

25
años



**Defensoría
del Pueblo**

En acción por tus derechos

Supervisión a municipalidades: asistencia a ollas comunes durante la pandemia

**ADJUNTÍA PARA LOS DERECHOS DE LA MUJER
PROGRAMA DE DESCENTRALIZACIÓN Y BUEN GOBIERNO**

Serie Informes Especiales n.º 010-2021-DP

25
años



Defensoría
del Pueblo
En acción por tus derechos

Defensoría del Pueblo

Jirón Ucayali N°394-398 Lima-Perú

Teléfono: (511) 311-0300

Correo electrónico: consulta@defensoria.gob.pe

Página web: www.defensoria.gob.pe

Facebook: Defensoría del Pueblo - Oficial

Twitter: @Defensoria_Peru

Línea gratuita: 0800-15-170

Serie Informes Especiales n.º 010-2021-DP. **Supervisión a municipalidades: asistencia a ollas comunes durante la pandemia**

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2021-09778

Elaborado: Jonathan Max Granados Gálvez

Comisionado del Programa de Descentralización y Buen Gobierno

Andrea Marcela Paliza Olivares

Comisionada de la Adjuntía para los Derechos de la Mujer

Diana Carolina Portal Farfán

Comisionada de la Adjuntía para los Derechos de la Mujer

Aprobado: Mónica Liliana Callirgos Morales

Jefa del Programa de Descentralización y Buen Gobierno

Eliana Revollar Añaños

Adjunta para los Derechos de la Mujer

Este informe contó con la asistencia de Gianella Palacios Falcón y la sistematización de la información estuvo a cargo de María del Rosario Gonzáles Fernández y Héctor David Mamani Ferrer, integrantes de la Adjuntía para los Derechos de la Mujer.

El cuidado de la edición estuvo a cargo de Juan Diego Delgado Chávez y la diagramación, a cargo de Eielson Samir Valberde Espiritu.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	2
1. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA.....	4
1.1. Objetivo	4
1.2. Metodología.....	4
2. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA COMO OBLIGACIÓN ESTATAL.....	5
3. LOS EFECTOS DE LA PANDEMIA EN EL EJERCICIO AL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y LA RESPUESTA ESTATAL.....	9
3.1. La situación de las personas en condición de pobreza y pobreza extrema	9
3.2. La importancia del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado para garantizar la seguridad alimentaria	11
3.3. Surgimiento de las ollas comunes como iniciativas comunitarias para afrontar los embates de la pandemia.....	14
3.4. La respuesta estatal ante la situación de inseguridad alimentaria por el COVID-19 en el país y el seguimiento realizado desde la Defensoría del Pueblo	16
4. RESULTADOS DE LA SUPERVISIÓN.....	22
4.1. Sobre el registro de ollas comunes.....	23
4.2. Sobre la situación de ollas.....	30
4.2.1. Entrega y gestión de alimentos.....	31
4.2.2. Gestión de agua.....	36
4.2.3. Gestión de infraestructura y/o equipamiento.....	38
4.3. Sobre aspectos sanitarios.....	40
4.4. Sobre la rendición de cuentas	42
5. CONCLUSIONES	44
6. RECOMENDACIONES.....	48
7. ANEXOS.....	51

INTRODUCCIÓN

La pandemia del COVID-19, ocasionada por la enfermedad del virus SARS-CoV-2, no solo ha afectado la salud de las personas, sino que, también, ha impactado negativamente en la economía de miles de familias. El aislamiento social obligatorio, la paralización de empresas y negocios, sumado al alto índice de informalidad laboral, tuvo como efecto el incremento del desempleo, la disminución de ingresos y, en general, el aumento de la pobreza en el país.

Esta situación produjo que diversos grupos de la sociedad vean limitado el ejercicio de sus derechos fundamentales; entre ellos, los sociales, como el derecho a una alimentación adecuada. En este marco, se reactivaron las ollas comunes como iniciativas comunitarias para combatir la escasez y falta de alimentos de la población, especialmente de aquellos que se encuentran en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad.

Asimismo, es importante advertir que estas iniciativas comunitarias se concentran, principalmente, en las nuevas zonas urbano-marginales con altos índices de pobreza extrema y en las que aún no han llegado las prestaciones sociales complementarias como los comedores populares o el Programa del Vaso de Leche.

Por ello, la Defensoría del Pueblo, como parte de su función constitucional de defensa de los derechos humanos y supervisión a las entidades de administración pública, así como de su rol de colaborador crítico del Estado, supervisó 103 municipalidades a nivel nacional con el objeto de hacer un diagnóstico sobre el funcionamiento y organización de las ollas comunes. En ese sentido, se evaluó la asistencia que las municipalidades distritales brindan a estas iniciativas comunitarias en el marco de estándares internacionales para garantizar la seguridad alimentaria, su reconocimiento interno y la implementación de la Ley n.º 31126, Ley que modifica la ley 27972, ley orgánica de municipalidades, y la ley 29792, ley de creación, organización y funciones del ministerio de desarrollo e inclusión social, para ampliar el apoyo o atención alimentaria temporal ante desastres naturales o emergencia sanitaria y optimizar la labor de los comedores populares.

Este informe contiene, en la primera parte, los objetivos y la metodología de la supervisión realizada. Posteriormente, se analiza el contenido del derecho a una alimentación adecuada y las obligaciones que el Estado debe cumplir para su realización, sobre todo en el contexto de pandemia, en atención a los tratados internacionales, la Ley n.º 31315, Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, y los estándares aprobados por el Tribunal Constitucional.

Asimismo, se identifica el impacto que la crisis económica y sanitaria han tenido en el ejercicio de este derecho con el fin de comprender el surgimiento de las ollas comunes como una estrategia para enfrentar el hambre. También, desde un enfoque de género, se advierte la importancia de la participación de las mujeres en la formación de estas iniciativas ligadas a las labores de cuidado y se desarrolla la respuesta estatal ante la situación de inseguridad alimentaria por el COVID-19 en el país, así como el seguimiento realizado desde la Defensoría del Pueblo.

El informe presenta los resultados de la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo respecto al registro municipal de las ollas comunes, la implementación de la Ley n.º 31126 y la gestión de estas iniciativas. En suma, del análisis realizado, resaltamos que solo 33 de las 103 municipalidades supervisadas brindaron algún tipo de asistencia alimentaria a las ollas comunes y solo 14 de ellas financiaron exclusivamente dicha asistencia con recursos públicos. Por otro lado, identificamos que solo 26 municipalidades tenían un registro de estas organizaciones.

Además, advertimos que las ollas comunes, más allá de la necesidad de alimentos, también requieren la provisión de agua segura y de mejoras de infraestructura y/o equipamiento. Otro aspecto importante que se identificó fue que las municipalidades supervisadas, en su mayoría, no contaban con canales de denuncia que coadyuven al control ciudadano. En ese sentido, se ha evidenciado que la respuesta estatal ha tenido serias limitaciones.

Finalmente, ante los hallazgos identificados en esta supervisión, la Defensoría del Pueblo ha formulado recomendaciones a los niveles de Gobierno involucrados con el objetivo de contribuir a la mejora y fortalecimiento de la intervención estatal a favor de las ollas comunes. Ello con la finalidad de garantizar el derecho a la seguridad alimentaria de las personas en situación de vulnerabilidad

1. OBJETIVO Y METODOLOGÍA

1.1. OBJETIVO

Contar con un diagnóstico, desde la labor que deben desempeñar las municipalidades, sobre el funcionamiento y organización de ollas comunes a nivel nacional durante la emergencia sanitaria, que permita identificar y evaluar las principales limitaciones para su funcionamiento adecuado considerando la Ley n.º 31126.

1.2. METODOLOGÍA

Para elaborar la presente supervisión se escogió una muestra de 108 distritos a nivel nacional, de acuerdo con los siguientes criterios:

- Densidad poblacional
- Índice de pobreza
- Jurisdicción de oficinas y módulos defensoriales

Tras esta selección, entre el 20 de abril y el 31 de mayo del presente año, se remitieron oficios a las municipalidades de los distritos comprendidos en la muestra de supervisión con fichas de recojo de información, las cuales estaban orientadas a evaluar cómo había sido la gestión de las municipalidades de estas localidades ante el surgimiento de ollas comunes de acuerdo con lo detallado en el objetivo. Los datos recabados de 103 municipios¹ permitieron hacer un análisis cualitativo y cuantitativo sobre la temática.

La lista de instancias seleccionadas se encuentra en el Anexo 1. La supervisión abarcó las labores desarrolladas por las municipalidades entre el 16 de marzo de 2020 y el 31 de marzo de 2021.

¹ No se obtuvo respuesta de las municipalidades de Ate y San Juan de Lurigancho en Lima Este; San Juan de Miraflores en Lima Sur; Ilo, Moquegua y el Agarrobal en Moquegua.

2. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA COMO OBLIGACIÓN ESTATAL

A nivel internacional, el derecho a la alimentación está incorporado en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Este último señala que se reconoce, en primer lugar, “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”²; y, en segundo lugar, “el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre”³.

Para especificar su contenido, y las obligaciones que genera a los Estados para lograr su garantía, en la Observación General n.º 12, el Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (CDSEC) ha señalado que “se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla”⁴. De esta definición se desprende que su contenido es el siguiente:

- “La disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada; y
- la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos”⁵.

A partir de estas dos proposiciones es posible determinar cuáles son los deberes específicos que asume el Estado para garantizarlo, no sin antes recordar que, al ser un derecho humano, subyacen tres obligaciones esenciales: respetar, proteger y realizar⁶. Así, sin ánimo de ser exhaustivo, destacan las siguientes⁷:

2 Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Consulta: 20 de mayo de 2021 <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

3 Ídem.

4 Comité de derechos económicos, sociales y culturales. Observación general 12, período de sesiones n.º 20, 1999, párr. 6.

5 Ibidem, párr. 8

6 Todos los derechos humanos exigen a los Estados que se cumplan estos tres tipos obligaciones, las cuales se concretizan de acuerdo al contenido de cada derecho. En líneas generales, la obligación de respetar se refiere a que el Estado debe abstenerse de interferir en el disfrute del derecho, la de proteger a impedir que otras personas interfieran en el disfrute del derecho, y la de realizar a adoptar medidas apropiadas con miras a lograr la plena efectividad del derecho. Oficina del Alto comisionado de derechos humanos. Conceptos clave sobre los DESC. Consulta: 21 de mayo 2021 <https://www.ohchr.org/SP/Issues/ESCR/Pages/WhataretheobligationsofStatesonESCR.aspx#:~:text=Adem%C3%A1s%2C%20con%20objeto%20de%20aclarar,medidas%20apropiadas%20con%20miras%20a>

7 Las obligaciones presentadas han sido extraídas de la Observación general n.º 12 y del primer informe presentado por el relator especial para el derecho de alimentación ante la Comisión de Derechos Humanos, Ziegler, Jean. Informe preparado por el Sr. Jean Ziegler, Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, de conformidad con la resolución 2000/10 de la Comisión de Derechos Humanos, período de sesiones n.º 57, 7 de febrero de 2001, pp. 13-14.

- Respecto a la obligación de respetar:
 - Garantizar, en todo momento y de manera permanente, acceso a alimentos.
 - Abstenerse de adoptar medidas que priven a las personas del acceso a alimentos.
- Respecto a la obligación de proteger:
 - Evitar que particulares, incluidos empresas, priven el acceso a las personas de una alimentación adecuada y suficiente.
 - Mejorar el desarrollo de fuerzas productivas y de distribución de tierras.
- Respecto a la obligación de realizar:
 - Brindar asistencia a quienes no pueden acceder por sí mismos a alimentos, especialmente ante desastres naturales o circunstancias de igual magnitud.

Esta última obligación es la más relevante para el desarrollo de la presente investigación. En ese sentido, es preciso señalar que la DUDH y el PIDESC son instrumentos internacionales reconocidos por el Estado peruano mediante Resolución Legislativa n.º 13282 y Decreto Ley n.º 22129, respectivamente. Esto quiere decir que forman parte de nuestro ordenamiento jurídico, razón por la cual los gobiernos están obligados a cumplir sus mandatos, entre los que se encuentra el derecho a la alimentación adecuada.

Es pertinente considerar, además, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aprobados en la Organización de Naciones Unidas (ONU). Así, este derecho se encuentra incluido en el ODS n.º 2, denominado Hambre Cero, en el que se establece como meta que, al 2030, “se debe poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones vulnerables, incluidos los lactantes, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año”⁸.

Por otro lado, tras conocer el contenido, las obligaciones que genera y su aplicabilidad al Estado peruano, corresponde evidenciar el desarrollo que se le ha dado internamente. Así, por un lado, se cuenta con la Ley n.º 31315, Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, publicada el 26 de julio del presente año, y, por otro, con la sentencia recaída en el Expediente n.º 01470-2016-PHC/TC del 2019, emitida por el Tribunal Constitucional.

En el primer caso, con base en los tratados ya mencionados, la ley reconoce que la alimentación es un derecho fundamental por lo que, en atención a ello, plantea que es necesario contar con un marco que regule políticas públicas en la materia. De este modo, resaltamos que los principios que deben regir en las estrategias para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional son la descentralización, equidad, no discriminación, participación ciudadana, transparencia, entre otros. Este último, como veremos, es relevante ya que permitirá, por ejemplo, tener un mejor control de los alimentos que entregan los programas y el destino de los mismos, teniendo en cuenta su finalidad.

⁸ Organización de Naciones Unidas. Objetivo de desarrollo sostenible n.º 2. Consulta 18 de julio de 2021 <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-2-zero-hunger.html#targets>

Asimismo, es preciso señalar que las estrategias existentes y las que se elaboren para garantizar la seguridad alimentaria deberán abarcar las siguientes dimensiones:

- a) Acceso. Adoptar medidas de fomento productivo, protección social, de infraestructura y otras, que permitan a la población acceder a alimentos nutritivos, mediante la generación de ingresos para su adquisición o medios para su producción.
- b) Utilización. Aprovechar el potencial nutricional de los alimentos revalorando los hábitos y la cultura alimenticia de cada región, promoviendo el consumo de alimentos de producción local, siempre que estos sean inocuos y nutritivos.
- c) Disponibilidad. Garantizar la provisión oportuna y adecuada en cantidad y calidad de alimentos inocuos y nutritivos a nivel local, regional y nacional. Esta dimensión comprende los factores de producción, transformación, conservación, almacenamiento, comercialización e importación, las condiciones de comercio exterior y donaciones.
- d) Estabilidad. Garantizar el continuo suministro, acceso y consumo de alimentos en el tiempo.
- e) Institucionalidad. Implementar políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional coordinadas y articuladas de manera multisectorial e intergubernamental⁹.

Respecto a la dimensión de institucionalidad, debemos apuntar que en el artículo 9 de la Ley n.º 31315 se establece el deber de reglamentar mecanismos de coordinación y articulación en situaciones de emergencia como la actual, razón por la cual urge que el ejecutivo cumpla con este proceso en el menor tiempo posible ya que la necesidad de proveer y garantizar el acceso a la alimentación es actual y urgente.

A pesar de la importancia de esta norma, debido a su reciente publicación, aún no existe ningún mecanismo o plan para implementarla y no hay ninguna instancia del Gobierno nacional encargada de hacerlo¹⁰. Tampoco, existen estrategias para modificar los planes de seguridad alimentaria ya existentes¹¹ o para cambiar las medidas adoptadas para enfrentar la falta de acceso a alimentación durante la pandemia¹². Por ello, un primer paso sería adaptar los programas alimentarios y las políticas a este nuevo marco y a lo señalado por el Tribunal Constitucional.

En ese sentido, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente n.º 01470-2016-PHC/TC, ha indicado que el primer umbral para la realización del contenido del derecho a la alimentación es el derecho a la alimentación de subsistencia:

“Este derecho viene a ser una obligación de cumplimiento incondicionado para el Estado, ya que representa el grado mínimo de provisión alimentaria que un ciudadano, que se encuentre en una

9 Art. 4 de la Ley n.º 31315.

10 La Disposición Complementaria Final de la Ley n.º 31315 señala que el Poder Ejecutivo la reglamentará en un plazo de 45 días a partir de su vigencia, sin embargo, no especifica qué instancia de este será el encargado de su implementación.

11 Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2015-2021, aprobado mediante el Decreto Supremo n.º 008-2015-MINAGRI, a cargo del Ministerio de Agricultura y Riego.

12 Medidas como la intervención temporal Hambre Cero a cargo del Midis, la Mesa de Seguridad Alimentaria y la iniciativa Manos a la Olla de la Municipalidad Metropolitana de Lima, y la Ley n.º 31126 que añade a las funciones de las municipalidades y del Midis el registro, organización, administración y ejecución de las ollas comunes.

situación de vulnerabilidad que le impida poder brindarla por sí mismo, debe tener garantizada para verse libre de padecer hambre y mantener sus funciones corporales”¹³.

De este modo, la obligación de realizar que tiene el Estado se traduce, de forma primordial y como primer escalón, en procurar alimentos a aquellas personas que tengan la imposibilidad de acceder a ellos, más aún si se encuentran en una situación de desastre, como una emergencia sanitaria, y presentan alguna condición de vulnerabilidad como comorbilidad por avanzada edad, abandono material o pobreza monetaria, discapacidad, entre otros. Es innegable que el contexto actual, además de generar una grave crisis en salud, ha generado al mismo tiempo una crisis económica que ha devenido en el aumento de la población en situación de pobreza, por lo que es imperativo que la primera respuesta sea la entrega oportuna de alimentos.

Asimismo, cabe precisar que “otorgar alimentos” no se refiere únicamente a alimentos sólidos, pues implica también la provisión de agua potable y la generación de condiciones para prepararlos de forma inocua. En relación al agua, Jean Ziegler, ex relator especial sobre el derecho a la alimentación de Naciones Unidas, ha señalado que el derecho a la alimentación es concomitante con el derecho al agua¹⁴. En esa línea, para garantizar que una alimentación sea adecuada es necesario que se cuente con agua potable, como parte del menú y como elemento para la preparación.

Con relación a las condiciones para prepararlos de forma inocua, un primer requerimiento será garantizar el acceso a servicios de saneamiento. Asimismo, verificar si existe la indumentaria e infraestructura necesaria para proveerla si faltara. Todo —reiteramos— es especialmente necesario ante situaciones extraordinarias que exponen a la población a situaciones de vulnerabilidad, como son los desastres o catástrofes en general.

Ahora bien, el Tribunal Constitucional señala que el segundo umbral para garantizar el derecho a la alimentación son políticas programáticas. Estas deberán estar orientadas a garantizar la sostenibilidad; es decir, la seguridad alimentaria o acceso permanente a medios de alimentación suficiente. Esta obligación, añade, si bien es progresiva y depende del presupuesto nacional, no supone la libre discrecional estatal¹⁵ y deberá cumplir los requerimientos de la Ley n.º 31315¹⁶.

Por último, se encuentra el umbral de satisfacción de fines individuales que implican “acciones estatales orientadas a satisfacer necesidades alimentarias de los ciudadanos basados en los especiales intereses o propósitos que estos tengan en su vida individual o colectiva”¹⁷. Este último nivel está referido a la focalización de las políticas dispuestas en el umbral anterior. En ese sentido, el Estado con base en evidencia podrá seleccionar un grupo específico de individuos para brindar una mayor ayuda.

13 Tribunal Constitucional del Perú. Expediente n.º 1470-2016-PHC/TC, párr. 40.

14 Ziegler, Jean. *Ibidem*, 15 p.

15 Tribunal Constitucional del Perú. *Ídem*.

16 Descentralización, equidad, no discriminación, participación ciudadana y transparencia.

17 *Ídem*.

