

**RIESGOS DE CORRUPCIÓN EN LA DISTRIBUCIÓN DE PRODUCTOS
ALIMENTARIOS DEL PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN
ESCOLAR QALI WARMA AUTORIZADA POR DECRETO
LEGISLATIVO N° 1472, EN EL CONTEXTO DEL COVID-19**

Serie Informes Especiales N° 002-2021-DP

Defensoría del Pueblo
Jr. Ucayali N° 394-388
Lima 1, Perú
Teléfono. (511) 311-0300
Fax: (511) 426-7889
Página web: <http://www.defensoria.gob.pe>
E-mail: consulta@defensoria.gob.pe
Línea gratuita: 0800-15170

Riesgos de corrupción en la distribución de productos alimentarios del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma autorizada por Decreto Legislativo N° 1472, en el contexto del COVID 19.

Primera Edición: Lima, Perú, marzo de 2021

Hecho el Depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2021-02701.

La elaboración de este informe estuvo a cargo de la comisionada Estefania Collazos Valderrama, con el apoyo de Tania Castillo Angeldonis, Giovanna Moya Gavidia y la practicante Pamela Tito Sucari. Todas bajo la dirección de Ydalid Rojas Salinas, Jefa (e) del Programa de Ética Pública, Prevención de la Corrupción y Políticas Públicas.

ÍNDICE

Presentación

I. ANTECEDENTES

II. COMPETENCIA, OBJETIVOS Y MARCO LEGAL

- 2.1. Competencia de la Defensoría del Pueblo
- 2.2. Objetivos
- 2.3. Marco Legal

III. METODOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN

- 3.1. Regulación de la atención alimentaria excepcional del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma en el contexto del COVID-19
- 3.2. Implementación de la atención alimentaria excepcional del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma en el contexto del COVID-19
- 3.3. Metodología aplicada
- 3.4. Ámbito de supervisión
- 3.5. Aspectos supervisados

IV. RIESGOS DE CORRUPCIÓN EN LA ATENCIÓN ALIMENTARIA EXCEPCIONAL DEL PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR QALI WARMA

4.1. Publicación de información y canales de denuncia

- 4.1.1. Publicación de información sobre la entrega de productos alimentarios
- 4.1.2. Difusión de canales de atención de denuncias relacionadas con la distribución de alimentos

4.2. Elaboración y publicación del padrón de beneficiarios

4.3. Registro de ingreso y salida de los productos alimentarios

4.4. Distribución de productos alimentarios

- 4.4.1. Registro de entrega de productos alimentarios
- 4.4.2. Participación de veedores o de representantes de la sociedad civil
- 4.4.3. Productos alimentarios pendientes de distribución

4.5. Publicidad estatal en la entrega de alimentos

4.6. Remisión de información al Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.

V. CONCLUSIONES

VI. RECOMENDACIONES

PRESENTACIÓN

La pandemia del COVID-19 ha exacerbado las desigualdades existentes en nuestro país e incrementado el grado de vulnerabilidad de las personas en situación de pobreza y pobreza extrema, incluyendo la asociada a la inseguridad alimentaria. De acuerdo con el PNUD y la ENAHO, en el 2018 ya existían cerca de 1 millón 907 mil 329 hogares peruanos en situación de vulnerabilidad alimentaria.¹ Esto significa que más del 20% de la población no se encontraba en la capacidad de afrontar o resistir los efectos de la actual pandemia por padecer inseguridad alimentaria.

En mayo del 2020, el Programa Mundial de Alimentos de la Organización de las Naciones Unidas llevó a cabo una encuesta de forma remota sobre el impacto del COVID-19 a 8600 personas en nuestro país, determinando que 7 de cada 10 encuestados (66%) sentían preocupación al no tener suficiente comida para alimentarse en los previos 30 días, y en las zonas rurales, esta preocupación llegaba al 81%. Asimismo, 2 de cada 10 personas (20%) reportaron haber tenido una sola comida (13%) o ninguna el día anterior (7%).²

En el mismo mes, el INEI realizó una encuesta a 1297 hogares de Lima Metropolitana y Callao, de los cuales, el 47.3% (614) afirmó que se encontraba poco seguro de que su hogar pueda pagar los alimentos que necesitaban durante las próximas cuatro semanas, mientras que el 30.3% (393) se encontraba nada seguro.³

En esa misma línea el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) llevó a cabo una encuesta telefónica⁴ a una muestra de 1490 personas, observándose que el 35% (522) tiene más miedo al hambre que al COVID-19. Asimismo, 70% (1043) de los encuestados afirmó que ha disminuido la cantidad de alimentos que consume, mientras que 65% (969) disminuyó la calidad de los alimentos que consumen en su hogar y 36% (536) se ha quedado uno o más días sin comer en los meses de marzo y abril. Estas cifras se concentran principalmente en zonas rurales, en los niveles socioeconómicos D/E y en los trabajadores independientes y personas que no trabajan. Los datos expuestos revelan los efectos de la pandemia sobre la calidad de vida de las personas, especialmente en el ámbito rural y el sector socioeconómico D/E relacionados a la inseguridad alimentaria en el país.

A este contexto se suma otro de los problemas álgidos que afronta nuestro país: la corrupción. Entre el 16 de marzo y el 20 de agosto del 2020, se registraron 1497 investigaciones a cargo del Ministerio Público por la presunta comisión de delitos de corrupción, de los cuales 889 reportan como entidad pública afectada a las municipalidades provinciales y distritales, 274 a los

¹ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (19 de diciembre, 2020) Vulnerabilidades, más allá de la pobreza. Recuperado de <https://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/library/poverty/vulnerabilidades--mas-alla-de-la-pobreza.html>

² Programa Mundial de Alimentos (mayo, 2020) La seguridad alimentaria y nutricional en el contexto actual del COVID-19. Recuperado de <https://mesadeconcertacion.org.pe/storage/documentos/2020-08-11/pma-presentacion-mclcp-10-agosto-2020-vfinal.pdf>

³ INEI. (19 de diciembre, 2020) Principales efectos del COVID-19 en los Hogares de Lima Metropolitana y Callao. Recuperado de https://drive.google.com/file/d/11lgtJa2o_o-MsQKUwkHCgZXzdlgijg_/view?fbclid=IwAR31h5XtG6QVYJifGwRQrO3eKPtrkALQ_rQtiNGt9tkZjzbzYmJ_ypTUvrl

⁴ IEP (mayo, 2020) Desigualdad, vulnerabilidades y estrategias frente al COVID-19, [página web del IEP]. Recuperado de <https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2020/06/IEP.-Desigualdad-vulnerabilidades-y-estrategias-en-la-crisis-del-covid-19-mayo-2020.pdf>

ministerios del Poder Ejecutivo y 250 a los gobiernos regionales, entre otros. El rubro que concentra la mayor cantidad de investigaciones está relacionado a las canastas familiares (603) que se distribuyeron al inicio de la emergencia sanitaria a cargo de los municipios. Le sigue muy por detrás el rubro de equipos de protección personal (127) y de limpieza (53).⁵ Más allá de las pérdidas económicas que producen los actos de corrupción, que de acuerdo a estimaciones de la Contraloría General de la República ascendieron a poco más de 23 mil millones de soles en el 2019;⁶ se encuentran las restricciones al goce de los derechos fundamentales, como los de la salud y la alimentación, constituyéndose así en un problema social. El costo de oportunidad que representa la corrupción frente al contexto actual refuerza la expresión: **“La corrupción nos roba derechos”**.

El presente informe identifica, analiza y formula recomendaciones para la mitigación de los riesgos de corrupción que se presentan en la distribución de productos alimentarios del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma a la población vulnerable autorizada de forma excepcional en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19 mediante el Decreto Legislativo N° 1472.⁷ A partir del análisis normativo y la supervisión a 15 municipalidades distritales de Lima y Callao se identificaron riesgos de corrupción vinculados a las actividades de responsabilidad de las entidades solicitantes de los productos del referido programa que podrían implicar que los productos alimentarios no lleguen a los beneficiarios finales, es decir, a la población en situación de inseguridad alimentaria.

