



HOJA DE RUTA PARA
CONTRIBUIR AL
DEBATE SOBRE

POLÍTICA PÚBLICA ALIMENTARIA

DESDE LAS
ORGANIZACIONES
DE LA SOCIEDAD CIVIL

Silvana Vargas Winstanley
Octubre 2024



Contenido

Introducción	4
1. Contexto alimentario y nutricional en el Perú	5
2. Análisis comparativo de experiencias sobre política agroalimentaria en América del Sur	9
3. Análisis de intervenciones vinculadas a la política agroalimentaria en el Perú	13
4. Análisis de estrategias y lineamientos para el debate de la política pública agroalimentaria desde las organizaciones de la sociedad civil	18
5. Hoja de ruta para orientar la discusión de políticas públicas alimentarias en el Perú	22
6. Conclusiones	24
Referencias	25

INTRODUCCIÓN

El hambre no se refiere únicamente a la imposibilidad de acceder a alimentos que experimenta una persona. Este es, en buena cuenta, un despiadado inhibidor de derechos y oportunidades. Una persona que pasa hambre ve afectada su condición física, mental y emocional, en tanto este afecta su salud, limita capacidad para aprender y menoscaba su dignidad (Vargas, 2022). En el Perú, además, el hambre se agrava debido a una paradoja inhumana. Mientras que, según la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), más de 17 millones de peruanos y peruanas podrían estar experimentando niveles de inseguridad alimentaria moderada o severa, cada año se desperdician más de 12 millones de toneladas de alimentos (Bedoya-Perales & Dal' Magro, 2021). Adicionalmente, de acuerdo a CEPES, el 57% de los alimentos que consumimos en el Perú provienen de la agricultura familiar. En la actualidad, como efecto de la guerra en Ucrania, la oferta de fertilizantes nitrogenados ha disminuido y su valor se ha incrementado considerablemente. A partir de algunos estudios de GRADE, se sabe que nuestro país enfrenta un déficit de más de 300 mil toneladas de fertilizantes que amenaza la dinámica del ciclo agrícola, por lo que, de no tomar acción, se anticipa un panorama desolador.

Por si esto fuera poco, la crisis agroalimentaria se agudiza debido a la crisis política. Desde hace casi 25 años, observamos un incremento sostenido de los niveles de informalidad y precariedad laboral. A esto se suman los inaceptables niveles de pobreza monetaria y multidimensional que van de la mano de serios problemas de alimentación aún no resueltos (i.e., anemia, desnutrición crónica infantil, inseguridad alimentaria, hambre). En este contexto, el aumento de casi 15 puntos porcentuales de la inseguridad alimentaria en el período comprendido entre el 2014-2016 y 2023 (37,2% y 51,7%, respectivamente) resulta muy grave. Frente a este enorme reto, la capacidad de respuesta del Estado peruano ha sido inadecuada, insuficiente, desarticulada y tardía. En la actualidad, la política pública alimentaria se sostiene en esa misma lógica: enfoque de

complementación alimentaria que no reconoce la alimentación como un derecho humano, distribución de un stock restringido de productos procesados sin acceso a alimentos frescos provenientes de la agricultura familiar, una asignación presupuestal precaria, y una gobernanza muy debilitada.

Recientemente, a fin de generar un diálogo de ancha base frente a este tema, la Red de Ollas Comunes de Lima Metropolitana, gracias al apoyo de la Fundación Friedrich Ebert – Perú, organizó el conversatorio “El hambre no espera”. Entre los resultados, se acordó promover un espacio de diálogo multi-actor promovido y liderado desde la sociedad civil, orientado por la voluntad de articular esfuerzos, concertar posiciones y abrir el debate sobre la política pública alimentaria en el país¹. Este documento contiene la propuesta de hoja de ruta para acompañar dicho proceso y está organizado en seis secciones: (1) contexto alimentario y nutricional en el Perú, (2) análisis comparativo de experiencias internacionales sobre política agroalimentaria, (3) análisis de intervenciones públicas vinculada a la política agroalimentaria en el Perú, (4) análisis de estrategias y lineamientos para una política agroalimentaria en el Perú, (5) hoja de ruta y (6) conclusiones. Por último, recordemos que asumir nuestra responsabilidad en un contexto de crisis agroalimentaria ya no es opcional. Es, esencialmente, un deber ético.

¹ Este documento parte del enfoque de desarrollo humano territorial y el Marco estratégico de la FAO 2022-2031. En esa línea, sin distraernos de nuestras condiciones estructurales de desigualdad y pobreza, conceptualizamos la política agroalimentaria transformadora como el conjunto de orientaciones estratégicas dirigidas a garantizar, concurrentemente, el derecho humano a una alimentación adecuada, la sostenibilidad de los sistemas agrarios y mercados alimentarios, y el reconocimiento decidido de la agrobiodiversidad para que, como parte de una ética territorial, se potencien, atendiendo a las particularidades de cada entorno, los medios de vida de la población, particularmente, de aquella que experimenta mayores privaciones.

1.

CONTEXTO ALIMENTARIO Y NUTRICIONAL EN EL PERÚ

Hace más de cuarenta años, Amartya Sen publicó *Pobreza y hambruna: un ensayo sobre el derecho y la privación* (1981). Ahí discutía que el hambre no es consecuencia de la falta de alimentos, sino de las desigualdades en los mecanismos de distribución. Orientado bajo esa misma línea de pensamiento, hace más de quince años, el mismo Sen señalaba que la India había tenido uno de los peores niveles de desempeño a escala mundial en términos de enfrentar la desnutrición crónica (2007). Entre otros, mencionaba tres factores que explicaban esa situación: (i) el alcance del llamado “hambre silencioso”, es decir, aquel estado de privación que, durante los períodos en los que no acontece nada espectacular (e.g., guerra, pandemia, evento sísmico), mata gradualmente y hace miserable la vida de los niños y niñas, (ii) el deplorable estado de la salud pública y la insuficiencia de medios sanitarios, y (iii) la inequidad de género, ya que, según el propio Sen, en las zonas de la India donde las mujeres han tenido más voz, el problema del hambre se ha reducido considerablemente. En suma, cuando se trata de abordar el caso de la pobreza y el hambre, se identifica la ausencia de igualdad de capacidades para los individuos que integran la sociedad. De ahí que su enfoque propone que, a fin de desplegar su libertad, todas las personas debían ampliar su horizonte de capacidades.

Recientemente, desde una perspectiva más pragmática, Juan Carlos García y Cebolla, especialista del Área de Derecho a la Alimentación de la FAO, señalaba en una entrevista que el costo del hambre resultaba altamente oneroso para el futuro de la economía de un país (Laorden, 2016). En esa línea, mencionaba estudios liderados por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) en los que se calculaba que los niveles altos de desnutrición crónica infantil pueden disminuir el Producto Bruto Interno potencial de un país hasta en un 11%. No obstante, García y Cebolla iban más allá del argumento económico. Así, desde un punto de vista humano, destacaba que las consecuencias de una alimentación insuficiente e inadecuada de los niños y niñas causaba una importante afectación al desarrollo personal y colectivo de un país. A partir de

su experiencia, precisaba que “quienes han quedado dañados en sus capacidades por la desnutrición en sus primeros meses de vida o la gestación no pueden engancharse a las políticas de desarrollo. Da igual lo que se invierta en ellas”. Ello da cuenta de las consecuencias de afectar un derecho humano teniendo en cuenta el mediano y largo plazo.

Pobreza, inseguridad alimentaria y hambre en el Perú

En la misma línea, como se sabe, la inseguridad alimentaria y el hambre son condiciones directamente asociadas a la situación de pobreza y desigualdad que se experimenta en nuestro país. En buena cuenta, son interdependientes. El informe técnico sobre la pobreza monetaria en el Perú 2023 da cuenta de que, el año pasado, la pobreza monetaria afectó al 29,0% de la población del país e incrementó 1,5 puntos porcentuales respecto al año 2022. Mientras en el área urbana fue de 26,4% y mostró un incremento de 2,3 puntos porcentuales con relación al año anterior, en el área rural fue de 39,8% y disminuyó 1,3 puntos porcentuales (INEI, 2024a). En esa línea, estos resultados se complementan con los del informe sobre inflación alimentaria publicado en el primer trimestre del año 2024. En él se mencionaba que 12 millones de personas en todo el país consumieron menos calorías de las necesarias (INEI, 2024b). En medio de un contexto de pobreza e inflación alimentaria, la afectación de los sistemas agroalimentarios es, en general, enorme. Sin embargo, a fin de habilitar respuestas efectivas, se requiere diseñar una política agroalimentaria diferenciada considerando las particularidades de los ámbitos rurales y urbanos. En estos últimos, pensando en la atención a las Ollas comunes, las prioridades están determinadas por la interdependencia entre las dimensiones de privación que sus lideresas y usuarias experimentan - lo alimentario (e.g., disponibilidad y acceso), lo estructural (e.g., acceso a servicios básicos como agua y energía, equipamiento, infraestructura) y lo relacional (e.g., acoso y estigmatización, discriminación, violencia de género).

A fin de analizar el alcance del impacto en los sistemas agroalimentarios, en noviembre de 2023, se desarrolló el panel “Desigualdad e inseguridad alimentaria”, promovido por CEPES. En él, Mariana Escobar, Representante de la FAO en el Perú, señalaba que la afectación de los sistemas se debe a una distribución inequitativa de sus costos y beneficios. Como parte de su intervención, señaló que la FAO ha evaluado los sistemas agroalimentarios en más de 160 países y que, en el caso del Perú, se identificó una serie de factores vinculados a la desigualdad. Entre ellos, la debilidad estructural del Estado, el centralismo, la pobreza, la informalidad, la asimetría en la participación de los actores del sistema agroalimentario en el acceso a recursos y a mercados, las barreras en el acceso a la tierra y los recursos naturales, una alta tendencia a la dependencia en importaciones de insumos agrícolas, la ineficiencia e informalidad en la producción, comercialización y distribución, la concentración de la industria alimentaria en pocas empresas, los cambios en el uso del suelo, el avance de las economías ilegales, el problema de pérdidas y desperdicio de alimentos, y el impacto del cambio climático.