3. LOS EFECTOS DE LA PANDEMIA EN EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y LA RESPUESTA ESTATAL

3.1. LA SITUACIÓN DE LAS PERSONAS EN CONDICIÓN DE POBREZA Y POBREZA EXTREMA

La pandemia, ocasionada por la enfermedad del coronavirus, ha generado una crisis sin precedentes que ha afectado, como hemos señalado, además de la salud de las personas, a la economía global. Las medidas de aislamiento social dictadas en gran parte de los Estados paralizaron durante varios meses las actividades económicas, lo que redujo sus capacidades para generar riqueza e impactaron en el crecimiento de los países.

Así, durante el 2020, el producto bruto interno nacional cayó en 11.1 %¹⁸. Esto se vio evidenciado, entre otros, en el aumento de desempleo, disminución promedio de ingreso de las/los ciudadanas y ciudadanos, y el aumento de la pobreza. Todo ello, en el marco de un mercado caracterizado por la informalidad de sus integrantes¹⁹, les impide acceder a empleos estables y rentas seguras.

El resultado del cierre económico, su paulatina reapertura y la focalización de acciones en el sector formal tuvieron como consecuencia que, a diciembre del 2020, la población ocupada a nivel nacional haya disminuido en 13 %; es decir, 2 millones 231 300 personas dejaron de realizar estas actividades²⁰. Asimismo, la tasa de desempleo fue de 7.4 %²¹ y el ingreso promedio mensual en el área urbana (por trabajo) disminuyó en 11.9 % comparado al año anterior²².

Esta mayor vulnerabilidad se ve evidenciada en el aumento de la población en condición de pobreza y pobreza extrema en el país. En ese sentido, en el último estudio publicado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), se señala que, en el 2020, el 30.1 % de la población peruana se encontraba en dicha situación; es decir, 9 millones 820 000 personas²³. Esta cifra se incrementó en 9.9 % en comparación con el 2019. Así, solo el año anterior, 3 millones 330 000 personas se convirtieron en pobres²⁴, principalmente en el área urbana, lo que demuestra que las acciones tomadas desde julio para reactivar el sector económico no fueron suficientes. Por regiones, la distribución de pobreza es la siguiente:

18 Instituto Nacional de Estadística e Informática. Informe Técnico. Producto Bruto Interno Trimestral. Diciembre 2020. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática, febrero 2021, p. 1.

19 El 72.7 % de la población económicamente activa del país se encuentra en el sector informal. Instituto Nacional de Estadística e Informática. *Perú: evolución de los indicadores de empleo e ingreso por departamento, 2007-2019*. Lima: INEI, p.28.

20 Instituto Nacional de Estadística e Informática. Informe Técnico n.º 1. *Comportamiento de los indicadores de mercado laboral a nivel nacional*. Diciembre 2020. Lima: Instituto Nacional de Estadística e informática, marzo 2021, p. 3.

21 Ibidem, p. 23

22 Ibidem, p. 25

23 Instituto Nacional de Estadística e Informática. *Informe Técnico: Evolución de la Pobreza Monetaria 2009-2020*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e informática, mayo 2021, p. 39.

24 Ibidem

Gráfico n.º 1 Departamentos con niveles de pobreza monetaria total semejantes, 2020

GRUPOS DE DEPARTAMENTOS CON NIVELES DE POBREZA MONETARIA TOTAL, SEMEJANTES ESTADÍSTICAMENTE, 2020



1/ Incluye los 43 distritos de la provincia de Lima.
2/ Incluye las Provincias: Barranca, Cajalambo, Canta, Cañete, Huaral, Huarochiri, Huaura, Oyón, Yauyos.
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares, 2020.

Fuente: INEI²⁵
Elaboración: INEI

Sumado a ello, es preciso apuntar que estamos atravesando un proceso inflacionario que tiene como principal efecto el incremento del costo de los alimentos. En ese sentido, de acuerdo al Banco Central de Reserva del Perú, a julio de 2021, el precio de estos aumentó, durante los últimos 12 meses, entre 8.8 % y 44 %²⁶. En la misma línea, el precio de los combustibles, que son necesarios para la preparación de comidas, aumentó, en promedio, 33.5 %²⁷.

25 Ibidem, p. 44

26 BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ. *Inflación sube globalmente por alza de precios del crudo, alimentos y tipo de cambio, pero se espera moderación*. Consulta 16 de agosto 2021 <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Transparencia/Notas-Informativas/2021/nota-informativa-2021-08-13.pdf>

27 Ídem.

Ahora bien, el alza de los precios de alimentos y combustibles, así como el incremento de la población en situación de pobreza y pobreza extrema, significan un retroceso en el cierre de brechas de desigualdad. Esta situación afecta el ejercicio de diversos derechos humanos. Si bien en el presente documento nos centramos en la dificultad que tendría la ciudadanía para conseguir alimentos y ejercer su derecho a la alimentación, se presenta importante apuntar que la falta de recursos condiciona el acceso a la salud tanto física como psicológica, limita el acceso a una vivienda digna y los empuja a vivir en condiciones de hacinamiento, afecta el acceso a la educación y, en general, impacta en las diversas dimensiones del bienestar humano²⁸.

Por ello, resulta relevante conocer no solo en qué norma nacional o internacional se sustentan los derechos humanos y las obligaciones para garantizarlas, sino saber qué se está haciendo, tanto a nivel estatal como comunitario, para contrarrestar todas aquellas situaciones que los impacten. En ese sentido, a continuación, veremos cuál ha sido la reacción de la comunidad ante la inseguridad alimentaria ocasionada por la falta de recursos económicos, considerando, especialmente, factores de género sobre el deber de alimentación en las familias.

3.2. LA IMPORTANCIA DEL TRABAJO DOMÉSTICO Y DE CUIDADOS NO REMUNERADO PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Uno de los objetivos de desarrollo sostenible establecido por la ONU señala que, para el año 2030, se debe poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones vulnerables, incluidos lactantes, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año.

Las estimaciones actuales indican que cerca de 690 millones de personas padecen hambre, es decir, el 8.9 % de la población mundial (un aumento de unos 10 millones de personas en un año y de unos 60 millones en cinco años). En el año 2019, cerca de 750 millones de personas o casi 1 de cada 10 personas en el mundo se vieron expuestas a niveles graves de inseguridad alimentaria. Una evaluación preliminar sugiere que la pandemia desarrollada por el COVID-19 puede añadir entre 83 y 132 millones de personas al número total de personas subalimentadas en el mundo en el año 2020 considerando el crecimiento económico²⁹.

A nivel nacional, de acuerdo con el PNUD, en el año 2018 existían cerca de 1 millón 907 329 hogares peruanos en situación de vulnerabilidad alimentaria. Esto significa que se debía otorgar efectiva prioridad y atención a la vulnerabilidad alimentaria que se ha convertido en un problema estructural que afecta a más del 20 % de los hogares peruanos desde hace más de una década³⁰.

28 Bohoslavsky Juan Pablo. COVID-19: Llamamiento urgente para una respuesta a la recesión económica desde los derechos humanos. Consulta 15 de junio de 2021 https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/20200414_IEdet_urgent_appeal_COVID19_sp.pdf

29 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Organización Mundial de la Salud (OMS), Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF. 2020. Versión resumida de “El Estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Transformación de los sistemas alimentarios para que promuevan dietas asequibles y saludables”. Roma: FAO, 2020, pág. 4.

30 PNUD. Vulnerabilidades, más allá de la pobreza. Series de investigación I PNUD Perú. Lima: PNUD, mayo de 2020, pág. 14 y 38. Consulta 14 de junio de 2021 <https://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/library/poverty/vulnerabilidades--mas-alla-de-la-pobreza.html>

En mayo del año 2020, el INEI realizó una encuesta a 1 297 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 seguro³¹.

En este contexto, se debe tener en cuenta que las labores domésticas y de cuidado no remuneradas son realizadas, mayoritariamente, por las mujeres a nivel mundial. Desde el enfoque de género, esta feminización del cuidado tiene una estrecha relación con la división sexual del trabajo.

En efecto, la organización de la sociedad está basada en estereotipos, espacios y roles de género que disponen que sean las mujeres quienes deban hacerse cargo de las actividades relacionadas con el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado en los hogares³², cumpliendo su rol reproductivo; mientras que los hombres son considerados como los proveedores económicos de los hogares y ubicándose en el espacio público.

Este mandato social de género se encuentra vigente aun cuando las mujeres, desde la década de 1950, han ingresado de forma masiva al espacio público relacionado con el mercado laboral. De esta forma, ellas asumen, de manera voluntaria o impuesta por la cultura, el orden de género y las relaciones de poder que son, en mayor medida, las labores relacionadas con el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, incluyendo la preparación y servicio de alimentos en los hogares.

A nivel regional, esta situación determina que la distribución desigual del uso del tiempo, la dedicación de las mujeres al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, ronda entre un quinto y un tercio de su tiempo diario o semanal; mientras que en el caso de los hombres se sitúa en torno al 10 %³³. A nivel nacional, en el año 2010, la Encuesta Nacional del Uso del Tiempo del año 2010 (pendiente de actualización) evidenció que el 52 % del tiempo total que las mujeres dedican a trabajar está destinado a la realización de actividades domésticas no remuneradas; mientras que los hombres le dedican a esta misma actividad el 24 % de su tiempo total³⁴.

Esta situación, que afecta a las mujeres a nivel mundial, se manifiesta no solo en la desigualdad en la cantidad de trabajo (remunerado y no remunerado) que ellas asumen, sino en el impacto en las condiciones que afectan su bienestar, salud integral, así como efectos en el acceso y ejercicio de derechos relacionados con su autonomía económica (trabajos informales, dependencia económica de la pareja y escasa participación en el mercado laboral)³⁵.

31 Instituto Nacional de Informática y Estadística (INEI). Principales efectos del COVID-19 en los hogares de Lima Metropolitana y Callao. Mayo de 2020. Consulta 15 de junio de 2021 [INEI. Encuesta sobre COVID - 19 Mayo 2020.pdf - Google Drive](#)

32 El trabajo no remunerado de los hogares se refiere a las actividades domésticas y de cuidado que realizan las y los miembros del hogar para el bienestar y reproducción de todos ellos y ellas. Concepto tomado de: Gómez Luna, María Eugenia. Clasificación de Actividades de Uso del Tiempo para América Latina y el Caribe (CAUTAL). Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (INEGI), institución que coordina el Grupo de Trabajo sobre Estadísticas de Género de la Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Naciones Unidas, 2016, pág.7

33 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Panorama Social de América Latina. 2016. Santiago: ONU, 2017, pág. 191.

34 Freyre Mayela y López, Edgardo. Brechas de género en la distribución del tiempo. Lima: MIMDES, 2011, pág. 13.

35 Malaver-Fonseca, Luisa Fernanda. La pandemia del COVID-19 y el rol de las mujeres en la economía del cuidado en América Latina: una revisión sistemática de literatura. Revista Estudios Gerenciales, vol. 37, n.º 158, 2021, 153-163.

Acorde con esta situación descrita, frente a la crisis social provocada por el COVID-19, fueron las mujeres quienes asumieron la mayor carga de labores de cuidado. En la cuarentena, el cierre de las escuelas y la demanda de cuidados de personas enfermas con discapacidad, entre otras, hicieron que esta labor se incrementara exponencialmente³⁶.

Además, ellas fueron quienes, en mayor medida, se organizaron para hacer frente a las necesidades urgentes de alimentación a través de la organización de ollas comunes y otras medidas similares a nivel nacional. De esta forma, según la información remitida por la Municipalidad Metropolitana de Lima³⁷, en junio de este año tenían registradas 1812 ollas comunes de las cuales el 86 % está siendo gestionado por mujeres.

Asimismo, se debe tener en cuenta que, según el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial³⁸, la pandemia por el COVID-19 y las medidas para contenerla ya están teniendo efectos negativos y diferenciados en función del género en todos los aspectos de la seguridad alimentaria y la nutrición a través de la reducción de la capacidad de producción y distribución de alimentos, de la disminución del poder adquisitivo y del acceso a alimentos nutritivos.

En este sentido, es importante tener en cuenta que “el acceso desigual a recursos y servicios, el poder de decisión limitado, el nivel de educación inferior y la restricción de la movilidad afectan la capacidad de las mujeres rurales de satisfacer las necesidades nutricionales de sus familias, acceder a servicios sanitarios y obtener ingresos durante la pandemia”³⁹.

Las crisis alimentarias agudizan las desigualdades de género en los hogares, las mujeres y niñas pueden ver afectadas la cantidad y calidad de los alimentos que consumen frente a sus pares varones; y el aumento de la inseguridad alimentaria, unido al recrudecimiento de las tensiones en el hogar por la crisis económica y social, puede colocar a las mujeres en una situación de mayor riesgo de sufrir violencia en una relación de pareja.

Además, es importante considerar el impacto diferenciado de la crisis económica y alimentaria en aquellos hogares jefaturados por mujeres. Así, según el Censo del año 2017, de los 8 millones 252 mil 284 hogares que existen en el país, el 34,7% corresponde a aquellos a cargo de una mujer. Este tipo de hogares aumentaron en 49,1% en el período 2007-2017⁴⁰.

36 Defensoría del Pueblo. Sobrecarga de labores en las mujeres durante la cuarentena por la emergencia sanitaria. Documento de trabajo n.° 002-2020-DP/ADM. Lima: Defensoría del Pueblo, 2020, pág. 24. ONU Mujeres. Policy brief: The impact of COVID-19 on women. Nueva York: Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, 2020, pág. 13. Consulta 2 de agosto de 2020 <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/policy-brief-the-impact-of-covid-19-on-women-en.pdf>

37 Información recibida el 18 de junio de 2021.

38 Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. Los efectos del COVID-19 en la seguridad alimentaria y la nutrición: Elaboración de respuestas eficaces en materia de políticas para abordar la pandemia del hambre y la malnutrición. Roma, Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria, 2020. Consulta 2 de agosto de 2021 <http://www.fao.org/3/cb1000es/cb1000es.pdf>

39 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Efectos del COVID-19 en hombres y en mujeres y respuestas políticas equitativas en el ámbito de la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición. 15 de mayo de 2020. Consulta 15 de junio de 2021. <http://www.fao.org/publications/card/en/c/CA9198ES>

40 Instituto Nacional de Estadística e Informática. Perú: Perfil Sociodemográfico. Informe Nacional. Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas. Lima: INEI, 2018, p.368.

Por lo antes señalado, uno de los desafíos actuales es colocar en el centro de toda política pública destinada a la reactivación económica, así como a promover la igualdad de género, el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que incluye el derecho fundamental a la alimentación. Además, se debe acompañar estas políticas con medidas para promover la corresponsabilidad de estas tareas al interior de los hogares, en las redes comunitarias, la promoción de servicios públicos relacionados con estas demandas.

3.3. SURGIMIENTO DE LAS OLLAS COMUNES COMO INICIATIVAS COMUNITARIAS PARA AFRONTAR LOS EMBATES DE LA PANDEMIA

Como se ha señalado, el contexto de la pandemia generada por el COVID-19 generó una grave crisis social y económica a nivel mundial. Esta se agudizó en nuestro país e impactó en miles de hogares por lo que, frente a la necesidad de alimentación, surgieron las iniciativas de la ciudadanía afectada de organizarse en ollas comunes.

Ya en el año 1978 surgieron los primeros comedores populares en Lima —creación de las mujeres de barrios de esta ciudad⁴¹— como una forma de enfrentar la crisis económica y el repliegue del Estado en su función social, siendo una alternativa para la reducción del costo de la alimentación familiar. Estas organizaciones de mujeres podían acceder a donaciones (alimentos o subsidios monetarios) y se beneficiaban de la economía de escala, que implica la compra masiva de alimentos de productos y la preparación en gran cantidad⁴².

Actualmente, estas organizaciones cuentan con un marco legal que ampara su organización, lo que les permite acceder a recursos. Estas normas son: la Ley n.º 25307, Ley que declara de prioritario interés nacional la labor que realizan los clubes de madres, comités de vaso de vaso de leche, comedores populares autogestionarios, cocinas familiares, centros materno-infantiles y demás organizaciones sociales de base, en lo referido al servicio de apoyo alimentario y su reglamento; Ley n.º 27731, Ley que regula la participación de los clubes de madres y de los comedores populares autogestionarios en los Programas Nacionales de Apoyo Alimentario (Pronaa)⁴³, así como la Ley n.º 30790, Ley que promueve a los comedores populares como unidades de emprendimiento para la producción⁴⁴ y su reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N°007-2019-MIDIS.

Por otro lado, las ollas comunes⁴⁵ se han vuelto un importante recurso temporal y solidario organizado por las mujeres de los sectores más pobres en situaciones de crisis y emergencia⁴⁶. De

41 Mujica, Elena. Meals, solidarity and empowerment: Communal Kitchens in Lima, Perú. Women and International Development. Michigan University, 1994, p.4. Blondet, Cecilia. Una cruzada contra el hambre. Consulta 30 de julio de 2021 <https://iep.org.pe/noticias/columna-una-cruzada-contra-el-hambre-por-cecilia-blondet/>

42 Blondet, Cecilia y Montero, Carmen. Hoy: Menú Popular. Comedores en Lima. Serie Infancia y Sociedad 3. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y UNICEF, 1995, pág. 19.

43 Publicada en el diario oficial *El Peruano*, el 25 de mayo de 2002.

44 Publicada en el diario oficial *El Peruano*, el 11 de junio de 2018.

45 Surgen como antecedente de los comedores populares, cuando las esposas de obreros, campesinos y maestros las organizaban en los paros y huelgas sindicales. Consulta 30 de julio de 2021 <https://iep.org.pe/noticias/columna-una-cruzada-contra-el-hambre-por-cecilia-blondet/>

46 Barnechea, Melissa La reactivación de las ollas comunes: la iniciativa para sobrevivir a la crisis económica por la pandemia. IEP Noticias. Consulta 30 de julio de 2021 <https://iep.org.pe/noticias/analisis-la-reactivacion-de-las-ollas-comunes-la-iniciativa-para-sobrevivir-a-la-crisis-economica-por-la-pandemia/>

esta manera, en aquellos lugares donde no existían organizaciones como comedores populares o vasos de leche o donde estas no funcionaban a consecuencia de la cuarentena, las ollas comunes se convirtieron en la única alternativa de miles de familias para afrontar la inseguridad alimentaria. Esta urgente necesidad de atención fue evidenciada por la MML que, entre julio y setiembre del año 2020, registró un aumento de ollas comunes de 377 a 901⁴⁷.

En este contexto, la solidaridad en los barrios y comunidades, organizaciones sociales y empresa privada, promovida a través de redes sociales y medios de comunicación, ayudaron a sumar esfuerzos en esta respuesta. Sin embargo, estas acciones desarticuladas, con limitaciones en la sostenibilidad, evidenciaron la necesidad de una respuesta integral por parte del Estado.

En junio de 2020, se conformó la Red de Ollas Comunes de Lima Metropolitana a iniciativa de un grupo de estas organizaciones apoyadas por algunas ONG con las que venían trabajando antes de la pandemia que permitió visibilizar la urgente necesidad de la respuesta estatal⁴⁸.

Asimismo, la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), a través de la estrategia integral Lima te Cuida, fortaleció la iniciativa Manos a la Olla⁴⁹, que ha estado orientada a trabajar en 4 fases: registro en un mapa georreferenciado, abastecimiento a través de la canalización de donativos, fortalecimiento mediante un programa formativo y evaluación final⁵⁰.

Además, a inicios del año 2020, la MML creó la Mesa de Trabajo de Seguridad Alimentaria⁵¹ como un espacio de coordinación en el que participan representantes de sociedad civil, iglesia, instituciones estatales y cooperación internacional. La MML, en junio de 2020, aprobó el acuerdo de elaborar una base de datos y registro de ollas comunes que dio marco al registro que realizaba la mesa.

En febrero de este año, se identificó a 974 ollas comunes georreferenciadas pertenecientes a 31 distritos de Lima Metropolitana. Además, se recolectó 320 toneladas de alimentos provenientes del apoyo de ONG y empresas públicas y privadas. Esto permitió proveer donaciones a un total de 355 ollas comunes de 21 distritos, ofreciendo más de 306 727 raciones de comida⁵².