Estos riesgos se encuentran relacionados con la ausencia de regulación sobre aspectos como: i) la publicación de información sobre la entrega de productos alimentarios; ii) la difusión de canales de atención de denuncias sobre la distribución de alimentos; iii) la presentación del padrón de beneficiarios como requisito para que las entidades solicitantes reciban los alimentos de parte del Programa Qali Warma; iv) el desarrollo de acciones aleatorias de verificación de parte del Programa Qali Warma para asegurar el adecuado almacenamiento y distribución de los alimentos de parte de las entidades solicitantes; v) la remisión de información al Programa Qali Warma sobre el proceso de distribución de alimentos de parte de las entidades solicitantes; entre otros aspectos.

En virtud de los hallazgos, formulamos recomendaciones al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y al Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma relacionadas con las acciones de apoyo alimentario con la finalidad de fortalecer los mecanismos de transparencia y vigilancia ciudadana; mitigar los riesgos de corrupción y garantizar la atención adecuada a la población vulnerable.

⁵ Proética. (12 de enero, 2021) Observatorio de casos de corrupción en medio de la pandemia. Recuperado de <https://www.proetica.org.pe/contenido/observatorio-de-casos-de-corrupcion-en-medio-de-la-pandemia-mas-de-1400-investigaciones-en-fiscalias-en-todo-el-pais/>

⁶ Contraloría de la República (19 de diciembre, 2020) Cálculo del tamaño de la corrupción y la inconducta funcional: una aproximación exploratoria. Recuperado de https://doc.contraloria.gob.pe/estudiosespeciales/documento_trabajo/2020/Calculo_de_la_Corrupcion_en_el_Peru.pdf

⁷ Decreto Legislativo N° 1472, Decreto Legislativo que faculta al Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma a proporcionar excepcionalmente alimentos para personas en situación de vulnerabilidad, en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Covid-19, publicado en el diario oficial El Peruano, el 30 de abril del 2020.

Desde la Defensoría del Pueblo reiteramos nuestro compromiso de lucha contra la corrupción y la promoción de la transparencia y la vigilancia social para asegurar el pleno ejercicio de los derechos fundamentales de las personas, en especial de aquellas en situación de mayor vulnerabilidad en el actual contexto de emergencia.

I. ANTECEDENTES

El Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma,⁸ en adelante **PNAEQW**, es un programa del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) que brinda servicio alimentario a niñas y niños de educación inicial y primaria en las escuelas públicas de todo el Perú, además del nivel secundario en las poblaciones indígenas de la Amazonía peruana con el objetivo de mejorar sus hábitos alimenticios, atención en las clases, asistencia y permanencia escolar⁹.

Dado el contexto de Emergencia Nacional debido a las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del virus COVID-19,¹⁰ mediante el Decreto Legislativo N° 1472, publicado el 30 de abril del 2020,¹¹ el Gobierno facultó al PNAEQW a realizar, **excepcionalmente**, acciones orientadas a la atención alimentaria de las personas en situación de vulnerabilidad (personas en situación de pobreza, mujeres e integrantes del grupo familiar, personas adultas mayores, personas con discapacidad, pueblos indígenas u originarios, personas en establecimientos penitenciarios y centros juveniles), **a requerimiento de las municipalidades distritales, ministerios y el Instituto Nacional de Defensa Civil-INDECI**.

Para ello, el citado decreto legislativo estableció como **responsabilidad** de las entidades solicitantes la identificación de los grupos, poblaciones y zonas para la entrega de alimentos; así como la entrega final de los mismos, salvo en aquellas zonas alejadas y/o de difícil acceso, en cuyo caso el PNAEQW realizaría la entrega de los alimentos al Apu o jefe de la Comunidad o Autoridad Local.¹²

II. COMPETENCIA, OBJETIVOS Y MARCO LEGAL

2.1. Competencia de la Defensoría del Pueblo

La atención alimentaria para las personas en situación de vulnerabilidad configura un derecho humano reconocido en Pactos internacionales, como la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobados por nuestro país en 1959 y 1978, respectivamente. Al formar parte de los

⁸ Creado mediante Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS, publicado en el diario oficial El Peruano el 31 de mayo del 2012.

⁹ De acuerdo con la información publicada en la Plataforma Digital Única del Estado Peruano, disponible en: <https://www.gob.pe/591-programa-de-alimentacion-escolar-qali-warma>

¹⁰ Decreto Supremo N° 044-2020-PCM. Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19. Presidencia del Consejo de Ministros (2020).

¹¹ Decreto Legislativo N° 1472. Decreto Legislativo que faculta al Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma a proporcionar excepcionalmente alimentos para personas en situación de vulnerabilidad, en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19. Poder Ejecutivo (2020)

¹² Ídem

derechos económicos, sociales y culturales es indivisible e interdependiente de otros derechos, como la dignidad humana, el trabajo, la salud, la educación, la participación ciudadana, entre otros, por lo que el Estado debe desplegar los esfuerzos que sean necesarios para garantizar su pleno ejercicio.

En ese sentido, considerando que la Defensoría del Pueblo es un órgano constitucionalmente autónomo encargado de defender los derechos constitucionales de la persona y la comunidad, así como de la supervisión de los deberes de la administración estatal,¹³ resulta competente para supervisar y emitir recomendaciones orientadas a la mejora de las medidas dispuestas por el Estado para hacer frente a la vulnerabilidad alimentaria de la población, como consecuencia de la pandemia.

2.2. Objetivos

El presente informe tiene como objetivo general analizar -desde la perspectiva de transparencia y prevención de la corrupción -el procedimiento de distribución de productos alimentarios del PNAEQW a la población vulnerable autorizada de forma excepcional en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19 con la finalidad de asegurar su derecho a la alimentación. En esa línea, los objetivos específicos son:

- Establecer si la normativa vigente ha previsto disposiciones dirigidas a promover la transparencia y prevenir actos de corrupción en el proceso de distribución de productos alimentarios del PNAEQW a cargo de los gobiernos locales.
- Identificar riesgos de corrupción en el proceso de distribución de productos alimentarios del PNAEQW a fin de formular recomendaciones para mitigar su ocurrencia.

2.3. Marco Legal

El desarrollo del presente informe ha tenido en cuenta las disposiciones contenidas en las siguientes normas:

- Decreto Legislativo N° 1472, mediante el cual se facultó al Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma a proporcionar excepcionalmente alimentos para personas en situación de vulnerabilidad, en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19, publicado el 30 de abril del 2020.
- Procedimiento para la implementación del Decreto Legislativo N° 1472, aprobado mediante la Resolución de Dirección Ejecutiva N° D000157-2020-MIDIS/PNAEQW-DE del 07 de mayo del 2020 y sus modificatorias.¹⁴
- Procedimiento para la implementación del Decreto Legislativo que faculta al Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma a proporcionar excepcionalmente

¹³ De conformidad con lo establecido por el artículo 162º de la Constitución Política del Perú y el artículo 1º de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

¹⁴ Resolución Dirección Ejecutiva N° D000170-2020-MIDIS/PNAEQW-DE y Resolución Dirección Ejecutiva N° D000221-2020-MIDIS/PNAEQW-DE. Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (2020).

alimentos para personas en situación de vulnerabilidad, en el marco de la Emergencia Sanitaria declarada por el COVID-19 con código de documento PRO-040-PNAEQW-UOP, Versión N° 02¹⁵ del 09 de febrero del 2021.

- Resolución Ministerial N° 027-2016-PCM que aprueba los Lineamientos para la adquisición, almacenamiento y distribución de alimentos para la atención de emergencias o desastres, publicada el 11 de febrero del 2016.
- Resolución N° 0306-2020-JNE que aprueba el Reglamento sobre Propaganda Electoral, Publicidad Estatal y Neutralidad en Periodo Electoral, publicada el 11 de septiembre del 2020.

III. METODOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN

3.1. Regulación de la atención alimentaria excepcional del PNAEQW en el contexto del COVID-19

De conformidad con el Decreto Legislativo N° 1472, el PNAEQW fue autorizado a brindar, excepcionalmente, el servicio de atención alimentaria complementaria a personas en situación de vulnerabilidad (personas en situación de pobreza, mujeres e integrantes del grupo familiar, personas adultas mayores, personas con discapacidad, pueblos indígenas u originarios, personas en establecimientos penitenciarios y centros juveniles), a requerimiento de las municipalidades distritales, ministerios y el Instituto Nacional de Defensa Civil-INDECI.

