

# IDS Bulletin

Transforming Development Knowledge

Volume 54 | Number 2 | October 2023

## **KNOWLEDGE IN TIMES OF CRISIS: TRANSFORMING RESEARCH-TO-POLICY APPROACHES**

Issue Editors **Andrea Ordóñez Llanos** and  
**James Georgalakis**



Notes on Contributors	iii
Notas sobre los colaboradores de los artículos en español	viii
Notes sur les contributeurs à l'article en français	x
ملاحظات على المساهمين في المقال العربي	xi
<b>Introduction: Lessons for Locally Driven Research Responses to Emergencies</b> Andrea Ordóñez Llanos and James Georgalakis	1
<b>Introducción: Lecciones para la investigación sobre respuestas a emergencias impulsada a nivel local</b> Andrea Ordóñez Llanos y James Georgalakis	13
<b>Introduction : Leçons issues des recherches menées localement en réponse aux situations d'urgence</b> Andrea Ordóñez Llanos et James Georgalakis	27
<b>Co-Modelling for Relief and Recovery from the Covid-19 Crisis in Zimbabwe</b> Ramos E. Mabugu, Héléne Maisonnave, Martin Henseler, Margaret Chitiga-Mabugu and Albert Makochekanwa	41
<b>Research During the Covid-19 Pandemic: Crucial Arms for Struggle</b> Ana Carolina Ogando	59
<b>Policy Influence in Crisis: Reflections from a Southern Thinktank</b> Helani Galpaya, Gayani Hurulle and David Gunawardana	75
<b>Lessons Learned from Mobilising Research for Impact During the Covid-19 Pandemic</b> Benghong Siela Bossba	93
<b>Arab Region Social Protection Systems: Research and Policy Design Challenges</b> Farah Al Shami	109
نظم الحماية الاجتماعية في المنطقة العربية: التحديات أمام إجراء البحوث وسن السياسات	
Farah Al Shami	131
<b>Humanitarian vs Pandemic Responses: Vulnerable Groups among Rohingyas in Bangladesh</b> Sameen Nasar, Bachera Aktar, Muhammad Riaz Hossain and Sabina Faiz Rashid	149
<b>Resilience in the Time of a Pandemic: Developing Public Policies for Ollas Comunes in Perú</b> Ricardo Fort and Lorena Alcázar	165
<b>Resiliencia en tiempos de pandemia: generando políticas públicas para las ollas comunes en Perú</b> Ricardo Fort y Lorena Alcázar	181
<b>(Re-)Thinking a Collaborative Research Model After Covid-19: Introducing Colabora.Lat</b> Jennifer Cyr, Matías Bianchi, Ignacio F. Lara and Florencia Coda	197
<b>(Re)pensar un modelo de investigación colaborativa después del Covid-19: presentación de Colabora.Lat</b> Jennifer Cyr, Matías Bianchi, Ignacio F. Lara y Florencia Coda	209
<b>Glossary</b>	223

# Resiliencia en tiempos de pandemia: generando políticas públicas para las ollas comunes en Perú\*

Ricardo Fort<sup>1</sup> y Lorena Alcázar<sup>2</sup>

**Resumen** La pandemia del coronavirus (Covid-19) ha generado crisis en los ámbitos económico, social y de seguridad alimentaria en muchos países del mundo. Ante el aumento del hambre en el Perú, y la reacción tardía e incompleta del Estado, la respuesta más importante vino de los propios ciudadanos, especialmente de las mujeres, a través de miles de iniciativas solidarias conocidas como ollas comunes. Este artículo combina la historia del resurgimiento de las ollas comunes y las iniciativas de apoyo desde el Estado, con el proceso que seguimos desde Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) para contribuir con las instituciones que buscaban mejorar el acceso a alimentos de las poblaciones más vulnerables. Ambas historias tienen en común esa capacidad de adaptación rápida que se requiere para lograr objetivos en situaciones inciertas y cambiantes.

**Palabras clave** Perú, hambre, seguridad alimentaria, políticas públicas, Covid-19, ollas comunes, incidencia, adaptación.

## 1 Introducción: La pandemia del coronavirus en el Perú derivó en una crisis alimentaria a la que respondieron primero y principalmente las ollas comunes

La pandemia no solo ha significado una crisis sanitaria, sino que también ha generado crisis en los ámbitos económico, social y alimentario. El Perú es uno de los países más afectados en el ámbito alimentario a causa de la pandemia. Las medidas para contener el avance del virus generaron una contracción económica que, a su vez, significó la pérdida de ingresos de muchas familias y, por tanto, afectó su capacidad para adquirir alimentos. Así, el reciente reporte de Organización de