En un trabajo de investigación, realizado a fines del año 2020, en el que se encuestó a mujeres en Lima Metropolitana, se identificó que el 78.33 % de ellas señaló que las ollas comunes a las

47 Municipalidad de Lima Metropolitana. Gerencia de Participación Vecinal. Manos a la olla. Guía de Réplica. Febrero de 2021, pág. 3.

48 Santandreu, Alain. #OllasContraElHambre: Entre la victimización y la resistencia. Aprendiendo de la práctica política de la Red de Ollas Comunes y la Mesa de Trabajo de Seguridad Alimentaria de Lima Metropolitana. Fundación Friedrich Ebert, enero de 2021, p. 26 y 27. Consulta 16 de agosto de 2021 <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/peru/17426.pdf>

49 Manos a la Olla surgió como una iniciativa de voluntariado municipal que tenía como propósito el rescate de alimentos próximos a ser desperdiciados y transformados en alimentos nutritivos para las poblaciones vulnerables. En el contexto de pandemia, esta iniciativa se vio transformada en una respuesta frente al hambre y a la inseguridad alimentaria persistente en la crisis que se afronta.

50 Municipalidad de Lima Metropolitana. Gerencia de Participación Vecinal. Manos a la Olla. Guía de Réplica. Febrero de 2021, pág. 7.

51 Esta instancia fue creada por la Comisión de Medio Ambiente, Salud y Bienestar Social de la MML, mediante el Acta n.º 001-2020-MML/CMASBS. Santandreu, Alain. Óp. Cit. p. 30.

52 Municipalidad de Lima Metropolitana. Óp. Cit. p. 4.

que pertenecen se sostienen económicamente mediante el autofinanciamiento, el 21.4 % recibe financiamiento de la municipalidad y el 14.3 % de las ONG⁵³.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo, en el último semestre del 2020, realizó una supervisión a 125 municipalidades a nivel nacional y 258 comedores populares de estas jurisdicciones, advirtiendo que el 51 % de estas comunas registraron un aumento de usuarias/os y el 76 % no contaba con los insumos necesarios para afrontarlo⁵⁴.

Con relación a ello, hasta junio de 2021, la MML tenía registradas 1812 ollas comunes⁵⁵: existe un crecimiento continuo de las ollas comunes. La principal fuente de financiamiento de estas iniciativas ha sido la proveniente de donaciones de sectores privados⁵⁶, lo que no garantizaba el alcance y subsistencia de esta medida.

Estos datos evidenciaron que la demanda de alimentos es muy alta y aún los recursos son escasos, por lo que era necesaria la participación del Gobierno central en esta respuesta.

3.4. LA RESPUESTA ESTATAL ANTE LA SITUACIÓN DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA POR EL COVID-19 EN EL PAÍS Y EL SEGUIMIENTO REALIZADO DESDE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Una primera respuesta estatal ante la inseguridad alimentaria en nuestro país, ocasionada por el arribo del COVID-19 y las medidas adoptadas para mitigar su propagación, fue la entrega de canastas básicas familiares (CBF) con alimentos de primera necesidad a las familias afectadas por la pandemia. Dicha iniciativa, aprobada por el Decreto de Urgencia n.º 033-2020 de fecha 27 de marzo de 2020, involucró a los gobiernos locales como ejecutores de la asistencia.

No obstante, en el Informe Especial n.º 019-2020-DP, *Transparencia y prácticas de integridad en el proceso de adquisición y distribución de productos de la canasta básica familiar*, se advirtió la falta de transparencia en la identificación de las/los beneficiarias/os, así como irregularidades en la adquisición de los productos alimenticios y la entrega de los mismos⁵⁷ que ocasionaron que se pierda el enfoque de asistencia a familias en situación de vulnerabilidad frente a la pandemia.

53 Cuadra, María; Soto, Delia; Meza, Ariadna; Miranda Ariana; y De Las Casas, Felipe. Nosotras también estamos en primera línea: Las mujeres de las Ollas Comunes de Lima Metropolitana durante la crisis de la COVID-19. Revista Latinoamericana *Liderazgo, Innovación y Sociedad*. Año 2 n.º 1, 2021, pág. 66-81. En este trabajo se aplicaron 60 encuestas válidas a mujeres pertenecientes a ollas comunes en Lima Metropolitana.

54 Comunicado n.º 07/DP/2021 Consulta 31 de julio de 2021 <https://www.gob.pe/institucion/defensoria-del-pueblo/noticias/341014-abastecimiento-de-comedores-populares-y-ollas-comunes-debe-ser-una-prioridad-del-actual-gobierno-y-del-proximo/>

55 Información remitida por la Municipalidad Metropolitana de Lima, recibida el 18 de junio de 2021.

56 Santandreu, Alain. Óp. Cit. p. 27.

57 Respecto a las obligaciones de transparencia dispuestas en los lineamientos de la PCM y de la Contraloría General de la República, advertimos que el 33 % no publicó la lista de los productos de la canasta; el 37 % no publicó el precio unitario de cada producto; en el 18 % de municipalidades la canasta superó el costo máximo establecido por la PCM (100 soles); el 17 % no publicó los órdenes de compra y de servicios; y el 72 % no publicó las fechas y zonas prioritizadas para la entrega de las canastas. Defensoría del Pueblo, Informe Especial n.º 019-2020-DP, *Transparencia y prácticas de integridad en el proceso de adquisición y distribución de productos de la canasta básica familiar*. Primera edición: Lima, Perú, junio del 2020. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/08/Transparencia-adquisicio%CC%81n-y-entrega-de-canastas.pdf>

En ese orden de ideas, la Contraloría General de la República identificó a 12 371 funcionarias/os y servidoras/es públicas/os que habrían recibido canastas básicas familiares⁵⁸; hecho que puso en evidencia la distorsión de la iniciativa en su ejecución por parte de las municipalidades.

Posteriormente, el 29 de abril de 2020, el Poder Ejecutivo adoptó como intervención estatal de asistencia alimentaria para personas en situación de vulnerabilidad⁵⁹ que el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, de manera excepcional, realice acciones orientadas a su atención alimentaria a requerimiento de las municipalidades distritales, ministerios y el Instituto Nacional de Defensa Civil-INDECI con la participación de las Fuerzas Armadas⁶⁰.

Esta intervención extraordinaria, autorizada por el Decreto Legislativo n.º 1472, determinaba que las entidades solicitantes tenían la responsabilidad de identificar a los grupos poblacionales beneficiarios, las zonas para la entrega de alimentos y la entrega final, salvo en aquellas zonas alejadas y/o de difícil acceso en cuyo caso Qali Warma supliría tal labor.

Ello evidenció que, en el caso de los gobiernos locales, no contaban con registros actualizados de la población en situación de vulnerabilidad de su jurisdicción; además, conforme a lo que precisamos en un informe previo⁶¹, el procedimiento para la implementación de esta norma en el año 2020⁶² y 2021⁶³ no consideró disposición alguna sobre el uso de fuentes de consulta o bases de datos que puedan servir de referencia para la elaboración del padrón de beneficiarias/os de parte de las municipalidades.

Por otro lado, después de casi 5 meses de la emisión del Decreto Legislativo n.º 1472, se acotó que dicha asistencia incluiría la atención de ollas comunes a pesar de que, desde el inicio de la pandemia, se advirtió su resurgimiento como una de las principales iniciativas comunitarias de los hogares más pobres del país para afrontar la crisis alimentaria.

Esta precisión fue realizada por la Presidencia de Consejo de Ministros, el 16 de setiembre de 2020, en una reunión con alcaldes y gobernadores regionales⁶⁴. Al respecto, el premier Martos precisó lo siguiente: “Hemos trabajado un programa con Qali Warma para que podamos atender a las ollas comunes y se ha destinado un presupuesto de 22 millones de soles desde octubre hasta diciembre”⁶⁵.

58 Contraloría General de la República. Consulta 30 de julio de 2021: https://monitorcovid19.contraloria.gob.pe/ces_funcionarios-servidores/index.html.

59 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.

60 Decreto Legislativo n.º 1472, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 30 de abril de 2020.

61 Informe especial n.º 002-2021-DP, “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”.

62 El Decreto Legislativo n.º 1472 y la Resolución de Dirección Ejecutiva n.º D00157-2020- MIDIS/PNAEQW-DE.

63 Resolución de Dirección Ejecutiva n.º D000039-2021- MIDIS/PNAEQW-DE.

64 Radio Programas del Perú, “El Gobierno financiará a ollas comunes con S/22 millones”. Consulta 27 de mayo de 2021: <https://rpp.pe/economia/economia/el-gobierno-financiara-ollas-comunes-con-s-22-millones-en-los-ultimos-meses-del-ano-midis-estado-de-emergencia-noticia-1292955>

65 Presidencia del Consejo de Ministros (2020) Presidente del Consejo de Ministros: “Es momento de buscar la unidad nacional porque el país lo necesita”, Presidencia del Consejo de Ministros. Consulta 30 de julio de 2021: <https://www.gob.pe/qu/institucion/pcm/noticias/302891-presidente-del-consejo-de-ministros-es-momento-de-buscar-la-unidad-nacional-porque-el-pais-lo-necesita>

Sin embargo, de la información recabada por la Mesa de Trabajo Seguridad Alimentaria de la Municipalidad Metropolitana de Lima⁶⁶, advertimos que los productos alimenticios entregados por el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma a las ollas comunes, eran insuficientes e inclusive no llegaban a todas las ollas comunes, debido a la falta de empadronamiento a cargo de los gobiernos locales.

Por ello, mediante el Oficio n.º 445-2020/DP del 2 de diciembre de 2020, recomendamos a la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM) determinar la instancia del gobierno nacional que, de manera coordinada y articulada con los gobiernos locales y regionales, supervise el funcionamiento de las ollas comunes. Estas labores debían ser, principalmente, en lo referido a su registro, al abastecimiento de productos alimenticios, la entrega de kits de limpieza y protección, así como la mejora de las condiciones en las cuales vienen operando (acceso a agua, combustible, mobiliario e infraestructura).

Asimismo, se recomendó incorporar a las ollas comunes dentro de los alcances del anunciado programa Hambre Cero⁶⁷; no obstante, se nos precisó su carácter de intervención temporal que se encuentra organizada en tres componentes: (1) desarrollo productivo, (2) apoyo alimentario y (3) articulación territorial, y que el Programa de Complementación Alimentaria, en la modalidad de comedores, contribuirá en la implementación de los componentes de apoyo alimentario y articulación territorial de la intervención Hambre Cero. De esta manera, se considera el fortalecimiento de las capacidades de las integrantes de las 3202 organizaciones sociales de base que se ubican en los 188 distritos priorizados⁶⁸.

Poco tiempo después, el pleno del Congreso de la República aprobó el proyecto de ley que facilita el funcionamiento de iniciativas ciudadanas de apoyo o atención alimentaria temporal y optimiza la labor de los comedores en el contexto de pandemia por el COVID-19. Dicha propuesta, además, propuso declarar de interés nacional y preferente atención la asignación de recursos públicos para optimizar la labor y atención alimentaria que brindan los comedores populares y otras iniciativas ciudadanas como las ollas comunes.

Sin embargo, a pesar de la importancia de la iniciativa legislativa, que fue aprobada el 10 de diciembre de 2020 con el voto favorable de 118 parlamentarios, el Ejecutivo no la promulgó. Ante ello y teniendo en cuenta el anuncio de nuevas medidas restrictivas para mitigar el impacto sanitario de la segunda ola por COVID-19 en el país, la Defensoría del Pueblo recomendó a la Presidencia de Consejo de Ministros, a través del Oficio n.º 0021-2021/DP del 1 de febrero de 2021, entre otros aspectos, determinar al Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social (Midis) como responsable del monitoreo y gestión de las ollas comunes, en coordinación con los gobiernos locales. Ello implicaba asegurar la provisión de alimentos, kits de seguridad, infraestructura adecuada y acceso a agua potable.

66 Espacio multisectorial y multiactor en el que participan activamente la Municipalidad Metropolitana de Lima y los representantes de las Ollas comunes asentadas en los diversos distritos de Lima y el Callao, ONG's y eventualmente algunas entidades públicas, como Sedapal y Minsa.

67 Programa anunciado por el presidente de la República Francisco Rafael Sagasti Hochhausler, en su discurso de asunción de mando de 17 de noviembre de 2020.

68 Informe n.º D000010-2021-PCM-SC-AVD de 16 de julio de 2021, remitido como anexo del Oficio n.º D002077-2021-PCM-SG, de 20 de julio de 2021, enviado por la Secretaría General de la Presidencia de Consejo de Ministros.

El 18 de febrero de 2021, es decir, a más de 60 días de su aprobación, se promulgó —por insistencia del Poder Legislativo— la Ley n.º 31126, que modifica la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis), con el objeto de brindarle facultades a las municipalidades para la atención de las ollas comunes.

En suma, la citada ley estableció que es obligación de las municipalidades distritales o, en su defecto, de las provinciales el registrar, organizar, administrar y ejecutar iniciativas ciudadanas de apoyo o atención alimentaria. Mientras que, en el caso del Midis, incorpora como una función el brindar asistencia técnica a los gobiernos locales para el registro, organización, administración y ejecución de estas iniciativas ciudadanas.

En esa coyuntura, la Defensoría del Pueblo mediante el Oficio n.º 0060-2021/DP del 1 de marzo de 2021, recomendó al Midis emitir lineamientos claros y precisos que coadyuven a que el proceso de registro, organización, administración y ejecución de las iniciativas ciudadanas de asistencia alimentaria, en especial, de las ollas comunes, a cargo de los gobiernos locales, se realice con prontitud, bajo parámetros de calidad y promoviendo la transparencia y la vigilancia ciudadana.

Asimismo, se requirió implementar una plataforma tecnológica, a cargo del Midis, en la cual las municipalidades distritales y provinciales registren la información sobre las iniciativas ciudadanas de asistencia alimentaria de sus jurisdicciones, en especial, de las ollas comunes.

En respuesta de ello, el Midis procedió a realizar modificaciones en su Reglamento de Operación y Funciones (ROF) para incluir las nuevas funciones designadas en la Ley n.º 31126⁶⁹. Asimismo, a través de la Resolución Ministerial n.º 086-2021-MIDIS del 15 de mayo de 2021, aprobó la Directiva n.º 005-2021-MIDIS con disposiciones para la asistencia técnica a los gobiernos locales en la atención a las iniciativas ciudadanas de apoyo alimentario temporal.

Del mismo modo, aprobó la guía para el registro de iniciativas ciudadanas de apoyo o atención alimentaria temporal en caso de desastres naturales o emergencia sanitaria (Guía n.º 01-2021-MIDIS) y la guía para el funcionamiento de los comités de transparencia y acompañamiento a los gobiernos locales en la atención de iniciativas de apoyo alimentario temporal en contextos de desastres naturales o emergencia sanitaria (Guía n.º 02-2021-MIDIS).

Según un último informe del Midis⁷⁰ remitido a la Defensoría del Pueblo, el primer instrumento ha permitido que se registren 2025 iniciativas ciudadanas de apoyo alimentario temporal, a través del aplicativo “Canastas Perú”. No obstante, es oportuno advertir que esa aplicación se orientó a facilitar el registro de beneficiarios/as de canastas entregadas por municipalidades distritales, más no exclusivamente al registro de ollas comunes.

La asistencia a estas no se limita a la entrega individual de canastas básicas familiares, sino a la provisión de una cantidad mayor de productos alimenticios, que permitan la preparación de raciones para un conjunto de familias. Asimismo, el pasado 15 de agosto, la Mesa de Trabajo Seguridad Alimentaria presentó una comparativa entre la base de datos de la Municipalidad

69 Resolución Ministerial n.º 073-2021-MIDIS, de 04 de mayo de 2021.

70 Informe n.º D000414-2021-MIDIS-DGDAPS, de 13 de julio de 2021, emitido por la Dirección General de Diseño y Articulación de las Prestaciones Sociales del Midis.

Metropolitana de Lima⁷¹ y la de Canastas Perú. En dicho análisis se evidenció que, en Lima y Callao, de las 1910 ollas comunes que registra el aplicativo Canastas Perú y de las 2 331 que registra la MML, sólo 726 coinciden.

Es decir, existen más de 1 600 ollas comunes que la Municipalidad de Lima ha identificado y que Canastas Perú no ha advertido, mientras que este último ha registrado más de 1100 ollas comunes en Lima y Callao que la Municipalidad de Lima desconoce.

Esta situación pone en clara evidencia las falencias de este registro, más aún cuando el detalle de los datos recabados no viene siendo difundidos en una plataforma de libre acceso que contribuya a la vigilancia y control ciudadano.

De otro lado, la guía para el funcionamiento de los Comités de Transparencia y Acompañamiento a los gobiernos locales ha contribuido a la conformación a nivel nacional de solo 6 de estas instancias, las que se encuentran localizadas en El Porvenir (La Libertad), Chilca (Junín), Sapallanga (Junín), Ventanilla (Callao), Puente Piedra (Lima Metropolitana) y Cercado de Lima (Lima Metropolitana).

Por ello, si bien el marco jurídico referido representa un avance para tratar de atender las necesidades que las ollas comunes afrontan a diario, en el presente estudio evidenciamos que persisten dificultades para garantizar el funcionamiento adecuado y sostenido de las ollas comunes. En ese sentido, es necesario advertir de la importancia de implementar una respuesta estatal articulada, coordinada, transparente y ordenada que permita brindar una atención integral a esta iniciativa comunitaria que asista a las familias más pobres del país.

Como bien lo planteábamos en el 2020, resulta imperante que el Midis, como ente encargado de las políticas de desarrollo e inclusión social en el país⁷², asuma la rectoría de la asistencia a las ollas comunes, más aún considerando que los embates de la pandemia no cesarán en un corto plazo e inclusive se ha alertado de una inminente tercera ola por COVID-19 en el país.

En esta especial coyuntura, las ollas comunes no pueden ser atendidas como una intervención temporal, al igual que una atención frente a un desastre natural. Si bien estas iniciativas han resurgido en el actual contexto de emergencia sanitaria, se ha identificado que gran parte de ellas se encuentran en zonas urbano marginales que han emergido en los últimos años ante el crecimiento desordenado de las grandes ciudades, lugares donde las prestaciones sociales alimentarias “convencionales”, como comedores populares o el vaso de leche, aún no tienen alcance.

En ese orden de ideas, es necesario que, desde el Gobierno nacional, a través del Midis, se implemente una real respuesta que atienda a las diversas carencias que afrontan las ollas comunes en su búsqueda de mitigar el hambre de miles de familias pobres y extremo pobres a las cuales asiste.

71 En julio de 2020, desde la Mesa de Seguridad Alimentaria, Techo Perú y CENCA – Instituto de Desarrollo Urbano iniciaron un registro de ollas comunes de Lima y Callao. En noviembre de 2020, dicho registro fue adoptado exclusivamente por la Municipalidad Metropolitana de Lima.

72 Artículo 8 de la Ley n. ° 29792, Ley de Creación, Organización y Funciones del Midis.

Para ello, el Midis no puede limitarse a solo brindar asistencia técnica a los gobiernos locales o proveer, de manera excepcional, productos alimenticios a la población en situación de vulnerabilidad a través del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma. Estimamos que este ministerio adopte un rol más protagónico y articulador con los distintos niveles de gobierno e inclusive que promueva el apoyo de la iniciativa privada en la asistencia que se brinde a las ollas comunes.