Estas afirmaciones se complementan con la información de CEPES Data (2023). A partir del análisis de las tendencias, resulta evidente que la situación alimentaria en el Perú es gravísima y, lo que es peor, podría empeorar (Eguren, 2023). Según la encuesta del IEP de septiembre del año pasado, casi 3 de cada 5 hogares se quedaron sin alimentos alguna vez en los últimos tres meses. Siguiendo a Eguren, las brechas de desigualdad se hacen nítidas en este caso: mientras que en el nivel socioeconómico A/B fueron afectados el 23% de hogares, en el nivel D/E se afectó al 75%. De otro lado, la desigualdad asociada al derecho a la alimentación se expresa en las poblaciones que experimentan mayores privaciones y, en la mayoría de casos, se encuentran en situación de pobreza extrema. Entre ellas destacan las personas privadas de su libertad, los pacientes hospitalarios en situación de pobreza, las personas adultas mayores, las personas inmigrantes extranjeras, etc. En esa línea, hay que destacar que las ollas comunes garantizan, en buena cuenta, la atención permanente a estos grupos sociales que, en muchos casos, no disponen de los recursos necesarios para solventar sus raciones, por lo que suelen ser parte de los llamados “casos sociales”.

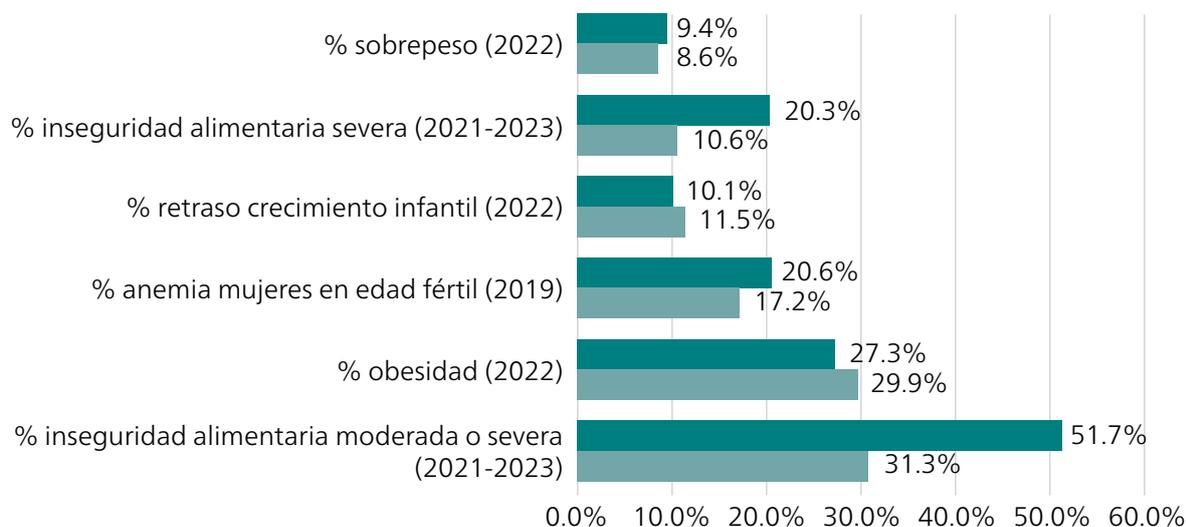
Cifras alarmantes, incertidumbres y ausencias

Dadas las múltiples crisis que caracterizan el contexto actual, la última edición de *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo* (FAO y otros, 2024) sugiere alarmantes cifras para nuestro país en diversos indicadores, entre los que destacan la anemia en mujeres en edad fértil, el sobrepeso y la obesidad, la inseguridad alimentaria, y la desnutrición crónica infantil. En todos ellos, salvo en dos, los valores de nuestro país se encuentran por encima del promedio de América Latina y El Caribe poniendo en evidencia la gravísima situación del Perú (ver **Figura 1.1**) e incluso, en aquellos en los que el promedio nacional está por debajo del promedio regional (e.g., anemia en mujeres en edad fértil e inseguridad alimentaria severa), la situación del Perú es muy preocupante. Adicionalmente, la contundencia de estas cifras respalda la idea de que estos aspectos son interdependientes y deben, por tanto, ser abordados desde una lógica integral.

En anteriores ediciones de *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición* se ha enfatizado, precisamente, la necesidad de promover perspectivas integrales con énfasis en políticas e inversiones necesarias para transformar los sistemas agroalimentarios considerando, de manera especial, las particularidades asociadas a los espacios urbanos y rurales. No obstante, a diferencia de dichas ediciones, en la del 2024 se señala que esta ha estado abocada a indagar los motivos por los que esas políticas e inversiones no se han podido poner en práctica y/o llevar a escala con mayor velocidad. Entre otros, el informe destaca que el financiamiento y la inclusión financiera constituyen medios para el logro de las apuestas asociadas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Sin embargo, estos retos están inexorablemente asociados a las desigualdades estructurales observables en las brechas a nivel de las condiciones de vida de la población (e.g., informalidad, ingresos y precariedad laboral), así como en la dimensión política, ya que – de no mediar una voluntad y compromiso al más alto nivel – poco o nada cambiará en el mediano plazo.

Figura 1.1.

América Latina y el Caribe (ALC) y Perú: indicadores estratégicos (2019 - 2023)



Fuente: FAO y otros (2024). Elaboración propia.

A la par de la información de El estado de la seguridad alimentaria..., vale la pena explorar la dinámica de algunos de los indicadores arriba mencionados a partir de las fuentes de información más recientes:

- *Anemia infantil.* De acuerdo a la última Encuesta Nacional de Demografía y Salud (INEI, 2023), se observa un incremento en los niveles de anemia, que alcanza 43,1 % a nivel nacional, en comparación al 42,4 % del año pasado. Asimismo, la situación describe un patrón territorializado. Así, la prevalencia de la anemia es especialmente crítica en regiones como Puno, Ucayali, Madre de Dios, Loreto y Huancavelica. En todas ellas, los valores se encuentran por encima del promedio nacional. Vale destacar que también se observa un incremento importante en Lima Metropolitana, donde el 34,9 % de los niños y niñas entre 6 a 35 meses de edad padecen de esta condición. Dado lo anterior, la respuesta debe articular un conjunto de intervenciones que incluyan, entre otras, la suplementación de hierro, el mejoramiento de los hábitos alimenticios, la educación alimentaria, etc.
- *Desnutrición crónica infantil e inseguridad alimentaria.* De otro lado, la ENDES evidencia un incremento en la desnutrición crónica infantil que, en el último año, mostró un aumento del 11.5% al 12.2% en niños menores de 5 años. Este valor pone en evidencia, una vez más, las graves desigualdades en el acceso a alimentos nutritivos, educación alimentaria, oportunidades económi-

cas, etc. Como se sabe, el insuficiente acceso a alimentos ricos en proteínas es uno de los principales factores que contribuyen a esta situación. Adicionalmente, la condición de las mujeres en edad fértil que experimentan anemia es igualmente preocupante, particularmente, porque ellas enfrentan probabilidades más altas de tener partos prematuros y bebés con bajo peso al nacer. A la par, de acuerdo a la FAO, la inseguridad alimentaria afecta hoy al 51.7% de la población, es decir, aproximadamente a 17.6 millones de personas. Además, se sabe que el 33.6% de la población no puede permitirse una alimentación adecuada (e.g., equivalente a 4,08 dólares diarios por persona o, al tipo de cambio actual, 15.5 soles diarios por persona), lo que representa un incremento con relación al año anterior.

- *Obesidad infantil.* De acuerdo a los últimos datos del INEI, en la actualidad el 25,8% de la población adulta es obesa. Vale señalar que la mayor incidencia de esta condición se presenta en zonas urbanas. Lima Metropolitana es la segunda región más afectada (40,2% de su población). No obstante, siguiendo las alertas del Colegio Médico del Perú, lo que resulta realmente preocupante es el incremento de la obesidad en la población infantil: 8.6% de niños y niñas menores de 5 años y 38.4% de niños y adolescentes entre 6 y 13 años experimentan esta condición. Algunas causas están asociadas a hábitos alimenticios, entre los que destacan el consumo desmedido de comida rápida, el incremento en el consumo

de productos ultraprocesados y el sedentarismo, por lo que revertir esta situación supone adoptar medidas urgentes para mejorar la alimentación de la niñez peruana.

Síntesis

La situación de inseguridad alimentaria y el hambre es crítica en el Perú. Esta se ve agravada por condiciones que evidencian, hoy más que nunca, patrones de desigualdad en el acceso a alimentos de calidad y la precarización de las condiciones de vida de la población. Así, si bien las cifras revelan la persistencia de enormes brechas, la coexistencia de niveles altos de anemia infantil, desnutrición crónica infantil y obesidad es expresión de la incapacidad e ineficacia del Estado peruano para dar respuesta al tema alimentario y nutricional en general.

A la par de estos factores de riesgo asociados a la alimentación (e.g., en muchos casos, convenientemente, centrados a nivel de individuos y hogares),

se requiere intervenir a nivel de los determinantes ecológicos, económicos, institucionales y sociales que son indispensables para garantizar mejores condiciones de vida. Entre ellos se encuentran, el acceso a agua segura, saneamiento y energía; la adecuación de viviendas con pisos de material noble para reducir la incidencia de enfermedades diarreicas agudas y el hacinamiento; la posibilidad de habitar entornos seguros y libres de violencia, particularmente, para las niñas, adolescentes y mujeres, etc.