En concordancia con dicho dispositivo, mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° D000157-2020-MIDIS/PNAEQW-DE del 07 de mayo del 2020, se aprobó el documento denominado “Procedimiento para la implementación del Decreto Legislativo que faculta al Programa Nacional Escolar Qali Warma a proporcionar excepcionalmente alimentos para personas en situación de vulnerabilidad, en el marco de la Emergencia Sanitaria declarada por el COVID-19”,¹⁶ con el objetivo de establecer el respectivo procedimiento para la implementación del Decreto Legislativo N° 1472, especificando como responsabilidades a cargo de las entidades solicitantes, las que se detallan en el **Cuadro N° 3**.

Cuadro N° 3
Responsabilidades a cargo de las entidades solicitantes en el marco de la atención alimentaria excepcional del Programa Qali Warma

Entidades solicitantes	Responsabilidades	Norma	
		Nombre	Apartado/ Numeral
Municipalidades distritales, ministerios e INDECI	Registrar su solicitud con los siguientes datos: a) Departamento, b) Provincia, c) Distrito, d) Ubigeo, e) Centro Poblado, f) Comunidad Nativa/Centro Residencial, Albergue, otros, g) N° de beneficiarios (personas o familias), h) Días de atención, i) Almacenes o puntos de entrega (dirección exacta y/o geolocalización), j) Referencia de almacenes o puntos de entrega,	“Procedimiento para la implementación del Decreto Legislativo que faculta al Programa Nacional Escolar Qali Warma a proporcionar	Anexo N° 1

¹⁵ Resolución Dirección Ejecutiva N° D000039-2021-MIDIS/PNAEQW-DE. Programa Nacional de Alimentación Escolar (2021).

¹⁶ Disponible en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/867340/D000157-2020-MIDIS-PNAEQW_aprueba.pdf

Entidades solicitantes	Responsabilidades	Norma	
		Nombre	Apartado/ Numeral
	<p>k) Autoridad local, Apu o Jefe CCNN (Nombres y apellidos completos, DNI y teléfono), l) Distancia y acceso de capital de provincia, m) Medios de transporte,</p> <p>n) Necesidad de apoyo de las FFAA, o) Representante de la entidad para las coordinaciones (Nombres y apellidos completos, DNI, teléfono, y p) Responsable de la recepción y conformidad de los alimentos (Nombres y apellidos completos, DNI, teléfono.¹⁷</p>	<p>excepcionalmente alimentos para personas en situación de vulnerabilidad, en el marco de la Emergencia Sanitaria declarada por el COVID-19¹⁸</p> <p>(2)</p>	
	<p>Entrega final de los alimentos a la población vulnerable, salvo en aquellas zonas alejadas y/o de difícil acceso, en cuyo caso el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma realiza la entrega de los alimentos al Apu o jefe de la Comunidad o Autoridad Local.</p>		<p>Numeral 9.12.3</p>

Por su parte, a través del Procedimiento para la implementación del Decreto Legislativo que faculta al Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma a proporcionar excepcionalmente alimentos para personas en situación de vulnerabilidad, en el marco de la Emergencia Sanitaria declarada por el COVID-19, Versión N° 02 aprobado el 09 de febrero, se establecieron las siguientes responsabilidades de las entidades solicitantes:

- Garantizar el adecuado almacenamiento de los alimentos entregados por el PNAEQW, de acuerdo a lo establecido en el numeral 6.2 Almacenamiento de la Resolución Ministerial N° 027-2016-PCM.
- Realizar la distribución de los alimentos entregados por el PNAEQW, preferentemente en los domicilios de las personas en situación de vulnerabilidad, a fin de evitar aglomeraciones, en coordinación con la policía y/o fuerzas armadas, preferentemente en horas de la noche.
- Comunicar a la Unidad Territorial del PNAEQW sobre el cronograma de distribución, con una anticipación mínima de 48 horas al inicio de la misma, a fin de coordinar el acompañamiento o verificación que considere realizar el PNAEQW.
- Informar a la OCI del PNAEQW sobre el proceso de recepción y distribución de los alimentos a las personas en situación de vulnerabilidad.
- Mantener en su acervo documentario el padrón de distribución de los alimentos, en el que se consigne el nombre de la persona que recibió los alimentos, número de DNI, firma y detalle de los alimentos entregados.

Como puede apreciarse, las responsabilidades para la medida de atención alimentaria de las personas en situación de vulnerabilidad que recaen en las municipalidades distritales, ministerios y el Instituto Nacional de Defensa Civil-INDECI se centran en 3 aspectos importantes: la identificación de personas beneficiarias, la presentación de la solicitud de alimentos ante el PNAEQW y la distribución de los alimentos a la población vulnerable.

¹⁷ Resolución Dirección Ejecutiva N° D000157-2020-MIDIS/PNAEQW-DE de 07 de mayo del 2020, modificado por Resolución Dirección Ejecutiva N° D000170-2020-MIDIS/PNAEQW-DE de 23 de mayo del 2010 y Resolución Dirección Ejecutiva N° D000221-2020-MIDIS/PNAEQW-DE de 8 de agosto del 2020.

¹⁸ Aprobado por Resolución Dirección Ejecutiva N° D000157-2020-MIDIS/PNAEQW-DE de 07 de mayo del 2020.

3.2. Implementación de la Atención alimentaria excepcional del PNAEQW en el contexto del COVID-19

De acuerdo con la información reportada por el PNAEQW¹⁹ respecto de la distribución excepcional de alimentos efectuada entre el 01 de mayo y el 20 de octubre del 2020 advertimos lo siguiente:

- 214 municipalidades distritales y provinciales, así como el Ministerio de Cultura y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables solicitaron la entrega de alimentos al PNAEQW.
- El departamento de Lima fue la circunscripción que presenta la mayor cantidad de solicitudes realizadas por las municipalidades y atendidas por el PNAEQW (31), seguido de los departamentos de Huánuco (29) y Áncash (28).
- El PNAEQW entregó cerca de 14 168.3 toneladas de alimentos a las entidades solicitantes para la atención de 320 grupos de beneficiarios,²⁰ entre los que se encontraban personas de la tercera edad, niños y niñas, personas con discapacidad, poblaciones nativas o indígenas, adolescentes y personas en situación de pobreza.
- El Ministerio de Cultura focalizó sus beneficiarios entre comunidades nativas e indígenas; por su parte, el Ministerio de la Mujer gestionó la entrega a 59 comedores populares distribuidos en 22 departamentos, con excepción de Amazonas y Moquegua; y 22 Centros de Atención Residencial para adultos mayores, menores o personas con discapacidad, entre otros.
- El arroz fue el alimento que se distribuyó en mayor cantidad con 2 504.7 toneladas. Dieciséis departamentos recibieron este alimento a excepción de Arequipa, Cusco, Huancavelica, Ica, Madre de Dios, Moquegua, Pasco y Tacna. El segundo alimento distribuido en mayor cantidad fue la leche enriquecida con 1334.7 toneladas,²¹ seguido de las lentejas con 1191 toneladas.
- Lima con 3 796 toneladas de alimentos para 523 mil 188 personas, es el departamento en donde se ha distribuido mayor cantidad y por lo tanto posee la mayor cantidad de beneficiarios.
- Pasco fue el departamento en donde se ha distribuido la menor cantidad de alimentos con 0.2 toneladas (11 beneficiarios), seguido de Huancavelica (1.6 t) y Apurímac (3.3 t), estos 2 últimos departamentos tienen una población focalizada de 83 y 178 beneficiarios finales, respectivamente.

3.3. Metodología Aplicada

Para llevar a cabo el presente informe se realizó un análisis normativo relacionado con la atención alimentaria excepcional en beneficio de la población en situación de vulnerabilidad, desde el enfoque de transparencia y prevención de la corrupción.

¹⁹ Información remitida a la Defensoría del Pueblo mediante Oficio N° D000324-2020-MIDIS/PNAEQW-DE el 21 de octubre del 2020 y complementada por medio de coordinaciones vía correo institucional el 27 de octubre de 2020.

²⁰ Los grupos de beneficiarios son categorías que se han establecido en la sistematización de la información publicada por el Programa Qali Warma, así encontramos a los comedores populares, centros de atención residencial, centros de atención residencial para adultos mayores, Beneficencias públicas, población de comunidades nativas, amazónicas, población vulnerable de los municipios, albergues, asilos, casas de reposo, centros de acogida y centros geriátricos.

