pedro de la Cruz, quien, por primera vez, abrió espacios para que las demandas de las bases campesinas e indígenas, en torno a la agricultura familiar campesina y la alimentación, se tradujeran en políticas regionales de mayor alcance. Sin embargo, estos avances no siempre significaron una mejora en la alimentación de quienes más lo necesitaban; porque no lograron superar los vacíos legales, en especial con las políticas agrarias; ni garantizar el acceso de los agricultores familiares a las compras públicas de alimentos.

En el gobierno del presidente Lenin Moreno (2017-2021), el programa se modificó y se sustituyó por el proyecto Salud y Desarrollo en la Primera Infancia que incluyó las intervenciones de Misión Ternura y Plan Intersectorial de Alimentación y Nutrición con apoyo de agencias de las Naciones Unidas como OPS/OMS y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Sin embargo, entre el año 2007 y la actualidad, no ha habido mayores avances, si consideramos los datos nutricionales reportados por la Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil ENDEMAI-2004, Encuesta Nacional de Salud y Nutrición ENSANUT - 2012 y ENSANUT 2018.

<sup>68</sup> La ley creó la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA) como instancia de debate, deliberación, veeduría y generación de propuestas.

En abril del año 2020, se aprobó la Ley Orgánica de Alimentación Escolar, que en su artículo 1 busca “garantizar el derecho a la alimentación y nutrición de manera sostenible de las niñas, niños y adolescentes en edad escolar, parte del Sistema Nacional de Educación, para el disfrute de una vida digna, sana y activa”. El artículo 3, literal i), establece la disposición de “Incluir en la alimentación escolar también aquella que proviene de la agricultura campesina, montubia y afro ecuatoriana local y del comercio justo”. Que se amplía en el literal g) sobre indicando, como parte de la promoción de la agricultura campesina y comercio justo “la adquisición de productos necesarios para la implementación de la alimentación escolar adecuada a través del fortalecimiento de acciones tendientes a mejorar la producción de la agricultura campesina excedentaria; que adicionalmente cumpla con los requisitos de inocuidad y calidad de los alimentos”.

En esta Ley, se declaró como prioridad nacional la política y estrategia del derecho a la alimentación y nutrición saludable y adecuada, la soberanía y seguridad alimentaria, garantizando la exigibilidad de este derecho.

La Ley creó el Sistema Nacional Integral de la Alimentación Escolar, anclado al Ministerio de Educación, e integrado por un conjunto de entidades, órganos, organismos e instituciones, como la Autoridad Educativa Nacional, la Autoridad Sanitaria Nacional, la Autoridad Agraria Nacional, la Autoridad de Inclusión Económica y Social, la Autoridad de Producción, el Servicio Nacional de Contratación Pública, los Consejos Nacionales para la Igualdad, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, el Órgano Rector de la Política Pública de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación y saberes ancestrales y el Instituto Nacional de la Economía Popular y Solidaria.

La Ley Orgánica de Alimentación Escolar, buscaba, además, descentralizar esta competencia del gobierno central para que los Gobiernos Autónomos Descentralizados Locales (GAD) comenzasen a corresponsabilizarse de la implementación. Ante esto, la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) manifestó su preocupación por la transferencia de competencias, pero no de los recursos necesarios para la aplicación de las políticas (FIAN Ecuador et. al., 2020).

En la actualidad, el gobierno del presidente Guillermo Lasso ha cambiado nuevamente el modelo promoviendo las alianzas público – privadas, basadas en una importante participación de las empresas, en la gestión de los programas alimentarios. El 7 de julio del año 2021, el Gobierno creó, mediante el Decreto Ejecutivo N° 92, la Secretaría Técnica Ecuador Crece sin Desnutrición Infantil, como una entidad de derecho público, adscrita a la Presidencia de la República, encargada de liderar y acompañar las políticas de prevención y reducción de la desnutrición crónica Infantil.

El nuevo modelo, comenzó a implementarse, con el Programa Ecuador sin Hambre, coordinado desde la Presidencia de la República e implementado desde el MIES, en fuerte alianza con las empresas privadas. El programa, que incluye varias fases sobre las que no existe mucha información pública, está dirigido a niñas y niños en edad escolar, en medio de un complejo contexto de crisis alimentaria derivada de la pandemia por la COVID-19.

Hasta octubre del año 2021, se han implementado dos acciones. La primera consistió en la entrega de “Un millón de vasos de leche” (algunas organizaciones denunciaron la entrega de leche con sabores, azúcar y aditivos) a casi 12.000 niñas y niños en edad escolar. Mientras que una segunda acción, implementada en septiembre del año 2021, consistió en la entrega de 360.000 huevos para niños, niñas y mujeres gestantes de los servicios de desarrollo infantil vinculados al MIES.

A finales de octubre del año 2021, el gobierno presentó el proyecto de ley de urgencia económica, Ley para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal, tras la pandemia COVID-19, que aún se encuentra en discusión en la Asamblea Nacional, pero, independientemente de su aprobación, nos permite comprender el papel central que se le asigna a las empresas alimentarias, tal y como lo vienen denunciando colectivos sociales y organizaciones de trabajadores.

Como parte de la campaña comunicacional del gobierno, la Secretaría de Comunicación de la Presidencia de la República ha difundido a través de su cuenta en Twitter, mensajes indicando que el proyecto de ley para el Desarrollo Económico, actualmente en debate, “recaudará más contribuciones para la lucha contra la desnutrición crónica infantil y programas de desayuno escolar”<sup>69</sup>.

Sobre lo alimentario y el combate a la desnutrición infantil, se menciona que, previa calificación de la entidad rectora competente, “tendrán una deducción del ciento cincuenta por ciento (150%) para el cálculo de la base imponible del Impuesto a la Renta, los auspicios y patrocinios realizados a entidades educativas de nivel básico y bachillerato destinados a becas, alimentación, infraestructura, en escuelas y colegios públicos y fiscomisionales. Igual beneficio se aplicará a los patrocinios otorgados a entidades sin fines de lucro cuya actividad se centre en la erradicación de la desnutrición infantil”.

El análisis sobre el que descansa la actual política del gobierno se recoge en el Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 diseñado por la Secretaría Nacional de Planificación, recientemente creada mediante el Decreto Ejecutivo No. 3, que reformó el Decreto Ejecutivo No. 732 del año 2019. El Plan fundamenta la necesidad de apoyar al sector privado ya que, entre marzo y diciembre del año 2020, el Banco Central del Ecuador (BCE) estimó que por efectos de la COVID-19, el 66,6% de las pérdidas económicas de un total de USD 10.905,55 millones correspondieron al sector productivo y el 24,4% al sector social, indicándose que dichas pérdidas fueron absorbidas mayoritariamente por el sector privado. Respecto a los efectos de la pandemia en la seguridad alimentaria, el Plan menciona que “Durante la emergencia sanitaria, tres de cada diez hogares no tuvieron la posibilidad de pagar el costo mensual de la canasta básica familiar. En la región Costa, el 37,9% de los hogares sufrió inseguridad alimentaria severa y moderada, el 33,6% en la Amazonía y el 19,4% en la Sierra (SNP, 2021).

Sobre esta base, el gobierno nacional se propone “Fomentar la productividad y competitividad en los sectores agrícola, industrial, acuícola y pesquero bajo el enfoque de la economía circular”. Y para ello busca mejorar la competitividad y productividad, fomentar la asociatividad productiva e “impulsar la soberanía y seguridad alimentaria

69 Ver <https://twitter.com/ComunicacionEc/status/1455626012620951555?t=IY1laiuFYKXhnLBiv1OuDg&s=08>

para satisfacer la demanda nacional, a través de potenciar los encadenamientos productivos entre el área rural y urbana, facilitando la creación de productos asociados a la biodiversidad, priorizando a los micro y pequeños productores. Así mismo, se propone potenciar las capacidades endógenas de pequeños productores por medio de acceso a crédito y asistencia técnica permanente; y, promover y fortalecer redes productivas relacionadas con la agroindustria y la economía popular y solidaria". Identificándose como metas, el incrementar de 85% al 86,85% la participación de alimentos producidos en el país en el consumo de hogares ecuatorianos e incrementar del 4% al 25% el porcentaje de productores asociados, registrados como Agricultura Familias Campesina que se vinculan a sistemas de comercialización (SNP, 2021).

Ciertamente, las políticas y metas planteadas por el Gobierno Nacional son ambiciosas. Sin embargo, las acciones implementadas hasta la fecha no van más allá de la entrega de alimentos a través de empresas. Por ejemplo, el gobierno anunció una alianza estratégica con Tonicorp (empresa de Arca Continental y The Coca-Cola Company) que les permitió entregar el millón de vasos de leche, y otra con la Unión de Productores de Huevos para la entrega de 360 mil huevos a las que ya hicimos referencia.

Las políticas alimentarias y nutricionales en el Ecuador, así como los programas y proyectos que se desprenden de ellas, han cambiado de rostro al ritmo que cambian las administraciones nacionales, pero en esencia, han conservado una lógica asistencialista y, más recientemente, de matriz privada que está lejos de resolver los problemas derivados de la emergencia alimentaria. Hasta ahora todo indica que la nueva estrategia alimentaria del gobierno supone más de lo mismo.

En contra peso a la tendencia dominante, el 17 de noviembre de 2021, se presentó en la Asamblea Nacional el Código Orgánico de Soberanía Alimentaria (COSAL). Propuesta que fue trabajada por organizaciones del pueblo montubio, afroecuatoriano, indígenas, campesinas con enfoque en la agricultura familiar campesina comunitaria; pescadores artesanales; de pequeños y medianos productores agropecuarios; regantes, colectivos de mujeres rurales; organizaciones sin fines de lucro vinculadas al agro, ambientalistas; la academia; colectivos en defensa del agua, entre otras. La propuesta fue apalancada por la bancada de Pachakutik, en la perspectiva de cubrir los vacíos en la aplicación del Régimen de Soberanía Alimentaria, dispuesto en el LORSA y en la Constitución de la República. El COSAL busca ejecutar las disposiciones normativas macro para garantizar que se alcance la soberanía alimentaria, promoviendo una visión sistémica y articulada con otros derechos establecidos en la Constitución, como los derechos al agua, el ambiente, la salud, la educación, de la Naturaleza y derechos colectivos, entre otros.

La propuesta presentada por las organizaciones y colectivos, coincide con la entrada en vigencia del proyecto urgente de Ley de Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal (28 de noviembre 2021), presentado por el presidente de la República, que —a decir de la CONAIE— permitirá que el gobierno cumpla abiertamente con la ruta trazada por el FMI para Ecuador.

## LA ALIMENTACIÓN COMO PIEDRA DE TOQUE DE LA RESISTENCIA CAMPESINA E INDÍGENA A LOS AJUSTES ECONÓMICOS DEL GOBIERNO

La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y varios gremios, movimientos y organizaciones sociales se han declarado en movilización progresiva y permanente contra el modelo económico aplicado por el gobierno del presidente Lasso<sup>70</sup>. Se rechazan las políticas de incremento de los combustibles, así como los Decretos que apuntan a privatizar los sectores estratégicos del país<sup>71</sup>. El eje sobre el que se articulan y concretan dichas demandas es la producción y comercialización alimentaria.

La bandera de protesta se levanta frente al desequilibrio existente en un país profundamente racista, donde se mantiene vigente una suerte de blanquitud civilizatoria que denigra al indígena y campesino (Echeverría, 2007). Desequilibrio, en términos políticos, simbólicos, económicos y sociales, pues gran parte de las acciones del Estado apuntan a beneficiar a los sectores históricamente más acomodados, a las grandes empresas que controlan la producción y comercialización de alimentos, en perjuicio de los agricultores familiares y campesinos y los sectores más pobres y vulnerados.

Algunos estudios muestran que cerca del 94% del valor de la producción está en manos de grandes empresas (Carrillo, 2009). Son estas grandes empresas las que "marcan las directrices fundamentales en materia económica y productiva" (Iza, et. al., 2021). Algunos estudios alertan que el patrón de acumulación capitalista en la fase de acumulación neoliberal actual, traducido a las políticas públicas alimentarias, conduce, inevitablemente, a la precarización de la población campesina e indígena, puesto que la utiliza como mano de obra para asegurarse materias primas, a bajo costo, para la agroindustria y la producción de alimentos, con salarios reducidos (Madrid, 2018).

Así lo ha sostenido también la dirigencia de la CONAIE en el marco de las movilizaciones nacionales ocurridas en octubre de 2021<sup>72</sup>: Leonidas Iza, presidente de la CONAIE, manifestó el pasado 28 de octubre 2021 que "Los campesinos e indígenas nunca dejamos de producir, somos quienes sostenemos la economía de este país. No pedimos que nos regalen nada. Nos dicen vagos, pero nos levantamos a las cuatro de la mañana para ordeñar la leche, cultivar las papas, la mashua, las ocas y para dar de comer a las grandes ciudades. Se debe rebajar el combustible (...). Están aplicando el terrorismo económico. Cuando incrementa el precio de la gasolina incrementa todo, los costos para la producción del campo. El gobierno aplica políticas de remisión tributaria para los ricos, pero los campesinos, profesionales, todos tenemos que pagar impuestos".

70 Ver <https://conaie.org/2021/09/20/proforma-presupuestaria-del-gobierno-austeridad-fiscal-para-los-ecuatorianos-pero-privilegios-para-las-multinacionales/>

71 Ver <https://conaie.org/2021/10/23/resoluciones-del-consejo-ampliado-conaie-22-de-octubre-2021/>

72 Pronunciamento de Leonidas Iza Salazar respecto a las decisiones de la CONAIE sobre las acciones de movilización y resistencia en rechazo a las medidas económicas adoptadas por el gobierno nacional, el 28 de octubre de 2021. <https://www.facebook.com/conaie.org/videos/858902064819642>

### 3.2.3 La respuesta alimentaria a la COVID-19 en Ecuador

#### El gobierno buscó garantizar la disponibilidad y regular los precios de los alimentos

Al igual que todos los gobiernos de los países de la región (y del mundo), el gobierno del presidente Lenin Moreno no estuvo preparado para la pandemia, pero tampoco logró dar respuestas claras a la emergencia alimentaria, nunca declarada, en Ecuador. Luego de sucesivos decretos y disposiciones accidentadas<sup>73</sup>, el gobierno emitió, en junio del año 2020, la Ley Orgánica de apoyo humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del COVID-19, fuertemente cuestionada por sus medidas de empleo y que, además, no abordó adecuadamente los aspectos alimentarios.

Su artículo 15, habilitó al Poder Ejecutivo a definir, mediante Decreto Ejecutivo, “una política de fijación de precios necesarios para beneficio del consumo popular, de los artículos del grupo de consumo de alimentos y bebidas de la canasta familiar básica, misma que será aplicable durante el estado de excepción por la calamidad pública y que estarán vigentes hasta finalizar el año 2020”, indicando, además, que, “Las entidades respectivas realizarán controles permanentes que aseguren el cumplimiento de la fijación de precios para evitar la especulación”.

La Ley dispuso algunas acciones que hasta el día de hoy están lejos de cumplirse. Por ejemplo, el artículo 24, estableció que “para la implementación de planes, programas, proyectos, acciones, incentivos y políticas públicas para enfrentar y mitigar las consecuencias de la emergencia nacional sanitaria por el coronavirus - COVID-19, el sector público y privado priorizarán en sus contrataciones a los productores de la economía popular y solidaria, unidades de producción agrícola familiar campesina, asociaciones, cooperativas, pequeños y medianos agricultores, piscicultores, avicultores, pescadores, artesanos, ganaderos y demás productores de alimentos”.