En relación con ello, la ministra Silvana Vargas del Midis, ante la Comisión Especial Multipartidaria de Monitoreo, Fiscalización y Control del Programa Hambre Cero del Congreso de la República, precisó que Hambre Cero:

[...] no es una política pública, un programa o una estrategia, sino es una plataforma de acciones territorialmente articuladas del Estado peruano, en respuesta a los retos de la inseguridad alimentaria. El énfasis ha sido puesto en la población que experimenta mayores privaciones en el contexto de la pandemia, a partir de la reasignación estratégica de recursos orientados a resultados, siempre con cargo a los recursos disponibles, y a partir de las acciones que ya disponemos para hacer un ejercicio más eficiente⁷³.

Frente a esta situación, consideramos que se debe reforzar el planteamiento estatal de Hambre Cero dejando su carácter de intervención temporal y tornándola en el espacio desde donde el Midis lidere una respuesta integral y sostenida en favor de las ollas comunes, iniciativa comunitaria que ha surgido para afrontar el hambre en la población más afectada por la pandemia.

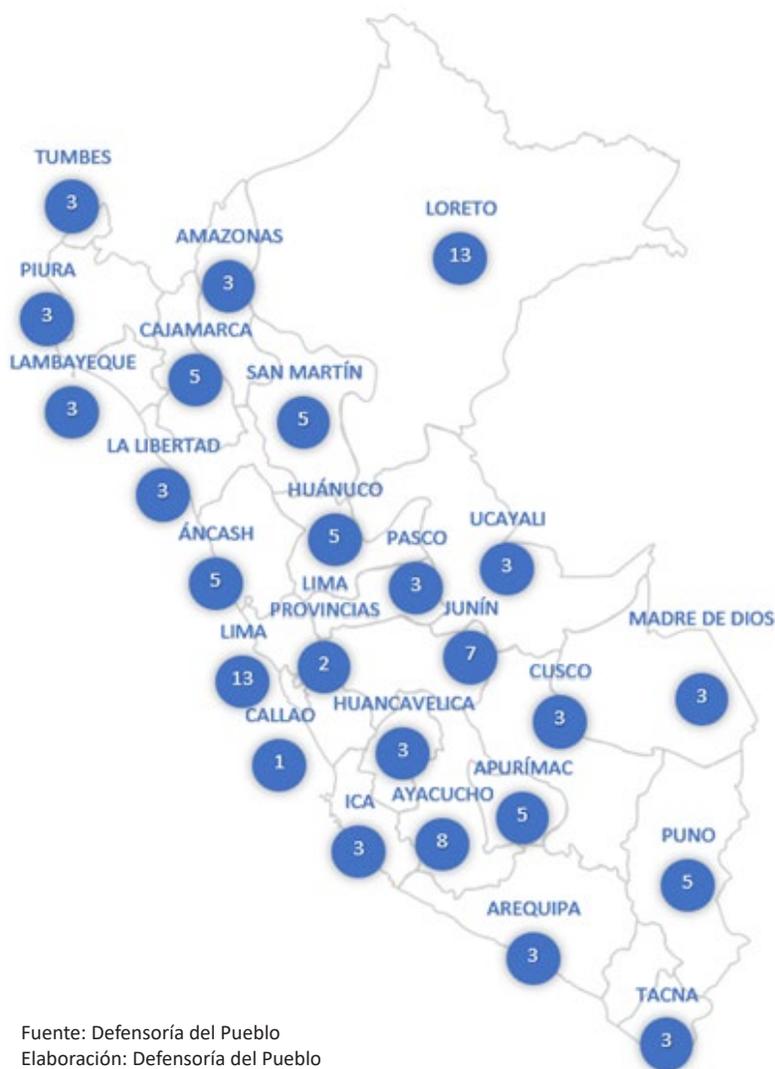
Esta respuesta estaría acorde a la reciente aprobada Ley n.º 31315, Ley de seguridad alimentaria, la cual reconoce explícitamente el derecho fundamental a la alimentación y plantea como una dimensión de la seguridad alimentaria y nutricional, el implementar políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional coordinadas y articuladas de manera multisectorial e intergubernamental.

73 Centro de Noticias del Congreso. Titular del Midis expuso plan de trabajo Hambre Cero. Consulta 15 de agosto de 2021 <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/titular-del-midis-expuso-plan-de-trabajo-hambre-cero/>

4. RESULTADOS DE LA SUPERVISIÓN

Como se ha señalado en el punto 2 del presente informe, durante los meses de abril y mayo, se solicitó información a 108 municipalidades a nivel nacional, con ayuda de nuestras oficinas defensoriales y módulos de atención defensorial ubicados en distintas regiones, lográndose obtener respuesta de 103 municipios⁷⁴.

Gráfico n. °2
Regiones abarcadas en la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo



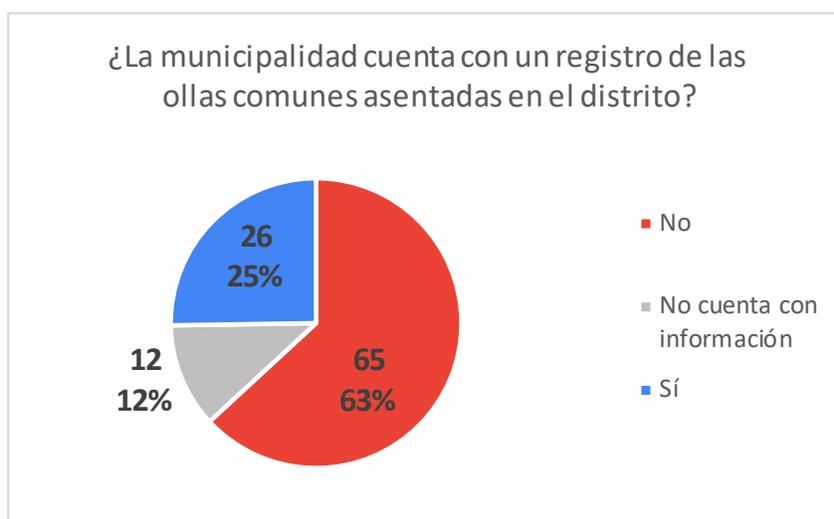
74 No se obtuvo respuesta de las municipalidades de Ate y San Juan de Lurigancho en Lima Este; San Juan de Miraflores en Lima Sur; Ilo, Moquegua y el Agarrobal en Moquegua.

Como se observa en el gráfico n.º 2, la única región que no cuenta con representación municipal es Moquegua⁷⁵. Asimismo, cabe señalar que, si bien la muestra de supervisión no es representativa de las regiones, la información obtenida nos permite hacer un diagnóstico de cómo las municipalidades han actuado frente al surgimiento de ollas comunes en sus jurisdicciones. En esa línea, a continuación, presentamos los resultados más relevantes.

4.1. SOBRE EL REGISTRO DE OLLAS COMUNES

De acuerdo a la Ley n.º 31126, una de las tareas iniciales de las municipalidades es registrar a las ollas comunes. Siendo así, al consultar sobre esta labor, de los 103 municipios que nos respondieron, solo en 26 manifestaron haber registrado ollas comunes⁷⁶, lo que representa el 25 % del total de entrevistados o entrevistadas. Asimismo, 65 indicaron que no cumplen esta labor, lo que equivale a un 63 % y, finalmente, el 12 % (12) no contaba con información como se puede evidenciar en el gráfico n.º 3.

Gráfico n.º 3
Registro de ollas comunes en las municipalidades



Fuente: Defensoría del Pueblo
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Respecto a las municipalidades que sí cumplen esta labor, resalta que el 54 % (14) se concentra en Lima Metropolitana, Lima provincias y Callao. Esto puede deberse a que, si bien su población pobre oscila entre 23.9 % y 28.6 % respecto a su población total⁷⁷, en términos reales, esta cantidad de personas es mucho mayor al de otras regiones por su densidad poblacional⁷⁸.

⁷⁵ En el caso de esta región si bien se remitió el pedido de información con retraso debido a problemas logísticos, no se obtuvo respuesta de ninguno de los municipios.

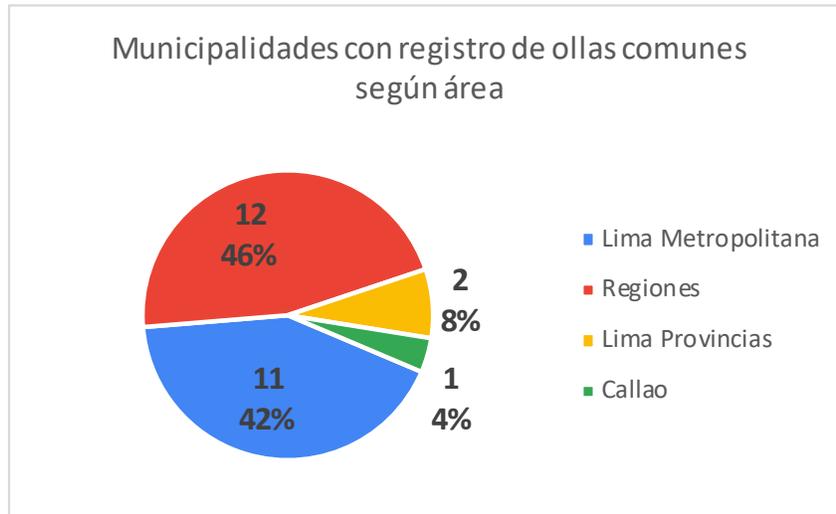
⁷⁶ La municipalidad de Pachacamac señaló que sí registraban ollas comunes, sin embargo, al revisar la información desagregada no contaban con datos sobre la cantidad de ollas registradas, usuarios, etc. por lo que, ante la falta de consistencia, se consideró que no contaba con registro.

⁷⁷ Ibidem, p. 43

⁷⁸ Por ejemplo, Lima tenía al 2017 alrededor de 9 millones y medio de habitantes, en ese sentido, el 28 %, que sería su población pobre, equivaldría a 2 millones 600 mil habitantes. A su vez, Huancavelica, que es una de las regiones más pobres del país, tenía a

Gráfico n.º 4

Municipalidades con registro de ollas comunes, según área



Fuente: Defensoría del Pueblo
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Ahora bien, en el gráfico n.º 4 podemos ver también que en 12 (46 %) municipalidades en regiones (fuera de Lima) se cumple con registrar ollas comunes. Estas son las municipalidades de Cayma, Cerro Colorado y Yura en Arequipa; la de Huanicapa en Apurímac; La Esperanza y El Porvenir en La Libertad; Pichanaqui en Junín; Huánuco y Amarilis en Huánuco; Coronel Portillo en Ucayali; Jaén en Cajamarca y la provincial de Pasco en Pasco. En el siguiente cuadro se encuentran todas las municipalidades que registran ollas comunes:

Cuadro n.º 1: Municipalidades que han registrado a las ollas comunes en su jurisdicción		
N.º	Municipalidad	Región
1	Municipalidad Distrital de Carabaylo	Lima
2	Municipalidad Distrital de Cayma	Arequipa
3	Municipalidad Distrital de Cerro Colorado	Arequipa
4	Municipalidad Distrital de Chancay	Lima Provincias
5	Municipalidad Distrital de Comas	Lima
6	Municipalidad Distrital de Huanicapa	Apurímac
7	Municipalidad Distrital de Independencia	Lima
8	Municipalidad Distrital de La Esperanza	La Libertad

esa fecha 347 000 habitantes, y su población pobre ascendía 45 %, esto equivaldría a 156 000 personas en esa condición. Entonces, Lima, a pesar de tener un porcentaje de pobreza menor que Huancavelica, tiene una mayor cantidad de pobres porque tiene más habitantes.

9	Municipalidad Distrital de Lurigancho-Chosica	Lima
10	Municipalidad Distrital de Lurín	Lima
11	Municipalidad Distrital de Pichanaqui	Junín
12	Municipalidad Distrital de Puente Piedra	Lima
13	Municipalidad Distrital de Santa Rosa	Lima
14	Municipalidad Distrital de Supe Puerto	Lima Provincias
15	Municipalidad Distrital de Ventanilla	Callao
16	Municipalidad Distrital de Villa María del Triunfo	Lima
17	Municipalidad Distrital de Yura	Arequipa
18	Municipalidad Distrital del Agustino	Lima
19	Municipalidad Distrital Del Porvenir	La Libertad
20	Municipalidad Distrital del Rímac	Lima
21	Municipalidad Metropolitana de Lima	Lima
22	Municipalidad Provincial de Amarilis	Huánuco
23	Municipalidad Provincial de Coronel Portillo	Ucayali
24	Municipalidad Provincial de Huánuco	Huánuco
25	Municipalidad Provincial de Jaén	Cajamarca
26	Municipalidad Provincial de Pasco	Pasco

Fuente: Defensoría del Pueblo

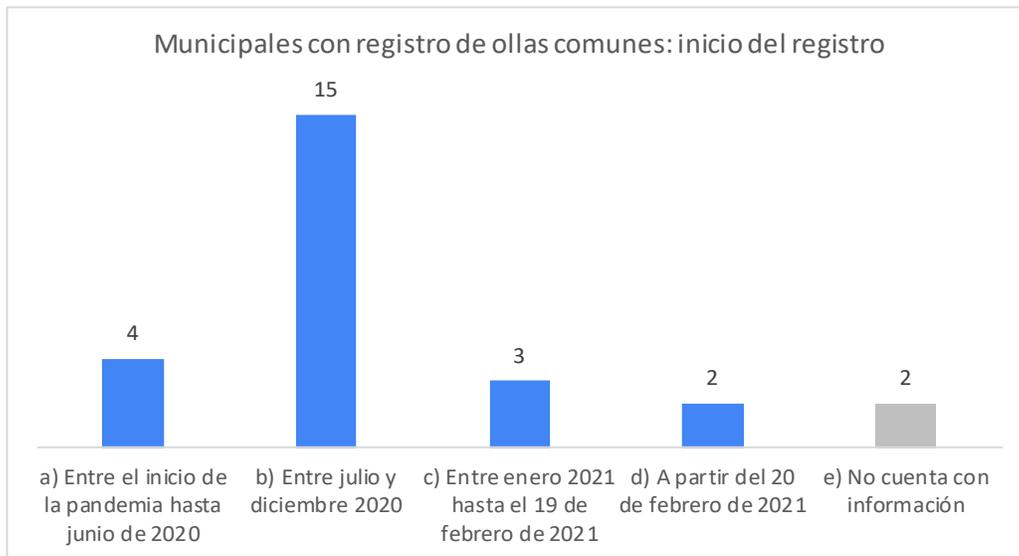
Elaboración: Defensoría del Pueblo

En atención a estas 26 municipalidades, se ha evidenciado que la mayoría (15) inició el registro entre julio y diciembre de 2020; esto es tras la etapa más restrictiva de la pandemia. Recordemos que desde el 16 de marzo hasta el 31 de junio de 2020 se mantuvo la medida de aislamiento social obligatorio nacional⁷⁹. No obstante, es preciso señalar que si bien el registro se hace desde julio, las ollas comunes surgieron en el periodo de marzo-junio, en el que el cierre de casi todos los establecimientos y las limitaciones de tránsito afectaron más a quienes vivían del empleo informal, como se ha visto en el numeral 4.1.

⁷⁹ De acuerdo al art. 2 del D.S. n.° 094-2020-PCM, hasta el 30 de junio de 2020 se extendió el aislamiento social obligatorio a nivel nacional. Desde el 1 de julio de 2020, se modificó esta norma y se dispuso cuarentena focalizada por región (D.S. n° 116-2020-PCM).

Gráfico n.º 5

Inicio de registro de ollas comunes en municipalidades que sí registran iniciativas



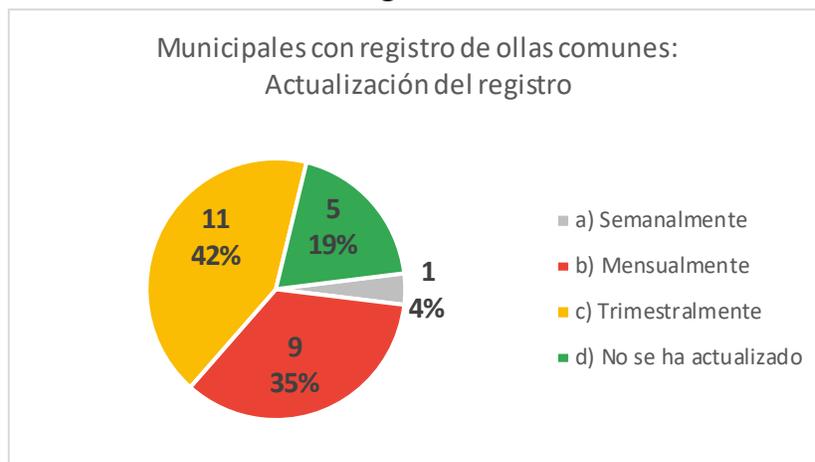
Fuente: Defensoría del Pueblo
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Otro dato relevante es que el 42 % (11) de municipalidades actualizan cada tres meses el registro y el 35 % (9) lo hace mensualmente. En relación a este punto, no se tiene información respecto al procedimiento que siguen estas instituciones para poder hacer la inscripción; es decir, si hacen trabajo de campo para identificar estas iniciativas o existe un procedimiento que las/los representantes de las ollas deben realizar en la municipalidad.

La periodicidad en la actualización del registro dependerá, especialmente, de estas estrategias y de otros factores, como el tamaño del distrito, la densidad poblacional, entre otros.

Gráfico n.º 6

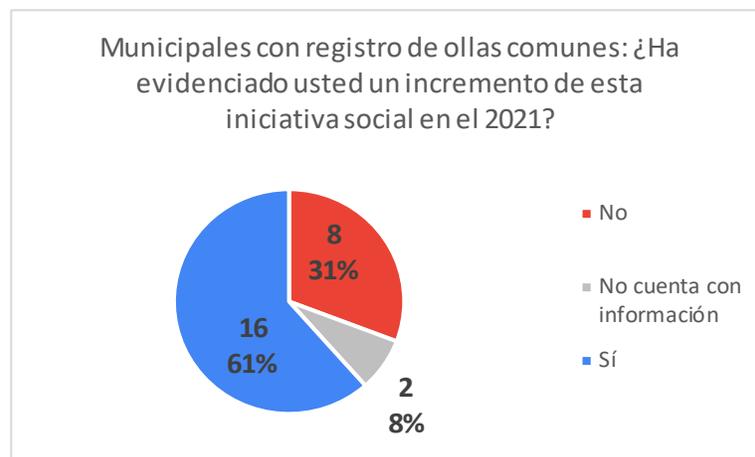
Actualización del registro de ollas comunes



Fuente: Defensoría del Pueblo
Elaboración: Defensoría del Pueblo

También, se consultó si se había notado un aumento de este tipo de iniciativas a partir del año 2021. Como se puede observar en el gráfico n.º7, el 62% (16) de los y las representantes de las municipalidades señalaron que sí advirtieron un incremento de esta iniciativa, esto tiene relación con desarrollado en el numeral 3.1, cuando a finales de 2020, la población pobre en el Perú había ascendido hasta el 30.1%, es decir, vieron restringidos sus recursos para proveerse de alimentos. En ese sentido, se podría deducir, que es altamente probable que sea hayan organizado vecinos y vecinas para que, conjuntamente, formen una olla común. Lo real es que, por lo menos en Lima Metropolitana, el registro de ollas comunes ha crecido exponencialmente desde inicios de año⁸⁰ en directa relación con la pobreza.

Gráfico n.º 7
Percepción sobre el aumento de ollas comunes en las 26 municipalidades que cuentan con registro



Fuente: Defensoría del Pueblo
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Sobre la información que contienen los registros que emplean las municipalidades, se tiene que 26 registran el total de ollas comunes y el total de usuarias/os, y solo 7 tienen datos respecto a la cantidad de raciones entregadas. Esto último es alarmante ya que se desconoce si la cantidad de usuarias/os coincide con la cantidad de raciones que puede preparar una olla común. Siendo así, las municipalidades no contarían con información suficiente que les permita determinar cuánto alimentos se requieren para asistir a cada una de las iniciativas.