²¹ Según remitió la información el Programa Qali Warma, consigna la cantidad en toneladas para este tipo de alimento, no en litros.

Asimismo, se llevó a cabo una supervisión en campo a fin de identificar riesgos de corrupción vinculados a los procedimientos de identificación de beneficiarios, almacenamiento y distribución de alimentos.

3.4. Ámbito de la supervisión

La supervisión se llevó a cabo entre el **25 de noviembre y 04 de diciembre del 2020** de manera presencial y respetando los protocolos de bioseguridad e involucró a 15 gobiernos locales de Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao detallados en el **cuadro N° 1**, los cuales fueron seleccionados considerando los ingresos per cápita²² así como la cantidad de alimentos recibidos.

Durante la supervisión se aplicó una ficha de recojo de información dirigida a los funcionarios ediles responsables del almacenamiento y distribución de los alimentos recibidos del PNAEQW. Para asegurar la rigurosidad de la información se registraron tomas fotográficas para contar con los medios de verificación. Finalmente, la información recogida fue alojada en una base de datos para su procesamiento y análisis.

Cuadro N° 01

Municipalidades Distritales Supervisadas

N°	Distrito	Ingreso per cápita por persona ²³	Cantidad de alimentos recibido (por toneladas)
Lima Metropolitana			
1	Santa Rosa	41.4%: ingresos bajos 31.8%: ingresos medio bajos	55.57
2	Ancón	34.1%: ingresos bajos 48.8%: ingresos medio bajos	230
3	Puente Piedra	29.5%: ingresos bajos 43.2%: ingresos medio bajos	115.1196
4	Carabaylo	27.4%: ingresos bajos 39.6%: ingresos medio bajos	92
5	Villa María del Triunfo	18.2%: ingresos bajos 40.8%: ingresos medio bajos	103.46
6	Pachacamac	15.4%: ingresos bajos 68.7%: ingresos medio bajos	122.12
7	El Agustino	10.8%: ingresos bajos 68.7%: ingresos medio bajos	920.19
8	Cieneguilla	10.2%: ingresos bajos 41.5%: ingresos medio bajos	35.84
9	San Juan de Miraflores	8.5%: ingresos bajos 28.9%: ingresos medio bajos	381.92
10	Rímac	4.2%: ingresos bajos 22%: ingresos medio bajos	50.89
11	Los Olivos	0.3%: ingresos bajos 18.3%: ingresos medio bajos	420.96
Provincia Constitucional del Callao			
12	Ventanilla	29.3%: ingresos bajos 37.2%: ingresos medio bajos	409.72
13	Mi Perú	11.7%: ingresos bajos	616.71

²² Fuente: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1744/libro.pdf

²³ Ingresos bajos: S/. 863.71 a menos. Ingresos medio bajos: S/. 863.72 a S/. 1073. Ingresos medios: S/. 1073 a S/. 1449. Fuente: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1744/libro.pdf

		42.5%: ingresos medio bajos	
14	Carmen de la Legua	No registra ingresos bajos o medio bajos. Ingresos medios: 38.5%	69
15	Bellavista	No registra ingresos bajos o medio bajos. Ingresos medios: 3%	17.02

Fuente: INEI y Programa de Alimentación Escolar Qali Warma
Elaboración: Defensoría del Pueblo

3.5. Aspectos supervisados

Los aspectos considerados para el levantamiento de información fueron:

Cuadro N° 02
Aspectos supervisados

ítem	Aspectos supervisados	
1	Publicación de información y canales de atención de denuncias.	Publicación de información sobre la entrega de productos alimentarios.
		Difusión de canales de atención de denuncias relacionadas con la distribución de alimentos.
2	Elaboración y publicación del padrón de beneficiarios.	
3	Registro de ingreso y salida de los productos alimentarios.	
4	Distribución de los productos.	Registro de entrega de productos alimentarios.
		Participación de veedores o representantes de la sociedad civil.
		Productos alimentarios pendientes de distribución.
5	Publicidad estatal en la entrega de alimentos.	
6	Remisión de información al PNAEQW.	

IV. RIESGOS DE CORRUPCIÓN EN LA ATENCIÓN ALIMENTARIA EXCEPCIONAL DEL PNAEQW

A continuación, realizamos un análisis desde la perspectiva de transparencia y prevención de la corrupción sobre la atención alimentaria excepcional del PNAEQW a fin de advertir situaciones que ponen en riesgo la ejecución de esta medida de apoyo social.

4.1. Publicación de información y canales de denuncia

4.1.1. Publicación de información sobre la entrega de productos alimentarios

Al constituir la entrega de alimentos a población vulnerable un procedimiento excepcional y especial en un contexto en el que los índices de hambre y desempleo se han incrementado considerablemente en nuestro país, resulta importante que los municipios brinden información a través de sus medios de comunicación oficial, como sus página web o redes sociales, a fin de que los beneficiarios puedan conocer los detalles sobre la distribución de alimentos, el tipo y cantidad a recibir, entre otra información relevante. No obstante, este deber **no fue contemplado** en el Decreto Legislativo N° 1472, ni en el

Procedimiento de entrega de alimentos que regula los alcances del decreto en referencia aprobado en el 2020.

Este vacío normativo se vio reflejado en los resultados de la supervisión, dado que ninguna de las 15 municipalidades de Lima metropolitana y el Callao bajo estudio, informó a la población sobre el cronograma de entrega de alimentos,²⁴ ni ofreció detalle alguno sobre la lista de beneficiarios, la cantidad y tipo de alimentos, los lugares o forma de entrega, entre otros aspectos que permitieran a la población organizarse para acceder a esta ayuda social y/o coadyuvar con el municipio realizando acciones de vigilancia ciudadana para alertar sobre cualquier irregularidad que pudiera presentarse durante la ejecución de esta medida y asegurar que los alimentos sean destinados a la población en estado de vulnerabilidad alimentaria.

Cabe resaltar que este vacío normativo se mantiene en el procedimiento de entrega de alimentos aprobado para el presente año, lo cual resulta preocupante al existir el riesgo de que no se informe a la población adecuadamente, conforme se ha descrito en el párrafo anterior.

4.1.2. Difusión de canales de atención de denuncias relacionadas con la distribución de alimentos

La normativa bajo análisis no consideró el compromiso de los municipios de habilitar o de ser el caso difundir los canales de atención de denuncias o reporte de irregularidades vinculados a la distribución de los alimentos. De esta manera, se observó que a pesar de contar con canales de atención a la ciudadanía (línea telefónica, mesa de partes virtual, cuentas oficiales en redes sociales) ninguna de las 15 municipalidades los difundió para el reporte de irregularidades vinculadas a la distribución de alimentos para la atención de la ciudadanía.

Es pertinente recordar que, en contextos de emergencia, los riesgos de corrupción se incrementan exponencialmente por lo que resulta de vital importancia que las entidades a cargo de brindar el referido apoyo pongan a disposición de la ciudadanía canales concretos para la atención de denuncias vinculadas a irregularidades en la prestación de este servicio. Debe tenerse en cuenta que la vigilancia ciudadana es un derecho y un mecanismo de participación que tiene como finalidad contribuir a la democratización de la gestión pública, para que sea más transparente y, por tanto, eficiente.

A pesar de lo expuesto, el procedimiento de entrega de alimentos aprobado para el presente año tampoco ha considerado este aspecto, por lo que la participación ciudadana se ve limitada.

²⁴ En los casos de las municipalidades de Bellavista, Pachacamac y Carabayllo no publicaron el cronograma de distribución a pesar de contar con uno.