Diversas organizaciones y colectivos presentaron demandas por inconstitucionalidad, en particular en lo referido a la precarización laboral que impactó directamente en la capacidad adquisitiva de las familias y, por lo tanto, en la calidad, cantidad y frecuencia de su alimentación (González-Ortiz y Trelles-Vicuña, 2021). Amparados en esta Ley miles de personas fueron despedidas o vieron reducida su jornada laboral durante la cuarentena, lo que “afectó a la economía de los hogares ecuatorianos y sus posibilidades de acceder económicamente a una alimentación adecuada, sana y suficiente” (FIAN Ecuador, et. al., 2020, pág. 23).

Preocupados por el abastecimiento de alimentos, la Agencia de Regulación y Control Fito y Zoosanitario (AGROCALIDAD), emitió en mayo 2020 la Resolución 0063 que abrió paso a la importación de frutas y hortalizas para consumo y procesamiento. Sin embargo, el rechazo de las organizaciones sociales y campesinas hizo que AGROCALIDAD derogase la resolución, argumentando que la importación refería únicamente semillas y material genético para “nuevas siembras” (FIAN Ecuador, et. al., 2020).

Recordemos que, en Ecuador (al igual que en Perú), entre los años 2020 y 2021 la producción de alimentos nunca se detuvo por lo que el país nunca enfrentó problemas de desabastecimiento que pusieran en juego la seguridad alimentaria a nivel nacional. Muy por el contrario, las empresas alimentarias aumentaron significativamente sus

<sup>73</sup> Ver <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe/>

ingresos. Por ejemplo, según la Superintendencia de Compañías, hacia final del año 2020, los ingresos de Corporación Favorita, una de las mayores empresas alimentarias del país, aumentaron en un 3,4% en relación al año 2019 (USD 2111 millones), mientras que la Corporación El Rosado obtuvo ingresos por USD 1249,08 millones durante 2020.

### El gobierno realizó transferencias monetarias, entregó colaciones a escolares y canastas solidarias a población vulnerable

En abril del año 2020, como parte de la primera respuesta brindada por el presidente Lenin Moreno, se anunció la entrega de canastas de alimentos "para más de ocho millones de ecuatorianos" con víveres perecibles y no perecibles priorizando a personas con discapacidad, enfermedades catastróficas y niños en situación de vulnerabilidad<sup>74</sup>. La entrega de alimentos previó beneficiar a población "que no haya recibido el Bono de Desarrollo Humano o el Bono de Contingencia Emergente por el coronavirus"<sup>75</sup>. Como parte de esta respuesta se entregaron colaciones en las escuelas fiscales y canastas en tiendas de barrio, barrios populares y puerta por puerta. No es claro, si los alimentos entregados fueron adquiridos, total o parcialmente, con recursos públicos o provinieron de donaciones de empresas recolectadas por el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones, y Pesca (MPCEIP). El gobierno convocó a una veeduría ciudadana para vigilar la entrega de alimentos como parte de las funciones de control social asignadas al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social<sup>76</sup> pero a la fecha no ha sido público el informe que rinda cuantías de la entrega. Vale la pena considerar que las entregas de alimentos se realizaron durante los primeros momentos de la pandemia y nunca quedó del todo claro el criterio de selección de quienes los recibirían.

En setiembre del año 2020, a seis meses de iniciada la pandemia, el Decreto Ejecutivo 1157 creó el Bono de Apoyo Nutricional que permitió transferir USD 240 en un solo pago, por una sola ocasión, y con carácter emergente y excepcional, a hogares en situación de pobreza, extrema pobreza y vulnerabilidad; usuarios de los servicios de los Centros de Desarrollo Infantil (CDI), Creciendo con Nuestros Hijos (CNH) y Círculos de Cuidado, Recreación y Aprendizaje (CCRA) del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), localizados en los cantones con mayor nivel de contagios de coronavirus, que han visto agravada su situación de pobreza y vulnerabilidad. Sobre su implementación, tampoco existe demasiada información por lo que no es posible evaluar la efectividad de esta medida.

Como puede verse, las medidas implementadas muestran, con claridad, que el derecho humano a la alimentación no fue una prioridad para el gobierno que se limitó a implementar acciones puntuales de distribución de alimentos o bonos con recursos económicos insuficientes. La falta de un enfoque claro de parte del gobierno ha dejado a cientos de miles de ecuatorianos sin ninguna o con una atención parcial que no logró garantizar su seguridad alimentaria.

74 Ver <https://www.elcomercio.com/tendencias/sociedad/consulta-canasta-alimentos-gratuita-ecuador.html>

75 Ver <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/04/30/nota/7827693/canasta-solidaria-consulta-beneficiario-coronavirus-ecuador/>

76 Ver <https://www.cpccs.gob.ec/2020/05/entrega-de-la-canasta-solidaria-de-alimentos-sera-vigilada-por-la-ciudadania/>



## 4. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ALIMENTARIAS DEBEN GARANTIZAR EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN DE LA POBLACIÓN MÁS POBRE Y VULNERADA

### 4.1 Necesitamos implementar nuevos mecanismos de acceso que garanticen que los alimentos llegan a quienes más lo necesitan

#### 4.1.1 Los mecanismos de focalización y registro de la población que enfrenta episodios de inseguridad alimentaria deben garantizar el derecho a la alimentación

La focalización puede definirse, de manera operativa, como la forma en la que se establecen los mecanismos técnicamente idóneos para determinar quiénes pueden acceder a los subsidios públicos otorgados por los gobiernos.

En Perú, desde el año 2004, con la creación del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) el gobierno cuenta con un instrumento para la identificación y selección de sus beneficiarios<sup>77</sup>. Inicialmente gestionado por PCM pasó a la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para terminar, en el año 2012, en el MIDIS<sup>78</sup>. Actualmente, todos los programas sociales que se ejecutan bajo la modalidad de focalización individual utilizan el SISFOH que se construye con los registros que realizan las personas que solicitan ser evaluadas por el Estado para ser parte de los programas sociales. Como la mayor parte de los más de tres millones de nuevos pobres no encontraban registrados antes de la pandemia, no han recibido ayuda individual de parte del Estado.

<sup>77</sup> Ver la Resolución Ministerial N° 399-2004-PCM.

<sup>78</sup> En 2016, mediante la Ley N° 30435 se creó el Sistema Nacional de Focalización de Hogares-SINAFOH.

Con la COVID-19 surgieron muchos problemas de focalización que limitaron el acceso de miles de personas tanto a las transferencias monetarias como a las canastas de alimentos, por lo que, en el año 2021, el gobierno creó un Grupo de Trabajo de naturaleza temporal, encargado de revisar los criterios de elegibilidad de la población que debía beneficiarse de distintos programas sociales<sup>79</sup>.

En Ecuador, la focalización tiene un hito importante en el Proyecto de Inversión Plurianual SELBEN, iniciado en el año 2001, que construyó un índice con base a variables estructurales (servicios básicos), variables de declaración de tenencia de bienes, educación y empleo de los miembros del núcleo familiar. El índice, calculado para todas las familias pertenecientes a sectores calificados como pobres, creó una unidad de medida comparable entre hogares, para focalizar los programas sociales. En el año 2008, se realizó un catastro nacional para seleccionar a los beneficiarios de los programas sociales. En ese período, el SELBEN cambió su nombre a Registro Social (RS) y definió, con base al acuerdo ministerial, del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social N° 0016 de 2009, una nueva medida conocida como Índice de Registro Social que se actualiza cada cinco años (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, 2016).

La focalización, le ha servido al gobierno ecuatoriano para realizar las transferencias monetarias a través del Bono de Desarrollo Humano (BDH) y otros bonos complementarios, incluidos los que se entregaron durante al COVID-19. Sin embargo, se identificaron diversos problemas que muestran la necesidad de contar con registros universales que permitan un acceso democrático a los recursos públicos.

Los análisis técnicos, que fundamentan la necesidad de focalizar los programas alimentarios, coinciden en identificar, como las causas del mal funcionamiento de los programas universales, a la duplicación de las familias que reciben los alimentos, a lo que se suman problemas en el diseño; una multiplicidad de programas con objetivos similares que actúan en forma descoordinada; la falta de transparencia y participación; el reducido apoyo alimentario por persona y una asignación de recursos sin criterios técnicos de focalización que genera filtraciones.

Sin embargo, son menos frecuentes los análisis que consideren al clientelismo político o la discrecionalidad, como problemas centrales que impiden el éxito de las políticas públicas alimentarias. Seamos conscientes que la focalización no evita la corrupción, aunque sí puede limitar el acceso a quienes más lo necesitan. Aunque la verdadera determinante parecería ser la visión y la capacidad de decisión política de las autoridades.

En Perú, un buen ejemplo de la necesidad de incorporar criterios políticos al momento de decidir proviene del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más pobres - Juntos<sup>80</sup>. Desde su creación, en el año 2005, el programa Juntos, es un programa de transferencia de renta condicionada a mujeres con hijos en situación de extrema pobreza, pero no podía intervenir en la mayor parte de la Amazonía donde las mujeres y los niños con lengua materna indígena son los más pobres entre los pobres. El programa veía limitada su intervención debido a la imposibilidad de aplicar su método de cálculo de los hogares que recibirían los recursos. Sin embargo, en el año 2015, el Decreto

79 Ver Resolución Ministerial N° 013-2020-MIDIS.

80 Ver <https://www.gob.pe/juntos>

Supremo N° 003-2015-MIDIS brindó una solución política, ya que sin haber avanzado en el método de cálculo autorizó al programa a intervenir en todos los distritos, aun aquellos con menos del 40% de pobreza (el criterio técnico de exclusión), tomando como supuesto que todos eran igualmente pobres, “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” (Santandreu y Betancourt, 2019, pág. 49).

Los registros únicos deberían garantizar el acceso democrático a los recursos públicos de todas las personas y organizaciones, limitando la discrecionalidad de las autoridades responsables del registro y la entrega de alimentos, especialmente en tiempos electorales. En Perú, el registro de ollas comunes muestra, con claridad, los problemas que se pueden generar cuando el Estado no reconoce ni dialoga con las organizaciones de la sociedad civil. La Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) junto a la Red de Ollas Comunes construyeron y vienen actualizando, desde julio del año 2020, un registro que, hasta la fecha, no ha sido homologado por el MIDIS que optó por construir su propio registro con base a la información reportada por los municipios. A julio del año 2021, el MIDIS había registrado 2332 ollas comunes a nivel nacional y la MML registraba a 2117 ollas solo en Lima. Luego de depurar ambas bases de datos (eliminar distritos que no estaban presentes en ambos registros), ECOSAD determinó una coincidencia de 519 ollas sobre un total potencial de 1391 ollas comunes. Esto muestra que el número total de ollas parecería ser mucho más grande que el número que registran ambas bases por separado. Pero también muestra que las municipalidades distritales no reportaron al MIDIS las ollas registradas por la Red de Ollas. Como la entrega de alimentos se realiza con base al registro del MIDIS, la mayor parte de las ollas comunes registradas por la Red de Ollas no recibieron alimentos.

Para Marco Zileri “Las jurisdicciones electorales se han convertido en coto de caza. Los municipios distritales, en maquinarias de propaganda partidaria. Las ollas comunes, en reservorio de votos. El hambre, en factor de coacción”<sup>81</sup>.

En Perú y Ecuador, ni la focalización de los programas alimentarios ni la construcción de registros únicos, logró incluir a los nuevos pobres surgidos con la pandemia. Ya sea que analicemos las transferencias monetarias (bonos) o la entrega de alimentos (canastas, colaciones), la focalización debió enfrentar problemas de su diseño que limitaron su efectividad. Paralelamente, la falta de registros únicos facilitó la corrupción y el uso discrecional de los recursos a través de esquemas clientelares que operaron con fines electorales. Es necesario abordar ambos problemas como parte de una nueva política pública alimentaria.

#### **4.1.2 Las compras públicas de alimentos deben dejar de favorecer a las empresas y comenzar a apoyar a la agricultura familiar**

En Perú, el sistema de compras públicas comenzó a reestructurarse hace 20 años. Y pese a que el Estado siempre se declaró dispuesto a realizar compras directas a la agricultura familiar, en la práctica esto nunca ocurrió.

<sup>81</sup> Ver <https://www.idl-reporteros.pe/hambre-y-clientelismo-politico/>

En el año 1999, se aprobó la Ley N° 27060 que, en su artículo 1, autorizaba al PRONAA a adquirir directamente productos alimenticios de pequeños productores locales, sin los requisitos establecidos por la Ley de contrataciones y adquisiciones del Estado. Su reglamento estableció las normas y procedimientos que deberían seguir las Comisiones de Adquisición para realizar los contratos tanto de carácter individual como grupal y por uno o varios productos.

En el año 2001, el presidente Valentín Paniagua aprobó Ley N° 27419 que modificó la composición del Comité de Adquisiciones previsto en la Ley N° 27069 incorporando a los representantes de los productores en respuesta a su demanda. En el año 2002, el presidente Alejandro Toledo creó el Programa Nacional Complementario de Asistencia Alimentaria mediante la Ley N° 27767 y su reglamentación, como una forma de dar respuesta a la descentralización de los programas alimentarios.

La normativa vigente, diferencia a los pequeños productores locales de los postores, que son definidos como los pequeños productores individuales u organizados que participan en un proceso de adquisición. También delimita los productos naturales o procesados que el Estado podría adquirir: leguminosos, cereales, productos hidrobiológicos, leche y productos lácteos, productos agroindustriales (chancaca, mezclas fortificadas, manteca vegetal y productos de panificación), tubérculos y raíces, frutas, carne y productos alimenticios de origen animal como huevos.

En el año 2014, la Ley N° 30225 de Contrataciones del Estado, y su reglamento, establecieron los principios que rigen las contrataciones, el ámbito de aplicación, las condiciones que se le exigen a los proveedores, el proceso de contratación y las autoridades responsables del proceso de contratación. Y se creó el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado, el Registro Nacional de Proveedores y el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado.

Finalmente, en julio del año 2021, el presidente Francisco Sagasti aprobó la Ley N° 31071 que estableció las normas para las compras públicas de alimentos de origen en la agricultura familiar. A diferencia de las anteriores, esta Ley incorpora tres objetivos que podrían marcar una diferencia: promover el consumo de alimentos de origen en la agricultura familiar, mejorar la economía de los productores de la agricultura familiar y coadyuvar de forma constante con la alimentación saludable.

Sin embargo, las organizaciones de agricultores familiares han señalado que los requisitos para ser postor y, por lo tanto, proveedor de alimentos al Estado continúan siendo una barrera que limita su incorporación al sistema de compras públicas. La Convención Nacional del Agro (CONVEAGRO) agrupa 17 gremios nacionales agropecuarios, 20 organizaciones de la sociedad civil y 17 filiales regionales, y es el principal referente de los productores agrarios peruanos. En agosto del 2020, solicitaron al presidente Martín Vizcarra que el gobierno disponga la realización de compras públicas a la agricultura familiar como una forma de ayudarlos en la reactivación económica por la COVID-19 y para mejorar la alimentación de la población más pobre y vulnerada, pero el gobierno no los escuchó<sup>82</sup>.

---

82 Ver <http://conveagro.org.pe/conveagro-solicitamos-que-el-gobierno-disponga-las-compras-publicas-para-la-agricultura-familiar/>

En octubre del año 2020, CONVEAGRO manifestó una vez más que la Ley N° 27767 "no se cumple y que el Estado ha decidido priorizar a los productos procesados"<sup>83</sup>. Para Clímaco Cárdenas presidente de CONVEAGRO "lamentablemente se han generado en estos años normas que han sido impuestas por grupos económicos de poder (...) para generar excepciones y poder llevar adelante un direccionamiento claro a los productos procesados".

En marzo del año 2021, CONVEAGRO rechazó la propuesta de reglamento de la Ley N° 31071 elaborado por el MIDAGRI por considerar que excluye a algunos programas como Qali Warma de las compras públicas, no considera a los productores en los Comités de Adquisiciones y limita la participación de los postores solo a quienes realicen ofertas de productos en latas o cajas multilaminadas y tengan gran experiencia en ventas y finanzas bancarias, requisitos imposibles de cumplir para los agricultores familiares indicando que "Es claro que los pequeños productores y productoras no podremos ofertar alimentos nutritivos y no industrializados, qué paradójico".