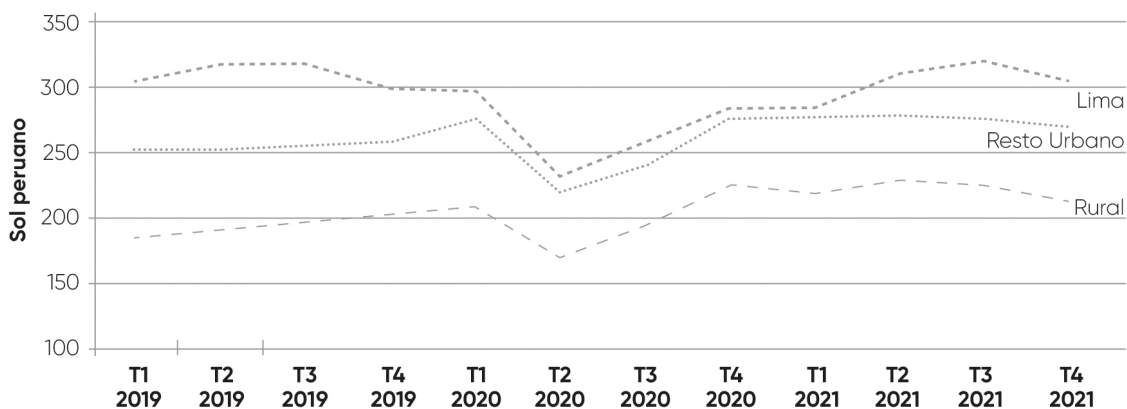


© 2023 Los autores. *IDS Bulletin* © Institute of Development Studies | DOI: 10.19088/1968-2023.139. Este es un artículo de libre acceso distribuido de acuerdo con los términos de la Licencia Pública de Atribución/Reconocimiento 4.0 Internacional de Creative Commons (CC BY), que permite un uso, distribución y reproducción sin restricciones en cualquier medio, siempre que se cite a los autores y la fuente originales y se indique cualquier modificación o adaptación.

Esta es una traducción del artículo del *IDS Bulletin* 'Resilience in the Time of a Pandemic: Developing Public Policies for Ollas Comunes in Peru'. Este artículo también está disponible en inglés.

El *IDS Bulletin* es una publicación del Institute of Development Studies, Library Road, Brighton BN1 9RE, Reino Unido. Este artículo es parte del Vol. 54, Nro. 2 del *IDS Bulletin*; octubre de 2023 'Knowledge in Times of Crisis: Transforming Research-to-Policy Approaches' ['Conocimiento en tiempos de crisis: transformación de los enfoques de paso de la investigación a la política']; también se recomienda la lectura de la introducción.

Figura 1 Consumo mensual de alimentos, según área (valor promedio per cápita en Soles peruanos, deflactado)



Fuente Creación de los autores, basada en datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 2021

las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO *et al.* 2021) sobre alimentación en el mundo encuentra al Perú con 16.6 millones de peruanos en situación de inseguridad alimentaria, aproximadamente la mitad de la población total.

El 11 de marzo de 2020, mediante Decreto Supremo N°008-2020-SA, se decretó el Estado de Emergencia Sanitaria a nivel nacional y se estableció el denominado 'confinamiento social obligatorio', que duró entre el 16 de marzo y el 26 de junio del 2020, y que implicó el cierre de todo establecimiento público y privado, con excepción de aquellos relacionados con temas de salud y expendio de alimentos (excepto restaurantes).

El impacto de estas medidas fue devastador para la economía peruana, lo que se reflejó en los patrones de consumo de alimentos de la población. El Figura 1 muestra una caída significativa del consumo de alimentos en todo el Perú, especialmente durante los tres meses de confinamiento obligatorio. La caída en consumo de alimentos fue mayor en Lima (-21 por ciento) y en las áreas urbanas (-20 por ciento) que en las zonas rurales (-18 por ciento).

Frente al aumento del hambre en el país, una de las respuestas primeras y más importantes la dio la misma ciudadanía, principalmente a través de las iniciativas solidarias conocidas como ollas comunes. Las ollas comunes son espacios auto organizados de vecinos, principalmente mujeres, que ven en la acción colectiva (reunión de recursos y esfuerzos) la oportunidad de acceder a la alimentación, y se organizan para comprar, cocinar y distribuir raciones de comida a su comunidad. Así, en el país –especialmente en Lima–, se observó un fenómeno particular pero recurrente en épocas de crisis en el país: la reactivación y multiplicación de cientos de ollas comunes en

### **Casilla 1 Las ollas comunes en el Perú: resiliencia y solidaridad en contexto de precariedad y limitaciones**

Como parte del apoyo brindado por GRADE a la MML (detalle en sección 2), se realizó un análisis de las características y principales problemas de las ollas comunes que formaban parte del registro implementado, complementando luego esta información con la aplicación de encuestas y entrevistas en profundidad a una muestra de 40 ollas comunes en tres distritos de la capital.

Las ollas comunes surgen en las zonas más precarias y desconectadas de la ciudad, con escaso acceso a servicios básicos como agua, electricidad y desagüe. Además, como iniciativas ciudadanas espontáneas y sin apoyo público, las ollas comunes generalmente no cuentan con un lugar propio y se desarrollan en espacios improvisados, en locales prestados, o incluso en la vía pública. Enfrentan una gran carencia de implementos, tales como utensilios de cocina y equipos de refrigeración. Asimismo, enfrentan una carencia en implementos de protección frente a la pandemia: alrededor de la mitad de las ollas comunes declaró no contar con kits de higiene, mascarillas, alcohol, entre otros. Estos problemas generan dificultades para operar y preparar los alimentos en condiciones higiénicas correctas.

Las ollas comunes también enfrentan enormes dificultades para acceder a insumos alimentarios, así como para diversificar y balancear su dieta incluyendo más vegetales y carnes, que permitan una mejor nutrición. A diferencia de los comedores populares, no cuentan con un presupuesto municipal asignado, por lo que el financiamiento de sus gastos depende básicamente de sus propios aportes y de donaciones esporádicas. La vulnerabilidad económica de sus miembros y la inestabilidad de las donaciones que reciben condiciona a las ollas a consumir una dieta alta en carbohidratos que son relativamente más baratos y principalmente porque son los alimentos donados con mayor regularidad.