4.2. Elaboración y publicación del padrón de beneficiarios

El Decreto Legislativo N° 1472²⁵ dispone que la identificación de los grupos, poblaciones y zonas, según corresponda, para la entrega de alimentos en el marco de la asistencia humanitaria, está a cargo de las entidades solicitantes, señalando como grupos vulnerables a las personas en situación de pobreza, mujeres e integrantes del grupo familiar, personas adultas mayores, personas con discapacidad, pueblos indígenas u originarios, personas en establecimientos penitenciarios y centros juveniles.²⁶

Por su parte, el procedimiento del 2020 que desarrolla los alcances del Decreto Legislativo en mención **no considera disposición alguna sobre las fuentes de consulta o bases de datos que pueden servir de referencia para la elaboración del padrón de beneficiarios de parte de las entidades solicitantes**, a efectos de garantizar que la ayuda alimentaria llegue a la población vulnerable. Únicamente- establecen el deber de las entidades solicitantes de registrar en la ‘Ficha de solicitud de entrega de alimentos en el marco del Decreto Legislativo N° 1472’ el número de beneficiarios (personas o familias) y la ubicación del Departamento, Provincia, Distrito, Ubigeo, y Centro Poblado.

La situación descrita conllevó a que cada entidad solicitante utilice sus propios criterios y fuentes de información para elaborar el padrón de beneficiarios incluyendo el “mapeo en campo” que no necesariamente garantiza un proceso adecuado de focalización de la población en situación de vulnerabilidad alimentaria. Al respecto, 11 de las 15 municipalidades supervisadas señalaron que elaboraron su padrón de beneficiarios antes de proceder con la entrega de alimentos consultando diversas fuentes de datos y recolección de información, conforme al siguiente detalle:

Cuadro N° 04
Formulación de padrón de beneficiarios

N°	Municipalidad	Fuentes para elaborar el padrón	Beneficiarios
1	Ventanilla	Empadronamiento	183 ollas comunes
2	Ancón	Registro de vaso de leche	36 ollas comunes
3	Santa Rosa	Visitas en campo y solicitudes	83 ollas comunes
4	Puente Piedra	Mapeo en campo y registro de ollas comunes	25026 personas en pobreza y pobreza extrema y 34 ollas comunes
5	Pachacamac	Empadronamiento	Ollas comunes y sus beneficiarios
6	Carabayllo	Mapeo en campo y visitas domiciliarias	21880 personas y 86 ollas comunes
7	Los Olivos	Asociaciones y comités comunitarios, casa del adulto mayor, OMAPED, Red Amachay, Registro de recicladores,	20100 personas y 30 ollas comunes

²⁵ Numeral 5.2 del artículo 5.

²⁶ Numeral 2.1 del artículo 2.

		Subprefectura.	
8	Villa María del Triunfo	Inscripciones en el municipio	366 ollas comunes
9	San Juan de Miraflores	Mapeo en campo	88 ollas comunes
10	El Agustino	Registros de programas sociales	23000 personas y 15 ollas comunes
11	Rímac	Entrevistas en ollas comunes	105 ollas comunes

Por su parte las municipalidades de Bellavista, Carmen de la Legua, Mi Perú y Cieneguilla indicaron que no elaboraron un padrón de beneficiarios antes de la entrega de alimentos, pero tomaron en cuenta registros preexistentes sobre población vulnerable de su jurisdicción, como se describe a continuación:

Cuadro N° 05
Formulación de registro aproximado

N°	Municipalidad	Registros Preexistentes
1	Bellavista	Padrones de Juntas Vecinales, Red Amachay, otros.
2	Carmen de la Legua	Vaso de leche, comedores populares, casa del adulto mayor, OMAPED, otros.
3	Mi Perú	Población con pobreza monetaria en el distrito determinada por INEI en el 2018.
4	Cieneguilla	Coordinación con dirigentes comunales y de ollas comunes.

Un caso singular fue el presentado en la Municipalidad de Cieneguilla. Allí señalaron que la población beneficiaria fue determinada en coordinación con los dirigentes comunales y de ollas comunes y el padrón se elaboró en el mismo acto de entrega de los alimentos.

De otro lado, la normativa no contempla el compromiso de publicar el padrón de beneficiarios, una práctica de transparencia que contribuye a prevenir filtraciones indebidas y fortalecer la confianza ciudadana en las acciones de apoyo social de parte de las municipalidades. Por este motivo, solo 2 de las 15 municipalidades supervisadas (Santa Rosa²⁷ y Villa María del Triunfo²⁸) adoptaron la buena práctica de publicar el padrón de beneficiarios en sus páginas web institucionales.

Cabe resaltar que el procedimiento de entrega de alimentos aprobado para el presente año tampoco hace mención sobre las bases de datos o fuentes que pueden servir de referencia para orientar la elaboración del padrón de beneficiarios de parte de las entidades solicitantes. Asimismo, no ha considerado como requisito para la entrega de alimentos, la presentación del referido padrón, limitándose a requerir sólo la precisión del número de beneficiarios y días de atención. Esta situación conlleva a que las municipalidades no identifiquen con anticipación a la población destinataria del apoyo alimentario y determinen realmente cuántos días de atención alimentaria van a requerir y de esta forma se aproveche adecuadamente el apoyo alimentario.

²⁷ Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/19d6to3uWuYHqRrbWPxdw1doSbrbPaOEA/view>

²⁸ Disponible en: <http://munivmt.gob.pe/doc/temp/LISTA%20DE%20OLLAS%20COMUNES.pdf>

En ese sentido, a fin de superar los riesgos advertidos, consideramos que el procedimiento de implementación del Decreto Legislativo N° 1472 para el presente año debió precisar las fuentes de consulta, o bases de datos que sirvan como referencia para orientar la elaboración del padrón de beneficiarios de parte de las entidades solicitantes, al tiempo de requerir su presentación ante el Programa Qali Warma como requisito para la atención de la solicitud de entrega de alimentos.

4.3. Registro de ingreso y salida de los productos alimentarios

El procedimiento de entrega excepcional de alimentos del PNAEQW del 2020, señala que se debe tener en cuenta lo establecido en los “Lineamientos para la adquisición, almacenamiento y distribución de alimentos para la atención de emergencias o desastres”²⁹ respecto de las condiciones mínimas de almacenamiento de alimentos de parte de la entidad solicitante.

Los lineamientos en mención disponen, que el control de ingreso y salida de los bienes de ayuda humanitaria (alimentos) se debe realizar mediante una cartilla denominada Control Visible de Almacén (Bincard), la cual registra los movimientos de los productos por fecha, entrada, salida, saldo, lote y vencimiento. De esta manera, con la implementación de esta cartilla se previene la disposición indebida de los alimentos y se asegura que llegue a los destinatarios finales, en este caso a la población vulnerable.

A pesar de esta disposición, durante la supervisión se observó que ninguna municipalidad supervisada, contaba con esta cartilla de control, mostrando actas de recepción y entrega de alimentos o bases de datos de los alimentos distribuidos como sustento de la entrada y salida de los alimentos. Esta situación conlleva nuevamente un riesgo en el uso indebido de los alimentos al desconocerse con precisión cuántos alimentos salieron del almacén por día; qué tipo de alimentos; cuál fue el saldo; así como sus fechas de vencimiento, entre otros aspectos. Cabe anotar que las actas de recepción y entrega de alimentos no constituyen documentos adecuados para el control sobre la disposición de alimentos por lo que resulta imprescindible que las municipalidades cumplan con la implementación de la cartilla de Control Visible de Almacén (Bincard).

Cabe indicar que el procedimiento de entrega de alimentos del presente año ha señalado también que las entidades solicitantes deben observar el procedimiento de almacenamiento establecido en los “Lineamientos para la adquisición, almacenamiento y distribución de alimentos para la atención de emergencias o desastres”. Sin embargo, resulta importante que, a la luz de los hallazgos del presente informe, las Unidades Territoriales del PNAEQW a nivel nacional, realicen acciones aleatorias a fin de verificar que efectivamente las entidades solicitantes cuentan con la cartilla de Control Visible de Almacén (Bincard) y prevenir de esta manera el uso indebido de los productos alimentarios.

²⁹ Resolución Ministerial N° 027-2016-PCM. Presidencia del Consejo de Ministros (2016).

4.4. Distribución de productos alimentarios

4.4.1. Registro de entrega de productos alimentarios

Tanto el Decreto Legislativo N° 1472, como el procedimiento de entrega de alimentos del 2020, establecen que la entrega final de los alimentos a la población vulnerable es de responsabilidad de las entidades solicitantes, salvo en aquellas zonas alejadas y/o de difícil acceso, en cuyo caso el PNAEQW realiza la entrega de los alimentos al Apu o Jefe de la Comunidad o Autoridad Local.