Vale la pena recordar, que el sector agrario se encuentra en una profunda crisis agravada por la pandemia, ya que el Estado tampoco ha respondido a sus demandas, de financiamiento y apoyo en la comercialización, poniendo incluso en riesgo la provisión de alimentos para el año 2022<sup>84</sup>.

En Ecuador, desde el año 2008, los programas alimentarios se sostienen fundamentalmente con recursos públicos, y para su implementación se contratan bienes y servicios a través del Portal de Compras Públicas. Las compras públicas, se rigen por la Ley de Contratación Pública y se ejecutan a través de una unidad especializada. El Estado asume su rol como garante de derechos, y hay un incremento en el presupuesto para gasto social, fundado en la lógica de inversión pública, que busca sustituir a la anterior lógica asistencialista. Al menos en la teoría.

Por ejemplo, en su artículo 23, la Ley Orgánica de Alimentación Escolar, aprobada en el año 2020, establece que: "El proceso de contratación deberá incentivar y promover la participación local y nacional, incorporando en los pliegos precontractuales un margen de preferencia para los proveedores, de origen local y nacional, de acuerdo a los parámetros determinados por la entidad encargada de la Contratación Pública; se preferirá a los oferentes que sean actores de la Economía Popular y Solidaria y de la agricultura campesina. Del total de los recursos financieros asignados por cada nivel desconcentrado, se destinará al menos el treinta y cinco (35%) para compras de productos y servicios que provengan de la agricultura campesina siempre y cuando exista la oferta necesaria en el mercado local y se garantice la calidad del producto".

Además, el artículo 23, de dicha ley, dispone que para la regulación y aplicación de la normativa en las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades: "Se establecerán acciones afirmativas a favor de los productores comunitarios del lugar donde se provea la alimentación escolar. Explícitamente establece que la Autoridad Agraria Nacional diseñará, implementará y ejecutará programas de fortalecimiento de capacidades y de asistencia técnica a los productores locales enfocados hacia la alimentación escolar. Dichos programas no serán discriminatorios en ningún sentido".

83 Ver <https://sociologiaenlaunifsc.wordpress.com/2020/10/05/conveagro-compras-estatales-continuan-excluyendo-a-la-agricultura-familiar/>

84 Ver <https://ojo-publico.com/2978/programas-estatales-no-logran-salvar-la-agricultura-familiar>

Sin embargo, la disposición legal contrasta con los testimonios de las organizaciones de productores y campesinos que denuncian enormes dificultades para acceder a los procesos de compras públicas. Entre sus principales quejas, mencionan, que las normativas están diseñadas para favorecer a las empresas sólidamente posicionadas en el mercado nacional, con un importante historial en el manejo de fondos públicos para procesos similares y con condiciones económicas y políticas favorables para conseguir garantías y demás requisitos solicitados por el ente rector de compras públicas.

Además de contar con nuevos sistemas de compras, deberían explorarse otras formas en las que el Estado pueda contribuir al acceso, como el acercar los programas públicos de promoción de la alimentación a la población que más lo necesita.

En Perú, el programa A Comer Pescado, que implementa el Ministerio de la Producción viene ejecutando una estrategia de acercamiento con la Red de Ollas Comunes, que ha permitido a los pescadores artesanales abastecer de productos hidrobiológicos a quienes más lo necesitan. Las ferias móviles, los mercados itinerantes y otras experiencias similares, promovidas por los Ministerio de Agricultura y los municipios, también han contribuido al mismo objetivo, beneficiando, principalmente a la población con capacidad de acceso; no así a los más pobres. Estas experiencias deben sistematizarse porque tienen el potencial de contribuir al acceso de alimentos que no siempre se encuentran disponibles en los territorios.

En Perú y Ecuador, el Estado, no ha promovido las compras a los agricultores familiares y campesinos, limitando la incorporación de alimentos frescos en la dieta de la población más pobre y vulnerada. Por el contrario, continuaron comprando alimentos procesados a las empresas reforzando el modelo de complementación alimentario existente. Es necesario que los sistemas alimentarios comiencen a comprar alimentos a los agricultores y campesinos como una forma de promover, a la vez, la economía local y la mejora de la nutrición de quienes más lo necesitan.

#### 4.1.3 Las tarjetas electrónicas prepagas pueden mejorar la entrega de alimentos de los programas públicos contribuyendo a combatir el clientelismo y la corrupción

El uso de tarjetas electrónicas prepagas para realizar transferencias monetarias o alimentarias es una modalidad cada vez más utilizada como parte de las políticas públicas. Las ONG, de ayuda humanitaria, suelen transferir recursos monetarios a migrantes o población desplazada<sup>85</sup> y en el sector público existen experiencias de uso de tarjetas para la entrega de complementos alimentarios, por ejemplo, frente al riesgo ocupacional<sup>86</sup>. En Perú, el Colegio de Nutricionistas del Perú propuso entregar tarjetas para atender a la población vulnerable<sup>87</sup>.

El uso de tarjetas electrónicas prepagas ofrece la posibilidad de generar, con un costo logístico bajo, un acceso sin intermediarios (gobiernos locales, ONG, iglesias, etc.) a alimentos, beneficiando a los mercados de abasto y bodegas ubicadas en los territorios, a diferencia de la entrega de alimentos procesados a través de compras centralizadas

85 Ver <https://www.savethechildren.org.pe/proyectos/asistencia-familias-migrantes-y-refugiadas-peru/>

86 Ver <https://dirislimacentro.gob.pe/diris-lima-centro-entrego-mas-de-3-mil-tarjetas-electronicas-de-consumo-a-trabajadores-de-la-institucion/>

87 Ver <https://www.expreso.com.pe/medicina/nutricionistas-proponen-entregar-tarjetas-de-alimentos-durante-la-pandemia/>

que benefician a las grandes empresas alimentarias. Este tipo de acciones promueve el desarrollo económico local, pero además impactan en la lucha contra la corrupción y el clientelismo político de quienes utilizan la distribución de alimentos como parte de sus campañas electorales, beneficiando a sus seguidores y sancionando a quienes se les oponen. También, muestran la necesidad de promover estrategias alimentarias colectivas opuestas a la entrega de canastas individuales y colocan a las organizaciones sociales en el centro del debate, porque quienes reciban alimentos a través de tarjetas deberán rendir cuentas de sus gastos.

Mientras que en Ecuador no hemos registrado experiencias de uso de tarjetas electrónicas prepagadas para la entrega de alimentos a población pobre y vulnerada, en Perú, el MIDIS comenzó a implementar esta modalidad para la distribución de alimentos, entregando tarjetas en lugar de canastas con alimentos en crudo a población con tuberculosis, que es parte del Programa alimentario y nutricional para el paciente con tuberculosis y su familia. La Resolución Ministerial N° 079-2021-MIDIS habilitó la entrega de una *gifcard* como parte de una experiencia piloto que el MIDIS viene implementando junto al PMA<sup>88</sup>. Esta modalidad abre una enorme oportunidad para la distribución de alimentos en crudo a los comedores populares, las ollas comunes y los colegios. Es necesario ser más osados y avanzar más rápidamente en la implementación de mecanismos de este tipo porque la inseguridad alimentaria no debería tener color político.

## 4.2 Necesitamos regular la participación de las empresas en la donación de alimentos como parte de las políticas públicas alimentarias

### 4.2.1 Debemos diferenciar con claridad alimentos de productos alimenticios

La donación se define como la entrega de alimentos que realizan tanto la industria y el comercio, como las organizaciones sociales, la iglesia, la cooperación internacional o personas particulares, en beneficio de organizaciones, familias o poblaciones que los necesitan. Por esto es necesario tomar en cuenta la definición de alimentos al momento de comprender el papel que juegan las donaciones que se realizan como parte de las políticas públicas alimentarias.

En Ecuador, las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos (GABA), aprobadas en el año 2018 por el MSP, aplican el sistema NOVA para diferenciar alimentos y productos alimenticios (MSP y FAO, 2018). En Perú, el artículo 2, literal a), de la Ley de donaciones, define alimento como "Cualquier sustancia comestible, ya sea cruda, procesada, preparada o cocinada, hielo, bebidas, ingredientes que cumplen con todos los requisitos de calidad legal correspondiente y que, si bien no pueden ser comercializados en el mercado por razones de apariencia, frescura, madurez, tamaño u otras condiciones equivalentes, se encuentran aptos para el consumo humano al momento de ser transferidos a la entidad perceptora". La definición de alimento como cualquier sustancia comestible entra en conflicto con la definición de alimentación saludable contenida en la Ley N° 30021 y la de alimentos mínimamente procesados o naturales y alimentos procesados contenidas en el reglamento de la Ley<sup>89</sup>.

88 Para más detalle consultar el "Proyecto Piloto: Implementación de la modalidad de uso de tarjetas electrónicas para la atención de los usuarios del Programa de Alimentación y Nutrición para el Paciente con Tuberculosis y Familia (PANTBC) en cuatro distritos de Lima Metropolitana: Cercado de Lima, Villa María del Triunfo, Puente Piedra y Lurigancho-Chosica con una duración de 12 meses,

89 Ver Decreto Supremo N° 017-2017-SA.

Este punto es especialmente importante porque la definición de alimento que se encuentra en la Ley de donaciones deja la puerta abierta a los productos ultraprocesados que no son considerados como alimentos en la Ley de Alimentación Saludable. Tampoco son considerados alimentos para la OMS que los definen como “formulaciones industriales elaboradas a partir de sustancias derivadas de los alimentos o sintetizadas de otras fuentes orgánicas” (OPS y OMS, 2015, pág. 5). Con esta definición, por ejemplo, las gaseosas, los snacks o las golosinas no deberían ser considerados alimentos y, por lo tanto, no deberían ser parte de las donaciones que se entregan a las poblaciones que se ven expuestas a episodios de inseguridad alimentaria.

### LAS DONACIONES DE ALIMENTOS PROCESADOS Y PRODUCTOS ULTRAPROCESADOS QUE REALIZA HOMBRO A HOMBRO

Hombro a Hombro es una iniciativa empresarial que se activa frente a desastres o emergencias. Para Juan Manuel Arribas, director ejecutivo “Hombro a Hombro nació como el frente empresarial ante desastres. Con la experiencia de trabajo con el Estado adquirida a lo largo de varios años, y nuestra participación durante el Niño Costero, el siguiente paso era natural: se hacía necesario tener un brazo de apoyo permanente ante la ocurrencia de desastres de gran magnitud”<sup>90</sup>.

En el año 2020, Hombro a Hombro anunció que para “ayudar a las familias más vulnerables afectadas por el COVID-19” ha puesto a disposición “en coordinación con el Estado y 100 empresas unidas unas seis mil toneladas entregadas para 500 mil personas beneficiadas”<sup>91</sup>. En su página, indica que han entregado a distintas municipalidades elementos de higiene y protección<sup>92</sup>, ollas industriales, canastas con alimentos (que no se especifican) y productos ultraprocesados como caldos concentrados, para que sean repartidos a ollas comunes y comedores populares<sup>93</sup>, algunos de ellos en articulación con Fundación Lima.

En Perú, el debate en torno a la aprobación de la Ley de donación de alimentos muestra que la preocupación de las empresas, avalada por el Estado, se centró en la reducción de impuestos y no en la ayuda alimentaria a quienes más lo necesitan. El proyecto de ley se debatió en la Comisión de Economía del Congreso de la República que emitió un dictamen por mayoría con la opinión favorable de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú (COMEX) y el Banco de Alimentos de Perú (BAP). Ninguna de las dos instituciones se refirió al tipo de alimentos que podían donarse. COMEX consideró de trascendental importancia la aprobación de ley ya que “actualmente no se cuenta con los incentivos adecuados”, para que las empresas donen alimentos, “por lo que, en muchos casos, la mercadería próxima a vencer es desechada o incinerada”. Mientras que el BAP expresó que el proyecto de ley es “de especial interés para su institución” y, por lo tanto, para sus beneficiarios<sup>94</sup>.

90 Ver <https://hombroahombro.org.pe/noticias/palabras-de-nuestro-director-ejecutivo-julio-2021/>

91 Ver <https://hombroahombro.org.pe/>

92 Ver <https://hombroahombro.org.pe/noticias/seguimos-protendiendo-a-nuestras-comunidades/>

93 Ver <https://hombroahombro.org.pe/noticias/apoyo-a-ollas-comunes-y-centros-de-vacunacion/>

94 Ver <https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011>.

[nsf/24917C21EF9B6FCA05257FAA0061ABF3/\\$FILE/ECONOM%C3%8DA\\_4889-2015-CR\\_Fav.Sust.Mayoria.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/24917C21EF9B6FCA05257FAA0061ABF3/$FILE/ECONOM%C3%8DA_4889-2015-CR_Fav.Sust.Mayoria.pdf)

En ningún caso, el debate trascendió los aspectos tributarios asociados a la exoneración impositiva para las empresas que donen. La ausencia de cuestionamientos a la definición de alimento, lleva a preguntarse hasta qué punto la donación es vista por las empresas como una contribución a la alimentación saludable de quienes más lo necesitan o solo como un mecanismo fiscal.

#### 4.2.2 Los marcos legales que favorecen la donación de alimentos deberían ir más allá del interés tributario de las empresas

En términos generales, los alimentos que las personas o las empresas suelen donar incluyen aquellos que: i) evidencian fallas en su presentación (golpes, abolladuras, rayaduras en el envase), ii) tienen fecha de vencimiento cercana, iii) presentan baja rotación, iv) por su estado de maduración deben consumirse rápidamente y, v) todos aquellos que las instituciones o las personas que los donan quieren que le lleguen a la población que los necesita (Tapia y López, 2020).

Por ejemplo, en Ecuador, en el año 2007 el 88,8% de las ventas de alimentos se encontraban concentrados en cuatro cadenas de supermercados (Barragán, et. al., 2011) y en Perú, durante el año 2020, algunas compañías de supermercados incrementaron su facturación en un 30,5 %<sup>95</sup>.

En Ecuador, no existe una ley de donación de alimentos, aunque sí una normativa técnica aprobada en el año 2017 por el Ministerio de Salud Pública. En el 2019, se presentó ante la Asamblea Nacional, un proyecto de ley para prevenir y reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos y mitigar el hambre en personas vulnerables, que no prosperó. La FAO, estima que en el país, 1,3 millones de personas, se encuentran subalimentadas, sin embargo, la normativa vigente se preocupa más por los montos deducibles de la declaración del Impuesto a la Renta de las empresas productoras y comercializadoras de alimentos, que por la recuperación de los mismos.

Para que una donación se produzca bastaría con conectar a una persona o empresa que tiene interés de donar alimentos que no va a consumir o comercializar con una organización social, un colectivo, familias o una comunidad que no pueden satisfacer sus propias necesidades alimentarias. Sin embargo, en Perú, el debate en torno a la ley de donaciones, mostró que, para las empresas y los supermercados, el beneficio económico puede llegar a ser más importante que el hambre, al momento de definir si donan o incineran los alimentos que no podrán comercializar.

Explorar iniciativas, como obras por impuestos, también permitiría fortalecer políticas sociales y alimentarias ensayando nuevas formas de colaboración entre el Estado, las empresas y la sociedad civil.

---

95 Ver <https://ojo-publico.com/3146/las-empresas-peruanas-que-facturaron-millones-en-pandemia>

## LA DESTRUCCIÓN DE ALIMENTOS COMO UNA SOLUCIÓN ECONÓMICA PROMOVIDA POR LAS EMPRESAS

En Perú, a diario se destruyen miles de toneladas de alimentos que son definidos como desmedros, de acuerdo a los procedimientos establecidos en el Decreto Supremo N° 086-2020 del MEF, que los considera como gastos para que las empresas puedan deducirlos del Impuesto a la Renta<sup>96</sup>. En el país, operan varias empresas que ofrecen el servicio de destrucción de productos vencidos, que se definen, como todo producto que ha perdido utilidad o sus características fundamentales en forma irreparable, y como consecuencia pierden el valor comercial para el que originalmente fue diseñado<sup>97</sup>.