Por lo anterior, resulta indispensable proponer una política agroalimentaria que, desde una aproximación territorial, acoja las diversas aristas del problema bajo una lógica de sistema y enfatizando la interdependencia con condiciones estructurales que no pueden ser abordadas a través de intervenciones aisladas, asignaciones presupuestales insuficientes, enfoques homogeneizadores, voluntad política y liderazgos ausentes, capacidades debilitadas y estilos deslegitimados de gobernanza.

2.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE EXPERIENCIAS SOBRE POLÍTICA AGROALIMENTARIA EN AMÉRICA DEL SUR

Dado el alcance de la crisis agroalimentaria, la respuesta no resiste improvisaciones. En ese sentido, en el campo de las políticas públicas, resulta indispensable abordar la situación desde un enfoque de sistemas alimentarios sostenibles. Estos, según la FAO, son aquellos que permiten garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición de todas las personas sin poner en riesgo sus bases económicas, sociales y ambientales a fin de asegurarlas para las generaciones venideras. En buena cuenta, un sistema alimentario sostenible es rentable, ofrece oportunidades para la sociedad, y tiene un efecto positivo o, por lo menos, neutro en la base de recursos naturales.

Por lo anterior, la formulación de políticas públicas debería habilitar condiciones de acceso al mercado de manera que el flujo de la cadena alimentaria se potencie. Dicha formulación, además, debe priorizar la generación de oportunidades de bienestar y la sostenibilidad de los medios de vida de la población, particularmente, de aquella que experimenta mayores privaciones. Siguiendo a García y Cebolla (2020), esta será la única ruta posible para atenuar el impacto de las crisis y garantizar el ansiado derecho a la alimentación.

Así, a fin de enmarcar el diseño de políticas públicas alimentarias, acogiendo las ideas centrales de la publicación *Políticas Públicas y Sistemas Alimentarios en América Latina* (Le Coq et al., 2021), se requiere considerar las nociones de seguridad alimentaria y nutricional. Ello supone trascender la idea de que la única apuesta – aunque, en efecto, esta es de extrema urgencia – es la erradicación del hambre para reconocer la importancia ineludible de que la alimentación saludable es un derecho humano. Esta se basa en la idea de que el acceso a los alimentos en cantidad y calidad adecuados es fundamental y que, además, está directamente relacionado con el ejercicio de una ciudadanía democrática y la preservación del medioambiente (FAO, 2011).

En esa línea, a lo largo de los últimos años, algunos países de América del Sur han diseñado políticas y/o intervenciones alimentarias trascendiendo la idea de que la desnutrición o la malnutrición se deben únicamente a la falta de alimentos. En consecuencia, estas han enfatizado que, a la par, se requiere generar condiciones para enfrentar las restricciones de acceso a alimentos inocuos y nutritivos. Algunas de las políticas desarrolladas han promovido una mayor y mejor distribución de alimentos, así como la incorporación de subsidios en beneficio del público consumidor.

Experiencias y aprendizajes

A fin de acoger los aprendizajes de algunas de las experiencias más emblemáticas de la región, en esta sección se presentan tres casos – *Fome Zero* (Hambre Cero) en Brasil, el Programa de Alimentación Escolar (PAE) en Colombia, y el programa de Ollas populares en Uruguay. La selección de experiencias fue realizada pensando en que, cada una de ellas, aportaría elementos diversos y a diferente escala. Por un lado, *Fome Zero* arroja lecciones a partir de un conjunto de esfuerzos – a nivel del diseño, implementación y evaluación de una política agroalimentaria – articulados a otras intervenciones públicas con la finalidad de garantizar el cumplimiento de derechos, particularmente, de la población más vulnerable. De otro lado, el PAE habilitó una estrategia de acceso a alimentos saludables centrada en la población escolar que, al menos a nivel del discurso, se podría comparar a la lógica del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma. Este, además, ha enfatizado algunos aportes novedosos como la territorialización de las compras (de modo similar a lo que se hizo en Brasil) y la preocupación por la alimentación saludable. Por último, las Ollas populares constituyen una experiencia de apoyo frente a un contexto de emergencia alimentaria con fuerte arraigo en el despliegue de esfuerzos desde la sociedad civil organizada y autogestionaria.

Fome Zero (Hambre cero) - Brasil

Estratégicamente, este proyecto fue parte de la campaña del presidente Lula da Silva en el año 2001 y se convirtió en una de sus apuestas emblemáticas. Tal como se menciona al inicio de esta sección, *Hambre cero* fue el resultado de “la maduración que habían alcanzado los debates y propuestas relativas a la cuestión de la seguridad alimentaria y la lucha contra el hambre, que se constituyó en una prioridad nacional que debía abordarse mediante la acción planificada y decisiva del Estado, impulsada por la participación social” (Da Silva et al., 2012). Una vez que el presidente Lula asumió el cargo, el proyecto se convirtió en uno de los pilares que articuló las principales políticas económicas y sociales de Brasil, llevando, incluso, a promover la complementariedad – en vez de la contraposición – entre ellas. A la par, se buscó integrar las políticas estructurales y de emergencia en la lucha contra el hambre y la pobreza, se pusieron en marcha nuevas políticas específicas para la agricultura familiar, y se elaboró una legislación básica para la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional.

Operativamente, según documentan Takagi y da Silva (2012), la apuesta se basó en la integración de tres grupos de políticas: (i) políticas estructurales, dirigidas a las causas más profundas de la inseguridad alimentaria con participación de los estados y los municipios (e.g., políticas agrarias, políticas de abastecimiento, políticas de comercialización y distribución de los alimentos, políticas de generación de empleo y renta, y políticas de educación y salud); (ii) políticas específicas, orientadas a crear las condiciones para que las familias que padecían hambre pudieran alimentarse adecuadamente en el corto plazo (e.g., políticas de transferencia de renta para familias en situación de pobreza, políticas de distribución de alimentos, y políticas de seguridad y calidad de los alimentos); y (iii) políticas locales, dedicadas a movilizar a gestores estatales y municipales para la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional de sus poblaciones (e.g., creación de restaurantes populares y bancos de alimentos, promoción de ferias de productores, y programas de asistencia técnica a los agricultores familiares).

Finalmente, el aporte de Hambre cero se basa, entre otros, en haber dinamizado el binomio “agroalimentario”. Brasil avanzó decisivamente en el campo de la seguridad alimentaria y nutricional y, a la par, dinamizó las condiciones de vida de las familias rurales. Así, el gobierno apoyó, simultáneamente, diversas estrategias de promoción de la agricultura familiar. Entre ellas, créditos subsidiados, extensión rural y asistencia técnica, y esquemas de seguros dirigidos a la agricultura a pequeña escala y familiar. Estas se implementaron de la mano del Programa de adquisición de alimentos de la agricultura familiar. Este apostó a garantizar precios de mercado estables para los pro-

ductos de la agricultura a pequeña escala a través, por ejemplo, de la compra de productos locales para los programas gubernamentales de alimentación y los bancos locales de alimentos. A nivel de política pública, la experiencia planteó algunos aprendizajes: incorporación de la relación pobreza-medio ambiente, focalización territorializada, y consolidación de esquemas de asociatividad.

Programa de Alimentación Escolar (Colombia)

Estratégicamente, el Programa de Alimentación Escolar (PAE) – cuya historia inicia en 1936 – ha estado orientado a garantizar el bienestar de la población escolar a través del suministro organizado de un complemento nutricional con alimentos inocuos. Ello sumado al desarrollo de un conjunto de acciones alimentarias, nutricionales, de salud y de formación, en adecuados hábitos alimenticios y estilos de vida saludables. El resultado esperado ha sido mejorar el desempeño de los escolares, así como apoyar su vinculación y permanencia en el sistema educativo, a través de la participación activa de la familia, la comunidad, los actores territoriales y otras entidades públicas.

Operativamente, el objetivo general del PAE es contribuir al acceso y permanencia en el sistema educativo formal de las niñas, niños y adolescentes en edad escolar, registrados en la matrícula oficial, “fomentando estilos de vida saludables y mejorando su capacidad de aprendizaje, a través de la entrega de un complemento alimentario”. (MEN, 2022: 15). De otro lado, según Melo y Cerdas (2020), la implementación del PAE ha estado orientada a la ampliación de cobertura, el fortalecimiento de la operación, la optimización de recursos y la garantía de continuidad del servicio. A fin de alcanzar estos objetivos, el Programa se ha apoyado en cinco ejes que contemplan, a su vez, acciones estratégicas: (i) *transparencia* a fin de animar el desarrollo de esquemas de contratación competitivos, el reconocimiento de los territorios y sus particularidades, y el diseño de una estrategia que incentive la participación ciudadana; (ii) *financiamiento* con el ánimo de promover la gestión de recursos territoriales para la operación del programa; (iii) *calidad* referida a la elaboración de lineamientos técnicos y estándares administrativos para la operación del programa; (iv) cobertura con la intención de alcanzar una cobertura de 7 millones de niñas y niños para el período 2020-2024, y (v) *gestión territorial* asociada a las acciones de seguimiento, acompañamiento y asistencia técnica, desarrolladas en el marco de la articulación interinstitucional a nivel nacional, departamental y municipal.

Finalmente, respecto a su dinámica, el Programa basado en un modelo de arreglos institucionales mixtos que incluye roles y responsabilidades diferenciadas

entre el nivel central y regional. Mientras el Ministerio establece los lineamientos y hace seguimiento a la ejecución de los recursos, las entidades territoriales se dedican a la contratación y supervisión de los operadores. Estos arreglos se orientan al logro de una coordinación interinstitucional efectiva que tiende a la desconcentración y las buenas prácticas respecto a la gestión del programa. Evidentemente, en la práctica, se han experimentado retos y dificultades, ya que, por ejemplo, no todas las entidades territoriales disponen de la misma capacidad institucional para cumplir con las metas del Programa en términos de la asignación de recursos, la articulación de actores y la participación ciudadana en el seguimiento. En consecuencia, los reajustes en materia de gobernanza territorial han sido indispensables para asegurar la consolidación del PAE.