A pesar de la escasez de recursos que enfrentan, las integrantes aportan sus recursos personales: algunas brindan un espacio en su casa, otras prestan implementos (ollas, cucharones, etc.) o dinero, y otras aportan su esfuerzo. Además, atienden casos sociales, identificados por los miembros –en los que no se le pide ningún aporte al beneficiario. Parte del financiamiento de las ollas comunes –y que corresponde a la autogestión realizada por estas– corresponde a la venta de raciones (aproximadamente la mitad de las raciones preparadas en promedio según los datos del registro). Esto no se contradice con el hecho de que las ollas comunes sean organizaciones solidarias, pues los precios que cobran las ollas comunes por cada ración son bastante bajos (en la mayoría de los casos de alrededor de menos de S/. 1.5 o 0.25 centavos de dólar por ración).

Pese a la precariedad de las ollas comunes, estas son símbolo de solidaridad y de respuesta al hambre y representan, además, espacios de acompañamiento y empoderamiento para sus miembros, sobre todo para las mujeres. La información recogida por la encuesta y entrevistas muestra que son espacios de liderazgo y auto revaloración de las mujeres que las integran. Así, las ollas comunes son el símbolo de resistencia de miles de personas que, ante episodios de enfermedad o muerte de algún familiar, pérdida de empleo, quiebra de negocios, entre otros, decidieron unir esfuerzos para poder cubrir su necesidad más básica: la alimentación.

Fuente Creación de los autores.

zonas pobres de las ciudades, en particular en la periferia de Lima Metropolitana.

Según el registro de la Municipalidad Metropolitana de Lima-MML, solo hasta febrero del 2021 ya se contaban más de 1,700 ollas comunes en la periferia de la ciudad que atendían cerca de 180 mil personas. La aparición de estas iniciativas se da a pesar de los subsidios monetarios otorgados por el gobierno central a la población en situación de pobreza o desempleo durante el confinamiento. Como reporta la Defensoría del Pueblo en su análisis de estos "bonos", el gobierno tuvo muchas dificultades para identificar a toda la población en situación de vulnerabilidad reciente por falta de actualización de sus padrones (Defensoría del Pueblo 2020). Pero, además, las ollas surgen debido a la discontinuidad de los escasos programas alimentarios del estado, los que se interrumpen durante varios meses al inicio de la pandemia. Por ejemplo, los comedores populares, organizaciones sociales que reciben apoyo del estado a través de los gobiernos locales desde hace varias décadas y que tienen como finalidad proveer menús a bajo costo o gratuitos para la población vulnerable de las ciudades, se encontraban inoperativos en estos primeros meses debido principalmente al riesgo que significaba para las mujeres de alta edad que los gestionan. Además, los comedores populares no se encuentran en la actualidad en las zonas más vulnerables de las ciudades. De otro lado, el programa Qali Warma que provee alimentación para niñas y niños de nivel de educación inicial y primaria en las escuelas públicas del país no estaba en funcionamiento al haber cerrado todas las escuelas.

Pese a las señales y alertas sobre esta posible crisis alimentaria, durante el primer año de la pandemia, el gobierno tuvo una reacción tardía e incompleta para abordar la emergencia, y en particular para reconocer y apoyar a las ollas comunes, las cuales no estaban contempladas en las políticas públicas. Sin embargo, la MML desde mediados del 2020, y luego el gobierno central a través del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social-MIDIS en el 2021, empezaron a organizar iniciativas de apoyo a estas organizaciones, con las cuales contribuimos y pudimos acompañar desde GRADE gracias al soporte del proyecto financiado por International Development Research Centre (IDRC). Este artículo busca describir el camino que seguimos para poder ayudar a generar una estrategia de reconocimiento, identificación y apoyo desde el estado a las ollas comunes, adaptando nuestros métodos de investigación y comunicación a la constantemente cambiante coyuntura del país.

## **2 El rol de GRADE en el diseño de nuevas intervenciones públicas para las ollas comunes**

Como en el resto del mundo, el Estado Peruano no estaba preparado para responder a la crisis ocasionada por la pandemia, por lo que las medidas de prevención y control

iniciales no respondían a una estrategia coherente. Es en este contexto que el equipo de GRADE comienza a producir recomendaciones para la acción estatal, en base a la información y evidencia acumulada a lo largo de varios años de investigación aplicada. En particular, a inicios de abril del 2020, el equipo publica en periódicos nacionales un par de artículos en los que se identifica zonas de la capital con mayores riesgos de contagio, e identifica a los mercados de abastos como los principales focos potenciales de expansión de Covid-19 (Fort y Espinoza 2020a, 2020b).

Tras estas publicaciones, y gracias a la reputación de décadas de trabajo en investigación aplicada rigurosa, GRADE comenzó a ser contactado por varias dependencias públicas que buscaban asesoría técnica para orientar las políticas que venían desarrollando para enfrentar la emergencia sanitaria. Así, entre abril y julio del 2020, el equipo de GRADE fue contactado por la Presidencia del Consejo de Ministros para identificar zonas prioritarias para el reparto de emergencia de canastas de alimentos; por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para seleccionar los mercados de abastos de mayor riesgo, y para desarrollar un programa de incentivos (PI) a nivel nacional que fomentara el control sanitario en estos establecimientos; por los ministerios de Defensa, Salud, e Inclusión Social para diseñar un programa nacional de monitoreo de contagios y reparto de alimentos (Operación Tayta) (*El Peruano* 2021; Ministerio de Defensa 2020); y por el MIDIS para evaluar el sistema de comedores populares en las principales ciudades del país. Este último esfuerzo se transformará más adelante en la colaboración para el diseño de una estrategia de apoyo a las ollas comunes.