Por ejemplo, el Reglamento Sanitario de Funcionamiento de Autoservicios de Alimentos y Bebidas, refiere a las características que deben tener los alimentos preparados indicando que “La comida no vendida en el día no deberá ser puesta a la venta en días posteriores, ni constituirá insumo para preparaciones nuevas”. Este es un aspecto importante para la donación de alimentos porque incluye un grupo grande de alimentos que tiene como destino manifiesto la destrucción amparados en la reglamentación tributaria vigente<sup>98</sup>.

Vale la pena recordar que han sido las autoridades tributarias y no las sanitarias, las de desarrollo e inclusión social o las de agricultura quienes han avanzado en la definición de conceptos como merma o desmedro, incorporándolos al Reglamento de la Ley de Impuesto a la Renta<sup>99</sup> en donde se define al desmedro como “la pérdida de orden cualitativo e irrecuperable de las existencias, haciéndolas inutilizables para los fines a los que estaban destinadas”<sup>100</sup>. En este caso, las “existencias” refieren a los Productos Alimenticios Percibibles y su destrucción se promueve mediante exoneraciones tributarias que reglamenta la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT).

El origen tributario que orienta el marco normativo nos muestra que la destrucción de alimentos que podrían consumirse no es un problema que merezca ser considerado, salvo en aspectos específicos como la inocuidad. Recordemos que los alimentos percibibles cuyo desmedro ampara la SUNAT incluyen carnes, menudencias de animales, frutas, hortalizas, pescados y mariscos, leche productos lácteos, huevos, así como comida preparada.

Como adelantamos, en Perú, el debate en torno a la Ley de donaciones se concentró en los alimentos de los supermercados y otros establecimientos comerciales dejando de lado los mercados de abasto o mayoristas. COMEX fue uno de los príncipes impulsores de la ley de donaciones argumentando que la falta de incentivos fiscales desestimulaba

96 Ver <https://elcomercio.pe/economia/peru/coronavirus-mef-simplifica-procedimiento-para-que-empresas-destruyan-desmedros-de-mercancias-y-mercaderias-estado-de-emergencia-sunat-noticia/>

97 Ver <https://destrupack.com.pe/servicio/destruccion-de-productos-vencidos/>

98 Ver Resolución de Superintendencia N° 243-2013/SUNAT.

99 Ver Decreto Supremo N° 122-94-EF.

100 El concepto de desmedro no hace parte, por ejemplo, del Reglamento Sanitario de Funcionamiento de Autoservicios de Alimentos y Bebidas aprobada mediante la Resolución Ministerial N° 1653-2002-SA/DM.

la donación de alimentos motivando su destrucción. Luego de muchas idas y venidas, en el año 2016 el Congreso de la República aprobó la Ley N° 30498 presentada por el congresista Pedro Spadaro de Fuerza Popular, que promovió la donación de alimentos en buen estado que hubiesen perdido valor comercial pero que aún se encontrasen aptos para el consumo humano y facilitó el transporte de donaciones en situaciones de desastres naturales. La ley estableció la responsabilidad del donante, el límite en el 10% de la renta neta de tercera categoría para la deducción de impuestos de las empresas, y otros beneficios para la prestación de servicios gratuitos asociados a la donación respecto del Impuesto a la Renta, el Impuesto General a las Ventas y el Impuesto Selectivo al Consumo (Tapia y López, 2020).

Sin embargo, las empresas que tenían una posición favorable a la aprobación de la ley manifestaron su descontento debido a que los beneficios económicos no eran suficientes. InRail Perú es una de las principales empresas comercializadoras de alimentos minoristas a través de supermercados<sup>101</sup>. En marzo del año 2016, InRetail Perú se refirió a la ley aprobada indicando que "en el Perú, actualmente, solo los supermercados, las grandes empresas destruyen más de 500 millones de soles al año, lo que se buscaba con la norma era revertir esa situación, evitar que se destruyan esos alimentos y que donen. No van a poder ser donados y van a tener que seguir siendo destruidos mientras la norma se mantenga como está"<sup>102</sup>. Como parte de su campaña para el cambio de la Ley, COMEX solicitó al presidente de la Comisión de Economía del Congreso que rectificara la votación buscando ampliar los beneficios tributarios de las empresas que donen alimentos.

Un año después, en agosto del año 2017 se promulgó la Ley N° 30631 que, en su artículo único, eliminó el límite de deducibilidad de gastos por concepto de donaciones de alimentos en buen estado, para efectos del impuesto a la renta, cumpliendo con el pedido de las empresas.

No deja de sorprender que un estudio realizado por Lozano y otros, cuestionase la línea argumental de las empresas ya que, pese a las restricciones tributarias, utilizando los porcentajes máximos permitidos de exoneración tributaria por donaciones para el año 2017, el incremento en las donaciones producto de la aplicación de la Ley equivaldría "a un 1250 por ciento de lo que usualmente se tendería a donar" (Lozano, et. al., 2018, pág. 70).

Sin embargo, lo que realmente llama la atención es la normalización de un discurso (y, sobre todo, una práctica) que desconoce las consecuencias alimentarias que tienen algunas de las decisiones que se toman considerando exclusivamente argumentos económicos.

Un artículo publicado en el sitio web de la COMEX en el año 2018 indicaba que, en Perú "Hasta 2015, cerca de S/ 300 millones en alimentos eran destruidos cada año en nuestro país mientras que 2,3 millones de peruanos sufrían de subalimentación, siete millones se encontraban bajo la línea de pobreza y alrededor de 500.000 niños sufrían de desnutrición crónica"<sup>103</sup>. Sin embargo, pese a reconocer que "hay más de dos millones de peruanos que sufren hambre"<sup>104</sup>, las empresas no modificaron su

101 Según su sitio web, InRetail opera bajo cinco marcas: Plaza Ve a Hiper, Plaza Ve a Super, Vivanda, Makro y Mass, con presencia en 17 ciudades del Perú.

102 Ver <https://www.youtube.com/watch?v=fFPqb3b74Uc>

103 Ver <https://www.comexperu.org.pe/articulo/reducir-la-perdida-de-alimentos-tarea-en-proceso>

104 Ver <https://www.tvperu.gob.pe/noticias/economia/conozca-la-ley-que-fomenta-la-donacion-de-alimentos>

argumento inicial, indicando que “los supermercados seguirán tirando a la basura millones de soles de alimentos al año porque, para efectos tributarios, esto es menos costoso que donarlos”<sup>105</sup>.

Zygmunt Bauman sugiere el concepto de adífora para referirse a la situación que se genera cuando nuestros actos se desvinculan de las consecuencias que dichos actos generan (Bauman y Donskis, 2015). Al desvincular la donación de alimentos de la gravedad del hambre, las empresas normalizan la lógica económica como la única forma de dirimir este tipo de situaciones. Lo sorprendente es que esta línea argumentativa no generó reacciones de preocupación de parte del Estado, ni de la academia y ni siquiera de las organizaciones de la sociedad civil.

### LA PROMOCIÓN DE LAS EMPRESAS COMO UN ACTOR CENTRAL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ALIMENTARIAS

En Ecuador, las empresas privadas ocupan un lugar clave dentro del sistema alimentario, no solo porque han acumulado una gran cantidad de capital simbólico y político, que le permite tener incidencia en las políticas nacionales, sino también porque en la actualidad constituye la piedra angular sobre la que se sostiene el modelo económico impulsado desde el gobierno. Un buen ejemplo es la Asociación Nacional de Fabricantes de Alimentos y Bebidas (ANFAB)<sup>106</sup> un espacio que promueve a las industrias alimentarias, y que además participa de los programas públicos alimentarios.

Las empresas suelen participar en los programas alimentarios a través de las compras públicas, ofertando alimentos en función de los distintos sistemas de compras que maneja el Estado. Sin embargo, también existe otra forma de participación basada en la donación de alimentos que han perdido su valor comercial pero aún mantienen su valor alimentario.

En Ecuador, pese a no tener una ley como en el Perú, varias empresas vinculadas a la ANFAB donan al Banco de Alimentos de Quito (BAQ), y han tratado de motivar a otras empresas asociadas para que conozcan y participen del programa de donaciones. Uno de los argumentos más mencionados por las empresas refiere a evitar que se desechen alimentos que aún son aptos para el consumo humano reconociendo que hay un número creciente de personas que pasan hambre. ANFAB se considera a sí misma como un puente entre las empresas y el BAQ, pero además colabora con algunos programas del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Con sus acciones buscan contribuir a la reducción del desperdicio de alimentos, pero también aplican a mecanismo que les permiten reducir impuestos luego de realizar un trámite ante el Servicio de Rentas Internas (SRI).

105 Ver <https://www.youtube.com/watch?v=fFPqb3b74Uc>

106 Ver <https://anfab.com/>

Otro aspecto refiere a la compra directa de alimentos a los agricultores familiares, una estrategia que ANFAB ha implementado desde una perspectiva exclusivamente comercial. Sin embargo, en años anteriores, han recibido observaciones del Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) que buscaban limitar la compra a los agricultores familiares, debido a problemas de inocuidad, la alta informalidad que existe en el sector y la falta de buenas prácticas de manufactura. Frente a esto, las empresas han apostado a formalizar y verticalizar a los agricultores familiares y a los pequeños productores, aunque esto no siempre sea la mejor opción.

Un aspecto central en la estrategia de ANFAB es posicionar el debate alimentario en torno a las demandas de los consumidores, restando peso a las quejas sobre la fabricación de productos ultraprocesados. Vale la pena recordar, que la ANFAB participa activamente de diversos espacios multiactorales como el Pacto Agroalimentario de Quito (PAQ), diferenciándose de la actitud que han asumido las empresas peruanas.

### **4.3 Necesitamos promover la participación de la sociedad civil en la recuperación de alimentos y la promoción de la agricultura urbana**

#### **4.3.1 Las pérdidas y desperdicios de alimentos deben reducirse**

La FAO, define a las pérdidas como “la disminución de la cantidad o calidad de los alimentos como consecuencia de las decisiones y acciones de los proveedores de alimentos en la cadena, sin incluir la venta al por menor, los proveedores de servicios alimentarios y los consumidores” (FAO, 2019, pág. 6). Mientras que el desperdicio “es la disminución de la cantidad o calidad de los alimentos como resultado de las decisiones y acciones que toman los minoristas, los servicios alimentarios y los consumidores” (FAO, 2019, pág. 6).

La recuperación de alimentos refiere a la acción práctica que realizan las organizaciones sociales, la iglesia y ONG para rescatar alimentos de mercados mayoristas o de abasto, evitando que estos terminen en la basura, aunque también se utiliza como sinónimo de las donaciones que reciben de las empresas. Estudios recientes muestran que, en el Perú, el 53% de la pérdida sucede en las etapas de producción agrícola, representando el 25% a la producción y el 28% al procesamiento. El 44,4% de estas pérdidas son frutas y vegetales lo que equivale a unos 5,6 millones de toneladas al año. Además, cada consumidor peruano desecha 67,34 kilogramos de comida en un periodo no mayor a doce meses. Cada año, en nuestro país se desperdician 12,8 millones de toneladas de alimentos, el 47,6% del total del alimento con que cuenta el Perú (Bedoya-Perales y Dal' Magro, 2021).

La preocupación del Estado, se expresó en la Ley N° 30988, que promueve la reducción y prevención de pérdidas y desperdicios de alimentos. En su artículo 2, definió a la pérdida de alimentos como “la disminución de la masa disponible de alimentos para el consumo humano, a lo largo de la cadena de suministros, pero principalmente en las

fases de producción, postcosecha, almacenamiento y transporte”, y al desperdicio como “las pérdidas derivadas de la decisión de desechar los alimentos que todavía tienen valor nutritivo y se asocia principalmente a comportamientos comerciales, servicios de venta de comida y consumidores”. Ambas definiciones, se acercan a la definición de pérdidas y desperdicios cuantitativos que propone la FAO. Sin embargo, también existe una definición de pérdidas y desperdicios cualitativa que refieren a la disminución de los atributos de los alimentos que reducen su valor en cuanto a su uso previsto, por ejemplo, su valor nutricional. Distinguir pérdidas de desperdicios es un aspecto clave para orientar las políticas públicas alimentarias.

En Ecuador, el MAG y la FAO alertan que la pérdida anual de alimentos alcanza las 939.000 toneladas métricas sin incluir los desperdicios que se producen en la industria, el comercio o los hogares. Dichas pérdidas estarían valoradas en \$ 334 millones y se calcula se podrían alimentar a 1,5 millones de personas (ConQuito, 2019).

La Asamblea Legislativa, se encuentra debatiendo desde el año 2021 un proyecto de ley que busca reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos y mitigar el hambre en personas vulnerables que aún no ha sido aprobado. La FAO y el BAQ se manifestaron a favor de legislar en la materia<sup>107</sup>. En la anterior legislatura, se presentó un proyecto de ley que no se aprobó; que bajo el título de Reducción de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos, buscaba favorecer la donación de alimentos de las industrias para los programas sociales en un sentido similar al que detallamos en el punto anterior<sup>108</sup>.

#### 4.3.2 Debemos promover marcos legales que favorezcan la recuperación de alimentos de mercados de abasto y mayoristas

Para la FAO, la recuperación de alimentos, supone un conjunto de acciones que permiten que las personas que padecen inseguridad alimentaria puedan recibir alimentos que de otro modo se perderían o desperdiciarían. En los últimos años, a nivel mundial han comenzado a ocurrir algunos cambios positivos, “ignorados por los encargados de formular las políticas hasta hace solo un decenio, los programas de recuperación y redistribución como bancos de alimentos, las tiendas comunitarias, los supermercados sociales, los comedores sociales o los programas de alimentación y nutrición en las escuelas desempeñan actualmente un papel cada vez más importante, no solo como soluciones para la pérdida o el desperdicio de alimentos, sino como una manera de promover el derecho a una alimentación adecuada” (FAO, 2019, pág. 80).

Para la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (EPA, por sus siglas en inglés), la recuperación de alimentos ocupa el segundo lugar, en importancia, en la denominada pirámide invertida de la gestión de los alimentos, antes que el compostaje o la preparación de piensos para animales. Un estudio económico (que excluye beneficios sociales, alimentarios y ambientales) realizado recientemente en los Estados Unidos, muestra que la articulación de medidas de prevención, recuperación y reciclaje podría generar ingresos a las empresas por unos USD 100 mil millones en 10 años, una cifra superior a los aproximadamente USD 19 mil millones de beneficios económicos realmente generados en ese mismo período, siendo la recuperación el 23% del total.

107 Ver <https://prensa.ec/2021/06/24/fao-y-banco-de-alimentos-coinciden-en-legislar-para-reducir-la-perdida-y-el-desperdicio-de-alimentos/>

108 Ver [https://2017-2021.observatoriolegislativo.ec/media/archivos\\_leyes/Proyecto\\_de\\_Ley\\_para\\_Evitar\\_el\\_Desperdicio\\_y\\_P%C3%A9rdida\\_de\\_Alimentos\\_Tr\\_367396.pdf](https://2017-2021.observatoriolegislativo.ec/media/archivos_leyes/Proyecto_de_Ley_para_Evitar_el_Desperdicio_y_P%C3%A9rdida_de_Alimentos_Tr_367396.pdf)

Sin embargo, el estudio concluye que “las soluciones que podrían generar el mayor valor económico para la sociedad no son necesariamente las que aportan la mayor parte de los beneficios financieros a las empresas” (FAO, 2019, pág. 61).