80 AGENCIA EFE. Unas 240.000 personas sobreviven en ollas comunes en Lima. *EFE Noticias*, 21 de junio de 2021. Consulta 22 de julio de 2021 <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/unas-240-000-personas-sobreviven-en-ollas-comunes-lima/20000013-4567180>

Cuadro n.º 2					
Cantidad de ollas, usuarios y raciones de las 26 municipalidades que cuentan con registro.					
N.º	Municipalidad	Región	Número de ollas comunes	Número de usuarios	Número de raciones
1	Municipalidad Distrital de Carabaylo	Lima	136	11 160	-
2	Municipalidad Distrital de Cayma	Arequipa	21	2 500	-
3	Municipalidad Distrital de Cerro Colorado	Arequipa	98	10 000	-
4	Municipalidad Distrital de Chancay	Lima Provincias	2	100	-
5	Municipalidad Distrital de Comas	Lima	171	13 301	-
6	Municipalidad Distrital de Huanicapa	Apurímac	30	800	28
7	Municipalidad Distrital de Independencia	Lima	100	2 900	-
8	Municipalidad Distrital de La Esperanza	La Libertad	17	1 645	1 645
9	Municipalidad Distrital de Lurigancho - Chosica	Lima	116	8 330	-
10	Municipalidad Distrital de Lurín	Lima	17	23	-
11	Municipalidad Distrital de Pichanaqui	Junín	4	182	-
12	Municipalidad Distrital de Puente Pieda	Lima	68	5 000	-
13	Municipalidad Distrital de Santa Rosa	Lima	89	9 505	-
14	Municipalidad Distrital de Supe Puerto	Lima Provincias	1	40	115
15	Municipalidad Distrital de Ventanilla	Callao	109	24 140	24 140
16	Municipalidad Distrital de Villa María del Triunfo	Lima	360	39 140	-
17	Municipalidad Distrital de Yura	Arequipa	22	2 260	-
18	Municipalidad Distrital del Agustino	Lima	20	1 350	-
19	Municipalidad Distrital Del Porvenir	La Libertad	485	19 200	-
20	Municipalidad Distrital del Rímac	Lima	64	4 000	-

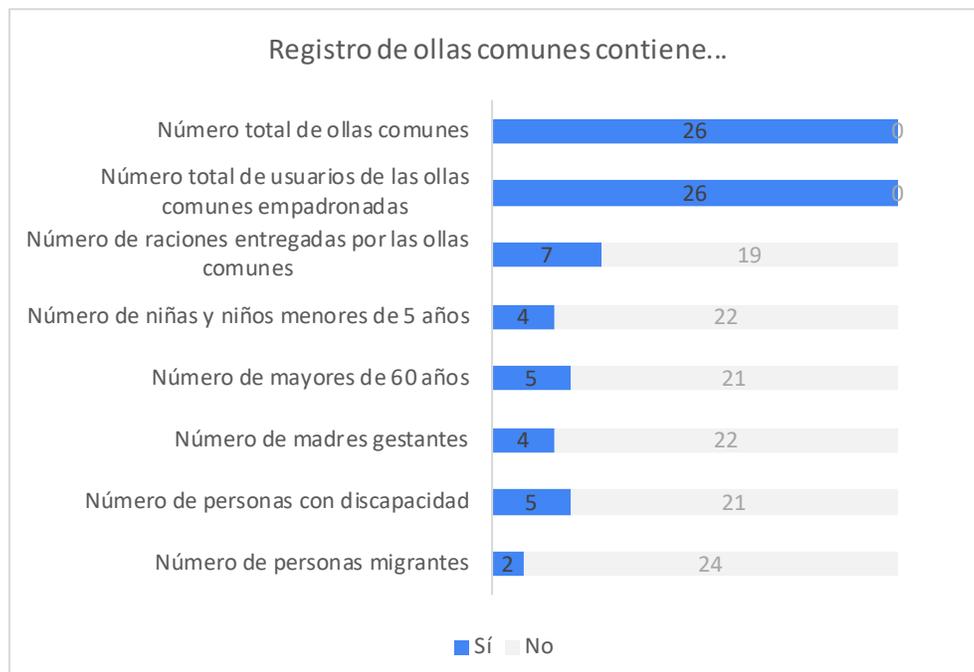
21	Municipalidad Metropolitana de Lima	Lima	16	1 362	-
22	Municipalidad Provincial de Amaris	Huánuco	3	80	80
23	Municipalidad Provincial de Coronel Portillo	Ucayali	50	200	50
24	Municipalidad Provincial de Huánuco	Huánuco	50	4 500	4 500
25	Municipalidad Provincial de Jaén	Cajamarca	8	800	800
26	Municipalidad Provincial de Pasco	Pasco	83	2 701	-
Total			2 140	165 219	31 358

Fuente: Defensoría del Pueblo
Elaboración: Defensoría del Pueblo

En esa línea, en el cuadro precedente, se puede ver que se tiene conocimiento de 2 140 ollas comunes que asisten, en principio, a 165 219 personas. A pesar de lo limitado de la muestra, la información obtenida da cuenta de que estas iniciativas comunitarias tienen un impacto significativo en la población, especialmente en la población pobre. Recordemos que la selección de distritos se hizo con base en la densidad poblacional y el porcentaje de pobreza mencionada en la metodología de esta supervisión. La municipalidad que registró más ollas comunes fue la del distrito El Porvenir en La Libertad. Destacamos que la cantidad de ollas comunes registradas por las municipalidades no reflejan necesariamente la cantidad real de estas iniciativas en los distritos supervisados.

Gráfico n.º 8

Información que las municipalidades consignan en sus registros de ollas comunes



Fuente: Defensoría del Pueblo
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Por otro lado, a la Defensoría del Pueblo le preocupa que la mayoría de municipalidades no registre información respecto a la población en situación de vulnerabilidad que asiste a las ollas comunes. Como se ve en el gráfico n.º 8, en promedio, 21 de estas entidades no cuentan con datos respecto de niñas y niños, personas adultas mayores, gestantes, personas con discapacidad y migrantes. Cabe mencionar que estas personas, por su situación de salud, etapa de vida y condición socioeconómica, requieren una atención oportuna y de calidad en su alimentación que el Estado debería garantizar si es que no pueden acceder por sus propios medios, por lo que su identificación y registro debe ser prioritario.

Gráfico n.º 9
Asistencia a personas en situación de vulnerabilidad por parte de 77 municipalidades que no registran ollas comunes



Fuente: Defensoría del Pueblo
 Elaboración: Defensoría del Pueblo

Conforme se observa en el gráfico n.º 9, en relación a las municipalidades que no registran ollas comunes (77), se constató que el 55 % (42) ha apoyado a las personas en situación de pobreza a través de la entrega de canastas básicas. Esta entrega, probablemente, haya estado enmarcada en la iniciativa que tuvo el gobierno nacional de colaborar con alimentos a familias con bajos recursos, para lo cual se transfirió presupuesto a las municipalidades para que estas, a su vez, compren canastas.

4.2. SOBRE LA SITUACIÓN DE OLLAS

Como bien lo precisamos en el primer numeral, para garantizar un adecuado funcionamiento y sostenibilidad de las ollas comunes, se necesita que, además de una provisión frecuente de

productos alimenticios, esta iniciativa comunitaria cuenta con condiciones adecuadas para operar como el acceso a agua segura, infraestructura y equipamiento necesario que permitan que la preparación de los alimentos se realice bajo parámetros de inocuidad y de bioseguridad.

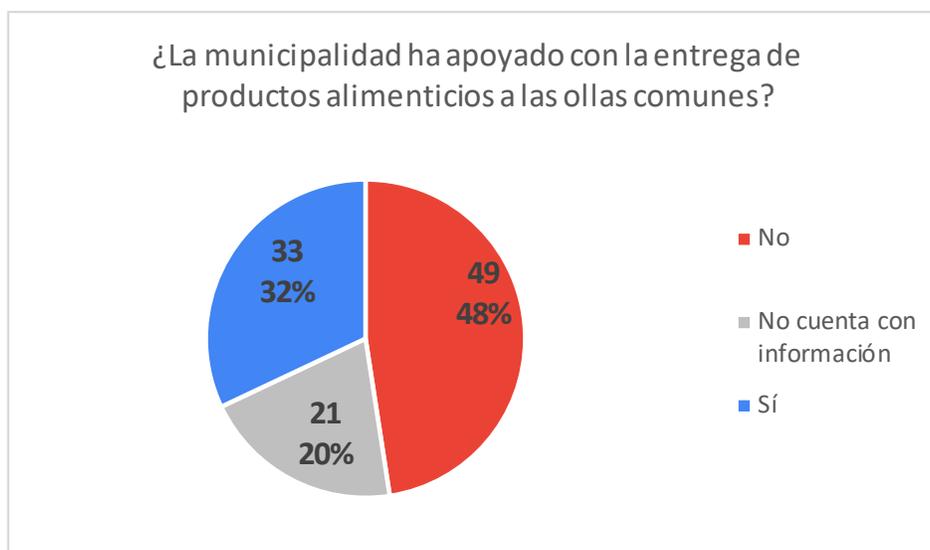
En ese sentido, parte de la supervisión defensorial se avocó a este aspecto relevante que permite asegurar una atención adecuada por parte de las ollas comunes a la población en pobreza y pobreza extrema a la que asiste.

4.2.1. ENTREGA Y GESTIÓN DE ALIMENTOS

Respecto a la entrega de alimentos evidenciamos de manera alarmante que, de las 103 municipalidades supervisadas, casi la mitad, es decir el 48% (49 municipios) no realizaron entrega alguna de productos alimenticios a las ollas comunes de su jurisdicción, a pesar de la evidente necesidad ocasionada por la pandemia de COVID-19. Por ejemplo, en Huancavelica y Cajamarca, departamentos con la más alta incidencia de pobreza a nivel nacional (entre 41,4% y 45,9%), se identificó que las municipalidades de Yauli, Angaraes, Paucará y Querocotillo no realizaron entrega de alimentos en favor de ollas comunes.

Asimismo, un 20 % (21 municipios) desconocía si se había realizado tal labor, lo que refleja aún más el poco involucramiento de los gobiernos locales con las necesidades de las poblaciones en situación de vulnerabilidad

Gráfico n.º 10
Entrega de alimentos



Fuente: Defensoría del Pueblo
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Como se aprecia en el gráfico n.º 10, solo 33 gobiernos locales (32 %) manifestaron que realizaron alguna entrega de alimentos a las ollas comunes en este contexto de pandemia por el COVID-19. A continuación se muestra las 33 municipalidades identificadas:

Cuadro n.º 3		
Municipalidades que han entregado productos alimenticios a las ollas comunes		
N.º	Municipalidades	Región
1	Municipalidad Provincial de Huánuco	Huánuco
2	Municipalidad Provincial de Amarilis	Huánuco
3	Municipalidad Distrital de Yura	Arequipa
4	Municipalidad Distrital de Cerro Colorado	Arequipa
5	Municipalidad Distrital de Cayma	Arequipa
6	Municipalidad Provincial de Jorge Basadre	Tacna
7	Municipalidad Distrital Coronel Gregorio Albarracín Lanchipa	Tacna
8	Municipalidad Distrital de Pichanaqui	Junín
9	Municipalidad Provincial de Jaén	Cajamarca
10	Municipalidad Distrital de Lurín	Lima
11	Municipalidad Distrital de Carabayllo	Lima
12	Municipalidad Distrital de Santa Rosa	Lima
13	Municipalidad Distrital de Independencia	Lima
14	Municipalidad Distrital de Puente Piedra	Lima
15	Municipalidad Distrital de Santiago	Cusco
16	Municipalidad Distrital de Poroy	Cusco
17	Municipalidad Distrital de Comas	Lima
18	Municipalidad Distrital de La Esperanza	La Libertad
19	Municipalidad Provincial de Coronel Portillo	Ucayali
20	Municipalidad Distrital Del Porvenir	La Libertad
21	Municipalidad Distrital de Huancán	Junín
22	Municipalidad Distrital de Sicaya	Junín
23	Municipalidad Distrital del Agustino	Lima
24	Municipalidad Distrital del Rímac	Lima
25	Municipalidad Provincial de Pasco	Pasco
26	Municipalidad Distrital de Simón Bolívar	Pasco
27	Municipalidad Distrital de Supe Puerto	Lima Provincias
28	Municipalidad Distrital de Chancay	Lima Provincias
29	Municipalidad Distrital de Ventanilla	Callao
30	Municipalidad Distrital de Lurigancho – Chosica	Lima
31	Municipalidad Metropolitana de Lima	Lima
32	Municipalidad Distrital de Pachacamac	Lima
33	Municipalidad Distrital de Villa María del Triunfo	Lima

Fuente: Defensoría del Pueblo

Elaboración: Defensoría del Pueblo

De estos 33 municipios que realizaron entrega de alimentos, solo 25 contaban con un registro de ollas comunes, es decir, 8 municipalidades entregaron productos alimenticios pese a no haber identificado plenamente a las ollas comunes de su jurisdicción, lo que no contribuye a una adecuada focalización de la asistencia.

N.º	Cuadro n.º 4 Municipalidades que entregaron productos alimenticios pero que no cuentan con un registro de ollas comunes	Región
1	Municipalidad Provincial de Jorge Basadre	Tacna
2	Municipalidad Distrital Coronel Gregorio Albarracín Lanchipa	Tacna
3	Municipalidad Distrital de Santiago	Cusco
4	Municipalidad Distrital de Poroy	Cusco
5	Municipalidad Distrital de Huancán	Junín
6	Municipalidad Distrital de Sicaya	Junín
7	Municipalidad Distrital de Simón Bolívar	Pasco
8	Municipalidad Distrital de Pachacamac	Lima

Fuente: Defensoría del Pueblo
Elaboración: Defensoría del Pueblo

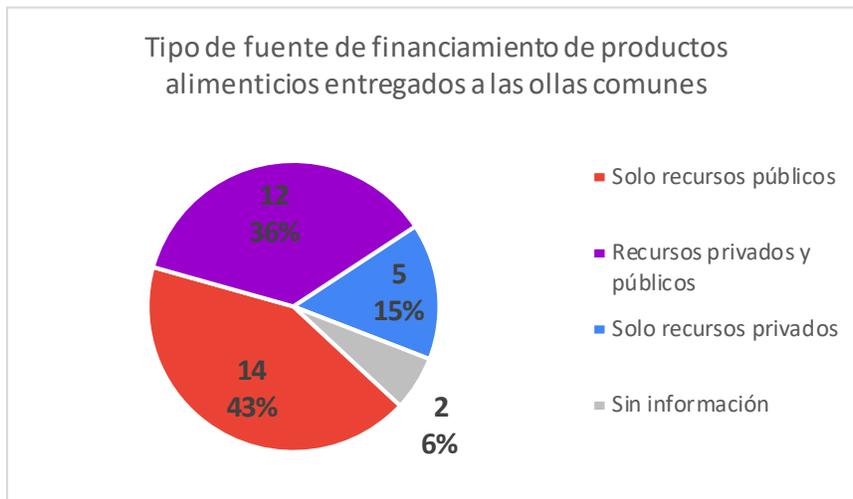
De otro lado, al consultar sobre la fuente del financiamiento para distribuir los productos alimenticios, identificamos que el 15% de asistencia brindada fue financiada con recursos privados (5 municipios), es decir, donaciones o recursos autogestionados por las propias ollas comunes; un 36%, con recursos privados y públicos (12 municipios); un 43 %, con recursos exclusivamente públicos (14 municipios), y en el caso del 6% (2 municipios), se desconocía la fuente.

Dicho resultado evidencia que, a pesar de este contexto de crisis y de la expectativa de una respuesta estatal articulada, oportuna y sostenida hacia las personas más necesitadas de alimentos, las ollas comunes han podido subsistir y afrontar la inseguridad alimentaria, principalmente, por el apoyo privado en dos terceras partes del total de alimentos brindados.

En base a estas consideraciones, la Defensoría del pueblo precisa que siendo el Midis un organismo cuyo objetivo principal es mejorar la calidad de vida de la población en situación de vulnerabilidad y pobreza, además de promover el ejercicio de sus derechos, entre otros, como ente rector de las políticas públicas de desarrollo e inclusión social en el país, debe cumplir un rol más proactivo en favor de estas iniciativas comunitarias, por lo que debe articular y ordenar su asistencia, orientando a los gobiernos locales para que realicen una mejor gestión de los recursos públicos en estrecha colaboración con las entidades privadas.

Gráfico n.º 11

Fuentes de financiamiento en las 33 municipalidades que entregaron productos alimenticios

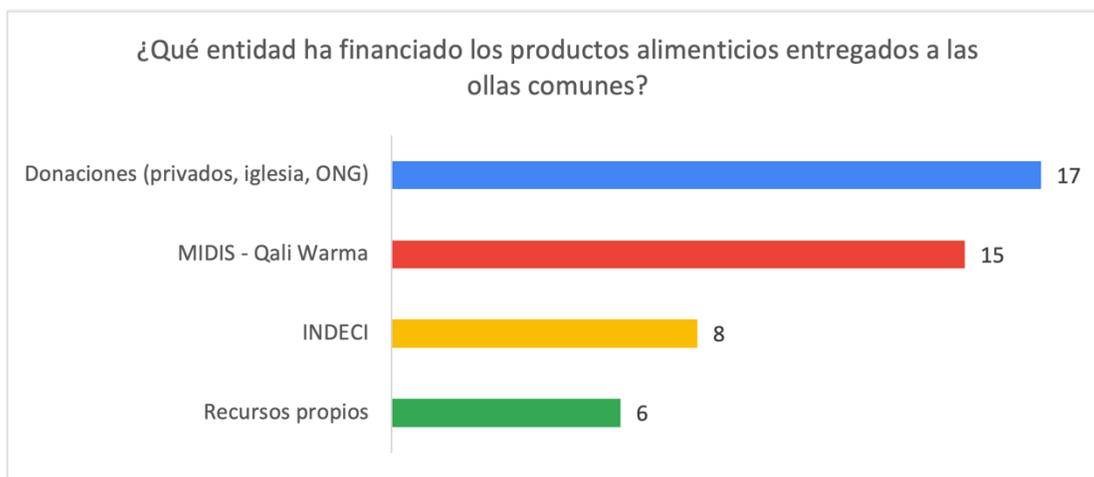


Fuente: Defensoría del Pueblo
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Al disgregar los resultados, advertimos que, de las 33 municipalidades identificadas, en 17 de ellas la asistencia provino de donaciones, mientras que el apoyo de Qali Warma solo llegó a 15 municipios, conforme se aprecia en el siguiente gráfico:

Gráfico n.º 12

Entidad que financió los productos alimenticios



Fuente: Defensoría del Pueblo
Elaboración: Defensoría del Pueblo

De la asistencia provista con los recursos de Qali Warma, se advirtió que esta principalmente fue entregada en el periodo de julio a diciembre de 2020, es decir, luego de precisarse que los alcances del Decreto Legislativo n.º 1472 también comprenden a dicha iniciativa comunitaria. Cabe recordar que la declaratoria de emergencia sanitaria nacional fue dada el 16 de marzo de 2020; es decir, la respuesta estatal tuvo un retraso en perjuicio de las familias más pobres a las cuales asiste las ollas comunes.

Gráfico n.º 13

Periodicidad en la entrega de productos por Qali Warma



Fuente: Defensoría del Pueblo
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Respecto a la distribución de los alimentos, se identificó que en 12 municipalidades⁸¹, que gestionaban las ollas comunes, tuvieron que recoger los productos alimenticios en las instalaciones del municipio, a pesar del gasto logístico que ello implicaba.