Ollas populares (Uruguay)

Históricamente, Uruguay se ha caracterizado por tener las cifras más bajas de desnutrición e inseguridad alimentaria de la región. Así, mientras que para el periodo 2014 – 2020, la prevalencia de inseguridad alimentaria moderada o severa incrementó en Sudamérica en 20,1%, en Uruguay esta se mantuvo relativamente estable con un incremento de apenas 1,9% (FAO y otros, 2021). En el año 2023, según los datos más recientes, la prevalencia de la inseguridad alimentaria grave en Uruguay alcanzó al 2,9 % de la población, siendo el valor más bajo para la región (FAO y otros, 2024). En paralelo, las características del mercado laboral uruguayo son particulares – antes de la pandemia, en febrero de 2020, el país registró tasas de empleo y desempleo de 56,6% y 9,1%, respectivamente. En ese contexto, el impacto de la pandemia fue tan significativo que, en el segundo trimestre de 2020, se perdieron más de 100 mil puestos de trabajo (ISM y UNFPA, 2021). El surgimiento de las Ollas populares se da en medio de un contexto en el que el gobierno implementó medidas de mitigación de la crisis (e.g., incremento transitorio de transferencias sociales, extensión y adecuación de los regímenes de seguro de paro, gastos en insumos médicos, medidas para asegurar la liquidez y potenciar el crédito en el sistema financiero, ampliación de garantías para préstamos de pequeñas y medianas empresas) que resultaron insuficientes.

Estratégicamente, a partir de “la activación de un mecanismo de solidaridad social relativamente organizado y anclado en la sociedad uruguaya” (Borba *et al.*, 2020), las ollas populares constituyen un mecanismo de organización social de larga data en Uruguay que se activa en momentos de crisis. Este no solo contribuye a dar respuesta al hambre, sino que contribuye a la generación de oportunidades de bienestar en un sentido más amplio, en la medida en que logran activar otras dinámicas de apoyo social y productivo por

parte de la propia comunidad, la sociedad civil y el Estado. Históricamente, las ollas populares encuentran su antecedente en los años sesenta en respuesta a un contexto de persistentes conflictos laborales. En línea con Fernández (2022), con el transcurrir de los años, las ollas se constituyen en formas permanentes de acción colectiva organizada y asumen un rol clave en momentos de shocks externos.

En términos operativos, en diciembre de 2020, la Intendencia de Montevideo puso en marcha el *Plan ABC* – cuyo objetivo es atender a las poblaciones más vulneradas en sus derechos, reconocer y actuar rápidamente frente a la diversidad de situaciones críticas – en respuesta al incremento de la pobreza y al debilitamiento de los sistemas de protección social. Este se basa en cinco ejes de acción: Alimentación, Salud, Igualdad, Trabajo y Territorio (Berruti *et al.*, 2022). El eje de acción de Alimentación, de acuerdo a información de la Intendencia Municipal de Montevideo, prioriza el apoyo a las redes de ollas populares a través de medidas que incluyen, entre otras, la instalación de mesas de trabajo, actualización de la base de datos de las ollas de Montevideo, suministro de alimentos e insumos, acciones integrales de apoyo y formación, mejora en locales de elaboración de alimentos, educación nutricional e inocuidad de alimentos y apoyo en la formación de huertas comunitarias agroecológicas.

Finalmente, como parte de un estudio sobre la dinámica de las ollas, lideresas y usuarias señalan su expectativa respecto a recibir mayor apoyo en bienes materiales, así como en términos de formación y capacitación requeridas para el empoderamiento comunitario y el fortalecimiento de las organizaciones (Fernández, 2022). No obstante, enfatizaban también la necesidad de promover medidas efectivas para enfrentar la crisis económica y resolver los problemas de empleo a fin de no requerir de iniciativas de asistencia alimentaria. Una ruta intermedia ha sido el Fondo por Más que implementó la Intendencia en el 2021 para financiar proyectos sociales y productivos presentados por las ollas. A la par de estas experiencias, resulta clave reforzar la perspectiva de género dado el rol que el empoderamiento femenino juega en la dinámica alimentaria.

En síntesis y como parte del proceso de elaboración de una propuesta de política agroalimentaria, el análisis de estas tres experiencias sugiere importantes lecciones (ver **Matriz 2.1**). En particular, en el caso de América del Sur en donde las brechas de desigualdad son persistentes, las políticas de seguridad alimentaria y nutricional requieren un enfoque transformacional, en diálogo con la perspectiva territorial, que supone que estas sean implementadas en concurrencia con políticas de gran escala asociadas a la distribución equitativa de los ingresos, la transformación productiva y el cambio institucional.

Matriz 2.1.

Síntesis de aprendizajes a partir de experiencias de atención alimentaria en América del Sur

País	Programa	Objetivo	Aprendizajes
1. Brasil	"Fome Zero" (Hambre Cero)	Combatir las causas estructurales de la pobreza y el hambre y, a la vez, asegurar disponibilidad y acceso a alimentos para la población más necesitada. Tres principios: (i) promover la alimentación como derecho social garantizado por el Estado, (ii) impulsar Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, y (iii) alinear lucha contra el hambre a estrategia, desarrollo económico y social con equidad creciente e inclusión social.	<ul style="list-style-type: none"> - Contar con voluntad política al más alto nivel es clave para promover procesos de reforma estructural alineados a la apuesta por la alimentación como derecho. - <i>Articular</i>, matricialmente, campos (i.e., social y económica) y niveles de política (i.e., nacional, estatal, local) es fundamental para el logro de resultados. - <i>Diseñar</i> un modelo de gobernanza que acompañe la implementación es indispensable para facilitar la articulación y lograr legitimidad social.
2. Colombia	Programa de Alimentación Escolar	Suministrar un complemento nutricional con alimentos inocuos a niños, niñas y adolescentes matriculados en el sistema educativo público, así como desarrollar acciones alimentarias, nutricionales, de salud y formación que contribuyan a mejorar su desempeño y permanencia en el sistema educativo, con participación activa de la familia, comunidad, entes territoriales y otras entidad.	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Imprimir</i> a la intervención un enfoque territorial facilita la adaptación y reajuste de sus acciones a la luz de las dinámicas del entorno. - <i>Promover</i> la vinculación y participación activa de los entes territoriales habilita arreglos institucionales que pueden aligerar la implementación. - <i>Priorizar</i> los procesos de gestión permite establecer un balance entre las dimensiones estratégica, programática y operativa del programa.
3. Uruguay	Ollas populares	Activar una ruta de respuesta solidaria desde la sociedad civil a fin de proveer alimentos, gestionar su preparación y su distribución – partiendo del reconocimiento de las tramas comunitarias y territoriales del país.	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Poner en valor</i> el trabajo en red que realizan las ollas populares refleja la importancia de tomar acción para consolidar procesos de empoderamiento comunitario. - <i>Evidenciar</i> el aporte del trabajo de las mujeres en la puesta en marcha de esta iniciativa ciudadana respalda la necesidad de incorporar decididamente el enfoque de género a los instrumentos de política. - <i>Acoger</i> la dimensión política que estas iniciativas han dinamizado frente a la ausencia de una respuesta articulada y efectiva desde el gobierno nacional supone lecciones para lograr espacios deliberativos y de incidencia de mayor alcance.

3.

ANÁLISIS DE INTERVENCIONES VINCULADAS A LA POLÍTICA AGROALIMENTARIA EN EL PERÚ

Las políticas sociales en el Perú han transitado múltiples etapas caracterizadas por la diversidad de prioridades, estrategias y modelos de gobernanza. Así, nuestro país ha contado y cuenta con una serie de programas alimentarios y nutricionales. Hace más de tres décadas, según ha documentado Alcázar (2016), la mayoría de programas eran de corte asistencialista y de lucha contra la pobreza. Uno de los más emblemáticos es el Programa del Vaso de Leche (VdL). Posteriormente, se crearon los primeros programas de alimentación escolar —desayunos y almuerzos escolares del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes) y del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa)— así como de complementación alimentaria, como los comedores populares.

Desde una aproximación analítica complementaria, Santandreu y Betancourt (2021) han examinado en detalle la ruta de las políticas públicas alimentarias en el Perú. Uno de sus principales hallazgos es el tránsito de la respuesta pública alimentaria, tanto a nivel de los comedores populares como de la alimentación escolar, dando cuenta de sus similitudes. En ambos casos, estos se han visto gradualmente afectados por la reducción de la diversidad de alimentos, así como de su presupuesto. Esto se debería, explican los autores, a las limitaciones de los marcos normativos en los que estos programas se fundamentan, las enormes deficiencias en los mecanismos de gobernanza y el sistemático incumplimiento de compromisos políticos.

Los procesos y resultados de dichos programas han sido altamente heterogéneos. No obstante, en la actualidad, existe un consenso respecto a la necesidad de que —sin abandonar los programas de transferencias monetarias que están orientados, específicamente, a la atención de la pobreza extrema— se promueva intervenciones efectivas para luchar contra la desnutrición y la pobreza con un enfoque integral a través de lógicas basadas en una mayor articulación

de esfuerzos. En nuestro país, dicho tránsito inició con la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) en 2011, lo que permitió acoger —bajo una misma plataforma institucional— al Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres —Juntos (2005), Qali Warma (2012) e intervenciones orientadas a la generación de oportunidades productivas como Haku Wiñay. Las potencialidades de la articulación de estos tres programas están alineadas a la lógica propuesta por Hambre cero en Brasil, así como a la importancia de promover vínculos con la política pública, trascendiendo lógicas sectoriales.