En el Perú, el literal b), del artículo 3, de la Ley N° 30988, que busca la reducción de las pérdidas y desperdicios, “Promueve la implementación de programas y proyectos en torno a la reducción y prevención de pérdidas y desperdicio de alimentos a nivel nacional, regional y local”. La recuperación de alimentos es un componente clave en la lucha contra las pérdidas y desperdicios y una pieza fundamental de las políticas públicas alimentarias.

En Lima, la Regidora Jessica Huamán, presidenta de la Comisión Metropolitana de Salud Pública y Desarrollo Social promovió el Acuerdo de Concejo N° 162 de abril de 2021 que declaró “de interés metropolitano la recuperación de alimentos en los mercados de abasto de Lima Metropolitana, para facilitar el acceso a alimentos frescos en las ollas comunes y comedores populares en la situación actual de emergencia alimentaria”. Y la Red de Ollas Comunes ha contribuido a elaborar una propuesta de Ordenanza municipal que busca facilitar la recuperación en mercados mayoristas y de abasto.

Y, desde el inicio de la pandemia, tanto la Red de Ollas Comunes como la Federación Nacional de Trabajadores de Mercados del Perú (FENATM) vienen recuperando alimentos en mercados mayoristas y de abasto. Por ejemplo, desde julio del año 2020 a la fecha, la Red de Ollas Comunes de Manchay, en el distrito de Pachacamac, ha recuperado y distribuido más de 350 toneladas de hortalizas, tubérculos y frutas a 120 ollas comunes. Cada semana, 15 ollas comunes reciben 250 kilos de alimentos recuperados que ayudan a preparar 8400 raciones, beneficiando a todas las ollas en forma sucesiva y a lo largo del tiempo. Sin embargo, como la experiencia es autogestionada y no cuenta con ningún tipo de apoyo, no es posible recuperar un mayor volumen de alimentos de origen agropecuario.

Pese al enorme alcance de la experiencia, implementada por la Red de ollas comunes de Manchay, en setiembre del año 2021, la Empresa Municipal de Mercados SA (EMMSA) que depende de la Municipalidad Metropolitana de Lima se opuso a que la red de ollas comunes continuase con la recuperación de alimentos, argumentando que la empresa ya permitía la recuperación del BAP y al programa municipal Manos a la Olla. Sin embargo, tal y como lo ha mostrado con claridad Marco Zileri, “Manos a la Olla rescata el equivalente a unas 0,5 toneladas métricas diarias, de acuerdo a la gerencia de Participación Vecinal de la Municipalidad de Lima; el Banco de Alimentos hasta 10 toneladas métricas diarias, según el propio Banco”, en un país en la que, “operan 13.644 comedores populares, y el número de ollas comunes, solo en Lima, ya supera las 2361, que atienden a 249 mil personas,, según el Registro de Ollas Comunes de Lima Metropolitana, actualizado hasta agosto”<sup>109</sup>. EMMSA, genera unas 60 toneladas de residuos alimentarios, una parte de los cuales podrían recuperarse, por lo que, lejos de limitar, se debería promover la recuperación de alimentos en el mayorista. Recientemente, la congresista Sigrid Bazán presentó un proyecto de ley que promueve la recuperación de alimentos de origen agropecuario e hidrobiológicos de mercados mayoristas y de abasto que fue elaborada junto a la Red de Ollas Comunes.

109 Ver <https://www.idl-reporteros.pe/las-ollas-hambrientas-la-absurda-burocracia/>

En Ecuador, no existe normativa sobre recuperación de alimentos y los planes y políticas no abordan frontalmente la problemática relacionada al desperdicio de alimentos. Por ejemplo, el Plan Maestro para la Gestión Integral de Residuos - 2025 que implementa el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ), busca reducir la generación de desperdicios en un 5%, aumentando al 25% los residuos reutilizados, reciclarlos o tratados, sin embargo, no se incluye la recuperación de alimentos para consumo humano.

Otras iniciativas han buscado dar un giro de timón a la política pública municipal. Por ejemplo, el Pacto Agroalimentario de Quito (PAQ), una plataforma multiactoral surgida en el año 2017 como un espacio para el debate y la construcción colaborativa de la política agroalimentaria de Quito, impulsó en el año 2018, la suscripción de la Carta Alimentaria de Quito, un instrumento de gran significado tanto político como simbólico, que busca colocar la alimentación, y al propio sistema agroalimentario, en la agenda pública (Santandreu, et. al., 2019). Su objetivo 12, busca "Prevenir y reducir las pérdidas y desperdicios alimentarios, a través de innovaciones a lo largo de la cadena, así como un menor uso, reutilización y reciclaje de envases, por medio de la sensibilización a la población, la promoción del consumo responsable, la separación en la fuente y la clasificación de residuos, rescate y redistribución de alimentos aún aptos para el consumo y el aprovechamiento de los residuos orgánicos"<sup>110</sup>.

En esa línea de acción, la Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad y el PAQ, impulsaron la Estrategia Agroalimentaria de la ciudad, que puso en el centro del debate la necesidad de construir sistemas alimentarios sostenibles y resilientes, justos, locales, saludables, y consientes que reduzcan la pérdida y el desperdicio alimentario incorporando la alimentación en varios instrumentos de planificación de la ciudad (MDMQ, 2019).

La experiencia de Quito muestra que los municipios pueden tomar la delantera, por lo que es clave asegurar que las políticas alimentarias articulen diversas escalas de intervención y distintos ministerios ya que los entes rectores de mercados (por ejemplo, los ministerios de la producción o del comercio interno) no suelen ser los mismos que promueven la recuperación (generalmente los ministerios de desarrollo agrario).

Otra experiencia clave es la que implementa el Banco de Alimentos de Quito (BAQ) que ha duplicado su capacidad de recuperación y distribución de alimentos proveniente de las empresas, los mercados de abasto y los propios agricultores.

### **EL MODELO DE BANCO DE ALIMENTOS DE QUITO PARA CONTRIBUIR AL ACCESO DE ALIMENTOS DE LA POBLACIÓN MÁS POBRE Y VULNERADA**

Los Bancos de Alimentos surgieron en el año 1960 en Phoenix, Arizona en los Estados Unidos y rápidamente se expandieron en EEUU. En el año 1984 comenzaron a crearse Bancos de Alimento en Europa que se consolidaron, en el año 1988, en la Federación Europea de Bancos de Alimentos. En el año 2006 cuatro redes nacionales de bancos de alimentos, la Red Argentina de Bancos de Alimentos, Food Banks Canadá, Bancos de Alimentos de México y Feeding America crearon The Global FoodBanking Network (GFN) o Red Mundial de Bancos de Alimentos.

<sup>110</sup> Ver <http://www.conquito.org.ec/wp-content/uploads/2018/09/carta-1.pdf>

El Banco de Alimentos de Perú se creó en el año 2014 en alianza con las principales empresas de la industria alimentaria que comenzaron a donar alimentos frescos y procesados (pero también productos alimenticios) a comedores populares y organizaciones de ayuda como albergues.

El modelo del BAQ es diferente. Surgió como una iniciativa de voluntariado de un grupo de profesionales universitarios y se consolidó como una de las experiencias más emblemáticas de ALC. Entre el año 2003 y el año 2021 el BAQ ha entregado tres millones 541.250 kilos de alimentos que benefician a 150 organizaciones sociales y a más de un millón 630 mil personas, para lo cual han articulado a más de 2600 voluntarios. El BAQ tiene convenios con empresas, pero también con productores rurales lo que le permite recuperar alimentos en la fuente, mostrando una enorme capacidad de innovación que busca contribuir a disminuir las pérdidas además de los desperdicios.

### 4.3.3 La agricultura urbana y periurbana mejora el acceso a alimentos en los vecindarios

El Foro Urbano Mundial, conocido como Habitat III, (Naciones Unidas, 2017), reconoció a la agricultura urbana en la nueva agenda urbana, posicionándola como una estrategia adecuada para mejorar la resiliencia de los vecindarios alimentarios. El reconocimiento puso fin a un debate que, por años, contrapuso los huertos urbanos con la agricultura rural. Su contribución no radica en la capacidad de alimentar a las ciudades sino en la posibilidad de acercar alimentos a una población que, de otra forma, no podría acceder a hortalizas y otros alimentos saludables en sus vecindarios. En Perú y Ecuador, la agricultura urbana y periurbana tiene una larga historia que incluye huertos individuales promovidos por vecinos y migrantes rurales, así como acciones y programas de agricultura urbana implementados por municipios.

Un estudio realizado por Noemí Soto y Saray Siura en Lima Metropolitana muestra que, en el año 2008, existían 42 experiencias emblemáticas de agricultura intra y periurbana ubicadas mayormente en Lima sur que producían en áreas menores a una hectárea, utilizando agua potable y espacios comunitarios o vacantes, por ejemplo, debajo de las líneas de alta tensión (Soto y Siura, 2008).

Lima Metropolitana cuenta con la Ordenanza N° 1629 que promueve la agricultura urbana como una estrategia de gestión ambiental, seguridad alimentaria, inclusión social y desarrollo económico local para la Provincia de Lima, actualmente en proceso de revisión. Con el gobierno de la alcaldesa Susana Villarán, se creó el programa Mi Huerta que funcionó entre los años 2012 y 2014 promoviendo e implementando huertos en varios distritos de la ciudad. Sin embargo, el programa no logró cumplir con la meta de implementar 2000 huertos urbanos para atender a 30 mil personas<sup>111</sup> al ser cerrado, en el año 2015, por el alcalde Luis Castañeda (Santandreu, 2018).

Desde el año 2018, con el alcalde Jorge Muñoz, se retomaron las actividades de agricultura urbana. Como parte de la estrategia de atención territorial Lima Te Cuida, a través de las

111 Ver <https://andina.pe/agencia/noticia-mas-30000-personas-se-beneficiaran-programa-agricultura-urbana-mi-huerta-418135.aspx>

Gerencias de Servicios a la Ciudad y Participación Vecinal, se comenzaron a implementar biohuertos urbanos en ollas comunes y albergues que atienden a la población más pobre. Se han implementado 1643 biohuertos domésticos y 85 biohuertos comunitarios, recuperando 4,27 toneladas de residuos orgánicos y han convertido en suelo productivo 1897 metros cuadrados de arenal. Recordemos que Lima es, después de El Cairo, la segunda ciudad más grande asentada sobre un desierto, por lo que la producción de materia orgánica reviste de una enorme importancia. Paralelamente, la Sub Gerencia de Desarrollo Productivo promueve y acompaña a productores periurbanos de la ciudad en su proceso de reconversión hacia una agricultura más saludable. Y en noviembre del año 2020, la aprobación de la Ordenanza N° 2277 que creó el Consejo del Sistema Alimentario de Lima Metropolitana (CONSIAL) mostró el interés que tiene la actual gestión por fortalecer una visión de sistemas alimentarios más saludables. Actualmente la Ordenanza se encuentra en proceso de implementación.

Sin embargo, es en Quito donde se encuentra uno de los programas municipales de agricultura urbana más emblemáticos y reconocidos a nivel mundial. Desde el año 2000, el proyecto de Agricultura Urbana Participativa (AGRUPAR) implementado por la Corporación de Promoción Económica (ConQuito) se ha consolidado como un referente internacional (FAO, 2014a; Rodríguez y Proaño, 2016). La pandemia aumentó el interés de las y los quiteños por la agricultura urbana pasando de unos 1500 huertos a más de 2000 huertos urbanos<sup>112</sup>. En lo que va de la pandemia, ConQuito implementó 100 cursos de agricultura capacitando a 15.000 personas. Actualmente AGRUPAR involucra a más de 4000 agricultores urbanos y periurbanos, mayormente mujeres y sus bioferias comercializan una parte de los 500.000 kilos anuales de alimentos que se producen en los huertos urbanos, mejorando la alimentación de unos 100 mil consumidores responsables. El 54% de la producción de los huertos urbanos se destina al autoconsumo y el resto se comercializa en 17 bioferias semanales que, lamentablemente, fueron cerradas con la pandemia. En el año 2021, el 81% de los agricultores aumentó sus canales locales de venta (Granada, 2021), como lo muestra una evaluación del impacto de la COVID-19 en la sostenibilidad y calidad de producción de los alimentos de la agricultura urbana de la ciudad de Quito. El estudio mostró, además, que la pandemia provocó un aumento en la demanda de productos orgánicos, sanos y sin contaminantes provenientes de la agricultura urbana, tanto entre los consumidores y vecinos de los huertos como entre las y los propios agricultores urbanos. Todo esto muestra como los huertos urbanos aportaron resiliencia y sostenibilidad a la alimentación y nutrición de la población urbana que paso a comprar alimentos directamente de los huertos.

Luego de un cierre inicial de las bioferias, debido a restricciones en el uso del espacio público por la COVID-19, en ambas ciudades, la apertura de espacios de comercialización directa de productores como las ferias, de la mata a la mesa<sup>113</sup> las ferias móviles<sup>114</sup>, los mercados itinerantes de la chacra a la olla, las bioferias y agrotiendas permitieron comercializar alimentos provenientes de la agricultura familiar de cercanía, en muchos casos de base agroecológica. Sin embargo, su contribución fue muy limitada frente a lo

112 Vale la pena recordar que mientras Lima sobrepasa los 10 millones de habitantes, en Quito viven poco más de dos millones de personas.

113 Ver <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador/ministerio-espacios-venta-agricultores-ferias.html>

114 Ver <https://www.agricultura.gob.ec/ferias-moviles-una-alternativa-de-comercializacion-en-el-canton-ruminahui/>

que significó el aumento de la inseguridad alimentaria, como resultado de las restricciones al trabajo, en especial para los trabajadores informales, que se implementaron para contener a la COVID-19. Esto también explica por qué la agricultura urbana cobró importancia como un nuevo eje de las políticas públicas alimentarias que debería articularse a la recuperación de alimentos, como iniciativas promovidas por las organizaciones sociales que luchan contra el hambre y las que promueven una alimentación más saludable.

#### **4.4 Necesitamos una nueva gobernanza para las políticas públicas alimentarias que garantice el derecho humano a la alimentación**

##### **4.4.1 Debemos fortalecer la articulación intersectorial para implementar políticas que garanticen la seguridad alimentaria, combatan la inseguridad alimentaria y eviten la politización en la entrega de alimentos**

De la misma forma que demandamos contar con una nueva gobernanza de los sistemas alimentarios mundiales, nacionales y locales, demandamos construir una nueva gobernanza para las políticas públicas alimentarias. "El mundo tiene problemas y el Estado ministerios" dice una vieja frase popular que resume muy bien nuestras preocupaciones. Tanto en Perú como en Ecuador, la falta de coordinación entre el nivel central (ministerios o programas nacionales) y los municipios, generó dificultades de acceso, que se agravaron al sumarle otros problemas, como la falta de registros adecuados, la forma de compra y entrega de los alimentos y las prácticas clientelares y paternalistas que siguieron muchos gobiernos locales.

Una visión fragmentada, de los sistemas alimentarios y de la función pública, condicionó una respuesta autista del Estado que no ha logrado superar la fragmentación programática ni resolver los problemas, cada vez más complejos, a los que se enfrenta la alimentación. Incluso en Ecuador, donde el gobierno del presidente Rafael Correa promovió un marco legal se avanzada, existen un conjunto de barreras que impiden implementar acciones concretas para garantizar un acceso transparente y democrático a los alimentos que compran los programas públicos.

Para superar esta situación necesitamos un Estado cada vez más intersectorial que evolucione hacia un Estado transectorial. Podemos entender a la intersectorialidad como una forma de gestión pública que permite articular instituciones representativas de más de un sector (institucional, económico, social), en acciones destinadas total o parcialmente, a tratar los problemas vinculados con uno o muchos temas, respetando las funciones y competencias de cada institución.