En todos estos casos, el aporte de GRADE, que se encargó del diseño y soporte técnico de todas las iniciativas mencionadas, fue de carácter gratuito. Evidentemente, dada la importante cantidad de recursos humanos requeridos para realizar todas estas tareas de manera paralela, el compromiso de GRADE no se hacía sostenible en el mediano plazo. Afortunadamente, IDRC, en julio del 2020, otorga fondos a GRADE para el desarrollo de investigaciones y acciones para fortalecer los sistemas de distribución de alimentos y protección social del Perú. Gracias a esos fondos, GRADE fue capaz de atender y mantener todas las solicitudes de soporte técnico mencionadas, a la vez que profundizaba la comprensión de los problemas generados por la emergencia sanitaria, promovía el debate académico al respecto, y desarrollaba propuestas de soluciones de aplicación inmediata en varios sectores del Estado Peruano.

### **2.1 Primer apoyo al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social**

Como mencionáramos anteriormente, el gobierno central tuvo una reacción tardía e incompleta para abordar la emergencia alimentaria. La primera estrategia gubernamental estuvo básicamente orientada a la entrega de canasta de alimentos

a través de las municipalidades, las cuales no contaban con los registros y procedimientos adecuados, lo que habría causado en muchos casos que no se llegara a beneficiar a quienes más lo necesitaban (Santandreu 2021). La respuesta fue muy limitada. A lo largo del 2020, solo el 9.6 por ciento del total de hogares en el país recibió una canasta de alimentos, y entre los meses de abril y septiembre llegó a un 15 por ciento de los hogares, de los cuales aproximadamente el 19 por ciento no se encontraban en situación de pobreza ni vulnerabilidad (Alcázar, Rojas y López de Romaña 2021). Además, se enfrentaron también diversos problemas en la capacidad de las municipalidades para la distribución efectiva y bien focalizada de las canastas. Un operativo de supervisión de la Contraloría encontró que el 32 por ciento de las municipalidades tenían este tipo de deficiencias.

Si bien luego de los problemas de esa experiencia, el gobierno se apoyó en la capacidad institucional de programas y entidades ya existentes para la compra y/o distribución de alimentos, como el programa de alimentación para niños en escuelas públicas, Qali Warma, y la capacidad operativa del Instituto Nacional de Defensa Civil, aún se mantenían los cuestionamientos sobre los alcances de esta ayuda. Esto en un contexto en que los comedores populares, organizaciones sociales de base que brindan alimentación a bajo costo a poblaciones vulnerables con el apoyo del MIDIS, se encontraban cerrados, y donde la visibilidad mediática de las ollas comunes empezaba a aumentar, pero no era incluida por las políticas públicas como grupo de atención.

Hacia fines de junio del 2020, el equipo de GRADE buscó contactar con el equipo del MIDIS encargado del programa alimentario y de otras actividades de distribución de alimentos en emergencia para ofrecer nuestra ayuda, ya en el contexto del inicio del proyecto con el IDRC. Conseguir una reunión con ellos no fue tarea fácil dada la enorme presión bajo la cual se encontraban en esos momentos, pero gracias a nuestro trabajo previo con el MEF y el Ministerio de Defensa al inicio de la pandemia, logramos agendarla después de unas semanas. Nuestra aproximación inicial se basó fundamentalmente en ofrecer nuestra ayuda técnica y analítica para mejorar las intervenciones que venían operando y diseñando, en vez de buscar plantearles nuestra agenda de investigación particular. El pedido de apoyo consistió en elaborar una encuesta rápida para caracterizar la situación actual de los comedores populares a nivel nacional con miras a diseñar apoyos específicos que les permitan reabrir lo antes posible.

Si bien esta tarea era importante, y se trabajó con ellos el cuestionario de manera inmediata, nuestra experiencia previa de trabajo en las periferias de las ciudades y el conocimiento de los programas de protección social nos indicaban que probablemente muchos de los comedores populares ya no se



ubiquen y atiendan a la población más necesitada en estos espacios. La mayoría de los comedores tiene más de dos décadas de creados y la expansión horizontal de nuestras ciudades ha hecho que los hogares más vulnerables estén ahora en los márgenes de esa expansión (GRADE 2020).

Pero para probar esta hipótesis era necesario ubicar a los comedores populares en el territorio y contrastar esta información con data sobre niveles de pobreza o vulnerabilidad. El MIDIS contaba con una base de datos de comedores populares con información de localización incompleta, la cuál ofrecimos ayudar a georeferenciar, iniciando por la capital. Esta nueva información generada, utilizando un algoritmo que mapeaba direcciones y referencias para obtener coordenadas, nos permitió mostrar que efectivamente la mayoría de los comedores populares se encuentran en espacios un poco más consolidados y de niveles socio económicos (NSEs) medios de la periferia de la ciudad.

Además de este hallazgo, era necesario identificar la ubicación de las ollas comunes que cada día aparecían en las noticias pidiendo alguna ayuda del estado. Su carácter temporal y autogestionario no les permitía ser reconocidas como posibles receptoras de programas de apoyo públicos, y el equipo del MIDIS no encontraba mecanismos formales que les permita trabajar con ellas. Estaba claro que era necesario tratar de entender mejor el nuevo fenómeno de las ollas comunes, y se debía explorar otras instancias con las que se les pudiera apoyar.