Gráfico n.º 14

Distribución en las 33 municipalidades que entregaron productos alimenticios



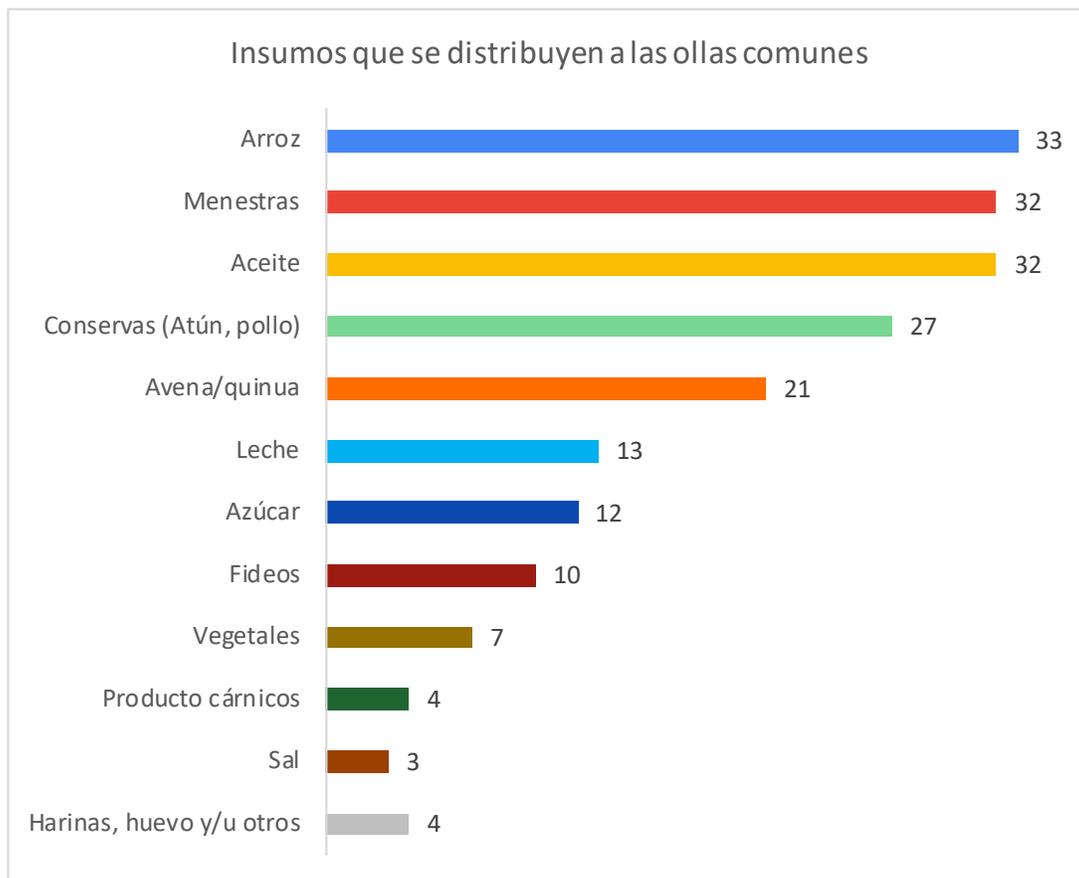
Fuente: Defensoría del Pueblo
Elaboración: Defensoría del Pueblo

81 En Huánuco, tenemos a la municipalidad provincial de Huánuco; en Arequipa, a la distrital de Cerro Colorado; en Ucayali, a la provincial de Coronel Portillo; en Lima provincias, la distrital de Chancay; y en Lima, a las municipalidades distritales de Carabaylo, Santa Rosa, Independencia, Comas, Rímac, Lurigancho-Chosica, Pachacámac y Villa María del Triunfo.

Sobre los productos alimenticios que se distribuyeron, se evidencia que, principalmente, se priorizó la entrega de carbohidratos y productos envasados, mientras que, en menor medida, se distribuyó avena, quinua, leche o productos cárnicos que brindan un mayor aporte nutricional.

Dejando inadvertido que, en estos tiempos, es imprescindible tener una dieta balanceada que mejore nuestro sistema inmunológico frente a un eventual contagio de COVID-19; así como, inobservando la ley n.º 30021, Ley de alimentación saludable.

Gráfico n.º 15
Productos alimenticios distribuidos



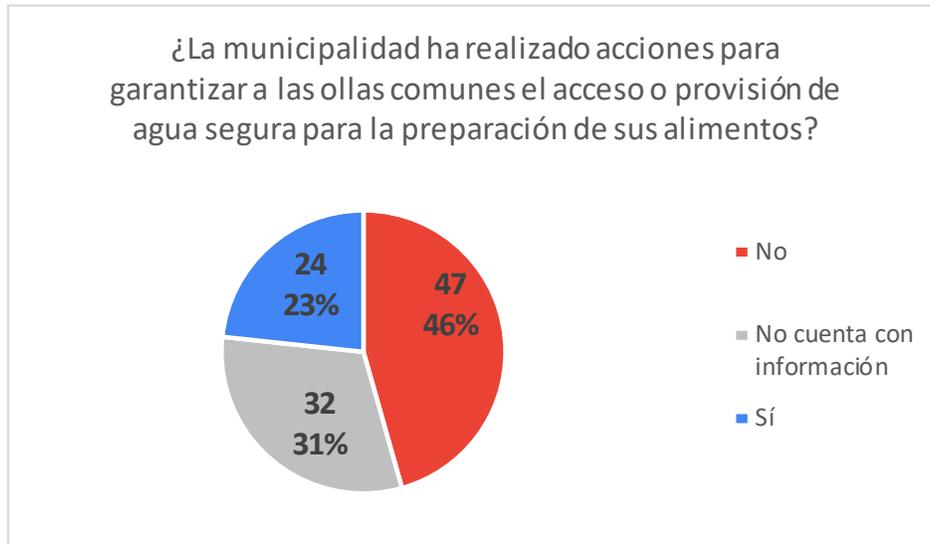
Fuente: Defensoría del Pueblo
Elaboración: Defensoría del Pueblo

4.2.2. GESTIÓN DE AGUA

Respecto a la gestión de agua segura para las ollas comunes, evidenciamos con preocupación que solo en 24 (23 %) de las 103 municipalidades supervisadas se nos precisó que se realizaban acciones para garantizar agua segura a esta iniciativa comunitaria. Ello a pesar de que el acceso a agua segura es vital para coadyuvar a preservar la bioseguridad e inocuidad en la preparación de alimentos.

Gráfico n.º 16

Municipalidades que han realizado acciones para la provisión de agua

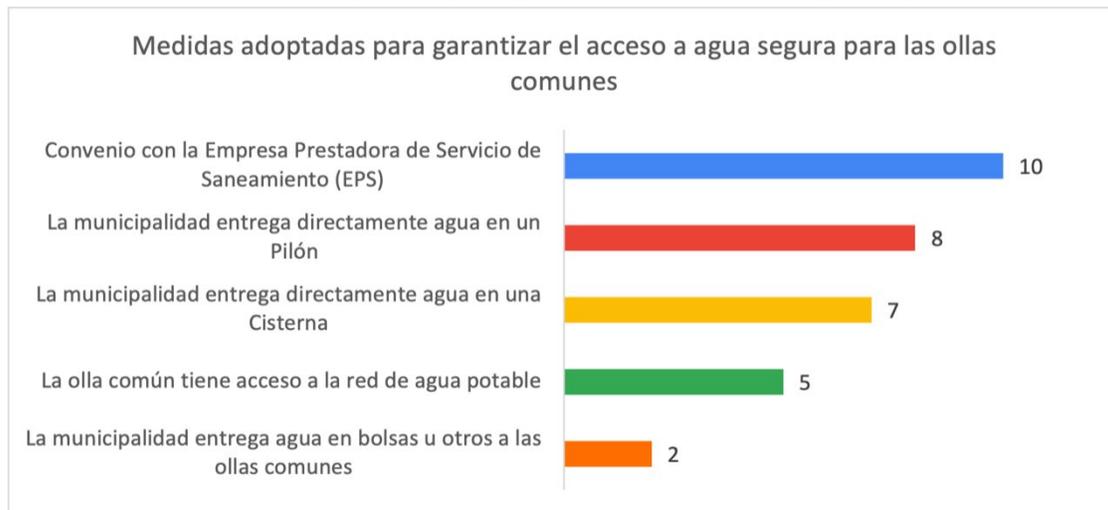


Fuente: Defensoría del Pueblo
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Asimismo, sobre las medidas adoptadas por el municipio para garantizar agua segura para las ollas comunes, se advierte diversas estrategias no excluyentes entre ellas tales como la adopción de convenios con la empresa prestadora de servicios (EPS) de la localidad (10), mediante cisterna (7), la entrega de agua en bolsas u otro recipiente (2), entre otras.

Gráfico n.º 17

Medidas adoptadas para garantizar el acceso a agua segura

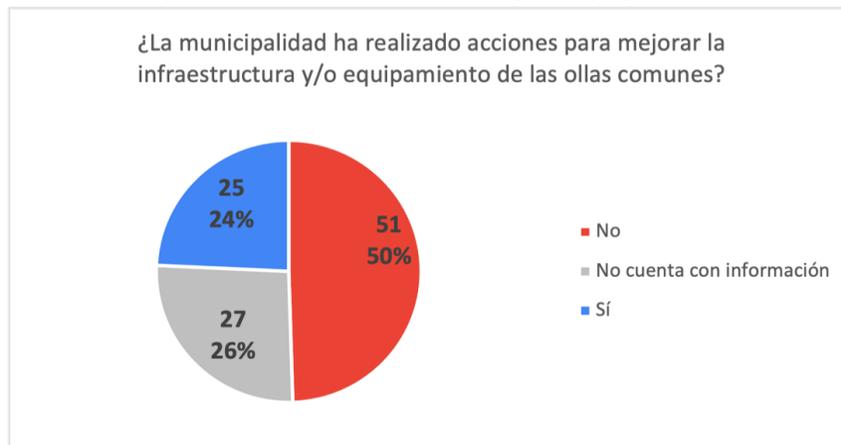


Fuente: Defensoría del Pueblo
Elaboración: Defensoría del Pueblo

4.2.3. GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y/O EQUIPAMIENTO

Sobre las mejoras que han gestionado los municipios respecto de la infraestructura y/o equipamiento de las ollas comunes asentadas en su jurisdicción, advertimos que el 50 % de las 103 municipalidades supervisadas no realizaron gestión alguna, y un 26 % desconocían esa información. Solo en el 24 % de municipios supervisados se evidenció que se realizaron acciones para contar con mejoras en estos rubros.

Gráfico n.º 18
Mejoras en la infraestructura y/o equipamiento



Fuente: Defensoría del Pueblo
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Las municipalidades supervisadas que gestionaron mejoras en infraestructura y/o equipamiento se encuentra listadas en el Cuadro n.º 5.

Cuadro n.º 5
Municipalidades que han gestionado mejoras en la infraestructura y/o equipamiento de las ollas comunes

N.º	Municipalidades	Región
1	Municipalidad Provincial de Huánuco	Huánuco
2	Municipalidad Distrital de Villa María del Triunfo	Lima
3	Municipalidad Distrital de Huanicapa	Apurímac
4	Municipalidad Distrital de Yura	Arequipa
5	Municipalidad Distrital de Cerro Colorado	Arequipa
6	Municipalidad Distrital de Cayma	Arequipa
7	Municipalidad Provincial de Jorge Basadre	Tacna
8	Municipalidad Distrital de Pachacamac	Lima
9	Municipalidad Metropolitana de Lima	Lima
10	Municipalidad Distrital de Lurigancho - Chosica	Lima

11	Municipalidad Distrital de Ventanilla	Callao
12	Municipalidad Distrital de Supe Puerto	Lima Provincias
13	Municipalidad Distrital del Rímac	Lima
14	Municipalidad Distrital de Pichanaqui	Junín
15	Municipalidad Distrital del Agustino	Lima
16	Municipalidad Provincial de Coronel Portillo	Ucayali
17	Municipalidad Distrital de La Esperanza	La Libertad
18	Municipalidad Distrital de Comas	Lima
19	Municipalidad Provincial de Jaén	Cajamarca
20	Municipalidad Distrital de Poroy	Cusco
21	Municipalidad Distrital de Puente Piedra	Lima
22	Municipalidad Distrital de Independencia	Lima
23	Municipalidad Distrital de Santa Rosa	Lima
24	Municipalidad Distrital de Carabaylo	Lima
25	Municipalidad Distrital de Lurín	Lima

Fuente: Defensoría del Pueblo

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Sobre las mejoras en la infraestructura y/o equipamiento de las ollas comunes, conforme se observa en el gráfico n.º 19, de las 25 municipalidades supervisadas que manifestaron haber realizado algún tipo de ayuda sobre este rubro, 12 de ellas precisaron que se acondicionaron espacios para la provisión de alimentos; mientras que 19 indicaron que se brindó nuevas cocinas, ollas y enseres para facilitar la preparación de las raciones alimenticias. Cabe precisar que las respuestas brindadas por las municipalidades no son excluyentes entre ellas.

Resulta oportuno recordar que, las municipalidades tienen como función administrar, organizar y ejecutar los programas locales de asistencia, protección y apoyo a la población en riesgo, y otros que coadyuven al desarrollo y bienestar de la población⁸²; así como organizar, administrar y ejecutar los programas locales de asistencia, protección y apoyo a la población en riesgo, de niños, adolescentes, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad y otros grupos de la población en situación de discriminación⁸³.

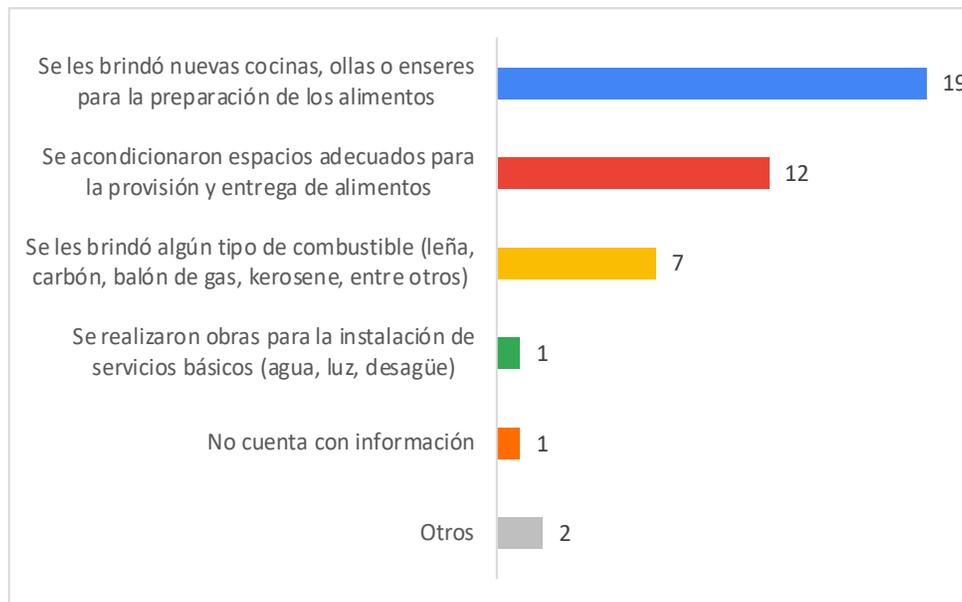
Es ineludible el cumplimiento de estas funciones, más aún teniendo en cuenta el contexto de crisis generado por la pandemia. No obstante, los gobiernos locales, como lo evidenciamos en el presente informe, han tenido serias deficiencias para asistir a la población en situación de vulnerabilidad, en especial aquella que recurre a las ollas comunes para afrontar el hambre.

82 Numeral 6.2 del artículo n.º 73 de la Ley n.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

83 Numeral 2.4 del artículo n.º 84 de la Ley n.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Gráfico n.º 19

Medidas adoptadas sobre infraestructura y/o equipamiento



Fuente: Defensoría del Pueblo
Elaboración: Defensoría del Pueblo

4.3. SOBRE ASPECTOS SANITARIOS

En el contexto de la pandemia por el COVID-19, es muy importante considerar la protección y limpieza en la preparación de los alimentos para cautelar la salud de las personas. Por ello, se consultó a las municipalidades si habían distribuido kits de limpieza a las ollas comunes.

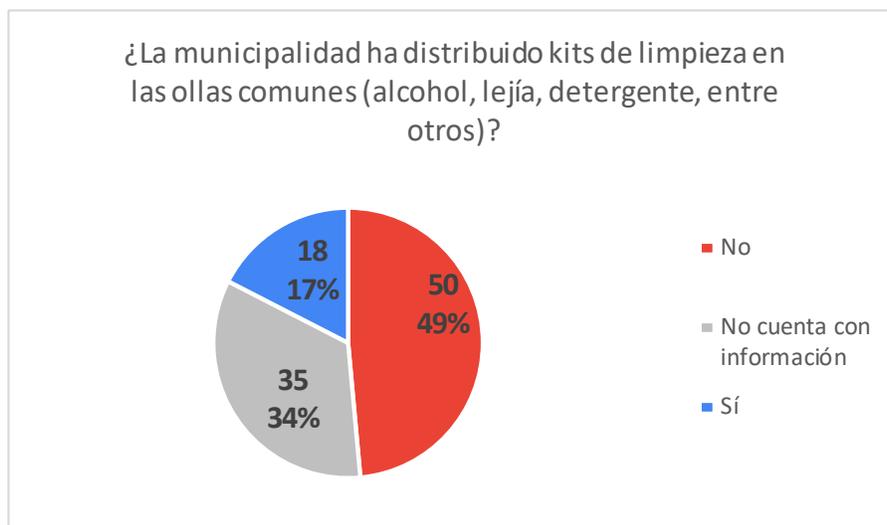
En este sentido, el Ministerio de Salud, mediante la Resolución Ministerial n.º 383-2020-MINSA, del 12 de junio de 2020, estableció el Documento Técnico “Orientaciones sobre las condiciones sanitarias mínimas para preparar alimentos en olla común en situaciones de emergencia sanitaria”. En este documento, se establecen disposiciones específicas sobre la necesidad de contar con agua segura, servicios higiénicos, las condiciones de recepción y almacenamiento, lavado y desinfección de manos, manipulación de alimentos, entre otros.

Las municipalidades tienen dentro de sus competencias la obligación de realizar campañas de educación sanitaria⁸⁴. En efecto, considerando su responsabilidad en la administración de los alimentos para las ollas comunes, es necesario que tengan la difusión e implementación del documento técnico del Minsa antes referido.

Al respecto, se identificó que el 49 % (50) de las 103 municipalidades supervisadas señaló que no entregaba estos insumos; el 34 % (35), no contaba con información; y solo el 17 % (18), sí entregaba insumos de limpieza. De estas, 10 no contaban con información sobre el tiempo de cobertura de los kits de limpieza, 6 señalaron que esta ayuda duró semanas y solo en 2 casos se manifestó que duró un tiempo mayor a un mes. Si consideramos solo las municipalidades que tenían registro de ollas comunes, el 50 % (13) de estas entregó kits de limpieza.