A fin de analizar la dinámica de las intervenciones públicas vinculadas a la política agroalimentaria, los programas alimentarios y nutricionales se pueden clasificar, siguiendo a Alcázar, en tres grupos: asistencialistas, nutricionales y alimentación escolar. Los asistencialistas se centran en la provisión de alimentos con énfasis en la atención a poblaciones vulnerables y no necesariamente priorizan objetivos nutricionales². Los programas nutricionales, por el contrario, se enfocan en el incremento del nivel nutricional a través de la entrega de alimentos fortificados o suplementos nutricionales, generalmente dirigidos a infantes y las madres gestantes. Finalmente, los programas de alimentación escolar consisten en la entrega de alimentos en las escuelas para promover la asistencia, aliviar el hambre de corto plazo y aportar a los logros de aprendizaje. Dicha atención ofrece hasta tres alternativas —entrega de productos, reparto de raciones y preparación de alimentos en las escuelas— con lógicas, dinámicas e impactos distintos en términos nutricionales y alimentarios.

² Este documento parte del enfoque de desarrollo humano territorial y el Marco estratégico de la FAO 2022-2031. En

Dicho lo anterior, de cara al diseño de la hoja de ruta de la política agroalimentaria, esta sección presenta una breve caracterización de cinco intervenciones alimentarias que operan en nuestro país. Ello a fin de identificar sus objetivos, estrategias en marcha, oportunidades de colaboración y retos (ver **Matriz 3.1**), así como la evolución en su asignación presupuestal.

Entre las intervenciones seleccionadas se encuentran el Programa de Complementación Alimentaria (PCA), el Programa Nacional Cuna más (PNCM), el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (PNAEQW), el Programa del Vaso de Leche (PVL) y las Ollas comunes.

Matriz 3.1.

Caracterización de intervenciones públicas alimentarias

Intervención	Objetivo	Estrategia	Oportunidades y retos
PCA	Otorgar un complemento alimentario a la población en situación de pobreza, riesgo y vulnerabilidad mediante las Organizaciones Sociales de Base formalmente constituidas.	<ul style="list-style-type: none"> - En términos de su dinámica, el PCA opera a través de distintas modalidades: Comedores, Hogares – Albergues, Programa de Alimentación y Nutrición para el Paciente con Tuberculosis y Familia (PANTBC), entre otras. - En términos de su gestión, el MIDIS brinda los lineamientos de gestión y el programa se ejecuta de forma descentralizada a través de 238 gobiernos locales (195 provinciales al interior del país y 43 distritales en Lima Metropolitana). 	<ul style="list-style-type: none"> - Oportunidades: apuesta por trabajar con población organizada, así como el vínculo normativo con gobiernos locales, habilita la posibilidad de consolidar esfuerzos en torno a la reducción de la inseguridad alimentaria. - Retos: estratégicamente, es clave repensar si, en particular, los Comedores populares deben ser considerados como emprendimientos alimenticios subsidiados o cocinas comunitarias solidarias con las consecuencias que de ello se deriva. Operativamente, reajustar proceso de focalización, ineficiencia y filtración de recursos asignados, denuncias por casos de corrupción y uso con fines políticos del programa. Ello requeriría una reorganización de sus procesos.
PNCM	Mejorar el desarrollo infantil de niñas y niños menores de 36 meses de edad en zonas en situación de pobreza y pobreza extrema, para superar las brechas en su desarrollo cognitivo, social, físico y emocional (i.e., la modalidad de Servicio Cuidado Diurno del programa incluye servicio alimentario).	<ul style="list-style-type: none"> - En términos de su dinámica, el programa cuenta con un modelo de cogestión que incluye el servicio alimentario a través de la entrega de tres raciones de alimentos: un refrigerio de media mañana, un almuerzo y un refrigerio de media tarde. De acuerdo a los protocolos del programa, estas cubren el 100% de requerimientos de hierro. Tanto el menú como las compras están a cargo del equipo técnico del programa. Adicionalmente, se promueve la educación alimentaria de los usuarios. - En términos de su gestión, el servicio está a cargo de las socias de cocina quienes, cada seis meses, son certificadas para garantizar la calidad y seguridad del proceso de preparación de los alimentos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Oportunidades: en el marco de la Ley de compras estatales de alimentos de origen en la Agricultura Familiar, los comités de gestión del programa han logrado implementar un modelo flexible de compras públicas a agricultores familiares gestionado por la comunidad al que los agricultores pueden acceder para abastecer pequeñas cantidades de alimentos, definidos por los nutricionistas del programa (Santandreu et al., 2023). Entre otras, existe una experiencia piloto de compra de alimentos a productores en el distrito de Pichanaki, provincia de Chanchamayo, región Junín. - Retos: la continuidad y escalamiento de la experiencia piloto supone el reajuste de los procedimientos administrativos del programa a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos en los tiempos establecidos.

<p>PNAEQW</p>	<p>Garantizar la alimentación de los estudiantes de colegios públicos del país durante todos los días del año escolar, de acuerdo con sus características y las zonas donde viven.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - En términos de su dinámica, el PNAEQW entrega los alimentos a las instituciones educativas mediante dos modalidades: raciones y productos (canastas con productos no perecibles). - En términos de su gestión, el Programa opera a través un modelo de cogestión. Dicho modelo de cogestión se materializa a través de la conformación de los Comité de Compras (CC) y los Comité de Alimentación Escolar (CAE). 	<ul style="list-style-type: none"> - Oportunidades: alcance y trabajo con escuelas públicas del país habilita la posibilidad de articular esfuerzos a favor de la seguridad y educación alimentaria desde una perspectiva territorial. - Retos: estratégicamente, desde un enfoque de política pública agroalimentaria, vale la pena evaluar la pertinencia y efectividad de la entrega de productos y raciones. Lo primero habilita la posibilidad de que, por ejemplo, los alimentos no cumplan con los estándares nutricionales requeridos y lo segundo no garantiza que los alimentos sean consumidos por los niños y niñas en sus hogares. En este marco, la preparación de alimentos en las escuelas parecería la mejor opción. Operativamente, analizar la potencial configuración de monopolios en el ámbito local, así como transparentar los procedimientos para la determinación de los precios referenciales. Adicionalmente, en términos operativos, es clave mejorar la infraestructura de las escuelas para garantizar el óptimo almacenamiento y preparación de alimentos, mejorar la capacitación y articulación con las familias, y promover las compras públicas a la Agricultura Familiar.
<p>PVL</p>	<p>Elevar el nivel nutricional de los infantes, niños pequeños, madres gestantes y madres lactantes</p>	<p>En términos de su gestión, Lima y El Callao tienen un presupuesto estable, pues presentan los mayores niveles de atención en comparación con el resto del país. De acuerdo al Ministerio de Economía y Finanzas, ningún distrito recibe una asignación anual menor a lo recibido el año anterior. El carácter del PVL es compensatorio, es decir, busca asignar los incrementos presupuestales a los distritos con menor nivel de atención. Estos procesos se supervisan bajo la responsabilidad de la Contraloría General de la República.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Oportunidades: movimiento social en torno al programa habilita la posibilidad de respaldar compromiso en torno a la seguridad alimentaria. - Retos: a lo largo de casi cuatro décadas, el programa no ha sido rediseñado debido a la enorme resistencia de la población usuaria. Urge realizar una evaluación rigurosa que permita establecer los niveles de filtración desde una aproximación centrada en los y las usuarias, eficiencia de los distintos procesos de gestión y desempeño del programa.

<p>Ollas comunes</p>	<p>Brindar apoyo o atención alimentaria – en tanto organizaciones sociales de base de carácter temporal o permanente – en situaciones de emergencia por desastres naturales, emergencia sanitaria o de graves circunstancias que afecten la vida de la nación, así como fomentar el trabajo productivo de sus beneficiarios, promoviendo su emprendimiento.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - En términos de su dinámica, las Ollas atienden a una población específica de mayor vulnerabilidad económica que la del PCA. Estas, por tanto, tienen el potencial para convertirse en expresiones autónomas de autoorganización social para enfrentar problemas graves de inseguridad alimentaria, especialmente, pensando en el sector social excluido de las políticas sociales existentes. - En términos de su gestión, aunque las Ollas tienen un menor acceso a servicios, infraestructura y equipamiento, en muchos casos, ofrecen la única comida caliente que las familias consumen al día (Zegarra et al., 2024). Adicionalmente, como parte de ese estudio, se ha observado que, a pesar de haber una disminución en el número de raciones, hay un incremento en el número de personas que se alimentan de las Ollas, presumiblemente porque las raciones se reparten entre todos los miembros de la familia y se invisibiliza las que consumen niños y niñas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Oportunidades: mejorar el proceso de registro de Ollas comunes, así como la actualización de información, a través de los gobiernos locales, así como consolidar mecanismos de participación efectiva de la sociedad civil y fortalecer las capacidades de las lideresas y gestoras de las Ollas comunes. - Retos: si bien la Ley reconoce la existencia de las Ollas, genera incentivos para que estas adquieran carácter permanente y se conviertan en Comedores populares. Esto representa un riesgo en tanto se trata de lógicas de funcionamiento distintas. Los Comedores responden a un modelo de emprendimiento alimentario subsidiado y las Ollas a uno de cocina comunitaria solidaria que, territorialmente, habilita otros emprendimientos (e.g., panaderías, granjas) que no pretenden convertir a las Ollas en Comedores. Además, la atención de los Comedores populares adolece hoy de serios problemas que requieren una evaluación e implementación de mejoras. <p>Por otro lado, la Ley ha otorgado a los gobiernos locales la responsabilidad de atender a las Ollas comunes. Sin embargo, debido a la discrecionalidad con la que estos operan, se podrían generar retrasos e inestabilidad en la ayuda. Por lo anterior, se requiere generar mecanismos de supervisión y transparencia que eviten cualquier acto de corrupción y utilización política de la ayuda destinada a las Ollas comunes (Fort y Alcázar, 2022).</p>
-----------------------------	---	---	---

Evolución en la asignación presupuestal

A la par de la caracterización de las intervenciones, observar las tendencias en la asignación presupuestal es muy revelador. Tomando como referencia los años 2021/2022 y 2024, las cifras sugieren un importante incremento en las cinco intervenciones priorizadas (ver **Cuadro 3.1**). Esto, a simple vista, podría sugerir un mayor compromiso político en torno a la atención a la inseguridad alimentaria y el hambre que sería observable en la mejora de las condiciones

de vida de la población. Sin embargo, los dramáticos resultados presentados en las secciones anteriores sugieren que no ha habido tal mejora debida, entre otros, a la baja asignación presupuestal con la que iniciaron los programas, el incremento de la población usuaria, y la inflación alimentaria. Así, el incremento presupuestal no se condice con el desempeño de indicadores emblemáticos. Esta paradoja plantea preguntas, por ejemplo, respecto a la efectividad de la inversión, la calidad de los procesos de gestión de las intervenciones, la idoneidad de los instrumentos de medición y seguimiento, la naturaleza de los mecanismos de gobernanza, etc.