De esta manera, se observa que esta normativa no reguló de forma alguna el compromiso de las entidades solicitantes de implementar medios de verificación para asegurar que en efecto los productos lleguen a los beneficiarios finales, como es el caso de un Acta de Entrega que incluya nombres y apellidos de la persona beneficiaria o jefe de familia, número de documento de identidad (DNI u otro documento oficial de identidad), dirección, teléfono, firma y huella digital; así como la relación de bienes recibidos. Asimismo, no consideró estipulación alguna sobre la potestad del PNAEQW para realizar acciones de verificación sobre la distribución de alimentos a los beneficiarios. Este vacío supuso el riesgo de que la distribución de productos alimentarios se realice a amistades, allegados o familiares de los funcionarios a cargo de la distribución, y no necesariamente a la población en situación de vulnerabilidad. A su vez, imposibilitó la labor de vigilancia social y la actuación de los órganos de control.

A pesar de esta ausencia normativa, las 15 municipalidades de la muestra manifestaron que contaban con un registro de entrega de los alimentos a la población beneficiaria consistente en actas de entrega, declaraciones juradas o actas de conformidad de recepción de los alimentos.

No obstante, 11 de 15 municipalidades no contemplaron en sus registros rubros relevantes para asegurar la transparencia de la ejecución de la medida, la labor de vigilancia ciudadana y las acciones de control posterior. El siguiente cuadro muestra los datos que no fueron considerados en sus registros:

Cuadro N° 06
Datos no registrados

N°	Municipalidad	No registra
1	Ventanilla	Celular
2	Bellavista	Celular, cantidad de productos, fecha y lugar de entrega
3	Ancón	Celular
4	Santa Rosa	Celular
5	Puente Piedra	Celular, fecha y lugar de entrega.
6	Mi Perú	Lugar de entrega.

7	Cieneguilla	Celular
8	Pachacamac	Celular
9	San Juan de Miraflores	Fecha de entrega.
10	El Agustino	Nombre y celular
11	Rímac	Lugar de entrega.

Cabe resaltar que el procedimiento de entrega de alimentos aprobado para este año, dispone como compromiso que las entidades solicitantes informen a sus Oficinas de Control Institucional (OCI) sobre el proceso de recepción y distribución de los alimentos a las personas en situación de vulnerabilidad; y mantengan en su acervo documentario el padrón de distribución de los alimentos, en el que se consigne el nombre de la persona que recibió los alimentos, número de DNI, firma y detalle de los alimentos entregados.

Sobre el particular, apreciamos que, si bien se trata de una medida que contribuye a favorecer la labor del Órgano de Control Institucional, no precisa cuál será el plazo ni el contenido de la información que las entidades solicitantes deben remitir a dicha oficina. Ello, sin perjuicio de las competencias del Órgano de Control Institucional de intervenir en el marco de sus competencias cuando lo consideren pertinente. De otro lado, el padrón de entrega no ha considerado el registro del número de celular o de teléfono de la persona que recibió los alimentos a fin de facilitar la labor de verificación y control que se disponga o dispongan las entidades correspondientes.

4.4.2. Participación de veedores o representantes de la sociedad civil

El procedimiento de entrega de alimentos del 2020 no consideró la participación de la sociedad civil en la **labor de veeduría** para dar fe de la distribución de los alimentos y otorgar mayor confianza a la ciudadanía sobre la transparencia en la ejecución de esta acción. Es por ello, que, de las 15 municipalidades supervisadas, sólo 4³⁰ manifestaron haber contado con la participación de la sociedad civil como veedores del proceso de distribución.

N°	Municipalidades que han considerado la participación de veedores
1.	Santa Rosa
2.	Carabayllo
3.	San Juan de Miraflores
4.	Mi Perú

Cabe indicar que, si bien el procedimiento de entrega de alimentos para el presente año ha dispuesto que las entidades solicitantes comuniquen a la Unidad Territorial del PNAEQW sobre el cronograma de distribución, con una anticipación mínima de 48 horas al inicio de la misma, a fin de coordinar el acompañamiento o verificación que considere realizar el PNAEQW, esta opción resulta facultativa de las Unidades Territoriales y por

³⁰ Nos referimos a las municipalidades distritales de Santa Rosa, Carabayllo, San Juan de Miraflores y Mi Perú.

existir un número considerable de entidades solicitantes, existe el riesgo de que no puedan darse abasto para efectuar la labor de verificación o acompañamiento en distintos lugares, por lo que es importante considerar la participación ciudadana para garantizar que efectivamente los alimentos se estén distribuyendo a las personas en situación de vulnerabilidad, por ejemplo a través de las Juntas Vecinales Comunales y siempre y cuando sea posible en el contexto de la pandemia por COVID-19.

4.4.3. Productos alimentarios pendientes de distribución

Ni el Decreto Legislativo N° 1472 ni el procedimiento de entrega excepcional de alimentos del PNAEQW del 2020 han previsto como requisito para las entidades solicitantes, la presentación de un cronograma tentativo de distribución de los alimentos para garantizar que lleguen a la población vulnerable de forma oportuna y antes del vencimiento de su fecha de caducidad.

Por ello, de las 15 municipalidades supervisadas, se identificó que 11 contaban con alimentos pendientes de distribución, tales como arroz, lentejas, aceite, azúcar, entre otros, con fecha de caducidad vigente al 2021 o 2022. Inclusive, en 10 municipalidades de la muestra, los funcionarios entrevistados declararon que desconocían la cantidad de alimentos pendientes de distribución; y 9 no contaban con un cronograma de distribución conforme se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 07
Productos pendientes de distribución³¹

N°	Municipalidad	Funcionario entrevistado precisó	Funcionario entrevistado no precisó
1	Ventanilla	-	Cantidad de alimentos, beneficiarios y cronograma de distribución.
2	Santa Rosa	45 raciones de alimentos para ollas comunes.	Cronograma de distribución.
3	Puente Piedra	-	Cantidad de alimentos, beneficiarios y cronograma de distribución.
4	Mi Perú	-	Cantidad de alimentos, beneficiarios y cronograma de distribución.
5	Cieneguilla	46 ollas comunes.	Cantidad y cronograma de distribución.
6	Pachacamac	Cronograma de distribución y ollas comunes.	Cantidad de productos.
7	Carabaylo	Cronograma de distribución y padrones de beneficiarios.	Cantidad de productos.
8	Los Olivos	Padrones de beneficiarios	Cantidad de productos y

³¹ Información reportada al 04 de diciembre del 2020, fecha en que se culminó la labor de supervisión.

			cronograma de distribución.
9	Villa María del Triunfo	-	Cantidad de productos, beneficiarios y cronograma de distribución.
10	El Agustino	2300 personas identificadas	Cantidad de productos y cronograma de distribución.
11	Rímac	Ollas comunes	Cantidad de productos y cronograma de distribución.

De esta forma se aprecia que la ausencia de la elaboración de un cronograma de distribución de alimentos constituye un factor que amplía el margen de discrecionalidad de las entidades solicitantes e incrementa los riesgos de corrupción que pueden dar pie a que malos funcionarios no repartan los bienes y hagan uso indebido de los mismos.

Si bien el procedimiento de entrega de alimentos para el presente año ha establecido que las entidades solicitantes deben remitir un cronograma de distribución a las Unidades Territoriales, resulta importante que se publique a través de las cuentas oficiales de las entidades solicitantes (páginas web y facebook) a fin de que la población pueda conocer las fechas en que se llevará a cabo la entrega de los alimentos, así como la cantidad y tipo, para que puedan ejercer vigilancia ciudadana y reportar a las autoridades en caso de incumplimiento.

Asimismo, resulta importante que se disponga de acciones aleatorias por parte de las Unidades Territoriales del PNAEQW para verificar que las entidades solicitantes cumplan con la distribución de los alimentos a fin de evitar riesgos de corrupción asociados al aprovechamiento indebido de los bienes.

4.5. Publicidad estatal en la entrega de alimentos

Mediante Decreto Supremo N° 122-2020-PCM, publicado en el diario oficial El Peruano el 09 de julio del 2020 se convocó a Elecciones Generales el día domingo 11 de abril del año 2021, para la elección del Presidente de la República, Vicepresidentes, así como de los Congresistas de la República y de los representantes peruanos ante el Parlamento Andino.