⁸⁴ Numeral 4.5 del Artículo 80º sobre saneamiento, salubridad y salud de la Ley n.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

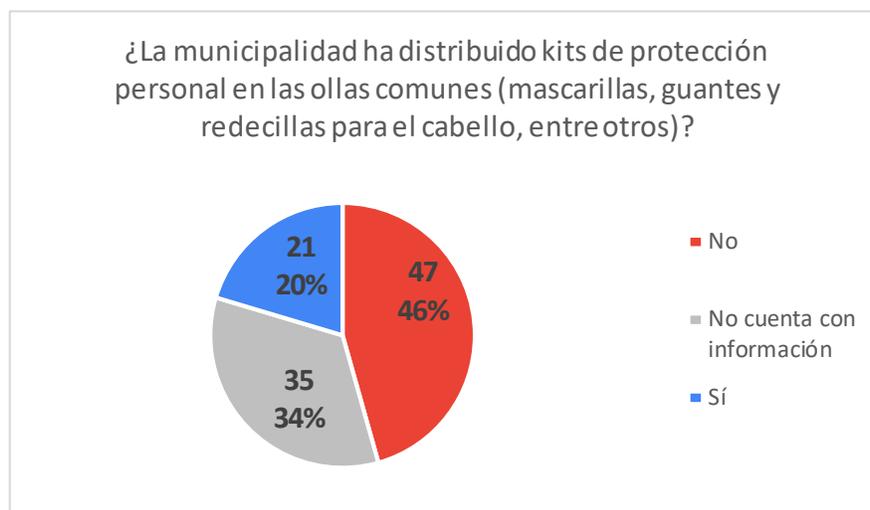
Gráfico n.º 20
Municipalidades que distribuyeron kits de limpieza



Fuente: Defensoría del Pueblo
 Elaboración: Defensoría del Pueblo

Asimismo, dado el contexto por el COVID-19, también se consideró importante consultar a las y los representantes de las municipalidades si habían distribuido implementos de protección personal, tales como mascarillas, guantes, redecillas para el cabello, entre otros. En este sentido, se identificó que el 46 % (47) no entregó estos implementos, el 34 % (35) no contaba con esta información y solo el 20 % (21) manifestó haber realizado la entrega de kits de protección. De estos, en 11 municipios no contaban con información sobre el tiempo de cobertura de los kits de protección personal, en 7 señalaron que esta ayuda duró semanas, en 2 que duró por un tiempo mayor a un mes y en 1 municipio se indicó que entregaron dichos kits solo algunos días. En el caso de las 26 municipalidades que cuentan con registro de ollas, el 58 % (15) señaló que realizaron esta entrega.

Gráfico n.º 21
Municipalidades con registro de ollas que distribuyeron kits de limpieza



Fuente: Defensoría del Pueblo
 Elaboración: Defensoría del Pueblo

4.4. SOBRE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

La Defensoría del Pueblo ha señalado el rol importante que desarrollan los gobiernos locales en la organización y distribución de la ayuda alimentaria en el contexto de emergencia sanitaria. Sin embargo, en una supervisión realizada a 15 gobiernos municipales en Lima Metropolitana y el Callao, entre el 25 de noviembre y 4 diciembre del 2020⁸⁵, se identificó que el marco legal⁸⁶ solo establecía que las entidades solicitantes tenían la obligación de identificar a las personas vulnerables. Respecto a la entrega, en el artículo 6 del Decreto Legislativo n.º 1472 se disponía que el Programa Qali Warma, previa coordinación con los proveedores del servicio alimentario escolar, destinaba los alimentos a las municipalidades distritales y el Indeci, para que sea distribuida a la población en situación de vulnerabilidad.

De esta forma, la institución identificó la ausencia de regulación sobre aspectos como

- i) La publicación de información sobre la entrega de productos alimentarios entregados; ii) la difusión de canales de atención de denuncias sobre la distribución de alimentos; iii) la presentación del padrón de beneficiarias/os 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 aspectos⁸⁷.

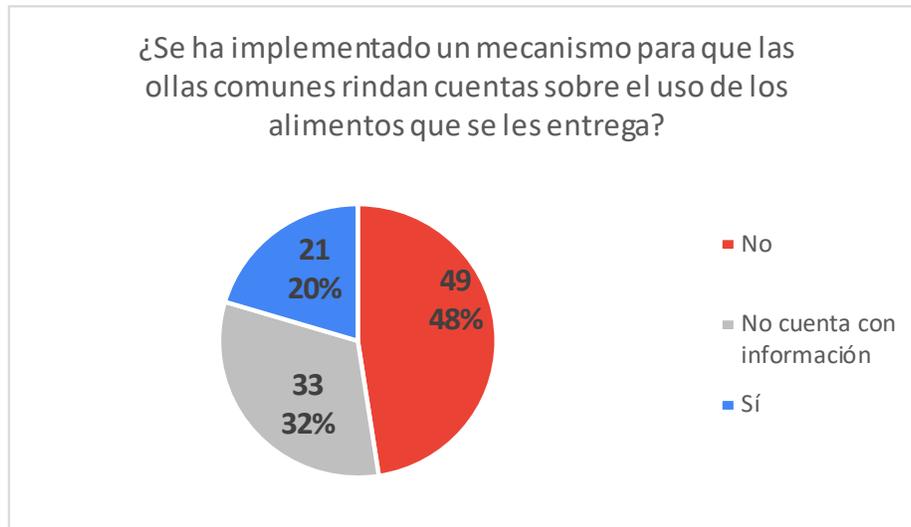
Acorde con estos hallazgos, en esta supervisión de 103 municipalidades a nivel nacional, se ha identificado que solo el 20 % (21) de ellas implementó algún mecanismo para que las ollas comunes rindan cuentas sobre el uso de los alimentos que se les entregaba.

85 Defensoría del Pueblo. Riesgos de corrupción en la distribución de productos alimentarios del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, autorizada por el Decreto Legislativo n.º 1472, en el contexto del COVID-19. Serie de Informes Especiales n.º 002-2021-DP. Lima: Defensoría del Pueblo, 2021.

86 Decreto Legislativo n.º 1472 y las resoluciones del Midis (Resolución de Dirección Ejecutiva n.º D00157-2020-MIDIS/PNAEQW-DE y la Resolución de Dirección Ejecutiva n.º D000039-2021-MIDIS/PNAEQW-DE).

87 Defensoría del Pueblo. Riesgos de corrupción en la distribución de productos alimentarios del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, autorizada por el Decreto Legislativo n.º 1472, en el contexto del COVID-19. Serie de Informes Especiales n.º 002-2021-DP. Lima: Defensoría del Pueblo, 2021, pág. 5.

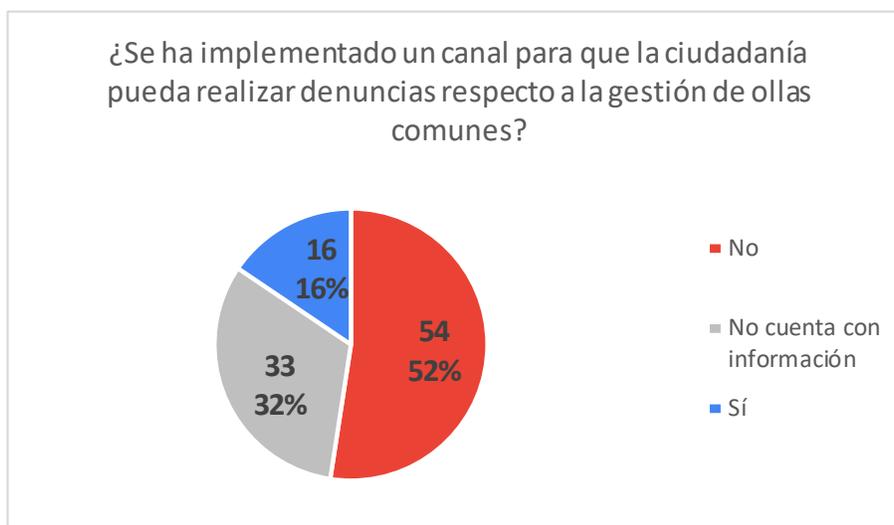
Gráfico n.º 22

Mecanismo de rendición de cuentas de las ollas comunes

Fuente: Defensoría del Pueblo
Elaboración: Defensoría del Pueblo

De otro lado, solo el 16 % (16) de municipalidades supervisadas informó que había implementado un canal de atención para que la ciudadanía, de ser el caso, pueda realizar denuncias respecto a la gestión de las ollas comunes. Más de la mitad (52 %) no implementó ningún canal de recepción de denuncias, lo cual no contribuye al control ciudadano en la gestión de los recursos e incrementa los riesgos de corrupción.

Gráfico n.º 23

Canal de recepción de denuncias para la ciudadanía

Fuente: Defensoría del Pueblo
Elaboración: Defensoría del Pueblo

5. CONCLUSIONES

- El derecho humano a la alimentación está reconocido por tratados internacionales y es parte de uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030. Asimismo, la Ley n.º 31315 y el Tribunal Constitucional reconocen como un derecho fundamental, que protege el acceso físico y económico de forma permanente a alimentos adecuados, especialmente en situaciones de crisis como la actual. En ese sentido, es obligación del Estado peruano adecuar las políticas sobre seguridad alimentaria al marco legal recientemente aprobado y garantizar el acceso a alimentos sobre todo en su primer umbral, que es alimentación de subsistencia, lo que se traduce en proveer alimentos a quien tiene la imposibilidad de conseguirlos por sus propios medios.
- La pandemia por el COVID-19 ha impactado de forma negativa en la economía global. En esa línea, en Perú, durante el año 2020, la población ocupada a nivel nacional disminuyó en 13 %, el desempleo se elevó a 7.4 % y el ingreso por rentas de trabajo decreció en 11.9 %. Esto llevó a que la tasa de pobreza se elevará a 30.1 %, cifra mayor a la registrada en los últimos 9 años.
- En este contexto de crisis económica y social a nivel mundial, se incrementó el número de personas expuestas a la inseguridad alimentaria, la desnutrición y el hambre. Según estimaciones de la ONU, la pandemia puede añadir entre 83 y 132 millones de personas al número total de personas subalimentadas en el mundo en el año 2020, considerando el crecimiento económico⁸⁸.
- Las ollas comunes son un esfuerzo comunitario para afrontar la inseguridad alimentaria acrecentada por la pandemia por el COVID-19. Estas han surgido en los nuevos asentamientos habitacionales donde inclusive aún no han llegado las prestaciones sociales complementarias, como los comedores o el programa de vaso de leche.
- En Perú, una de las estrategias de supervivencia ha sido la organización de ollas comunes. Esta tarea ha recaído principalmente en las mujeres, a quienes, por razones de género, se les ha asignado las labores de cuidado y trabajo doméstico no remunerado. Según la información remitida por la Municipalidad Metropolitana de Lima⁸⁹, en junio de este año se tenían registradas 1812 ollas comunes, de las cuales el 86 % está siendo gestionado por mujeres.
- Cualquier medida de reactivación económica y de promoción de la igualdad de género debe considerar como primordial el sostenimiento de estas labores de cuidado, desde una corresponsabilidad no solo al interior de las familias, sino con el reconocimiento de las redes

⁸⁸ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Organización Mundial de la Salud (OMS), Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF. 2020. Versión resumida de *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Transformación de los sistemas alimentarios para que promuevan dietas asequibles y saludables*. Roma: FAO, 2020, pág. 4.

⁸⁹ Información recibida el 18 de junio de 2021.

comunitarias, fortalecimiento de servicios y programas públicos relacionados con estas necesidades.

- La respuesta estatal ante la situación de inseguridad alimentaria ocasionada por la pandemia del COVID-19 resultó tardía, en especial aquella brindada en favor de las ollas comunes, pues esta fue implementada oficialmente con la entrega de alimentos a través del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, a partir del mes de octubre de 2020, es decir a casi 7 meses del inicio de la pandemia. Asimismo, una de las principales dificultades en la intervención de este programa fue la falta de registro de las ollas comunes por parte de las municipalidades solicitantes de productos.
- La falta de transparencia en la identificación de las/los beneficiarias/os en la adquisición de los productos alimenticios y en la focalización de la asistencia desplegada para coadyuvar a garantizar el derecho a la alimentación de las familias más pobres en esta pandemia ha sido una constante tanto en la entrega de las Canastas Básicas Familiares, como en la asistencia provista bajo los alcances del Decreto Legislativo n.º 1472, la cual abarca a las ollas comunes.
- La promulgación de la Ley n.º 31226 representó un gran avance para coadyuvar al adecuado funcionamiento de las ollas comunes como una iniciativa comunitaria que emergió ante la necesidad de miles de familias de cubrir su alimentación. Esta norma dispuso la obligación de las municipalidades distritales o, en su defecto, provinciales, de registrar, organizar, administrar y ejecutar iniciativas ciudadanas de apoyo o atención alimentaria. Mientras que en el caso del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social se incorporó como una función brindar asistencia técnica a los gobiernos locales para el cumplimiento de esta nueva función.
- La implementación de la asistencia técnica del Midis a los gobiernos locales, acorde a lo dispuesto por la Ley n.º 31126, ha tenido un retraso de hasta casi 3 meses, considerando que los instrumentos de gestión que precisaba sus alcances (Resolución Ministerial n.º 086-2021-MIDIS, Directiva n.º 005-2021-MIDIS, Guía n.º 01 y 02-2021-MIDIS) fueron emitidos recién el 15 de mayo de 2021, mientras que la ley que generaba tal obligación fue promulgada el 18 de febrero de 2021.
- La situación de precariedad en la que se encuentran la iniciativa ollas comunes ha sido evidente durante toda la pandemia, por ello, más allá de la necesidad de alimentos es necesaria la provisión de agua segura y de mejoras de la infraestructura y/o equipamiento, no obstante, en la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo se ha constatado que la respuesta estatal ha tenido serias limitaciones en todos estos ámbitos.
- En relación con el registro de ollas, solo el 25 % de municipalidades encuestadas, que equivalen a 26, cumplen con esta labor. Respecto a estas, el 54 % se concentra en Lima Metropolitana, Lima provincias y Callao. El resto (46 %) se encuentra en regiones. Por otro lado, 15 municipalidades empezaron a registrar estas iniciativas entre julio y diciembre de 2020; y la mayoría (11) actualizan el registro trimestralmente. Destacamos que el 61 % de las personas encuestadas han notado un incremento de ollas comunes en el presente año.

- Sobre el contenido del registro, apuntamos que en todos los casos se tiene información sobre la cantidad total de ollas registradas y usuarios/as. Sin embargo, no existen datos respecto al número de raciones y número de personas en situación de vulnerabilidad que cada iniciativa atiende. Ello dificulta que las municipalidades puedan brindar un seguimiento y apoyo adecuado. De la información recogida, se tiene que las municipalidades entrevistadas han mapeado 2140 ollas comunes que asisten, en principio, a 165 219 personas.
- Respecto a la entrega y gestión de alimentos, solo el 32 %, es decir, 33 de 103 municipalidades supervisadas, realizó alguna entrega de alimentos a las ollas comunes asentadas en su jurisdicción. Asimismo, hemos advertido que en la asistencia brindada en favor de las ollas comunes se involucraron tanto el sector público como privado.
- La asistencia generada en favor de las ollas comunes no ha considerado el componente de traslado; en el caso de 12 comunas se ha requerido que las propias ollas comunes tengan que recoger los productos de las instalaciones municipales, dejando de lado las limitaciones económicas y logísticas de estas iniciativas comunitarias.
- Los productos alimenticios que se han distribuido a las ollas comunes han sido principalmente insumos con gran aporte calórico que contribuyen a la saciedad, mas no a una dieta balanceada con aporte nutricional, contraviniendo las políticas públicas referidas a alimentación saludable y prevención de la salud. Así, identificamos que 33 municipalidades entregaron arroz; 32, aceite; 7, vegetales; y 4, productos cárnicos.
- Sobre la provisión de agua segura y su inminente necesidad en este contexto de pandemia, solo el 23 %, es decir, 24 de 103 municipalidades supervisadas, ha realizado acciones para garantizar que las ollas comunes de su jurisdicción cuenten con agua segura para la preparación de sus alimentos. Asimismo, solo en el 24 %, que representa 25 de 103 municipalidades, se conoció que ha realizado acciones para mejorar la infraestructura y/o equipamiento de las ollas comunes, a pesar de la necesidad de garantizar mejores condiciones para operar.
- Respecto a las medidas de protección y limpieza para la conservación de la salud en el proceso de elaboración de alimentos, se constató que el 49 % (50) de municipalidades supervisadas no entregó kits de limpieza, el 34 % (35) no contaba con información y solo el 17 % (18) sí lo hacía. De estas, 10 no contaban con información sobre el tiempo de cobertura de los kits de limpieza, 6 señalaron que esta ayuda duró semanas y solo 2 indicaron que duró por un tiempo mayor a un mes. Si consideramos solo aquellas que tenían registro de ollas comunes, la mitad de ellas (13) sí entregaban estos insumos.
- Sobre las medidas de prevención de COVID-19, en cuanto a la entrega de kits de protección personal (mascarillas, guantes, redecillas de cabello, entre otros), se identificó que el 46 % (47) de municipalidades no entregó estos implementos, el 34 % no contaba con esta información y solo el 20 % (21) manifestó haber realizado la entrega de estos implementos. De estos, 11 no contaban con información sobre el tiempo de cobertura de los kits de protección personal, 7 señalaron que esta ayuda duró semanas, 2 indicaron que duró por un tiempo mayor a un mes

y 1 solo algunos días. En el caso de las 26 municipalidades que cuentan con registro de ollas, el 58 % (15) señaló que realizaron esta entrega.

- Para evitar los riesgos de corrupción, tanto en la distribución de los alimentos como en la gestión de estos, es necesario contar con medidas de transparencia y control de la ciudadanía. Sin embargo, identificamos que solo el 20 % (21) de las municipalidades supervisadas implementó algún mecanismo para que, quienes gestionan las ollas comunes, rindan cuentas sobre el uso de los alimentos y que solo el 16 % (16) había implementado un canal de atención para que la ciudadanía, de ser el caso, pueda realizar denuncias respecto a la gestión de las ollas comunes.
- Estos hallazgos evidencian que la respuesta del Estado hacia las ollas comunes ha sido limitada y no atendió las diversas vicisitudes que ellas afrontan a diario. Además, se las ha considerado como iniciativas temporales cuando los embates de la pandemia no cesarán en el corto plazo. Inclusive, muchas de ellas se encuentran en los nuevos espacios urbanos marginales donde se concentra la pobreza extrema y aún no llega las prestaciones sociales alimentarias, como los comedores populares o el Programa de Vaso de Leche.
- La actuación de los gobiernos locales no ha sido suficiente para garantizar una atención continua y organizada a las ollas comunes. Además, la labor del Midis, enmarcada en brindar asistencia técnica a los gobiernos locales y en asistir de manera excepcional a través del programa Qali Warma, no permite articular una respuesta a mediano plazo, que, dada la magnitud del problema, involucre al sector público y privado.
- El Midis debe liderar una respuesta integral y sostenida en favor de las ollas comunes, teniendo en cuenta que la pobreza y las consecuencias de la pandemia no cesaran en el corto plazo. En este sentido, consideramos que se debe reforzar el planteamiento estatal de Hambre Cero dejando su carácter de intervención temporal.
- Esta respuesta debe estar acorde a la Ley n.º 31315, Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la cual reconoce explícitamente el derecho fundamental a la alimentación y plantea como una dimensión de la seguridad alimentaria y nutricional el implementar políticas públicas pertinentes, coordinadas y articuladas de manera multisectorial e intergubernamental.

6. RECOMENDACIONES

A LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

- Definir la entidad que se constituya como la instancia nacional encargada de la implementación y reglamentación de la Ley n.º 31315⁹⁰, Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, con el objeto de garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de la población, especialmente de la más vulnerable en el contexto de la pandemia.
- Aprobar una política pública para garantizar el derecho fundamental a la alimentación⁹¹ que considere la Ley n.º 31315 y los estándares, por umbrales⁹², establecidos por el Tribunal Constitucional peruano, acorde con las metas planteadas por el Objetivo de Desarrollo Sostenible n.º 2, Hambre Cero. Esta deberá contener medidas para atender la necesidad alimentaria de la población en situación de vulnerabilidad, particularmente en coyuntura de crisis como la actual.

AL MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL

- Implementar, como ente rector de las políticas públicas y desarrollo social encaminadas a reducir la pobreza, las desigualdades, las vulnerabilidades y los riesgos sociales⁹³, una estrategia integral, a largo plazo, de apoyo a las ollas comunes, en coordinación con los gobiernos locales.
- Reformular la “Intervención Temporal Hambre Cero”, a fin de que se transforme en una instancia permanente, a través de la cual el Midis gestione una atención oportuna que articule los recursos públicos y privados, acorde a las necesidades de las ollas comunes.
- Reiterar la recomendación sobre la implementación de una plataforma tecnológica exclusiva para el registro de las ollas comunes, la que deberá ser de acceso público, amigable y permita su georreferenciación a nivel nacional. Esta plataforma debe ser frecuentemente actualizada con información estandarizada sobre el número de ollas existentes en cada jurisdicción y el número de usuarias/os que atienden, diferenciadas/os por sexo y grupos en situación de vulnerabilidad (niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y mujeres gestantes)⁹⁴.