Cuadro 3.1.

Evolución presupuestal de las principales intervenciones públicas alimentarias (2021-2024)

Intervención	2021	2022	2023	2024
PCA	118.2	196.8	221.7	223.9
PNCM	473	477	516	847
PNAEQW	1 869	1 987	2 068	2176
PVL	372	372	472	472
Ollas comunes	ND ³	96.8	141.4	144.4

Fuente: Portales de consulta del Ministerio de Economía y Finanzas y CEPLAN.

ND: información no disponible

Se observa que las intervenciones alimentarias enfrentan, en conjunto, importantes retos. Entre ellos, se destaca cinco: (i) distorsión de enfoques, (ii) desarticulación de estrategias, (iii) escasa innovación en procesos operativos, (iv) limitada lectura desde la economía política y (v) dilución de los mecanismos de gobernanza. En relación a (i), la mayor parte de las intervenciones son, en esencia, asistencialistas y, aunque proclaman objetivos nutricionales, no han logrado consolidar un enfoque de atención alimentaria de mediano y largo plazo. Como consecuencia de lo anterior, respecto a (ii), las estrategias de cada intervención son interdependientes en el discurso, pero, desafortunadamente, operan de manera independiente en la práctica, lo que puede ocasionar duplicidad de esfuerzos e ineficiencia de procesos. Por si esto fuera poco, en cuanto a (iii), las intervenciones alimentarias primigenias

(e.g., PCA, VdL) son altamente conservadoras en sus dinámicas y parecieran ser renuentes a la innovación. Adicionalmente, en atención a (iv), se sabe que las intervenciones movilizan a la población, por lo que es clave hacer una lectura más allá de la intervención misma para comprender los potenciales efectos de las decisiones que se tomen. Por último, en cuanto al (v), los espacios de interlocución, así como la definición de roles y responsabilidades, requieren mayor dinamismo a fin de promover intervenciones efectivas, tanto intersectorial como intergubernamentalmente, de modo que se logre frenar el debilitamiento de los modelos de gestión participativo debido a la excesiva burocratización de la gestión y la aplicación instrumental de los mecanismos que hacen que, en última instancia, los resultados alcanzados distan de los esperados.

³ En el año 2021, en el marco del Decreto Legislativo N° 1472 y antes de la aprobación de la Ley N° 31458, el MIDIS realizó tres transferencias presupuestales dirigidas a la atención alimentaria de la población más vulnerable equivalentes a S/ 21 millones, S/ 208.684 millones y S/. 99.6 millones, respectivamente. Dicha atención incluyó la priorización de las Ollas comunes, sin embargo, dados los mecanismos de gestión de estos recursos, no es posible determinar con exactitud el monto de asignación real destinado a las Ollas.

4.

ANÁLISIS DE ESTRATEGIAS Y LINEAMIENTOS PARA EL DEBATE DE LA POLÍTICA PÚBLICA AGROALIMENTARIA DESDE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

A modo de diagnóstico rápido

Tal como se describió en las secciones anteriores, la situación de la inseguridad alimentaria y el hambre en el Perú es muy alarmante. De ello dan cuenta los diversos estudios y diagnósticos de los que se dispone. A continuación, se propone una síntesis que esboza los principales retos de la situación que enfrentamos. Está organizada en cinco aspectos centrales que son interdependientes: (i) enfoque, (ii) intervención, (iii) articulación, (iv) experiencias y (v) aprendizajes.

En particular, en cuanto al (i) enfoque, como se ha señalado en la sección anterior, en el Perú prevalece el enfoque de complementación alimentaria asociado a la transferencia monetaria o de productos alimenticios que responden parcialmente a la necesidad de la población a quienes dichas transferencias son entregadas. Dicho enfoque está lejos de considerar la respuesta alimentaria como un derecho humano y acoger el tema como una prioridad política. Es básicamente una intervención parcial, puntual y desvinculada de acciones que permitan un abordaje integral del problema. La apuesta es promover un enfoque agroalimentario que acoja la complejidad del problema desde una aproximación sistémica que dé cabida a las particularidades del territorio.

Respecto al (ii), como consecuencia del enfoque que prevalece, las intervenciones asociadas a la atención alimentaria son dispersas. Tal como se mencionó en la sección anterior, existen una serie de intervenciones en marcha que responden a objetivos distintos y no comparten una lógica común. Por tanto, generan efectos poco claros, tanto en términos de la gestión operativa (e.g., sobre costos, gasto excesivo, falta de trazabilidad, procesos ineficientes, espacio para la corrupción) como en términos estratégicos (generación de oportunidades de bienestar de la población). Algunas oportunidades para reducir la dispersión podrían ser, por ejemplo, la generación de un espacio deliberativo de ancha base acerca de los modelos que subyacen a los distintos programas de complementación en la actualidad (i.e., con

predominio de la noción de emprendimientos alimenticios subsidiados como único modelo) o el diseño de una ruta colaborativa en torno al proceso de compras públicas de la agricultura familiar.

En relación al (iii), frente a la urgencia del tema, prevalece una lógica desarticulada en la que las agendas sectoriales predominan sobre la búsqueda del bien común. A esto se suman actitudes indolentes, discriminatorias y estigmatizadoras, así como el acoso y hostigamiento a lideresas y usuarias de las Ollas por parte de quienes ostentan altos cargos en el gobierno, lo que debilita – aún más – la gobernanza de los temas alimentarios en nuestro país. Frente a ello, el enfoque de colaboración multiactor propone pistas que podrían ser de enorme utilidad.

Por último, en atención a los puntos (iv) y (v), existe importante evidencia internacional acerca de experiencias desde una lógica de sistema que han dado buenos resultados, así como un extraordinario acervo de lecciones aprendidas a partir de la diversificación de estrategias que, desde la sociedad civil, se han puesto en marcha para responder frente a la inseguridad alimentaria y el hambre. Una buena sistematización de ellas se encuentra registrada en la Agenda de Política Alimentaria de la Red de Ollas Comunes de Lima (Santandreu, 2022). En ella se plantean 15 acciones prioritarias para garantizar el derecho a la alimentación en la emergencia alimentaria.

Análisis de rutas para el despliegue de la acción colectiva desde la sociedad civil en respuesta a la crisis agroalimentaria

Tal como propusimos en un texto sobre el tema publicado en la Revista Agraria (Vargas, 2022), el despliegue de la capacidad colectiva de la sociedad civil no es una abstracción. Esta tiene un enorme potencial a pesar de que, muchas veces, las

iniciativas que se promueven no se reconozcan entre sí, no estén suficientemente articuladas o actúen fundamentalmente a escala local. A partir de lo planteado, en el contexto de la crisis agroalimentaria, propusimos cinco rutas para activar la capacidad colectiva desde la sociedad civil, que aquí resumimos:

1. *Promover procesos de investigación-acción con participación de actores territoriales.* Desde las organizaciones sociales de base y asociaciones de productores —en diálogo con la academia y el sector privado—, se puede generar conocimiento nuevo o renovado sobre los temas prioritarios de la agenda agroalimentaria. Tal es el caso de la Asociación Nacional de Productores Ecológicos (ANPE), quienes, a través de su sistema interactivo de información, vienen actualizando el registro de productores ecológicos, lo que ha redundado en el fortalecimiento de eco-ferias, escuelas de campo, etc. Esto, a su vez, va de la mano de una nueva intervención vinculada al rol de los jóvenes en relación con la consolidación del enfoque agroecológico y la investigación a través de la realización de tesis de pregrado.
2. *Fortalecer capacidades territoriales en torno a las dinámicas del desarrollo rural y la agricultura familiar.* La activación de procesos formativos dirigidos, por ejemplo, a estudiantes de universidades e institutos superiores interesados en profundizar su conocimiento acerca de los cambios y permanencias del desarrollo rural agrario es fundamental. Una experiencia resaltable son las escuelas de jóvenes líderes promovidas por la plataforma YPARD, a través de las cuales, a la par del proceso formativo, se entrena habilidades de liderazgo y comunicación estratégica en los jóvenes, para diseñar e implementar intervenciones territoriales de desarrollo. Las lecciones de este modelo podrían ser adaptadas y acogidas por las propias lideresas de las OSB en beneficio de sus propias agendas de trabajo. De manera complementaria, valdría la pena rescatar las experiencias del Monitoreo Ciudadano de Pesticidas en los Alimentos, ya que estos esfuerzos contextualizan la necesidad de controlar la calidad de los alimentos frescos que consumimos (e.g., reivindicación de compras públicas de alimentos frescos a la agricultura familiar para abastecer a los programas sociales).
3. *Innovar estrategias que faciliten la disponibilidad de alimentos y el acceso a estos.* En tiempos adversos, la diversificación de estrategias es expresión de resistencia. En esa línea, la Red de Ollas Comunes de Lima Metropolitana, en colaboración con diversos actores, viene desplegando denodados esfuerzos para

promover, adaptar y adoptar estrategias innovadoras, como la recuperación de alimentos, la generación de mecanismos para la compra directa a productores, la promoción de la agricultura urbana y la reactivación de mercados solidarios. En este campo, corresponde validar, reajustar y escalar esfuerzos en colaboración con los gobiernos locales. En la misma línea, resulta sumamente pertinente sistematizar dichos aprendizajes⁴.