Estos esfuerzos coincidieron con una nueva crisis política por la que el presidente de la república fue removido del cargo (9 noviembre 2020) y el presidente del Congreso asumió la presidencia. Este a su vez enfrentó severas protestas ciudadanas, durando solamente cinco días en el cargo mientras se instalaba un nuevo gobierno de transición. La inestabilidad política y los cambios constantes de autoridades y funcionarios hacía aún más difícil seguir trabajando con el MIDIS en las tareas planteadas.

## 2.2 El trabajo con la MML

Gracias a los contactos establecidos a inicios de la pandemia con la MML en la coordinación del programa TAYTA con el Ministerio de Defensa, nos enteramos de que ésta venía respondiendo a la emergencia alimentaria desde agosto del 2020 a través de la implementación de la primera iniciativa pública para ollas comunes, el programa Manos a la Olla. Este programa estaba orientado a trabajar con las ollas comunes de Lima Metropolitana en cuatro fases consecutivas: registro en un mapa georeferenciado, abastecimiento a través de la canalización de donativos, fortalecimiento a través de un programa formativo, y evaluación continua. El primer componente buscó incluir a las ollas comunes en un registro público, indicando además de su ubicación, otros datos básicos relevantes para poder brindarles ayuda. El segundo componente era el de la

gestión de alimentos, el cual consistió en conseguir donaciones para las ollas registradas mediante el "apadrinamiento" de estas por parte de empresas privadas. El tercer componente, el programa formativo, buscaba brindar capacitaciones y posteriores asesorías de refuerzo a las socias de las ollas en cuatro temas: nutrición, salubridad, gestión y organización.

Nuestra aproximación a la Gerencia de Participación Vecinal, quien lideraba esta iniciativa, se dio, una vez más, con la apertura y flexibilidad de nuestro apoyo, preguntando qué es lo que necesitaban antes de proponer lo que nosotros considerábamos importante. De esta manera, luego de varias conversaciones, llegamos a un acuerdo para apoyarlos en el ordenamiento y mejoramiento de la base de datos de registro de ollas, y el desarrollo del protocolo detallado de la intervención. Las dos primeras acciones fueron de mucha utilidad para continuar con nuestro proceso de investigación y producción de evidencia para mejorar el apoyo a las ollas comunes, y se pueden ver plasmadas en el documento de Alcázar y Fort (2022).

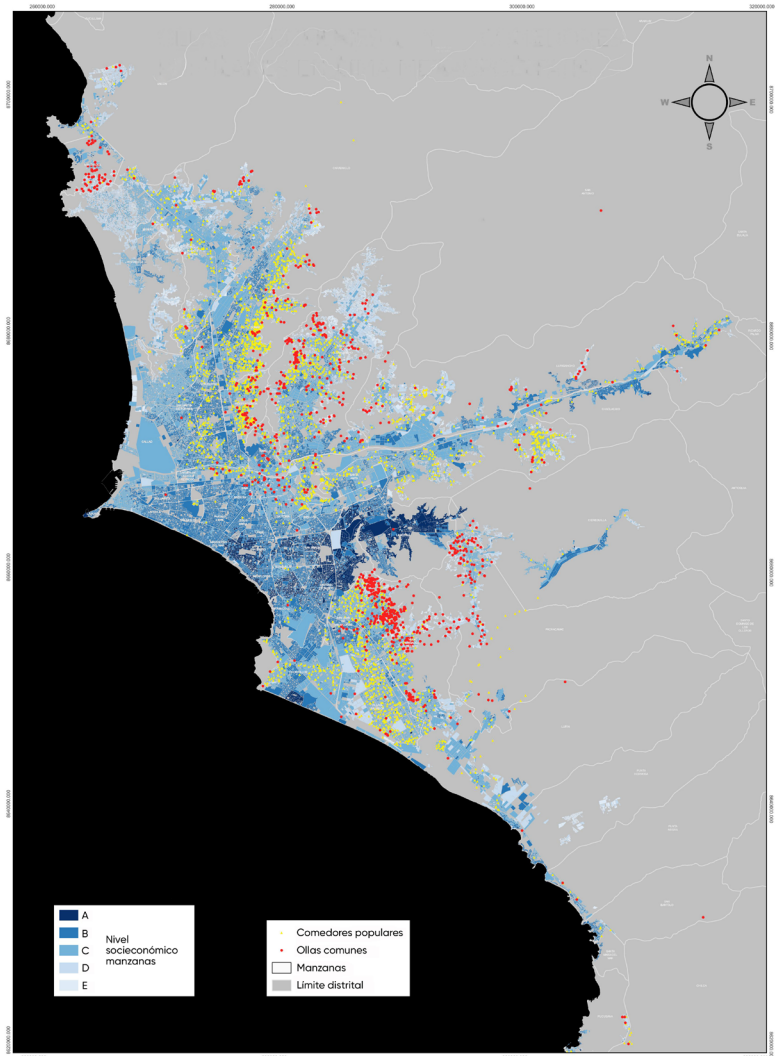
Si bien la elaboración del protocolo era un requerimiento específico de la Gerencia, con nuestro apoyo en su elaboración se logró aprobar el Decreto de Alcaldía N.05 del 21 febrero del 2021 mediante el cual se presentó la Guía de Réplica del programa Manos a la Olla (para aplicarse por otros Municipios) y se le encarga a la Gerencia de Participación Vecinal asesorar y acompañar a aquellas instituciones públicas o sociales interesadas en aplicarla. Esta guía, junto con la evidencia que nos faltaba de la localización de las ollas comunes en comparación con la de los comedores populares, nos permitieron retomar el contacto con el MIDIS (nuevo gobierno, nueva Ministra), quien además empezaba a explorar nuevas posibilidades de trabajo con las ollas comunes.