Pierre Bourdieu propuso, hace muchos años, poner en diálogo la mano derecha con la mano izquierda del Estado. La mano derecha hace referencia a los ministerios de economía, finanzas, planificación o ministerios sectoriales como agricultura, salud o vivienda que ejecutan gasto público y velan por el equilibrio fiscal. La mano izquierda incluye a los denominados ministerios sociales como los de la mujer, poblaciones vulnerables, inclusión o desarrollo social encargados de implementar las políticas sociales, incluidas las alimentarias, a través de subsidios y transferencias. Incluso en

la terminología de la gestión pública, muchos de estos ministerios suelen llamarse los ministerios del gasto. La propuesta de Bourdieu tiene mucho sentido ya que los primeros acusan a los segundos de pedir presupuesto y gastar recursos sin considerar la situación fiscal, mientras que los segundos, le increpan a los primeros su insensibilidad frente a la pobreza y el hambre (Bourdieu, 2002).

Este diálogo es imprescindible, porque bajo nuestro enfoque de políticas públicas alimentarias, los ministerios de desarrollo e inclusión social deberían articular sus acciones no solo con los ministerios de salud, agricultura, ganadería, pesca y producción, sino también con los de vivienda, ordenamiento territorial, trabajo, empleo y ambiente, porque todos tienen mucho que aportar en la implementación de políticas públicas alimentarias más justas e inclusivas. No olvidemos que el derecho humano a la alimentación va de la mano con el derecho a un trabajo digno, a la salud, a un ambiente sano, a la ciudad y a la Naturaleza (Foro Urbano Mundial, 2005; Gudynas, 2014; Harvey, 2013; Ziccardi, 2016). Para garantizar una alimentación saludable necesitamos contar con políticas urbanas que garanticen una vivienda digna, acceso a la red de energía, agua y saneamiento sin los cuales nos es posible hacer efectivo el derecho a la alimentación.

La evidencia muestra que las plataformas, mesas o espacios intersectoriales y multiactorales han contribuido al diseño, la implementación y el monitoreo de las políticas, programas y acciones a favor de una alimentación más saludable. En Ecuador y Perú, los Estados pueden instalar comisiones intersectoriales, mesas de trabajo o plataformas multiactorales para abordar las políticas sociales y alimentarias (Santandreu et al., 2019; Tefft, et. al., 2020). En la práctica, muchos de estos espacios se restringen a la participación de actores públicos y ni siquiera convocan a todos los niveles de gobierno dejando de lado a las organizaciones sociales y otros actores del sistema alimentario. Sin embargo, sin su participación jamás lograremos mejorar la gobernanza alimentaria.

#### 4.4.2 Las organizaciones sociales deben ser reconocidas y participar en el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas alimentarias

Las organizaciones sociales deben ser reconocidas en su diversidad y su autonomía. En Perú y Ecuador los comedores populares, las ollas comunes, las organizaciones indígenas, de agricultores familiares y consumidores deben luchar todo el tiempo por su reconocimiento. Su camino nunca ha sido fácil. Sin embargo, los problemas de focalización, registro y distribución de alimentos nos muestran que los Estados, por sí solos enfrentan enormes desafíos que limitan su capacidad para implementar las políticas alimentarias. La práctica histórica nos muestra que han sido las organizaciones sociales quienes han insistido en la necesidad de mejorar los procedimientos y los enfoques para garantizar el derecho humano a la alimentación. Hay una narrativa extendida que solo pone en valor las decisiones gubernamentales invisibilizando las luchas que, día a día, realizan las organizaciones sociales. Necesitamos construir una narrativa propia anclada en la memoria social que confronte con la historia oficial (Halbwachs, 2004; Nora, 1984; Santandreu y Betancourt, 2019).

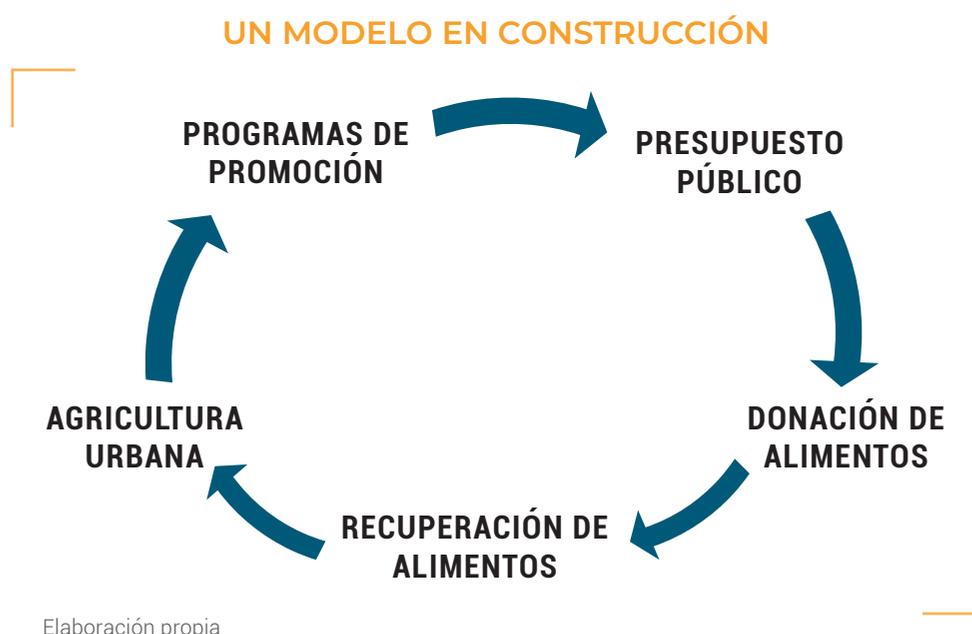
Esto no quiere decir que coincidamos con todas las posiciones que asumen las organizaciones y mucho menos que todas las organizaciones tengan una posición única

sobre la complejidad de temas y problemas a los que se enfrentan. Las organizaciones sociales son polisémicas y expresan múltiples intereses, demandas y necesidades, incluso, contrapuestas y enfrentadas entre sí. Sin embargo, el ejercicio de poner en diálogo las soluciones de política pública, que diseñan los técnicos, con las soluciones de política que proponen las organizaciones sociales, se ha mostrado como una herramienta muy eficaz para construir políticas más justas. Por ejemplo, en Perú las organizaciones de comedores populares, desde hace más de 30 años, y la Red de Ollas Comunes de Lima Metropolitana, con la pandemia, han propuesto soluciones a diferentes problemas vinculados al diseño que debería tener la respuesta alimentaria ofrecida por el Estado. Sus alertas han ayudado a mejorar los registros y la distribución de los alimentos; a identificar problemas y arbitrariedades en la entrega; a frenar abusos y a implementar sistemas de fiscalización de los recursos públicos.

La confianza solo se construye con la práctica. Necesitamos que los Estados escuchen a las organizaciones y que las organizaciones asuman y demanden, cada vez más, un papel activo en la gobernanza de las políticas públicas alimentarias. Solo si caminan juntas, las organizaciones y las autoridades podrán soñar con hacer posible el derecho humano a la alimentación en un mundo más justo, solidario y saludable.

#### 4.4.3 Necesitamos implementar una nueva política pública alimentaria

Debemos cambiar radicalmente el enfoque, la forma de ver y, por lo tanto, la manera como implementamos las políticas públicas alimentarias. Es necesario que articulemos los programas de complementación alimentaria con una política de articulación de donaciones que se complemente con una política de recuperación de alimentos en mercados y predios. Que, a su vez, deberían complementarse con la implementación de programas de agricultura urbana y con la articulación de otros programas públicos de promoción de la alimentación saludable. Las y los productores, campesinos, comunidades indígenas, huerteros urbanos, comerciantes de mercados y empresas juegan un papel muy importante en el nuevo enfoque de políticas públicas alimentarias.



La nueva política pública alimentaria tiene que trascender de la entrega de alimentos a las poblaciones más pobres y vulneradas, que realizan los ministerios de desarrollo e inclusión social, los municipios y, en épocas de emergencia, las agencias encargadas de la gestión de riesgos. Los programas de complementación alimentaria deberían contar con registros unificados de las experiencias de respuesta colectiva, como las ollas comunes, los merenderos y los comedores populares, facilitando la implementación de intervenciones articuladas en los territorios. Se deberían incorporar la compra directa de alimentos a la agricultura familiar e, incluso, a la agricultura urbana y periurbana como forma de contribuir al acceso de alimentos frescos en los territorios. La entrega de alimentos debería explorar mecanismos innovadores como las tarjetas o gift cards que simplifican la logística, promueven las compras locales, mejoran el control del gasto y evitan los manejos discrecionales y arbitrarios que buscan politizar el hambre.

La donación de alimentos, tanto del sector privado como de la iglesia y la cooperación internacional debería tener un marco legal promotor que impida la entrega de productos alimentarios y ultraprocesados favoreciendo políticas alimentarias saludables en articulación con a los ministerios de salud, inclusión o desarrollo social y economía y finanzas. Explorar otros mecanismos como obras por impuestos para el financiamiento de políticas sociales también debería ser parte de la discusión sobre las nuevas políticas públicas alimentarias.

La recuperación de alimentos que llevan adelante las organizaciones sociales, debería articularse con las acciones que buscan la prevención y eliminación de las pérdidas y desperdicios que promueven los ministerios de agricultura. Es necesario sumar a los municipios y a los ministerios encargados de la promoción del mercado interno para que la recuperación de alimentos incluya tanto a los mercados mayoristas como a los de abasto, explorando, además, la recuperación directa en predios en alianza con las organizaciones de productores familiares, de campesinos e indígenas.

La agricultura urbana y periurbana, se han consolidado como una respuesta efectiva a escala de vecindarios alimentarios, definidos como los espacios de caminabilidad en torno a centralidades alimentarias como mercados o ferias, que contribuyen a mejorar la resiliencia alimentaria de las poblaciones y comunidades locales (Granada, 2021; Santandreu, et. al., 2021). Implementar huertos urbanos en las ollas comunes, merenderos y comedores populares y promoverlos en los territorios, aporta algunos alimentos frescos a una dieta más saludable. Es necesario coordinar las intervenciones entre el gobierno central, los municipios y las organizaciones sociales ya que la promoción de huertos es una actividad compartida (Santandreu y Lovo, 2008; Santandreu y Merzthal, 2010)<sup>115</sup>.

Finalmente, es imprescindible articular los programas públicos que buscan garantizar la disponibilidad o que promuevan una alimentación más saludable. Los mercados itinerantes, las bioferias, las ferias vecinales y otros programas han jugado un papel importante en la respuesta alimentaria a la COVID-19. Las organizaciones sociales que implementan ollas comunes, merenderos y comedores populares pueden comprar alimentos, pero muchas veces no los encuentran disponibles en los territorios a un precio accesible. Por esto, es necesario que el Estado los acerque como parte de su política pública, contribuyendo a garantizar el acceso a quienes más lo necesitan.

---

115 En Brasil, durante el gobierno del presidente Lula da Silva, el Programa Nacional de Agricultura Urbana y Periurbana se alojó en el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre.

---

## 5. LOS ESTADOS DEBEN COMENZAR A PAGAR SU DEUDA ÉTICA ALIMENTARIA CON LA POBLACIÓN MÁS POBRE Y VULNERADA

---

Vivimos en un mundo en el que se producen, por igual, alimentos y hambrientos. Los sistemas alimentarios nos han fallado y deben transformarse. El aumento en el precio de los fertilizantes derivados del petróleo ha puesto, una vez más, en riesgo la producción mundial de alimentos empeorando la seguridad alimentaria, que ya se había visto fuertemente afectada por la pandemia. La presión que los sistemas alimentarios ejercen en los ecosistemas rurales y silvestres, ha aumentado el riesgo de aparición de enfermedades infecciosas en humanos como la COVID-19. El excesivo consumo de agua dulce, el uso de suelo agrícola para producir biocombustibles, el aumento en el uso de fertilizantes derivados del petróleo y el incremento mundial en el consumo de carne son solo algunos de los aspectos que deben cambiar.

Hoy tenemos suficiente evidencia que los sistemas alimentarios afectan tanto la salud de las personas como la del planeta y que, además, no han logrado cumplir con la promesa de eliminar el hambre. Por el contrario, han estimulado patrones de consumo que transfieren costos a la población, en especial a la más pobre y vulnerada. Los productos ultraprocesados y la mala alimentación generan una enorme carga que los sistemas de salud de los países de ingresos medios y bajos no pueden soportar.

El comercio mundial, lejos de garantizar alimentos saludables y accesibles para todas y todos, ha profundizado la brecha entre quienes pueden acceder y quienes están condenado a pasar hambre. América Latina es, a la vez, la región que más alimentos produce y la más desigual.

Las desigualdades sociales profundizan la injusticia alimentaria. El caer en la pobreza condena a millones de personas al hambre limitando sus posibilidades de desarrollo. Por otra parte, en el mundo, cada día se pierden o desperdician casi la mitad de los alimentos que se producen. No es ética, ni políticamente admisible, que tiremos a la basura alimentos mientras aumenta la población con hambre. Pese a los esfuerzos mundiales, los sistemas alimentarios no han podido cumplir con la Meta 2 Hambre Cero de los ODS. Necesitamos una nueva gobernanza de los sistemas alimentarios mundiales anclada en políticas públicas alimentarias más justas, saludables y democráticas.

Las políticas públicas alimentarias, deben garantizar el derecho humano a la alimentación, promoviendo la seguridad alimentaria con soberanía, y esfuerzo, por disminuir la inseguridad alimentaria en un mundo en el que, la emergencia alimentaria ignorada por los gobiernos, afecta a millones de personas. La doble carga nutricional tiene consecuencias devastadoras para un número creciente de personas. En Perú, al aumento de la informalidad y la pobreza se le suma el incremento de la población con exceso de peso y hambre. El consumo de proteínas no logra cubrir las necesidades mínimas, mientras los carbohidratos se consumen en exceso. En Ecuador el aumento de la pobreza y la pobreza extrema, ya sea que la midamos por ingresos o necesidades básicas, ha ido de la mano con el aumento de la desnutrición, en especial en las niñas y niños menores de cinco años.

Las políticas públicas alimentarias no han podido evitar la injusticia alimentaria. En Perú y Ecuador, las primeras políticas implementadas en el siglo XX comenzaron con entregas caritativas de alimentos, pasando por la donación para, finalmente, anclarse en programas de complementación alimentaria, centralizados o descentralizados. Sin embargo, el actual diseño de la política pública no ha permitido responder a la COVID-19, profundizando, aún más, la deuda ética que los Estados tienen con la alimentación de la población, en especial, la más pobre y vulnerada.

Entre los años 1990 y 2000, las medidas económicas neoliberales trajeron como consecuencia la irrupción de millones de nuevos pobres que necesitaban ser atendidos por Estados más pequeños, más ajenos y con menores recursos. Paralelamente, la aparición, cada vez más frecuente de eventos disruptivos severos de tipo climático, social, económico o sanitario agravaron la situación alimentaria de millones de personas que dejaron de percibir sus ingresos o perdieron sus medios de vida, limitando su capacidad para acceder a alimentos con sus propios recursos.

En este contexto, las políticas públicas ancladas en la idea de justicia y universalidad cedieron espacio a la noción de atención focalizada a poblaciones específicas. El discurso tecnocrático satanizó a los subsidios ganando espacio la idea de emprendedurismo como forma de salida de la pobreza y del hambre. En el Perú actual, solo la educación básica y media, y la salud básica, son consideradas como parte de los programas universales, mientras que los programas alimentarios son focalizados y complementarios. En Ecuador, la situación es más compleja, porque mientras que la nueva constitución y la legislación reconocen la importancia de los subsidios como una forma de acceso a recursos que permiten garantizar derechos, la política pública los limita. Por lo tanto, necesitamos nuevos sistemas de focalización y registro de la población más pobre y vulnerada, que

sean sensibles a las nuevas realidades políticas, sociales, económicas, culturales y ambientales, y que tengan la capacidad de incorporar a la población que se autoorganiza en torno a soluciones alimentarias colectivas y solidarias.