4. *Articular espacios a partir del enfoque de cadenas productivas.* La vinculación entre los eslabones de la cadena debe trascender el discurso mediante modelos flexibles que acojan la diversidad territorial y generen evidencia acerca de la dinámica de los mercados locales y circuitos de proximidad. Aquí corresponde recuperar y documentar las experiencias en marcha acerca de la promoción y consolidación de circuitos cortos en las cadenas agroalimentarias.
5. *Implementar experiencias de agricultura alternativa que sean susceptibles de réplica en otros entornos territoriales.* La generación de conocimiento, el fortalecimiento de capacidades, la apuesta por innovar y la articulación de esfuerzos son, en la práctica, procesos complementarios. Así lo entiende el Fundo Bioagricultura Casablanca, pequeña finca conocida como centro de producción, investigación y capacitación en agricultura ecológica. Modelos como este han sido replicados, a diversa escala, en otros lugares del país, promoviendo la producción agraria en armonía con el entorno.

Estas cinco rutas permiten identificar algunas estrategias a través de las cuales la sociedad civil hace evidente su capacidad colectiva. A la par de lo mencionado, es clave comunicar con empatía, ejercer vocería, hacer seguimiento de los avances, animar procesos de rendición de cuentas, sistematizar experiencias, acompañar solidariamente y, sobre todo, hacer incidencia y promover el diálogo creativo para influir en la toma de decisiones.

⁴ Una primera sistematización acerca de las experiencias de respuesta alimenticia promovidas por la Red de Ollas Comunes de Lima Metropolitana puede revisarse en *El aporte de la Red de Ollas Comunes de Lima a la transformación de las políticas y los sistemas alimentarios con justicia social y ecológica* (Santandreu, 2024).

Lineamientos estratégicos para una política agroalimentaria

Como corolario de lo anterior, el diseño de una Hoja de ruta supone definir los lineamientos base a partir de los cuales esta se definirá y organizará. A partir de diversos espacios deliberativos sobre el tema, se propone cinco:

1. *Fortalecimiento efectivo de la agricultura familiar.* Este lineamiento alude al conjunto de medidas promotoras de una producción saludable y, en la medida de lo posible, sostenible que permita dar respuesta oportuna a las urgencias de la inseguridad alimentaria y el hambre bajo esquemas compensatorios para todos los actores involucrados.
2. *Diversificación de estrategias de apoyo alimentario integral y educación alimentaria.* En buena cuenta, este involucra el diseño, implementación y seguimiento de acciones conducentes a promover y mejorar la atención alimentaria, así como los aspectos formativos requeridos para lograrlo.
3. *Activación de mercados locales de alimentos y circuitos de proximidad.* Este lineamiento corresponde a la puesta en marcha de iniciativas que evidencian la importancia de acortar las cadenas de suministro de alimentos y promover circuitos alimentarios alternativos en beneficio tanto de productores como consumidores, particularmente en un contexto de crisis agroalimentaria.
4. *Impulso al empoderamiento comunitario e inclusivo de las mujeres.* Acogiendo los aprendizajes y lecciones del enfoque de políticas

de cuidado con enfoque de género y, a partir del reconocimiento de las particularidades de la atención alimentaria, este lineamiento se refiere a la incorporación de acciones que promuevan el empoderamiento, tanto a nivel individual como colectivo, a partir de los principios de inclusión y justicia. Dichas acciones podrían prestar particular atención a los cambios en los roles de género para abordar la triple carga de las mujeres: atención del hogar (alimentación e ingresos), atención en las Ollas (cocineras/dirigentas) y representación de las demandas de la comunidad (dirigentas). Adicionalmente, resultará clave reforzar un conjunto de acciones estratégicas que aborden la discriminación, estigmatización y violencia de género.

5. *Consolidación de mecanismos de gobernanza territorial.* Este último lineamiento alude a las consideraciones necesarias en términos de planeamiento, gestión de la información, fortalecimiento de capacidades, participación activa, rendición de cuentas, entre otras, que habilitarán las condiciones para el diseño pertinente, implementación efectiva y evaluación colegiada de la política. Entre otros aspectos, será clave promover y consolidar liderazgos múltiples que permitan, desde una apuesta territorial, abarcar los diversos campos de acción de la política. A la par, la gobernanza podría potenciarse a partir de un sistema de alianzas y colaboración a escala local a través de la emisión de ordenanzas locales, la implementación de intervenciones complementarias y la promoción de esquemas de incentivos comunitarios para reforzar los objetivos de la política agroalimentaria.

A fin de trazar la Hoja de ruta, se propone un conjunto de rutas de acción asociadas a cada uno de los cinco lineamientos aquí planteados (ver **Gráfico 4.1**).

Gráfico 4.1.

Rutas de acción según lineamiento estratégico de la política agroalimentaria



1. Fortalecimiento afectivo de la agricultura familiar
 - 1.1. Producción agroecológica
 - 1.2. Compras directas a la agricultura familiar (rutas)
 - 1.3. Esquemas de asociatividad, capacidades territoriales e inclusión financiera



2. Diversificación de estrategias de apoyo alimentario integral y educación alimentaria
 - 2.1. Recuperación de alimentos
 - 2.2. Huertos urbanos
 - 2.3. Donación de alimentos
 - 2.4. Ética alimentaria y ciudadanía responsable
 - 2.5. Etiquetado de alimentos



3. Activación de mercados locales de alimentos y circuitos de proximidad
 - 3.1. Abastecimiento e infraestructura alimentaria local
 - 3.2. Ferias y circuitos de cadena corta
 - 3.3. Investigación - acción sobre mercados territoriales



4. Impulso al empoderamiento comunitario e inclusivo de las mujeres
 - 4.1. Escuela de liderazgo y certificación de capacidades
 - 4.2. Mentoría y brigadas territoriales
 - 4.3. Educación financiera, emprendimientos comunitarios y negocios solidarios
 - 4.4. Red de soporte territorial frente a la estigmatización y la violencia de género



5. Consolidación de mecanismos de gobernanza territorial
 - 5.1. Planeamiento territorializado
 - 5.2. Promoción de espacios deliberativos participativos y liderazgos múltiples
 - 5.3. Alianzas y colaboración multiactor territorial
 - 5.4. Incidencia política y comunicación estratégica

Fuente: Elaboración propia

5.

HOJA DE RUTA PARA ORIENTAR LA DISCUSIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS ALIMENTARIAS EN EL PERÚ⁵

Aquí se propone una síntesis de acciones vinculadas a los lineamientos estratégicos planteados en la sección previa con énfasis en roles que, potencialmente, asumirán los actores involucrados – sociedad civil, sector privado, sector público y academia. Vale destacar que, a fin de implementar estas acciones, se

ha identificado tres aspectos transversales: (i) apoyo para la implementación de experiencias, (ii) respaldo metodológico para el modelamiento y escalamiento de iniciativas, y (iii) diseño de una plataforma de comunicación estratégica para fines de incidencia política.

Lineamiento / acción clave	Sociedad civil	Sector privado	Sector público	Academia
1. Fortalecimiento efectivo de la agricultura familiar				
1.1. Sistematización de experiencias sobre compras directas a la agricultura familiar en América Latina	x			x
1.2. Elaboración de protocolo para la implementación de experiencias piloto sobre compras directas	x	x		x
1.3. Diseño de experiencias piloto territorializadas sobre compras directas	x		x	x
2. Diversificación de estrategias de apoyo alimentario integral y educación alimentaria				
2.1. Identificación de casos de éxito promovidos desde sociedad civil	x			
2.2. Valoración participativa de casos de éxito con potencial de escalamiento en ámbitos de Lima Metropolitana	x	x	x	x
2.3. Selección de espacios de intervención	x			x
2.4. Generación de alianzas estratégicas con actores clave	x	x	x	

⁵ A fin de operativizar la Hoja de ruta, se propone definir algunos criterios de implementación. Entre ellos destacan: (i) territorialización de enfoques y estrategias, (ii) colaboración multiactor, (iii) implementación de espacios formativos y acompañamiento, (iv) investigación aplicada para la generación de evidencias, y (v) definición de arreglos institucionales (roles y responsabilidades).

3. Activación de mercados locales de alimentos y circuitos de proximidad				
3.1. Diseño de espacio de intercambio de experiencias desde sociedad civil	x	x		
3.2. Implementación de espacio formativo	x	x		x
3.3. Elaboración de materiales educativos a partir de experiencias	x	x		x
4. Impulso al empoderamiento comunitario e inclusivo de las mujeres				
4.1. Organización de espacios deliberativos para identificación de oportunidades de empoderamiento	x	x	x	x
4.2. Identificación y formación de mentoras líderes	x			
4.3. Diseño de plan de acción	x			x
5. Consolidación de mecanismos de gobernanza territorial				
5.1. Validación de ruta de trabajo con Gobiernos Locales prioritarios	x		x	
5.2. Activación de red de apoyo con aliados estratégicos para la realización de acciones de incidencia pública	x	x	x	x
5.3. Identificación de mecanismos para el involucramiento de otras dimensiones de la oferta pública (i.e., agua y saneamiento/MVCS y SEDAPAL, prevención de violencia de género/MIMP, promoción y atención comunitaria/MINSA, emprendimientos/PRODUCE, energía/MINEM).	x		x	

6.