### **2.3 De regreso al trabajo con el MIDIS**

En los últimos meses del 2020, se volvían cada vez más frecuentes los reportajes sobre la formación y problemas que enfrentaban las ollas comunes en diversas zonas de la periferia de la capital. En línea con esta mayor concientización sobre el rol de las ollas comunes en la subsistencia alimentaria, desde inicios del 2021 el nuevo gobierno central, autodenominado de transición y de emergencia, empezó a realizar cambios en la forma en la cual afrontaba la emergencia alimentaria. Desde el MIDIS se hacían esfuerzos por incluir a las ollas comunes como "población vulnerable" y por tanto poder ser directamente beneficiada en el reparto de canastas de los Municipios y, además, se buscaba realizar otras modificaciones normativas para poder atenderlas con programas sociales.

Como era previsible, la falta de identificación y registro de las ollas dificultaba seriamente estos avances. Es en este momento (enero 2021) en que buscamos retomar el contacto con el MIDIS

**Figura 2 Ubicación de ollas y comedores en Lima por NSE**



Fuente: Creación de autores, usando QGIS.

para presentar los avances del trabajo con la base de datos de ollas de la MML y la guía de réplica. En esta oportunidad no fue difícil conseguir una reunión dado que ofrecíamos información y análisis muy relevante para el Ministerio, y además por la cercanía a la nueva Ministra con quien habíamos trabajado anteriormente en actividades de investigación en ciencias sociales. En la primera reunión de trabajo, se presentó este mapa (Figura 2) que elaboramos con la información de ubicación de comedores y ollas, donde se aprecia claramente que los comedores populares (amarillo) suelen encontrarse en espacios un poco más consolidados y de niveles socio económicos<sup>3</sup> medios de la periferia de la ciudad, mientras que las ollas

comunes (rojo) tienen una presencia más marcada en las partes altas de los cerros –o en las zonas más inaccesibles y de bajos niveles socio económicos de la ciudad.

Luego de reuniones iniciales entre el Alcalde de Lima, la Ministra de MIDIS y sus equipos, se puso en marcha un convenio marco de cooperación entre ambas instituciones y se empezó a trabajar en conjunto para montar un registro único de ollas comunes en la ciudad de Lima en base a lo avanzado por la MML. El equipo de GRADE trabajó durante los cinco meses del gobierno de transición con este grupo articulado para desarrollar la llamada Estrategia de Gestión Articulada para el Apoyo Alimentario en el Marco de la Covid-19, la que contemplaba cinco componentes: (1) el registro de ollas comunes a nivel nacional, (2) la identificación y articulación territorial de los actores relevantes, (3) la atención de ollas comunes mediante la canalización de donaciones y recursos presupuestales extraordinarios, (4) la formación de comités de acompañamiento y transparencia del proceso y (5) el fortalecimiento de capacidades de las ollas comunes.

Antes de culminar el gobierno de transición en julio del 2021, el MIDIS ya había comunicado a los 1,874 gobiernos locales a nivel nacional sobre la Resolución Ministerial 086-2021-MIDIS que aprobó los documentos normativos de la estrategia, designado puntos focales, y capacitando a los mismos. Además, se inició un piloto de registro de ollas comunes en 22 distritos del país, identificando un total de 2,261 ollas comunes, las cuales a su vez acogen a un total de 177,000 beneficiarios. Si bien estos avances, así como la creación de algunos comités de transparencia y acompañamiento permitieron un mejor apoyo alimentario para los beneficiarios de estas ollas, un nuevo cambio de gobierno implicó que esta iniciativa disminuya su ritmo de avance.

Afortunadamente, buena parte del equipo del MIDIS encargado de estas tareas<sup>4</sup> fue ratificado por el nuevo gobierno, lo que les ha permitido lograr importantes avances en el 2022 en la implementación de la estrategia planteada. En este año se implementó el registro formal de ollas comunes a nivel nacional con el apoyo de los Gobiernos Locales (Mankachay Perú), al que se puede acceder de manera pública.<sup>5</sup> El registro contiene información de más de 3,300 ollas activas con más de 220 mil beneficiarios. Asimismo, se han conformado 92 Comités de Transparencia y Acompañamiento (CTA) a nivel nacional, y se han logrado otorgar vales de descuento para compra de gas a más de 3,200 ollas. En el mes de junio de este año se aprobó además mediante Decreto de Urgencia la asignación de 96 millones de soles para compra de alimentos directamente destinados a las ollas comunes en este registro.

De otro lado, desde el Congreso de la República, la incansable lucha de las dirigentes populares de las ollas, con el apoyo de

unas pocas pero comprometidas congresistas, lograron que en abril de 2022 se apruebe una ley para reconocer y apoyar a las ollas comunes desde el Estado, la cual tomó en consideración muchos aspectos de la estrategia desarrollada por el MIDIS con el apoyo de GRADE (Congreso de la República 2022). Es más, en junio del mismo año, el MIDIS aprobó el reglamento de dicha Ley (MIDIS 2022). Si bien estas iniciativas son un gran avance en el reconocimiento y apoyo a la labor de las ollas comunes, las iniciativas contienen varias propuestas que se hacen difíciles de implementar y requieren aún de diversos ajustes. Con el objetivo de continuar discutiendo posibles mejoras para la implementación de la ley, el 16 de agosto del 2022 organizamos, junto con las Congresistas Susel Paredes y Kira Alcarraz, un evento en el Congreso de la República para presentar los resultados de nuestra investigación y discutir estas posibles mejoras.