90 De acuerdo a la disposición complementaria final, el Poder Ejecutivo debe reglamentar esta ley, pero no se señala qué instancia de este deberá hacerlo.

91 Esta política deberá considerar la evaluación y resultados de la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021, aprobada por Decreto Supremo 021-2013-MINAGRI, y del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2015-2021, aprobado por Decreto Supremo 008-2015-MINAGRI.

92 Recordemos que el primer umbral es alimentación por subsistencia, el segundo es políticas programáticas de complementación alimentaria, y el tercero es satisfacción de fines individuales en materia alimentaria.

93 Artículo 6.a de la Ley n.º 27972, Ley de creación, organización y funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

94 Si bien a la fecha existe el aplicativo Canastas Perú, es necesario que este registro considere las características mencionadas en esta recomendación, a fin de mejorar la focalización de la respuesta estatal a las ollas comunes.

- Coordinar con el Ministerio de Economía y Finanzas la transferencia de partidas presupuestales específicas a los gobiernos locales para la atención de las ollas comunes, considerando que estas iniciativas comunitarias asisten a población en pobreza y pobreza extrema, que se ha incrementado a raíz de la pandemia por el COVID-19.
- Coordinar con el Ministerio de Salud y las municipalidades la difusión y capacitación de las “Guías alimentarias para la población peruana”⁹⁵ y del Documento Técnico “Orientaciones sobre las condiciones sanitarias mínimas para preparar alimentos en olla común en situaciones de emergencia sanitaria”⁹⁶, a fin de asegurar una alimentación saludable y nutritiva, dirigidas especialmente a las/los responsables de las ollas comunes.
- Publicar en su página web, de manera trimestral, un informe detallado sobre el cumplimiento de la asistencia técnica brindada a las municipalidades, en el marco de la Ley n.º 31126.
- Implementar canales de denuncia ciudadana sobre irregularidades en la asistencia brindada a las ollas comunes, más aún teniendo en cuenta las próximas elecciones regionales y municipales en el 2022, que podría generar actos de proselitismo político en la entrega de la asistencia alimentaria.

AL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

- Aprobar la transferencia de partidas presupuestales específicas a los gobiernos locales para la atención de las ollas comunes, considerando que estas iniciativas comunitarias asisten a población en pobreza y pobreza extrema, que se ha incrementado a raíz de la pandemia por el COVID-19.

AL MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES

- Reiterar la aprobación del Sistema Nacional de Cuidados⁹⁷, que incluya el reconocimiento de las redes comunitarias y la gestión de servicios públicos relacionados con la provisión de alimentos.
- Remitir al Congreso de la República el proyecto de ley que crea el Sistema Nacional de Cuidado, considerando el marco conceptual aprobado, a fin de promover y garantizar el derecho de las personas a recibir cuidados, cuidarse y cuidar⁹⁸.

A LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

- Monitorear el adecuado uso de los recursos públicos asignados al Midis y a los gobiernos locales, en el marco de la asistencia de las ollas comunes.

95 Aprobado mediante Resolución Ministerial n.º 1353-2018/MINSA, del 28 de diciembre de 2018.

96 Documento aprobado mediante la Resolución Ministerial N°383-2020-MINSA, del 12 de junio de 2020.

97 Recomendación remitida al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables mediante los oficios n.º 251-2020/DP, del 13 de agosto de 2020 y n.º 0003-2021/DP-ADM, del 11 de enero de 2021.

98 Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Agenda Igualdad Bicentenario. Lima: MIMP, 2021, p. 7 y 8. Este documento fue presentado la reunión de trabajo del 23 de julio de 2021.

A LOS GOBIERNOS LOCALES

- Regular y difundir el proceso de registro de ollas comunes, para conocimiento público y facilitar la vigilancia ciudadana en el registro y asistencia a las ollas. Asimismo, actualizar el registro de ollas comunes al menos una vez al mes⁹⁹.
- Elaborar un diagnóstico, en un plazo no mayor a 3 meses, que identifique las dificultades de acceso a agua segura y las deficiencias de infraestructura y equipamiento que vienen afrontando las ollas comunes asentadas en su jurisdicción, a fin de implementar una intervención integral, multisectorial e intergubernamental para brindar solución a estas problemáticas.
- Planificar con las empresas prestadoras de servicios de agua y saneamiento la provisión de agua segura a las ollas comunes asentadas en su jurisdicción, identificadas previamente, teniendo en cuenta que ello permitirá garantizar las condiciones de inocuidad y bioseguridad en la preparación de las raciones alimentarias.
- Verificar las condiciones en las cuales vienen operando las ollas comunes, en especial, el vinculado con la infraestructura de los espacios donde preparan sus alimentos; y gestionar su mejora progresiva.
- Articular, en coordinación con el Midis, de manera oportuna y continua, la asistencia de las ollas comunes asentadas en su jurisdicción acorde a sus necesidades, sin condicionamientos y priorizando a aquellas que asisten a población en extrema pobreza y/o las localizadas en lugares donde no existen otros programas de asistencia alimentaria.
- Disponer la entrega de productos alimentarios y kits de limpieza y protección en las instalaciones de las ollas comunes o en los lugares más cercanos a ellas, considerando las limitaciones logísticas y/o presupuestales que las personas que se encargan de gestionar su funcionamiento tienen para recogerlos de los almacenes municipales.
- Difundir en su portal institucional y/o murales de transparencia el registro de las ollas comunes que operan en el distrito, y un informe de rendición de cuentas que comprenda información sobre la entrega de productos o bienes que se viene entregando a las ollas comunes con la finalidad de contribuir al control ciudadano.
- Realizar supervisiones periódicas a las ollas comunes, a fin de verificar el adecuado uso de los productos y bienes entregados y/o identificar si continúan en operaciones.
- Establecer canales de denuncia ciudadana sobre irregularidades en la asistencia brindada a las ollas comunes y/o su funcionamiento, así como garantizar su atención oportuna.
- Recordar que el proceso de asistencia brindada a las ollas comunes debe estar exento de cualquier acción dirigida al proselitismo político en concordancia con la prohibición ética del servidor público prescrito en la Ley n.º 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública.

⁹⁹ Este registro deberá seguir el modelo aprobado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Ante la falta de este la municipalidad deberá tener su propio registro que tenga, cuando menos, la cantidad de ollas existentes en cada municipio, la cantidad de usuarias/os diferenciadas/os por sexo, la cantidad de raciones y personas atendidas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad (niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y mujeres gestantes).

7. ANEXOS

ANEXO 1: Lista de municipalidades a las que se les solicitó información y oficina/módulo defensorial encargada/o

Oficina defensorial/módulo de atención defensorial	Distritos a supervisar*
OD AMAZONAS	Imaza, Nieva y Bagua Grande
OD ANCASH	Pomabamba, Yungay y Cochabamba
OD APURIMAC	Coyllurqui, Huanipaca y Haqira
OD AREQUIPA	Cayma, Cerro Colorado y Yura
OD AYACUCHO	Vinchos, Huamanga, Sivia y Samugari
OD CAJAMARCA	Cachachi, Jesus y Querocotillo
OD CALLAO	Ventanilla, Supe Puerto y Chancay
OD CUSCO	Sicuni, Santiago y Poroy
OD HUANCVELICA	Yauli, Lircay y Paucara
OD HUANUCO	Huanuco, Amarilis y Pillco Marca
OD ICA	Los Aquijes, Grocio Prado y Pueblo Nuevo
OD JUNIN	Huancan, Sapallanga y Sicaya
OD LA LIBERTAD	El Porvenir, La Esperanza, Huamachuco
OD LAMBAYEQUE	Jose Leonardo Ortiz, Ferreñafe y Pueblo Nuevo
OD LIMA	Cercado de Lima, Rímac y La Victoria
OD LIMA ESTE	Lurigancho (Chosica), San Juan de Lurigancho, Ate y El Agustino
OD LIMA NORTE	Carabayllo, Comas, Independencia, Puente Piedra y Santa Rosa
OD LIMA SUR	Pachacámac, San Juan de Miraflores, Lurín y Villa María del Triunfo
OD LORETO	Belén, Requena y Punchana
OD MADRE DE DIOS	Las Piedras, Tambopata y Huepetuhe
OD MOQUEGUA	Ilo, Moquegua y El Algarrobal
OD PASCO	Chaupicamarca, Santa Ana de Tusi y Simon Bolivar
OD PIURA	Catacaos, La Arena y La Unión
OD PUNO	Azángaro, Zepita e Ilave
OD SAN MARTIN	Nueva Cajamarca, Elias Soplin y Soritor
OD TACNA	Ciudad Nueva, Alto de la Alianza y Coronel Gregorio Albarracín
OD TUMBES	Aguas Verdes, Zarumilla y Corrales
OD UCAYALI	Manantay, Yarinacochas y Calleria
MOD ANDAHUAYLAS	Santa Maria de Chicmo y Chincheros
MOD CHIMBOTE	Casma, Nuevo Chimbote
MOD HUANTA	Huanta y Sivia
MOD JAEN	Jaen y Tabaconas
MOD JULIACA	Ayaviri y Lampa
MOD LA MERCED	Perene y San Ramon
MOD PUQUIO	Puquio y Coracora
MOD SATIPO	Pichanaqui y Pangoa
MOD TARAPOTO	San José de Sisa y Bellavista
MOD TINGO MARIA	Mariano Dámaso Beraún y Castillo Grande

ANEXO 2: Modelo de oficio enviado a municipalidades

Oficio n.º - 2021-

Señor/a Alcalde/sa

Municipalidad Distrital de

Presente. -

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarlo/a cordialmente y, a su vez, referirme a la reciente promulgación de la Ley n.º 31126, que modifica la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley 29792, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, para ampliar el apoyo o atención alimentario temporal ante desastres naturales o emergencia sanitaria y optimizar la labor de los comedores populares.

Al respecto, cabe señalar que, en el contexto del estado de emergencia sanitaria nacional por la pandemia del COVID-19, han surgido iniciativas comunitarias, como las ollas comunes, que se constituyen en los principales espacios de apoyo alimentario para la población en pobreza y pobreza extrema, que ha sido la más afectada por los embates de esta crisis sanitaria y económica.

En la actualidad no se cuenta con un registro de ollas comunes a nivel nacional, que permita abordar su problemática de manera integral y determinar las medidas de soporte para su adecuado funcionamiento. Una de las dificultades para lograr dicho objetivo es la falta de identificación o registro de estas iniciativas por parte de las municipalidades, lo que a su vez limita las posibilidades de que puedan recibir de manera oportuna, sostenida y ordenada, apoyo del Estado, como el brindado por el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, dentro de los alcances del Decreto Legislativo 1472, o del sector privado.

En ese sentido, la promulgación de la Ley n.º 31126 representa un avance normativo, en la medida que incorpora en la Ley Orgánica de Municipalidades, de manera explícita, la función municipal de registrar, organizar, administrar y ejecutar las iniciativas comunitarias de apoyo o atención alimentaria temporal en caso de desastres naturales o emergencia sanitaria.

Asimismo, considerando la urgencia de las ollas comunes para mitigar el hambre de la población, es necesario que los gobiernos locales puedan iniciar, a la mayor brevedad, con el registro, organización y administración de estas iniciativas comunitarias, con la asistencia técnica del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

Por ello, la Defensoría del Pueblo en el marco de su función de protección de los derechos de las personas y de supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración estatal, iniciará una supervisión sobre el funcionamiento y organización de las ollas comunes, así como respecto a la implementación de la Ley n.º 31126.

Para tal efecto, al amparo de lo previsto en el artículo 161º de la Constitución Política y del artículo 16º de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Ley n.º 26520, solicito a usted brindar las facilidades necesarias para que el comisionado/a xxx de la Oficina Defensorial de xxx, pueda completar la información de la ficha de supervisión, que se adjunta al presente, en comunicación con el funcionario/a de la municipalidad responsable de la gestión de ollas comunes.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi mayor consideración.

Atentamente,

ANEXO 3: Ficha de supervisión aplicada

Datos generales				
Nombres y apellidos del entrevistado				
Género				
Fecha de respuesta				
Cargo				
Teléfono				
Nombre del comisionado/a				
OD/MOD/Área				
Sobre el registro de ollas comunes				
2.1. ¿La municipalidad cuenta con un registro de las ollas comunes asentadas en el distrito?				
Sí		No		No cuenta con información
2.2. En caso la municipalidad no cuente con un registro de ollas comunes, ¿Cómo viene asistiendo a las personas en situación de vulnerabilidad del distrito que no están inscritas en un programa social (comedor, albergue, vaso de leche, etc.)?				
a) Brindamos ayuda a las ollas comunes, a pesar de no contar con un registro.	b) Hemos brindado canastas básicas familiares.	c) No hemos brindado ayuda.	d) No contamos con recursos para asistir a la población en situación de vulnerabilidad.	e) No cuenta con información
2.3. En caso de haber marcado la alternativa a) de la pregunta anterior ¿Cómo se ha seleccionado a las ollas comunes a las cuales se les ha brindado ayuda?				
a) Se ha asistido a las ollas comunes que han solicitado formalmente ayuda a la municipalidad.	b) La alcaldía decidió cuales serían las ollas comunes a apoyar.	c) Se ha asistido a las ollas comunes que por logística se ubican más cercanas a la municipalidad.	d) Se ha asistido a las ollas comunes mas afines a la municipalidad.	e) No cuenta con información
2.4. En caso la municipalidad si cuente con un registro de ollas comunes ¿Desde cuando cuenta con dicho registro?				
a) Entre el inicio de la pandemia hasta junio de 2020.	b) Entre julio y diciembre 2020	c) Entre enero 2021 hasta el 19 de febrero de 2021	d) A partir del 20 de febrero de 2021	e) No cuenta con información
2.5. ¿Con qué frecuencia se actualiza dicho registro?				
a) Semanalmente	b) Mensualmente	c) Trimestralmente	d) No se ha actualizado	e) No cuenta con información
2.6. En caso la municipalidad cuente con un registro de ollas comunes desde el 2020 ¿Ha evidenciado usted un incremento de esta iniciativa social en el 2021?				
Sí		No		No cuenta con información
2.7. El registro de ollas que maneja la municipalidad incluye:				
Pregunta	Sí	No	¿Cuántos?	
Número total de ollas comunes				
Número total de usuarios de las ollas comunes empadronadas				
Número de raciones entregadas por las ollas comunes, si es posible diferenciado por sexo				
Número de niñas y niños menores de 5 años				
Número de mayores de 60 años				
Número de madres gestantes				
Número de personas con discapacidad				
Número de personas migrantes				

Sobre la implementación de la Ley n.º 31126			
3.1. ¿La municipalidad está en proceso de la implementación de la Ley n.º 31126?			
Si	No	No cuenta con información	
3.2. Si la respuesta es afirmativa, señale los mecanismos adoptados (puede marcar más de una opción)			
Modificación de ROF	Planes	Lineamientos	Otro, especificar
3.3. ¿Cuál es la oficina encargada de implementar la Ley n.º 31126?			
3.4. ¿La municipalidad ha recibido asistencia técnica por parte del Midis, dentro de los alcances de la Ley n.º 31126?			
Si	No	No cuenta con información	
Sobre la gestión de ollas comunes			
4.1. Sobre la situación de las ollas comunes de su distrito			
4.1.1. ¿La municipalidad ha realizado acciones para garantizar a las ollas comunes el acceso o provisión de agua segura para la preparación de sus alimentos?			
Si	No	No cuenta con información	
4.1.2. Si la respuesta es afirmativa ¿Qué medidas adoptó la municipalidad para garantizar el acceso a agua segura para las ollas comunes? Puede marcar más de una opción			
a) Convenio con la Empresa Prestadora de Servicio de Saneamiento (EPS)			
b) La municipalidad entrega directamente agua en un Pílon o Cisterna			
c) La municipalidad entrega agua en bolsas u otros a las ollas comunes			
d) La olla común tiene acceso a la red de agua potable			
e) Otros, especificar			
f) No cuenta con información			
4.1.3 ¿La municipalidad ha realizado acciones para mejorar la infraestructura y/o equipamiento de las ollas comunes?			
Si	No	No cuenta con información	
4.1.4 Si la respuesta es afirmativa ¿Qué mejoras se realizaron? Puede marcar más de una opción			
a) Se les brindó nuevas cocinas, ollas o enseres para la preparación de los alimentos			
b) Se acondicionaron espacios adecuados para la provisión y entrega de alimentos			
c) Se realizaron obras para la instalación de servicios básicos (agua, luz, desagüe)			
d) Se les brindó algún tipo de combustible (leña, carbón, balón de gas, kerosene, entre otros)			
e) Otros, especificar:			
f) No cuenta con información			
4.2 Sobre la entrega y gestión de alimentos			
4.2.1. ¿La municipalidad ha apoyado con la entrega de productos alimenticios a las ollas comunes?			
Si	No	No cuenta con información	
4.2.2. ¿Qué entidad ha financiado los productos alimenticios entregados a las ollas comunes? Puede marcar más de una opción			
a) MIDIS - Qali Warma			
b) INDECI			
c) Donaciones (privados, iglesia, ONG)			
d) Las ollas comunes adquieren sus propios alimentos			
e) Otros, especificar			
f) No cuenta con información			

4.2.3. En caso de haber marcado la alternativa a) de la pregunta anterior ¿En qué mes Qali Warma ha provisto de productos alimenticios para ollas comunes y cuánta cobertura (días, semanas o meses de alimentación) permitió esa entrega? Puede marcar más de una opción

a) Entre enero y junio 2020	
b) Entre julio y diciembre 2020	
c) Entre enero y marzo 2021	
d) No cuenta con información	

4.2.4. ¿Cómo se distribuyen los alimentos a las ollas comunes? Puede marcar más de una opción

a) La municipalidad los distribuye a las ollas comunes	
b) Las ollas comunes lo recogen	
c) Los distribuye Qali Warma directamente	
d) Los distribuye INDECI directamente	
e) Los distribuye el proveedor (La entidad donadora)	
f) No cuenta con información	

4.2.5. Señale los insumos que se distribuyen a las ollas comunes. Puede marcar más de una opción

a) Arroz	
b) Menestras	
c) Aceite	
d) Conservas (Atún, pollo)	
e) Avena/quinua	
f) Otros, especificar	

4.3. Sobre aspectos sanitarios

4.3.1. ¿La municipalidad ha distribuido kits de limpieza y/o bioseguridad en las ollas comunes y cuánta cobertura (tiempo de asistencia) tuvo esa entrega? Puede marcar más de una opción

a) Limpieza (Alcohol, lejía, detergente, entre otros)	
b) Bioseguridad (mascarillas, guantes y redcillas para el cabello)	
c) Ninguno	
d) No cuenta con información	

4.3.2 De ser afirmativa la respuesta la pregunta ¿A cuántas ollas comunes se han entregado los kits de limpieza y protección personal?

a) N° de ollas comunes que han recibido los kits de limpieza:	
b) N° de ollas comunes que han recibido los kits de bioseguridad:	
c) No cuenta con información	

4.4. Sobre la supervisión de ollas comunes

4.4.1 ¿Se ha implementado un mecanismo para que las ollas comunes rindan cuentas sobre el uso de los alimentos que se les entrega?

Si	No	No cuenta con información
----	----	---------------------------

4.4.1 ¿Se ha implementado un canal para que la ciudadanía pueda realizar denuncias respecto a la gestión de ollas comunes?

Si	No	No cuenta con información
----	----	---------------------------

25
años



Defensoría
del Pueblo

En acción por tus derechos