CONCLUSIONES

- En relación al *contexto alimentario y nutricional del Perú*, la situación es crítica. Esta se ve agravada por condiciones que evidencian patrones de desigualdad en el acceso a alimentos de calidad. Esto revela la incapacidad e ineficacia del Estado peruano para dar respuesta al tema alimentario y nutricional en general. Frente a ello, resulta indispensable proponer una política agroalimentaria que acoja las diversas aristas del problema bajo una lógica de sistema y enfatizando la interdependencia con condiciones estructurales que no pueden ser abordadas a través de intervenciones aisladas, asignaciones presupuestales insuficientes, enfoques homogeneizadores, voluntad política y liderazgos ausentes, capacidades debilitadas y estilos deslegitimados de gobernanza.
- En relación a las *experiencias internacionales sobre política agroalimentaria*, estas sugieren que el diseño de políticas de seguridad alimentaria y nutricional requiere un enfoque transformacional, en diálogo con la perspectiva territorial, que supone que estas sean implementadas en concurrencia con políticas de gran escala asociadas a la distribución equitativa de los ingresos, la transformación productiva y el cambio institucional.
- En relación a las *intervenciones alimentarias en el Perú*, se observa que enfrentan, en conjunto, importantes retos. Entre ellos, se destaca cinco: (i) distorsión de enfoques, (ii) desarticulación de estrategias, (iii) escasa innovación en procesos operativos, (iv) limitada lectura desde la economía política y (v) dilución de los mecanismos de gobernanza.
- En relación al diseño de una *Hoja de ruta para orientar la discusión de políticas públicas alimentarias en el Perú*, se considera clave definir los lineamientos base a partir de los cuales esta se definirá y organizará. Entre ellos, se propone cinco: Fortalecimiento efectivo de la agricultura familiar, diversificación de estrategias de apoyo alimentario integral y educación alimentaria, activación de mercados locales de alimentos y circuitos de proximidad, impulso al empoderamiento femenino, comunitario e inclusivo, y consolidación de gobernanza territorial.

REFERENCIAS

- Alcázar, Lorena (2016). Algunas reflexiones sobre los programas alimentarios y nutricionales: cambios y retos durante la última década. En: *Investigación para el desarrollo en el Perú. Once balances*, pp. 251-296. Lima: GRADE.
- Alcázar, Lorena y Fort, Ricardo (2022). Resiliencia en tiempos de pandemia: el caso de las ollas comunes en Lima, Perú. *Análisis & Propuestas*, 65, 1-4.
- Bedoya-Perales, Noelia y Glenio Piran Dal' Magro (2021). Quantification of Food Losses and Waste in Peru: A Mass Flow Analysis along the Food Supply Chain. *Sustainability* 2021, 13, 2807.
- Berruti, Guillermo; García, Stephanie; Hernández, Johana y Lista, Florencia (2022). Merenderos y ollas populares en Montevideo: mejoras espaciales desde un enfoque dialógico. +E: *Revista de Extensión Universitaria*, 12(16).
- Borba, Ignacio, Castro, Agustina, Fynn, Inés, Rossel, Cecilia & Umpiérrez, Jael (2020). Ollas Populares: mecanismos de provisión informal de bienestar en tiempos de shock. *Razones y Personas*.
- CEPES data (2023). Desigualdades agravan la inseguridad alimentaria. Lima: CEPES.
- Da Silva, José Graziano, Mauro Eduardo Del Grossi y Caio Galvão de França (2012). *Fome zero (Programa Hambre Cero). La experiencia brasileña*. Roma: FAO.
- Eguren, Fernando (2023). Crisis alimentaria y vulnerabilidad en el Perú. CEPES data (noviembre).
- FAO (2011). *The State of Food and Agriculture 2010-2011. Women in Agriculture. Closing the gender gap for development*. Roma: FAO.
- FAO, FIDA, OPS, WFP y UNICEF (2021). *América Latina y el Caribe - Panorama regional de la seguridad alimentaria y nutricional 2021: estadísticas y tendencias*. Santiago de Chile, FAO.
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP & WHO (2024). *The State of Food Security and Nutrition in the World 2024 – Financing to end hunger, food insecurity and malnutrition in all its forms*. Rome: FAO.
- Fernández, Ignacia (2022). Ollas Populares y merenderos en Uruguay. Una estrategia de respuesta al hambre enraizada en la sociedad. Santiago de Chile: RIMISP.
- García –Cebolla, Juan Carlos (2020). El derecho a una alimentación adecuada y sin desperdicios. Opinión. *Diario El País*.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2023). *Perú: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar. Nacional y departamental*. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI (2024a). *Perú: evolución de la pobreza monetaria 2014-2023. Informe técnico*. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI (2024b). *Variación de los indicadores de precio de la economía*. Informe técnico. Lima: INEI.
- Instituto Social del MERCOSUR-UNFPA (2021). *Impacto de Covid-19 en las fronteras del MERCOSUR y prospección de escenarios en materia de medios de vida para las juventudes*. Asunción.
- Laorden, Carlos (2016). El hambre es un problema político. Entrevista a Juan Carlos García y Cebolla. *Diario El País*.
- Le Coq, Jean-François, Catia Grisa, Stéphane Guéneau & Paulo Niederle (2021). *Políticas Públicas y Sistemas Alimentarios en América Latina*. Río de Janeiro: E-papers Serviços Editoriais Ltda.
- Melo Diana y Yamile Cerdas (2020). *Análisis Narrativo del Programa de Alimentación Escolar: Un Balance Institucional de la Operación Descentralizada*. Trabajo presentado para optar al título de Magister en Gobierno y Políticas Públicas. Universidad Externado de Colombia. Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Bogotá
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS (2024). Respuesta del MIDIS para fortalecer la seguridad alimentaria. Presentación de la Viceministra de Políticas y Evaluación Social. Lima: MIDIS.
- Ministerio de Educación Nacional - MEN (2022). Evaluación de operaciones y de reesultados del programa de alimentación escolar (PAE), 2011-2019. Nota técnica. Bogotá: MEN.
- Santandreu, Alain y Sebastián Betancourt (2021). *La deuda ética alimentaria del Estado: nuevas políticas públicas para garantizar el derecho humano a la alimentación en Perú y Ecuador*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

Santandreu, Alain (2022). *Agenda de política alimentaria de la Red de Ollas Comunes de Lima. 15 acciones prioritarias para garantizar el derecho a la alimentación*. Lima: Friedrich Ebert Stiftung.

Santandreu Alain, Cadillo-Benalcázar Juan, Pradel Willy, Juárez Henry y Cristina Fonseca (2023). *Compras de cadenas cortas y compras públicas a la agricultura familiar en Lima Metropolitana. Una oportunidad para aumentar los ingresos en la agricultura familiar, disminuir los precios de los alimentos en los mercados de abasto y mejorar la calidad de la alimentación que reciben los programas sociales*. Lima: Centro Internacional de la Papa.

Santandreu, Alain (2024). El aporte de la Red de Ollas Comunes de Lima a la transformación de las políticas y los sistemas alimentarios con justicia social y ecológica. Lima: Fundación Friedrich Ebert Stiftung.

Sen, Amartya (1981). *Poverty and Famines: an Essay on Entitlement and Deprivation*. Clarendon Press, Oxford.

Sen, Amartya (2007). El hambre es violencia silenciosa. Entrevista. Sinpermiso.

Takagi, Maya y José Graziano da Silva (2012). Nuevos y viejos desafíos para alcanzar la seguridad alimentaria en el siglo XXI. En: *Fome zero (Programa Hambre Cero). La experiencia brasileña*, pp. 311-324. Roma: FAO.

Vargas, Silvana (2022). Claves para activar la capacidad colectiva frente a la crisis agroalimentaria. *Revista Agraria*. Vol. 24, 15 - 18. Lima: CEPES.

Zegarra, Eduardo, Alain Santandreu, Jessica Huamán y Abilia Ramos Alcántara (2024). ¿Se deben integrar las ollas comunes a los comedores populares? *Revista Agraria*. Vol 26, 11-14. Lima: CEPES.

AUTORA:

Silvana Vargas profesora principal del Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP - Sección Sociología. Actualmente es Decana (e) de la Facultad de Gastronomía, Hotelería y Turismo de la PUCP. Ha sido Ministra de Estado de Desarrollo e Inclusión Social (nov. 2020 - jul. 2021).

FICHA TÉCNICA

HOJA DE RUTA PARA CONTRIBUIR AL DEBATE SOBRE POLÍTICA PÚBLICA ALIMENTARIA DESDE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

© Red de Ollas Comunes de Lima Metropolitana
© Fundación Friedrich Ebert
Camino Real 456 Torre Real Of. 901
San Isidro - Lima - Perú
Sitio web: <https://peru.fes.de>
Correo: info.peru@fes.de
Representante: Sara Brombart
Coordinación: María del Pilar Sáenz - Directora de Proyectos

Edición digital: Octubre 2024
Diseño y diagramación: Kipu Visual S.A.C.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N°2024-12567

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.

HOJA DE RUTA PARA CONTRIBUIR AL DEBATE SOBRE POLÍTICA PÚBLICA ALIMENTARIA DESDE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Silvana Vargas Winstanley



La situación alimentaria y nutricional en Perú es crítica, y se ve agravada por las difíciles condiciones de desigualdad en el acceso a alimentos de calidad y la incapacidad del Estado para dar respuesta al tema alimentario y nutricional en general.



Resulta indispensable proponer una política agroalimentaria que acoja las diversas aristas del problema bajo una lógica de sistema, enfatizando la interdependencia con condiciones estructurales que no pueden ser abordadas a través de intervenciones aisladas, asignaciones presupuestales insuficientes, enfoques homogeneizadores, voluntad política y liderazgos ausentes, capacidades debilitadas y estilos deslegitimados de gobernanza.



Las experiencias internacionales sobre política agroalimentaria muestran que el diseño de políticas de seguridad alimentaria y nutricional requiere un enfoque transformacional, en diálogo con la perspectiva territorial, que sean implementadas en concurrencia con políticas de gran escala asociadas a la distribución equitativa de los ingresos, la transformación productiva y el cambio institucional.