Adicionalmente, como parte del proyecto con IDRC, hemos trabajado junto con el centro de investigación Rimisp en la identificación de fenómenos similares de estrategias comunitarias en la lucha contra el hambre en otros países de la región, con la finalidad de encontrar espacios comunes de aprendizaje y trabajo a futuro. El 22 de noviembre del 2022 se realizó un conversatorio virtual donde se presentaron los resultados de nuestros estudios sobre estas iniciativas en Perú, Uruguay y Chile, con la participación de diversos actores de las ollas comunes en estos países y los responsables de las políticas públicas en cada país (GRADE 2022).

### **3 Lecciones aprendidas para una respuesta rápida desde la investigación**

En este artículo hemos buscado combinar la historia del resurgimiento de las ollas comunes en pandemia, sus necesidades e iniciativas de apoyo desde el Estado, con el proceso que seguimos desde GRADE para brindar nuestro apoyo a las instituciones que buscaban mejorar el acceso a alimentos de las poblaciones más vulnerables. Quizás algo que ambas historias tienen en común es esa capacidad de adaptación rápida que se requiere para lograr objetivos en situaciones inciertas y cambiantes.

En términos de nuestros procesos tradicionales de investigación, eso significa entender que se requiere mayor rapidez en la producción de evidencia que permita guiar mejor la toma de decisiones. Y muchas veces esto implica relajar los criterios de rigurosidad metodológica, pero manteniendo un estándar mínimo que permita generar recomendaciones útiles y oportunas. Además, esta evidencia debe ser comunicada de una manera diferente a la tradicional, que permita llegar más fácilmente a una audiencia amplia que requiere convencimiento. En nuestro caso, por ejemplo, un simple mapa como el presentado en la Figura 2 puede ser mucho más útil para mostrar la necesidad de políticas específicas para las áreas donde se encuentran

las ollas comunes, que las habituales discusiones y pruebas de hipótesis en artículos académicos. El conocimiento compartido fue útil en la medida que permitió abordar de manera rápida a las necesidades de la crisis del Covid-19, proveyendo información sobre focalización y sobre las necesidades y posibilidades de las ollas comunes y contribuyendo a mejores formas de apoyarlas. La investigación se basó en un rápido análisis de información secundaria, por ejemplo, con la utilización de los mapas, y en la generación de información primaria a través del trabajo de campo cualitativo de expertos de la institución. El conocimiento compartido debe ser práctico y oportuno, pero además confiable. Ello se construye a lo largo del tiempo trabajando en investigación y logrando reconocimiento y experiencia.

Ahora bien, junto con ese sentido de urgencia en la producción de evidencia, es claro también que se necesita mucha flexibilidad para adecuarse a las necesidades de los tomadores de decisiones en este contexto de crisis. No se puede establecer un vínculo efectivo buscando imponer lo que el investigador considera que es necesario como apoyo, sino más bien se debe estar abierto a escuchar e identificar de manera conjunta los retos y apoyos requeridos. A su vez, esto implica estar dispuesto a brindar apoyos que vayan más allá de nuestros propios objetivos de investigación, pero que pueden contribuir a consolidar vínculos y ganar aliados.

Pero, a su vez, esta estrategia solo es posible si esa misma flexibilidad aplica a la relación entre los investigadores y sus financiadores. Ha sido fundamental que IDRC entendiera que al momento de elaborar las propuestas de investigación-acción, muy pocos en el mundo imaginábamos la magnitud y duración que podría tener esta pandemia y sus secuelas, y por tanto había que ir adaptándose constantemente en el proceso. Los reportes semestrales del proyecto para IDRC facilitaban explicar estos ajustes a la propuesta inicial, así como cambios en los tiempos requeridos o incluso actores con quienes se trabajaba.

Esto último ha sido particularmente importante en el caso que aquí narramos. Así como las mujeres de las ollas comunes han sabido diversificar sus relaciones con diversos actores públicos y privados para conseguir apoyos, nuestro equipo estuvo siempre atento a identificar oportunidades de trabajo conjunto con diversas instituciones involucradas en los objetivos trazados, y no concentrarse solamente en una de ellas. De esta manera, ante cambios imprevistos en las personas o prioridades de estas instituciones, siempre fue posible recurrir a otras que permitiera seguir avanzando en las tareas requeridas para alcanzar estas metas.

Finalmente, es importante resaltar que muchas veces los impactos de la investigación son acumulativos y pueden tardar bastante tiempo en observarse. Resulta claro que gran parte

de lo logrado en esta experiencia fue posible gracias al trabajo previo de GRADE, por muchos años, y en varios aspectos relevantes de la seguridad alimentaria, los programas sociales y otros ámbitos, lo que le dieron el conocimiento y la reputación que facilita el acercamiento a las autoridades. GRADE cuenta con un equipo de investigadores multidisciplinario, enfocados en la generación de conocimiento riguroso y aplicado, pero que además buscan constantemente mantenerse cerca de las políticas públicas a través de su participación temporal en posiciones de alto nivel públicas, en consejos, en asesorías o aportando en reuniones de consulta, eventos o a través de los medios. El apoyo específico de los investigadores de GRADE a diversas iniciativas públicas para controlar la emergencia y mejorar la respuesta del estado, apenas iniciada la pandemia, es una muestra de ese trabajo y contribuyó adicionalmente a la apertura de espacios de colaboración en esta coyuntura específica. Los esfuerzos, fallas y logros de la experiencia de trabajo durante la crisis del Covid-19 dejaron también muchos aprendizajes, desde las posibilidades de la virtualidad para generar y compartir conocimiento, hasta formas de acercarse y colaborar con los funcionarios públicos, aportando evidencia y conocimiento oportuno, práctico y confiable.