En esa línea y en el marco de lo dispuesto en el Reglamento sobre Propaganda Electoral, Publicidad Estatal y Neutralidad en Periodo Electoral, aprobado mediante Resolución N° 0306-2020-JNE³² se encuentra **prohibido difundir publicidad estatal no justificada en razones de impostergable necesidad o utilidad pública**³³ desde el 10 de julio del 2020 hasta el 11 de abril del 2021.

Asimismo, en mérito a la base legal arriba citada, la difusión de publicidad estatal que se justifica debido a una impostergable necesidad o utilidad pública debe cumplir las

³² Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 11 de setiembre de 2020.

³³ Artículo 18° del Reglamento sobre Propaganda Electoral, Publicidad Estatal y Neutralidad en Periodo Electoral, aprobado por Resolución N° 0306-2020-JNE.

siguientes condiciones:

- a) Los avisos, en ningún, caso pueden contener o hacer alusión a colores, nombres, frases o textos, símbolos, signos o cualquier otro elemento directa o indirectamente relacionado con una organización política; y,
- b) Ningún funcionario o servidor público perteneciente a una entidad o a cualquiera de sus dependencias puede aparecer en la publicidad estatal, a través de su imagen, nombre, voz, cargo o cualquier otro medio que de forma indubitable lo identifique.

A pesar de las prohibiciones establecidas durante la época electoral, se ha advertido que 7 de las 15 municipalidades de la muestra han publicado en sus páginas oficiales de Facebook publicidad estatal vinculada a la entrega de alimentos del PNAEQW, conforme se detalla a continuación:

Cuadro N° 08
Vulneraciones a la prohibición de publicidad estatal en época electoral

N°	Municipalidad	Fechas de publicación en páginas de Facebook oficiales	Hechos
1	Ventanilla	i) 06 de agosto ii) 02 de diciembre	i) Flyer que señala: “Gracias señor alcalde por traernos (...)”. ii) Video donde aparece el alcalde repartiendo canastas de alimentos en ollas comunes.
2	Carmen de la Legua	03 de agosto	Video en que se observa paneles con el nombre del alcalde durante la entrega de alimentos.
3	Ancón	07 de noviembre	Publicación que señala: “El alcalde John Barrera participó en la entrega de los alimentos (...)”. “El Alcalde John Barrera se comprometió a que la entrega se realice eficientemente (...)”. Además, se adjuntan fotos donde aparece el alcalde.
4	Santa Rosa	i) 06 de octubre ii) 07 de octubre	i) Fotos del alcalde recibiendo los alimentos del PNAEQW. ii) Foto del alcalde trasladando alimentos a las zonas donde viven los beneficiarios.
5	Mi Perú	i) 06 de octubre ii) 07 de octubre iii) 13 de octubre iv) 14 de octubre v) 15 de octubre vi) 16 de octubre	Fotos y vídeos del alcalde recibiendo y distribuyendo los alimentos en diversos asentamientos humanos y a las dirigentes de ollas comunes.

		vii) 17 de octubre viii) 20 de octubre ix) 22 de octubre x) 23 de octubre xi) 02 de noviembre	
6	Cieneguilla	i) 16 de octubre ii) 21 de octubre iii) 22 de octubre iv) 23 de octubre v) 24 de octubre vi) 27 de octubre vii) 17 de noviembre	Fotos y vídeos del alcalde recibiendo y distribuyendo los alimentos en diversos asentamientos humanos y a las dirigentes de ollas comunes.
7	Rímac	i) 14 de octubre ii) 16 de octubre iii) 19 de octubre iv) 21 de octubre v) 04 de noviembre vi) 05 de noviembre vii) 10 de noviembre viii) 13 de noviembre ix) 17 de noviembre x) 19 de noviembre xi) 20 de noviembre xii) 09 de diciembre xiii) 10 de diciembre xiv) 11 de diciembre	Publicaciones con el nombre del alcalde; así como fotos y videos recibiendo y distribuyendo los alimentos a diversas personas, asentamientos humanos y dirigentes de ollas comunes.

Como puede apreciarse, casi la mitad de las municipalidades supervisadas viene infringiendo la prohibición de publicidad estatal en época electoral aprovechando la entrega excepcional de alimentos de parte del PNAEWQ para hacer frente a la inseguridad alimentaria de la población debido a la pandemia por COVID-19 en nuestro país.

Este comportamiento afecta además el derecho de la ciudadanía a que la formación de su voto no se vea distorsionado por la acción directa o indirecta del Estado. Por ello, resulta importante que durante la época electoral los funcionarios responsables de la distribución de alimentos y de cualquier medida de apoyo social se abstengan de realizar apariciones públicas dando cuenta de estas acciones.

En ese sentido, resulta relevante reiterar el cumplimiento de la normativa en materia electoral estableciendo entre los compromisos asumidos por las entidades solicitantes en la solicitud de entrega de alimentos la observancia a la prohibición de publicidad estatal en época electoral durante la distribución de alimentos a la población vulnerable, conforme lo establecido en la Resolución N° 0306-2020-JNE.

4.6. Remisión de información al PNAEQW

El procedimiento del año 2020 no consideró el compromiso de las entidades solicitantes

de informar ante el PNAEQW sobre el cumplimiento de la distribución de alimentos a la población vulnerable. Ello, ha sido reiterado por el propio Programa que refirió no recibir información alguna sobre la entrega de alimentos a los beneficiarios de parte de las entidades solicitantes.³⁴

Por su parte, el procedimiento para el presente año ha considerado como medida que las entidades solicitantes mantengan en su acervo documentario el padrón de distribución de los alimentos. Sin embargo, no precisa la finalidad de esta acción. Habría sido relevante que se disponga más bien el compromiso de remitir esta información a las Unidades Territoriales del PNAEQW a fin de que disponga de información consolidada a nivel nacional sobre el apoyo alimentario que viene brindando el Estado peruano en el contexto de la emergencia sanitaria por la pandemia por COVID-19.

V. CONCLUSIONES

Como resultado del análisis del procedimiento de entrega excepcional de alimentos a personas en situación de vulnerabilidad en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19 aprobada en el 2020, así como de la supervisión realizada a 15 municipalidades de Lima Metropolitana y el Callao y el procedimiento de entrega de alimentos aprobado para este año se concluye lo siguiente:

- 5.1.** El Decreto Legislativo N° 1472, la Resolución de Dirección Ejecutiva N° D00157-2020-MIDIS/PNAEQW-DE y la Resolución de Dirección Ejecutiva N° D000039-2021-MIDIS/PNAEQW-DE establecen de manera general como obligación de las entidades solicitantes la identificación de las personas vulnerables, así como la entrega de los productos alimentarios. Sin embargo, no han regulado aspectos que desde la perspectiva de transparencia y prevención de la corrupción contribuyen a la reducción de riesgos en la implementación de esta medida y garantizan la atención alimentaria de la población vulnerable. A su vez, otros aspectos regulados no fueron cumplidos de parte de las municipalidades supervisadas.

- 5.2.** Ninguna de las 15 Municipalidades de Lima metropolitana y el Callao supervisadas informó con anticipación a través de su página web o cuentas oficiales en redes sociales sobre el cronograma de entrega de alimentos, la cantidad y tipo de alimentos a distribuir, los lugares o forma de entrega, entre otros aspectos que habrían permitido a la población organizarse para acceder a esta ayuda social y/o coadyuvar con las acciones de vigilancia ciudadana. Asimismo, a pesar de contar con canales de atención a la ciudadanía (línea telefónica, mesa de partes virtual, cuentas oficiales en redes sociales) ninguna de las 15 municipalidades los difundió para el reporte de irregularidades vinculadas a la distribución de alimentos para la atención de la ciudadanía. A nivel normativo no se contempló regulación alguna para orientar el actuar de las entidades solicitantes sobre estos dos aspectos.

³⁴ Oficio D000324-2020-MIDIS/PNAEQW-DE, dirigido a la Defensoría del Pueblo de fecha 21 de octubre del 2020.