Los sistemas de compras públicas deben dejar de favorecer exclusivamente a las empresas y comenzar a apoyar a la agricultura familiar y campesina promoviendo la compra directa de alimentos a los agricultores como parte de las políticas públicas alimentarias.

También necesitamos identificar nuevas modalidades de entrega de alimentos que contribuyan a fortalecer la organización social, que puedan incorporar en la dieta una mayor variedad de alimentos frescos y no solo procesados, que disminuyan los costos logísticos y que promuevan las compras de cercanía en mercados de abasto y tienditas o bodeguitas de barrio o las compras directas a las y los agricultores familiares. Pero también necesitamos nuevas modalidades de entrega de alimentos que contribuyan a combatir el clientelismo y la corrupción de las autoridades que utilizan los alimentos como un botín político.

Como resultado de la visión neoliberal que derivó en la falta de atención de parte del Estado, las empresas comenzaron a jugar un papel cada vez más importante en las políticas públicas alimentarias, sumando a la donación de alimentos el abastecimiento de los programas de complementación alimentaria. Con la COVID-19, la donación de alimentos se transformó en una pieza clave para atender a la población más pobre y vulnerada sustituyendo, en muchos casos, los recursos públicos que debían garantizar el derecho humano a la alimentación. En otros casos, la donación de alimentos no consideró los criterios de alimentación saludable presentes en los marcos normativos nacionales. Es necesario regular la donación de alimentos para que pueda articularse de una mejor manera a las políticas públicas alimentarias. En este sentido se debe definir con claridad qué se entiende por alimentos, evitando y sancionando la donación de productos ultraprocesados.

Necesitamos reducir las pérdidas y desperdicios de alimentos que impacta fuertemente en el cambio climático, el empobrecimiento de los agricultores familiares y el hambre. Recuperar alimentos en mercados mayoristas y de abasto no solo contribuye a reducir las pérdidas y desperdicios, también permite construir con las organizaciones sociales una visión más amplia de alimentación a partir de su práctica transformadora. Una mayor articulación con programas públicos que promuevan una alimentación más saludable contribuiría mucho a mejorar la calidad de los alimentos a los que tienen acceso las poblaciones más pobres y vulneradas.

Otra forma de garantizar el acceso a alimentos saludables, en los vecindarios, es la agricultura urbana y periurbana que permite implementar huertos en áreas vacantes y espacios públicos aumentando la disponibilidad y el acceso a los alimentos frescos. Es claro que la agricultura urbana no sustituye a la producción rural, pero refuerza la lógica de abastecimiento de cercanía, evita intermediarios y aumenta las áreas verdes urbanas impactando positivamente en los ambientes locales.

Además de esto, necesitamos que las políticas públicas comiencen a ser cada vez más transversales y sistémicas evitando las acciones sectoriales y fragmentadas. El derecho

humano a la alimentación solo será posible si, a la vez, garantizamos el derecho a un trabajo digno, a la salud, a la vivienda, a la ciudad, a un ambiente sano y a la Naturaleza.

Si la gobernanza de los sistemas alimentarios, no evita la sobreproducción de alimentos, propia de la lógica capitalista de producción, evitemos al menos que los alimentos producidos terminen en la basura, sobre todo, teniendo millones de hambrientos que los demandan.

Es necesario ser más osados, reconociendo el papel que tienen las organizaciones sociales, no solo en la implementación de las políticas, sino también, en su diseño y monitoreo. La creación de comisiones intersectoriales y plataformas multiactorales es una buena decisión que los Estados deberían tomar, asumiendo que la alimentación es, antes que nada, un acto político y cultural. Como contracara, la politización de la ayuda alimentaria es un acto criminal, porque condena a miles de personas al hambre para beneficiar las aspiraciones políticas de un pequeño grupo de personas y partidos. La politización de la ayuda alimentaria corroe la democracia, limita los derechos y profundiza las injusticias.

Por todo esto necesitamos contar con sistemas alimentarios que cumplan la función para la que fueron creados: alimentar en forma saludable y sostenible a toda la población del planeta, contribuyendo a implementar políticas públicas alimentarias que garanticen el derecho humano a la alimentación. Ya es hora que los estados comiencen a pagar la deuda ética alimentaria que tienen con sus poblaciones, en especial la más pobre y vulnerable.

Por todo esto necesitamos contar con sistemas alimentarios que cumplan la función para la que fueron creados: alimentar en forma saludable y sostenible a toda la población del planeta, contribuyendo a implementar políticas públicas alimentarias que garanticen el derecho humano a la alimentación. Ya es hora que los estados comiencen a pagar la deuda ética alimentaria que tienen con sus poblaciones, en especial la más pobre y vulnerable.

---

## BIBLIOGRAFÍA

---

ABISA. (2014). *Informe sobre el derecho a la alimentación en el Perú. El caso de comunidades en Loreto, Lima y El Cusco*. ABISA.

<https://www.spda.org.pe/wp-content/uploads/2015/08/Abisa-OK.compressed.pdf>

Alarcón, W. (2000). *Profundizando la exclusión. El trabajo de niños y adolescentes en América Latina*. OXFAM-GB.

Alcázar, L. (2007). ¿Por qué no funcionan los programas alimentarios y nutricionales en el Perú? Riesgos y oportunidades para su reforma. In *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú* (pp. 185–234). Grade.

Angulo, N. (2011). Comedores populares: Seguridad alimentaria y ejercicio de ciudadanía en el Perú. In F. Laurent, I. Guérin, y M. Hersent (Eds.), *Femmes, économie et développement. De la résistance à la justice sociale*. Editions ERES.

[http://www.socioeco.org/bdf\\_fiche-document-4392\\_es.html](http://www.socioeco.org/bdf_fiche-document-4392_es.html)

Barlow, P., Loopstra, R., Tarasuk, V., y Reeves, A. (2020). Liberal trade policy and food insecurity across the income distribution: an observational analysis in 132 countries, 2014–17. *The Lancet Global Health*, 8(8), e1090–e1097.

[https://doi.org/10.1016/S2214-109X\(20\)30263-1](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(20)30263-1)

Barragán, C., Cahuanqui, L., Landivar, N., y Ruíz, M. (2011). *El derecho a la alimentación en el Ecuador: balance del estado alimentario de la población ecuatoriana desde una perspectiva de Derechos Humanos*. FIAN Ecuador.

<http://www.oda-alc.org/documentos/1341412031.pdf>

Bauman, Z., y Donskis, L. (2015). *Ceguera moral. La pérdida de sensibilidad en la modernidad líquida*. Paidós.

Bedoya-Perales, N. S., y Dal' Magro, G. P. (2021). Quantification of food losses and waste in peru: A mass flow analysis along the food supply chain. *Sustainability (Switzerland)*, 13(5), 1–15.

<https://doi.org/10.3390/su13052807>

Betancourt, O., y Noboa, H. (2021). *Enfoque sistémico en salud (ecosalud) y sistemas alimentarios. Informe de investigación*.

Bidegain, N., Scuro, L., y Vaca Trigo, I. (2020). Los impactos del COVID-19 en la autonomía económica de las mujeres en América Latina y el Caribe. In *Documentos de política pública* (No. 25; *Documento de Política Pública*, Issue 25).

Blondet, C., y Montero, C. (1995). *Hoy: menú popular. Comedores de Lima*. Instituto de Estudios Peruanos, Unicef.

<http://lanic.utexas.edu/project/laoap/iep/ddtlibro46.pdf>

Blondet, C., y Trivelli, C. (2004). *Cucharas en alto. Del asistencialismo al desarrollo local: fortaleciendo la participación de las mujeres*. Instituto de Estudios Peruanos.

Bourdieu, P. (2002). La mano izquierda y la mano derecha del Estado. *Revista Colombiana de Educación*, 42, 04–25.

<https://revistas.pedagogica.edu.co/index.php/RCE/article/view/5483>

Carranza, C. (2011). *Políticas públicas en alimentación y nutrición: los programas de alimentación social de Ecuador*. Abya Yala y FLACSO Ecuador.

Carrillo, D. (2009). *La industria de alimentos y bebidas en el Ecuador*. Andina Simón Bolívar.

<https://www.uasb.edu.ec/observatorio-pyme/wp-content/uploads/sites/6/2021/04/ALIMENTOS-1.pdf>

CENEPRED y PMA. (2015). *Mapa de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria ante la ocurrencia de fenómenos de origen natural 2015*. CENEPRED y Programa Mundial de Alimentos.

<https://reliefweb.int/report/peru/mapa-de-vulnerabilidad-la-inseguridad-alimentaria-ante-la-recurrencia-de-fenomenos-de>

CEPAL, FAO, IICA. (2021). Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas. Una mirada hacia América Latina y El Caribe 2021-2022. In *Una mirada hacia América Latina y el Caribe*. CEPAL, FAO e IICA.

CEPAL. (2021a). *La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe* (No. 11; Informe Especial).

[https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/47043/S2100379\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/47043/S2100379_es.pdf)

CEPAL. (2021b). *Las personas afrodescendientes y el COVID-19: develando desigualdades estructurales en América Latina* (pp. 1–29). Comisión Económica para América Latina y El Caribe.

[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46620/1/S2000729\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46620/1/S2000729_es.pdf)

CEPAL. (2021c). *Panorama Social de América Latina 2020*. Comisión Económica para América Latina y El Caribe.

<https://doi.org/10.22201/fesa.rdp.2021.3.06>

CEPAL y OPS. (2021). *La prolongación de la crisis sanitaria y su impacto en la salud, la economía y el desarrollo social* (p. 37). Comisión Económica para América Latina y El Caribe y Organización Panamericana de la Salud.

CEPAL y otros. (2020). *El impacto del COVID-19 en los pueblos indígenas de América Latina-Abya Yala: entre la invisibilización y la resistencia colectiva*. Comisión Económica para América Latina y El Caribe.

<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/46543>

Clausen, J. (2020). *Covid-19 y Pobreza multidimensional en el Perú*. Instituto de Desarrollo Humano de América Latina.  
<http://blog.pucp.edu.pe/blog/idhal/2020/04/19/covid-19-y-pobreza-multidimensional-en-el-peru/>

Colectivo Agrario. (2009). *Soberanía alimentaria. Porque creemos en el debate: propuestas de legislación*. Colectivo Agrario.  
<https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/54950.pdf>

Comite DESC. (1999). *Observación General 12. Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales* (Vol. 42015).  
<http://www.srfood.org/images/stories/pdf/backgrounddocuments/2-esp-gc12-1999-1.pdf>

ConQuito. (2019). *Informe por el mes de septiembre de 2019 del mapeo, tipificación, caracterización, georreferenciación y análisis de las dinámicas y estrategias relacionadas a la disminución de pérdidas y desperdicios de alimentos*.

Daza, E. (2020). *Estudio para una línea base para la implementación del Decenio de las NNUU de la Agricultura Familiar Campesina*. International Land Coalition LAC.  
<https://lac.landcoalition.org/es/recursos/ecuador-agricultura-familiar-y-decenio-de-las-naciones-unidas/>

Daza, E. (2021). *Soberanía alimentaria ante la arremetida neoliberal. Propuestas campesinas para la agenda legislativa*. Friedrich Ebert Stiftung.

de Castro, J. (2019). *Geopolítica del hambre. Ensayo sobre los problemas de la alimentación y la población del mundo*. EDUN La Cooperativa.

de Schutter, O. (2014). *El potencial transformador del derecho a la alimentación. Informe presentado por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter*.  
<http://www.srfood.org/es/derecho-a-la-alimentacion>

Defensoría del Pueblo. (2020). *Transparencia y buenas prácticas de integridad en el proceso de adquisición y distribución de productos de la canasta básica familiar*.  
<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/06/ID-Transparencia-y-buenas-practicas-de-integridad-Canastas-Incluye-aportes-de-Gabinete.pdf>

Defensoría del Pueblo. (2021). *Supervisión a municipalidades: asistencia a ollas comunes durante la pandemia*.  
[https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/09/Serie-Informes-Especiales-10-Supervisión-a-municipalidades\\_-\\_asistencia-a-ollas-comunes-durante\\_-\\_la-pandemia-.pdf](https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/09/Serie-Informes-Especiales-10-Supervisión-a-municipalidades_-_asistencia-a-ollas-comunes-durante_-_la-pandemia-.pdf)

Echeverría, B. (2007). *Imágenes de la blanquitud. In Sociedades icónicas. Historia, ideología y cultura en la imagen*. Siglo XXI Editores.

Escobar, A. (2005). El "postdesarrollo" como concepto y práctica social. In *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*. (pp. 17–31). Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela.  
[http://cedum.umanizales.edu.co/mds/ch4/dsh/unidad1/pdf/El postdesarrollo como concepto.pdf](http://cedum.umanizales.edu.co/mds/ch4/dsh/unidad1/pdf/El%20postdesarrollo%20como%20concepto.pdf)

Fakhri, M. (2021). *El derecho a la alimentación*.

<https://undocs.org/es/A/76/237>

FAO. (2008). El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2008. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

<http://www.fao.org/3/a-i0291s.pdf>

FAO. (2011). *Seguridad alimentaria y nutricional: conceptos básicos* (Vol. 3, Issue 4, pp. 2–8). Programa PESA-Centroamérica, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

<http://www.fao.org/3/a-at772s.pdf>

FAO. (2013). *Guía orientativa: Integración del derecho a una alimentación adecuada en los programas de seguridad alimentaria y nutricional*. FAO.

<http://www.fao.org/docrep/019/i3154s/i3154s.pdf>

FAO. (2014). *Ciudades más verdes en América Latina y El Caribe* (G. Thomas (ed.); Primera). Programa de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

<http://www.fao.org/ag/agp/greenercities/es/CMVALC/downloads.html>

FAO. (2016). Pérdidas y desperdicios de alimentos en América Latina y el Caribe. In *Boletín* (No. 3; Vol. 3).

<http://www.fao.org/3/a-i5504s.pdf>

FAO. (2018). *Escala de experiencia de inseguridad alimentaria* (pp. 1–17). Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

<http://www.fao.org/3/bl354s/bl354s.pdf>

FAO. (2019). El estado mundial de la agricultura y la alimentación. Progresos en la lucha contra la pérdida y el desperdicio de alimentos. In *El estado del mundo* (Vol. 32, Issue 3). FAO.

<http://www.fao.org/state-of-food-agriculture/2019/es/>

FAO. (2021). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación. Progresos en la lucha contra la pérdida y el desperdicio de alimentos*. FAO.

FAO, FIDA, OMS, PMA, y UNICEF. (2020). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo*. FAO. <https://doi.org/10.4060/ca9692es>

FAO, FIDA, OMS, PMA, y UNICEF. (2021). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2021*. FAO.

FAO, FIDA, OPS, WFP, y UNICEF. (2020). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y El Caribe*. FAO, FIDA, OPS, WFP y UNICEF.

FAO y CIDS. (2021). Sistemas alimentarios en América Latina y el Caribe. Desafíos en un escenario pospandemia. In *Sistemas alimentarios en América Latina y el Caribe*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y Centro Internacional de Desarrollo Sostenible.

<https://doi.org/10.4060/cb5441es>

Farrell, K. N. (2011). Snow white and the wicked problems of the west: A look at the lines between empirical description and normative prescription. *Science Technology and Human Values*, 36(3), 334–361  
<https://doi.org/10.1177/0162243910385796>

FIAN Ecuador, IEE, OCARU, Unión Tierray Vida, y FIAN Internacional. (2020). *¿Crisis alimentaria en Ecuador? Nuestro derecho a la alimentación en tiempos de COVID-19*. FIAN Ecuador.  
<https://drive.google.com/file/d/1iTZNHxHBNiZb3UI0pxQ4Ds71MeEd5-8N/view>

Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria. (2007). *Declaración de Nyéléni*. Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria Nyéléni, Selingue, Malí.  
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/osal/osal21/Nyeleni.pdf>

Foro Urbano Mundial. (2005). *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad* (pp. 1–12). Foro Urbano Mundial. <http://www.hic-gs.org/content/cartaderechociudad.pdf>

Funtowicz, S., y Ravetz, J. R. (1993). Science for the Post-normal Age. *Futures*, 27(7), 739–755.