### Notas

- \* Este *IDS Bulletin* se creó como parte del programa de traducción de conocimiento Covid-19 Responses for Equity (CORE), dirigido por el Institute of Development Studies (IDS), que apoya la traducción de conocimiento que surge de la iniciativa CORE. Con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), el programa CORE integra 20 proyectos para comprender los impactos socioeconómicos de la pandemia, perfeccionar las respuestas actuales y generar mejores opciones de políticas para la recuperación. La investigación está a cargo de investigadores, universidades, laboratorios de ideas y organizaciones civiles locales en 42 países de África, Asia, América Latina y Oriente Medio. Las opiniones aquí expresadas son las de los autores y no reflejan necesariamente las opiniones del IDRC, su Junta Directiva ni del IDS. Para obtener más información, póngase en contacto con: [c19re.org](http://c19re.org).
- 1 Ricardo Fort, Investigador Sénior, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), Perú.
  - 2 Lorena Alcázar, Investigadora Sénior, GRADE, Perú.
  - 3 Los niveles socio económicos (NSE) son categorías que se utilizan en Perú para clasificar a los hogares según su nivel de ingresos, en base a información Censal y de encuestas de hogares. El nivel más alto es el A y el más bajo es el E.
  - 4 En particular la Directora de Prestaciones Sociales Complementarias y su equipo.
  - 5 **Página web de Mankachay Perú.**

## Referencias

- Alcázar, L. y Fort, R. (2022) *Resiliencia en tiempos de pandemia: el caso de las ollas comunes en Lima, Perú*, Avances de Investigación 41, Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo
- Alcázar, L.; Rojas, V. y López de Romaña, E. (2021) *Medidas de protección social del gobierno peruano en época de COVID-19*, Lima: United Nations Children's Fund
- Aparicio, M.J.; Bilbao, S.; Saenz Valenzuela, M. y Barán Attias, T. (2020) 'Entre barbijos, ollas populares y grupos de WhatsApp: mujeres, salud y cuidados ante el COVID-19 en los barrios del Gran Buenos Aires, Argentina 2020', *Tessituras: Revista de Antropología e Arqueología* 8.1: 279–301
- Ayuda en Acción, CESVI, Helvetas, Hivos y Welthungerhilfe (2020) **Informe Perú: Global Hunger Index. October 2020** (consultado el 27 de marzo 2023)
- Blondet, C. y Montero, C. (1995) *Hoy: Menú popular: los comedores en Lima*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos y United Nations Children's Fund
- Congreso de la República (2022) '**Ley que reconoce las ollas comunes y garantiza su sostenibilidad, financiamiento y el trabajo productivo de sus beneficiarios, promoviendo su emprendimiento**', Ley N° 31458, *El Peruano* (consultado el 14 de abril 2023)
- Defensoría del Pueblo (2020) **Entrega de Bonos a Hogares en el Contexto de la Emergencia Por la Covid-19: Dificultades y Recomendaciones**, Lima: Defensoría del Pueblo (consultado el 14 de abril 2023)
- El Peruano* (2021) '**Operación Tayta: Ayuda para los más vulnerables**', 4 de marzo (consultado el 14 de abril 2023)
- FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF (2021) *Versión resumida: El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2021*, Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, Organización Mundial de la Salud, Programa Mundial de Alimentos, United Nations Children's Fund
- Fort, R. y Espinoza, Á. (2020a) '**COVID-19: Luchando contra el virus desde el territorio**', *El Comercio*, 8 de abril (consultado el 14 de abril 2023)
- Fort, R. y Espinoza, Á. (2020b) '**¿Qué hacemos con los mercados?**', *El Comercio*, 1 de mayo (consultado el 14 de abril 2023)
- GRADE (2022) **Seminario internacional Estrategias comunitarias contra el hambre en pandemia: experiencias de Perú, Chile y Uruguay**, Lima: GRADE (consultado el 14 de abril 2023)
- GRADE (2020) **Mapeo y tipología de la expansión urbana en el Perú**, Lima: GRADE (consultado el 14 de abril 2023)
- Hardy, C. (2020) *Hambre + Dignidad = Ollas Comunes*, Santiago: LOM Ediciones
- INEI (2021) **Encuesta Nacional de Hogares – ENAHO**, Instituto Nacional de Estadística e Informática (consultado el 14 de abril 2023)



MIDIS (2022) ***MIDIS aprobó Reglamento que reconoce a las ollas comunes como organizaciones sociales de base y garantiza su financiamiento***, Lima: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (consultado el 14 de abril 2023)

Ministerio de Defensa (2020) ***Gobierno inicia Operación TAYTA para proteger a la población vulnerable ante COVID-19 en zonas de riesgo***, Nota de prensa, 1 de junio (consultado el 14 de abril 2023)

Santandreu, A. (2021) ***Ayuda humanitaria para la emergencia alimentaria***, Lima: Ecosad y Friedrich-Ebert-Stiftung

Esta página se ha dejado en blanco de forma intencional