- 5.3.** El procedimiento para la implementación del Decreto Legislativo N° 1472 del 2020 y el del 2021 no han considerado disposición alguna sobre las fuentes de consulta, o bases de datos que pueden servir de referencia para la elaboración del padrón de beneficiarios de parte de las municipalidades. Tampoco contemplan como requisito para entregar los alimentos a las entidades solicitantes la presentación del padrón de beneficiarios. Ni disponen que el padrón de beneficiarios sea publicado de parte de las municipalidades para transparentar su actuación, facilitar la labor de vigilancia ciudadana y minimizar el riesgo de incluir a personas que no cumplen la condición de vulnerabilidad, o se trata de familiares o funcionarios de las municipalidades. A pesar de estos vacíos normativos 2 de las 15 municipalidades supervisadas adoptaron la buena práctica de publicar el padrón de beneficiarios.
- 5.4.** Ninguna de las 15 municipalidades supervisadas contaba con la cartilla de Control Visible de Almacén (Bincard), conforme a lo dispuesto por la Resolución Ministerial N° 027-2016-PCM, señalando que tenían actas de recepción y entrega como sustento de la entrada y salida de alimentos. Esta situación conlleva un riesgo en el uso indebido de los alimentos al desconocerse cuántos alimentos salen del almacén por día, cuáles son, o cuántos alimentos están ingresando y si sus fechas de vencimiento se encuentran vigentes, entre otros aspectos, lo que incrementa el riesgo de un uso indebido de los productos alimentarios.
- 5.5.** El procedimiento del 2020 no establecía el compromiso de las entidades solicitantes de implementar medios de verificación para asegurar que los productos lleguen a los beneficiarios finales, como es el caso de un Acta de Entrega que incluya nombres y apellidos de la persona beneficiaria o jefe de familia, número de documento de identidad, dirección, teléfono, firma y huella digital; así como la relación de bienes recibidos. Tampoco consideró la potestad del PNAEQW para realizar acciones de verificación. A pesar de esta ausencia normativa, las 15 municipalidades de la muestra emplearon actas de entrega, declaraciones juradas o actas de conformidad de recepción de los alimentos; aunque no consideraron los mismos rubros de información necesaria para facilitar acciones de control o de vigilancia ciudadana. Por su parte, si bien el procedimiento aprobado para el presente año dispone que las entidades solicitantes informen a sus Oficinas de Control Institucional sobre el proceso de recepción y distribución de los alimentos, no precisa cuál será el plazo en el que deben remitir dicha información.
- 5.6.** La labor de veeduría ciudadana fue otro aspecto no considerado en el procedimiento del 2020 por lo que solo 4 de las 15 municipalidades contaron con la participación de la sociedad civil como veedores del proceso de distribución, por ejemplo, a través de las Juntas vecinales comunales. Cabe indicar que el actual procedimiento tampoco lo contempla. En ese sentido, la invocación a las municipalidades a evaluar la convocatoria de las Juntas Vecinales Comunales en el caso que el contexto de la pandemia lo permita resulta positivo para la promoción de la confianza de la ciudadanía sobre la

transparencia en la ejecución de esta medida de apoyo social.

- 5.7.** De las 15 municipalidades supervisadas, 11 contaban con alimentos pendientes de distribución mientras que 10 de ellas desconocían la cantidad pendiente de entrega y 9 no contaban con un cronograma de distribución. La ausencia de regulación sobre acciones por parte de las Unidades Territoriales del PNAEQW para verificar de forma aleatoria que las entidades solicitantes cumplan con la distribución de alimentos, amplía el margen de discrecionalidad de las autoridades ediles e incrementa los riesgos de corrupción, puesto que la falta de verificación puede dar lugar al aprovechamiento indebido de los bienes.
- 5.8.** De las 15 municipalidades supervisadas 7 infringieron la prohibición de publicidad estatal en época electoral con la publicación en las cuentas oficiales de Facebook de noticias sobre la entrega excepcional de alimentos de parte del PNAEQW afectando el derecho de la ciudadanía a que la formación de su voto no se vea distorsionado por la acción directa o indirecta del Estado.
- 5.9.** El procedimiento del 2020 no considera el compromiso de las entidades solicitantes de informar ante el PNAEQW sobre el cumplimiento de la distribución de alimentos a la población vulnerable. Cabe resaltar que este vacío normativo persiste en el procedimiento aprobado para el presente año pues se limita a señalar que las entidades solicitantes mantengan en su acervo documentario el padrón de distribución de alimentos.

VI. RECOMENDACIONES

En el marco de sus competencias constitucionales y en función de los resultados presentados en este informe, la Defensoría del Pueblo formula al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y al Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma las siguientes recomendaciones para ser consideradas en el actual contexto de apoyo alimentario:

- 1. RECOMENDAR** que, entre los compromisos que asumen las entidades en la solicitud de entrega de alimentos, se incluya informar a la ciudadanía sobre la cantidad y tipo de alimentos a distribuir, así como los lugares de entrega, a efectos que la población se organice para acceder a esta ayuda social y/o coadyuvar con las acciones de vigilancia ciudadana.
- 2. RECOMENDAR** que entre los compromisos que asumen las entidades en la solicitud de entrega de alimentos, se incluya difundir los canales de atención de denuncias de parte de la ciudadanía (línea telefónica, mesa de partes virtual, cuentas oficiales en redes sociales). Ello, a efectos de facilitar el reporte de irregularidades vinculadas a la entrega de la ayuda alimentaria.

3. **RECOMENDAR** que en el procedimiento que implementa el Decreto Legislativo N° 1472 se precisen las fuentes de consulta o bases de datos que sirven de referencia para orientar la elaboración del padrón de beneficiarios a cargo de las entidades solicitantes. Al mismo tiempo, requerir la presentación del padrón de beneficiarios como requisito para la atención de la solicitud de entrega de alimentos de parte de las entidades solicitantes.
4. **RECOMENDAR** que disponga de acciones aleatorias por parte de las Unidades Territoriales del PNAEQW para verificar la implementación de la cartilla de Control Visible de Almacén (Bincard) por parte de las entidades solicitantes, a través del Procedimiento vigente, conforme el compromiso 3 de la Ficha de solicitud de entrega de alimentos por parte de las entidades solicitantes.
5. **RECOMENDAR** que el padrón de distribución de los alimentos, contemplado en el compromiso 5 de la Ficha de solicitud de entrega de alimentos, además de consignar el nombre de la persona que recibió los alimentos, número de DNI, firma y detalle de los alimentos entregados, considere el número de teléfono o celular de la persona que recibió los alimentos, para facilitar la labor de control y monitoreo que se disponga o dispongan las entidades competentes.
6. **RECOMENDAR** que, el compromiso 4 de la Ficha de solicitud de entrega de alimentos, consistente en informar a la OCI de la entidad solicitante sobre el proceso de recepción y distribución de los alimentos a las personas en situación de vulnerabilidad, se especifique el plazo en el que deben remitir dicha información; sin perjuicio de las medidas que lleven a cabo las Oficinas de Control Institucional en el marco de sus competencias.
7. **RECOMENDAR** que entre los compromisos que asumen las entidades solicitantes en la solicitud de entrega de alimentos, se incluya en el caso de las municipalidades, el compromiso de “Evaluar la convocatoria de las Juntas Vecinales Comunales si el contexto de la pandemia por COVID 19 lo permite”, en aras de promover la confianza ciudadana sobre la transparencia en la ejecución de esta medida.
8. **RECOMENDAR** que disponga de acciones aleatorias por parte de las Unidades Territoriales del PNAEQW para verificar que las entidades solicitantes cumplan con la distribución de los alimentos, a fin de evitar riesgos de corrupción asociados al aprovechamiento indebido de los bienes, conforme el compromiso 3 de la Ficha de solicitud de entrega de alimentos por parte de las entidades solicitantes.
9. **RECOMENDAR** que incluya en los compromisos asumidos por las entidades en la solicitud de entrega de alimentos, la observancia a la prohibición de publicidad estatal en época electoral durante la distribución de alimentos a la población vulnerable, conforme lo establecido en la Resolución N° 0306-2020-JNE y en mérito a los hallazgos de la supervisión defensorial.

10.RECOMENDAR que incluya en el procedimiento de entrega de alimentos el compromiso de las entidades solicitantes de informar ante el PNAEQW a través de las unidades territoriales correspondientes, sobre el cumplimiento de la distribución de alimentos a la población vulnerable, a fin de disponer información consolidada a nivel nacional sobre el apoyo alimentario que viene brindando el Estado en el contexto de la emergencia sanitaria por la pandemia por COVID-19.