Giampietro, M., y Funtowicz, S. O. (2020). From elite folk science to the policy legend of the circular economy. *Environmental Science and Policy*, 109(February), 64–72.  
<https://doi.org/10.1016/j.envsci.2020.04.012>

Giunta, I. (2018). Soberanía alimentaria entre derechos del buen vivir y políticas agrarias en Ecuador. *THEOMAI / THEOMAI Journal*, 38(38), 109–122.  
<http://www.revista-theomai.unq.edu.ar/numero38>

González-Ortiz, C., y Trelles-Vicuña, D. (2021). Análisis de la “ Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del Covid-19 ” y su posible vulneración a los derechos laborales. *FIPCAEC*, 6(2), 137–156. [file:///C:/Users/usuario/Downloads/document\(5\).pdf](file:///C:/Users/usuario/Downloads/document(5).pdf)

Gordillo, G., y Méndez, O. (2013). Seguridad y Soberanía Alimentaria. In *FAO*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

Granada, D. (2021). *Evaluación del impacto de la COVID-10 en la sostenibilidad y la calidad de la producción de los alimentos provenientes de la agricultura urbana en la ciudad de Quito, Ecuador*. Universidad para la Cooperación Internacional.

Gudynas, E. (2014). *Derechos de la Naturaleza* (Primera). PTDG, RedGE, Cooper Acción y CLAES.

Halbwachs, M. (2004). *La memoria colectiva*. Prensas Universitarias de Zaragoza.

Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Akal.

Hidalgo, F. (2011). Crisis Alimentaria frente a soberanía alimentaria: el caso de Ecuador. *Revista Del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales*, 7(26), 73–84.  
<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/7113>

INEI. (2018). Producción y empleo informal en el Perú. In *Instituto Nacional de Estadística e Informática*. Instituto Nacional de Estadística e informática.  
[https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1589/](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1589/)

INEI. (2020). Perú: Enfermedades no transmisibles y transmisibles. In *Perú: Enfermedades no transmisibles y trasmisibles, 2019*.

[https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1657/libro.pdf](https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1657/libro.pdf)

Iza, L., Tapia, A., y Madrid, A. (2021). *Estallido: la rebelión de octubre en Ecuador*. Fondo de Cultura Económica.

Latouche, S. (2003). *Decrecimiento y posdesarrollo*. El Viejo Topo.

Latouche, S. (2008). *La apuesta por el decrecimiento* (Primera). Icaria.

Lozano, S., Santillan, M., y Yactayo, K. (2018). Los beneficios tributarios como mecanismos para incentivar la donación de alimentos en supermercados en el área metropolitana de Lima, Perú. *Revista Activos*, 16(30), 55–78

<http://portal.amelica.org/ameli/jatsRepo/292/2921265003/html/index.html>

Madrid, T. (2018). La política agraria en el Ecuador (1965-2015). *Revista de Economía*, 112.

MDMQ. (2019). *Estrategia Agroalimentaria de Quito*. Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Pacto Agroalimentario de Quito.

MINAGRI. (2013). *Estrategia nacional de seguridad alimentaria y nutricional 2013-2021*. Ministerio de Agricultura y Riego.

<https://www.midagri.gov.pe/portal/download/pdf/seguridad-alimentaria/estrategia-nacional-2013-2021.pdf>

Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. (2016). *SELBEN Sistema de selección de beneficiarios de programas sociales, interconectado de programas sociales y SIISE* (pp. 1–23). Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.

<https://www.todaunavida.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/04/Proyecto-SELBEN.pdf>

Monteiro, C. A., Cannon, G., Lawrence, M., Laura, M. da C., y Pereira, P. (2019). *Ultra-processed foods, diet quality, and health using the NOVA classification system*. FAO.

Moranta, J., Torres, C., Murray, I., Hidalgo, M., Hinz, H., y Gouraguine, A. (2021). Transcending capitalism growth strategies for biodiversity conservation. *Conservation Biology*, October 2020, 1–9

<https://doi.org/10.1111/cobi.13821>

Morris, M., Sebastian, A. R., y Eugenia Perego, V. M. (2020). *Panoramas alimentarios futuros*. Banco Mundial.

[https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Panoramas\\_alimentarios\\_futuros\\_-\\_Reimaginando\\_la\\_agricultura\\_en\\_América\\_Latina\\_y\\_el\\_Caribe\\_0.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Panoramas_alimentarios_futuros_-_Reimaginando_la_agricultura_en_América_Latina_y_el_Caribe_0.pdf)

MSP. (2016). *Ficha informativa de proyecto: K079-MSP, Nutrición en el ciclo de vida – desnutrición cero*.

MSP, y FAO. (2018). *Documento Técnico de las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos (GABA) de Ecuador* (Primera). Ministerio de Salud Pública del Ecuador y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

[http://instituciones.msp.gob.ec/images/Documentos/GABAS\\_Guias\\_Alimentarias\\_Ecuador\\_2018.pdf](http://instituciones.msp.gob.ec/images/Documentos/GABAS_Guias_Alimentarias_Ecuador_2018.pdf)

- Naciones Unidas. (2017). *Nueva Agenda Urbana*. Naciones Unidas.  
<https://doi.org/ISBN:978-92-1-132736-6>
- Naciones Unidas. (2020). *Protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género* (Vol. 10174). Asamblea General de la ONU.  
<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/SexualOrientation/SOGI->
- Nora, P. (1984). Entre Memoria e Historia: la problemática de los lugares. In *Les Lieux de Mémoire. 1: La République*. Gallimard.  
[http://comisionporlamemoria.org/bibliografia\\_web/historia/Pierre.pdf](http://comisionporlamemoria.org/bibliografia_web/historia/Pierre.pdf)
- OECD. (2020). *International Migratio Outlook 2020*. OECD Publishing  
[https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2020\\_ec98f531-en#page4](https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2020_ec98f531-en#page4)
- OPS y OMS. (2015). *Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: tendencias, efecto sobre la obesidad e implicaciones para las políticas públicas*. Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud.  
[http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/7698/9789275318645\\_esp.pdf?sequence=5](http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/7698/9789275318645_esp.pdf?sequence=5)
- Oxfam. (2021). El virus de la desigualdad. In *Salud Publica de Mexico* (Vol. 16, Issue 3). OXFAM.  
<file:///C:/Users/usuario/Downloads/bp-the-inequality-virus-250121-es.pdf>
- Oxfam Internacional. (2020). *¿Quién paga la cuenta? Gravar la riqueza para enfrentar la crisis de la COVID-19 en América Latina y el Caribe*.  
<https://doi.org/10.21201/2020.6317>
- PMA. (1972). *Informe sobre la marcha del Proyecto ECU - 433 Promoción del desarrollo de la comunidad y alimentación de grupos afectados entre los indígenas de los Andes*.
- PMA. (2020). *Evaluación Remota COVID-19 Perú*.
- PNUD. (2019). Informe sobre Desarrollo Humano 2019. En *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (Vol. 21). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.  
[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2019\\_overview\\_-\\_spanish.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf)
- Ponce, J. (2004). *Informe final de consultoría para la refocalización PANN 2000*.
- Portocarrero, F., Beltrán, A., Romero, M. E., y Cueva, H. (2000). Gestión pública y políticas alimentarias en el Perú. In *Repositorio de la Universidad del Pacífico - UP*. Universidad del Pacífico.  
<http://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/2018>
- Rizou, M., Galanakis, I. M., Aldawoud, T. M. S., & Galanakis, C. M. (2020). Safety of foods, food supply chain and environment within the COVID-19 pandemic. *Trends in Food Science and Technology*, 102(June), 293–299.  
<https://doi.org/10.1016/j.tifs.2020.06.008>
- Rodriguez, A., y Proaño, I. (2016). *Quito siembra: agricultura urbana*. AGRUPAR, CONQUITO, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Rohr, J. R., Barrett, C. B., Civitello, D. J., Craft, M. E., Delius, B., DeLeo, G. A., Hudson, P. J., Jouanard, N., Nguyen, K. H., Ostfeld, R. S., Remais, J. V., Riveau, G., Sokolow, S. H., & Tilman, D. (2019). Emerging human infectious diseases and the links to global food production. *Nature Sustainability*, 2(6), 445–456.

<https://doi.org/10.1038/s41893-019-0293-3>

Roitberg, H. A. (2021). Factores detrás del aumento de precios en el sector agrícola a inicios del siglo XXI: rentas, salarios, petróleo y productividad. *Desarrollo y Sociedad*, 2021(88), 169–199.

<https://doi.org/10.13043/DYS.88.5>

Santandreu, A. (2018). Urban agriculture in Lima Metropolitan area: One (short) step forward, two steps backwards. The limits of urban food planning. In Y. Cabannes & C. Marocchino (Eds.), *Integrating Food into Urban Planning* (pp. 117–133). UCL Press; Rome, FAO.

Santandreu, A. (2021a). *#OllasContraElHambre: entre la victimización y la resistencia*. Fundación Friedrich-Ebert Perú y ECOSAD.

<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/peru/17426.pdf>

Santandreu, A. (2021b). *Ayuda humanitaria para la emergencia alimentaria*. Fundación Friedrich-Ebert Perú y ECOSAD.

<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/peru/17427.pdf>

Santandreu, A., y Betancourt, O. (2019). *Trayectorias de Cambio. La gestión del conocimiento para el aprendizaje y el cambio en la práctica* (Primera). Abya Yala, CoPEH-LAC, IDRC y ECOSAD.

Santandreu, A., Huaita, A. M., y Ortega, C. (2021). Hubs y vecindarios alimentarios: Los mercados de abasto como centralidades para la resiliencia alimentaria de la ciudad. In Ocupa tu calle (Ed.), *V Foro Internacional de Intervenciones Urbanas FIIU5. Resiliencia Urban. Tomo I: Artículos y Foto Ensayos* (pp. 60–69). Ocupa tu calle.

Santandreu, A., y Lovo, I. (2008). *Panorama de la Agricultura Urbana y Periurbana en Brasil y Directrices Políticas para su promoción* (No. 4; Cuadernos de Agricultura Urbana).

Santandreu, A., y Merzthal, G. (2010). Agricultura Urbana e sua integração em Programas e Políticas públicas: a experiência do Brasil. In A. Aranha (Ed.), *Fome Zero uma história brasileira, Volumen 3* (pp. 157–168). Ministerio de Desenvolvimento Social e Combate a Fome.

<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/publicacoes/livros/fome-zero-2013-uma-historia-brasileira-2013-volumes-1-2-e-3/fome-zero-2013-uma-historia-brasileira-2013-volumes-1-2-e-3>

Santandreu, A., Rodríguez, A., Jácome, D., Paredes, D., Cruz, C., & Pinto, N. (2019). From Urban Gardens to the Agri-Food Pact of Quito. *Urban Agriculture Magazine*, 36, 21–23.

Scrinis, G. (2020). Ultra-processed foods and the corporate capture of nutrition. *The BMJ*, 371, 2–4.

<https://doi.org/10.1136/bmj.m4601>

Shereen, M. A., Khan, S., Kazmi, A., Bashir, N., & Siddique, R. (2020). COVID-19 infection: Origin, transmission, and characteristics of human coronaviruses. *Journal of Advanced Research*, 24, 91–98.

<https://doi.org/10.1016/j.jare.2020.03.005>

SNP. (2021). *Plan de creación de oportunidades 2021-2025*. Secretaría Nacional de Planificación. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/2021/09/Plan-de-Creación-de-Oportunidades-2021-2025-Aprobado.pdf>

Soto, N., y Siura, S. (2008). *Panorama de experiencias de agricultura urbana en Lima Metropolitana y Callao* (No. 5; Cuadernos de Agricultura Urbana). IPES, Fundación RUAF, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y SWITCH. *Panorama-de-Experiencias-de-Agricultura-Urbana-en-Lima0AMetropolitana-y-Callao-2008.pdf*

Sun, J., He, W. T., Wang, L., Lai, A., Ji, X., Zhai, X., Li, G., Suchard, M. A., Tian, J., Zhou, J., Veit, M., & Su, S. (2020). COVID-19: Epidemiology, Evolution, and Cross-Disciplinary Perspectives. *Trends in Molecular Medicine*, 26(5), 483–495. <https://doi.org/10.1016/j.molmed.2020.02.008>

Swinburn, B. A., Kraak, V. I., Allender, S., Atkins, V. J., Baker, P. I., Bogard, J. R., Brinsden, H., Calvillo, A., De Schutter, O., Devarajan, R., Ezzati, M., Friel, S., Goenka, S., Hammond, R. A., Hastings, G., Hawkes, C., Herrero, M., Hovmand, P. S., Howden, M., ... Dietz, W. H. (2019). The Global Syndemic of Obesity, Undernutrition, and Climate Change: *The Lancet Commission report*. *The Lancet*, 393(10173), 791–846. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(18\)32822-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)32822-8)

Tapia, M., y López, S. (2020). Bancos de alimentos. Un modelo que funciona mundialmente en la lucha contra el hambre. *Agroalimentaria*, 26(50), 167–182. [https://www.redalyc.org/journal/1992/199264891010/html/#redalyc\\_199264891010\\_ref7](https://www.redalyc.org/journal/1992/199264891010/html/#redalyc_199264891010_ref7)

Tefft, J., Jonasova, M., Zhang, F., & Zhang, Y. (2020). *Urban food systems governance current context and future opportunities*. FAO, Banco Mundial. <http://www.fao.org/3/cb1821en/cb1821en.pdf>

Trivelli, C., y Urrutia, C. (2021). Evolución de los programas alimentarios y cambios en el patrón de consumo en el Perú del 2004 al 2018. In J.-F. Le Coq, C. Grisa, S. Guéneau, & P. Niederle (Eds.), *Políticas Públicas y Sistemas Alimentarios en América Latina* (pp. 299–326). E-papers. [https://www.researchgate.net/profile/Paulo-Niederle/publication/354692090\\_Políticas\\_publicas\\_y\\_sistemas\\_alimentarios\\_en\\_America\\_Latina/links/6147cbf8a595d06017db6f2d/Políticas-publicas-y-sistemas-alimentarios-en-America-Latina.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Paulo-Niederle/publication/354692090_Políticas_publicas_y_sistemas_alimentarios_en_America_Latina/links/6147cbf8a595d06017db6f2d/Políticas-publicas-y-sistemas-alimentarios-en-America-Latina.pdf)

Waldmueller, J., y Rodríguez, L. (2015). La soberanía alimentaria más allá de la técnica: Una aproximación global hacia su monitoreo intercultural. *Revista Del Centro Andino De Estudios Internacionales*, 15(January 2015), 254–286. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6299/1/12-OT-Waldmueller-Rodriguez.pdf>

Waltner-Toews, D., Biggeri, A., Marchi, B. De, Funtowicz, S., Giampietro, M., O'Connor, M., Ravetz, J. R., Saltelli, A., & Sluijs, J. P. van der. (2020). *Pandemias postnormales: por qué el Covid-19 requiere una nueva perspectiva sobre la ciencia*. Democraciasur. <http://democraciasur.com/2020/04/06/pandemias-postnormales/?fbclid=IwAR3yNQxnqaPmTzNxpPemoDh6vUBuUPJP0xtRo5fNWqQsUmKVTD6l6AhT7IY>

Ziccardi, A. (2016, November). El Derecho a la Ciudad. *Megafon. La Batalla de Las Ideas*, 9/1, 3.







**FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG**

ISBN: 978-9972-43-050-3



9 789972 430503