

# COMEDORES POPULARES: SEGURIDAD ALIMENTARIA Y EJERCICIO DE CIUDADANÍA EN EL PERÚ

Nedda Angulo<sup>1</sup>

## 1. Contexto y condiciones de creación de los comedores populares

Según estadísticas oficiales recientes, el Perú es un país de casi 27 millones de habitantes, un 54.3% de su población se encuentra en condiciones de pobreza, y un 23.9% en pobreza extrema. La esperanza de vida de las personas al nacer es de 71.23 años. La mortalidad infantil es de 33 por mil nacidos vivos, y la mortalidad durante la niñez es de 47 por 1000<sup>2</sup>. La desnutrición crónica afecta a un 25.4% del total de niños menores de 5 años<sup>3</sup>. El desempleo alcanza al 7.4% de la población en edad de trabajar, cifra que oculta un problema realmente sentido: el subempleo que afecta al 47.6% de la población, en un 14.5% por horas y en 33.1% por ingresos<sup>4</sup>.

Estas condiciones socioeconómicas se explican a partir de las distintas estrategias de crecimiento económico promovidas sucesivamente en el país. Desde fines de la década del cincuenta hasta mediados de los setenta, mediante la aplicación de un modelo de sustitución de importaciones, el Perú pasó de ser esencialmente agro-minero exportador a industrial, y la población peruana invirtió su proporción de un 70% rural y un 30% urbana a un 70% urbana y un 30% rural. La centralización del aparato productivo en Lima determinó que ésta llegara a concentrar un tercio de la población del país. Sin embargo, la población migrante no fue incorporada significativamente por la incipiente industria, que mostraba tanto una limitada expansión, pues no acumulaba principalmente en el Perú, como dependencia tecnológica, ya que no estaba eslabonada con la producción de insumos nacionales. Los migrantes se ubicaron en áreas periféricas de la ciudad, que fueron dotándose de servicios progresivamente de manera fundamentalmente autogestionaria, y trataron de responder al desempleo con la puesta en marcha de micro unidades productivas de bienes y servicios, o mediante actividades de generación de ingresos, dando lugar a un significativo crecimiento del subempleo urbano. A mediados de los setenta, la crisis capitalista internacional complejizó este panorama con la inflación, la caída de los precios de exportación y el alza de las importaciones para el consumo y los insumos industriales y agrícolas, lo que sumado al problema de la deuda externa generada supuestamente para expandir la industria, originó la quiebra de la balanza de pagos. Se inició así el viraje hacia las políticas de libre mercado con la adopción inicial de un modelo de exportación no tradicional, que implicó medidas dirigidas a contraer el mercado interno y reducir el salario real, para rebajar los costos de producción de los exportadores dentro de una articulación minero-industrial. En los ochenta, la política económica evidenció su opción por la exportación minera tradicional y el abandono de la industria de exportación. Se desgravó a la minería mientras se mantuvieron altos los aranceles de los insumos industriales y se rebajaron los de la libre importación. Estas políticas orientadas a liquidar las industrias locales y a regresar al antiguo modelo de exportación tradicional de materia bruta, particularmente minera, fueron consolidadas en los noventa con la instauración del modelo neoliberal, que determinó el quiebre de las pequeñas y medianas empresas nacionales que no pasaron la prueba de la competencia internacional, lo que se tradujo en aumento del

---

<sup>1</sup> Socióloga peruana, Diplomada en Estudios Antropológicos, Magíster en Gerencia de Proyectos y Programas Sociales.

<sup>2</sup> INEI-UNDP, Indicadores del Milenio: Línea de Base, Informe Final, Marzo 2004.

<sup>3</sup> INEI, Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2004-5.

<sup>4</sup> Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) - Programa de Estadísticas y Estudios Laborales (PEEL).

desempleo y del subempleo, y una ampliación del espectro popular, que incluyó entonces a antiguos obreros y empleados, artesanos, micro y pequeños comerciantes e industriales, y pobladores de los barrios marginales.

## **2. Los actores implicados en la experiencia de los comedores populares**

En este contexto, el sostenido recorte de la capacidad adquisitiva de la población impulsó a mujeres pobladoras de zonas populares de Lima Metropolitana, en su mayoría migrantes de zonas rurales con prácticas ancestrales de reciprocidad y una débil o inexistente presencia del Estado, a poner en marcha nuevas formas de organización, dirigidas a solucionar de manera comunitaria el problema de la alimentación familiar. Es desde diciembre de 1978 que se registra la aparición de los primeros comedores populares en los distritos limeños de Comas y El Agustino, dirigidos inicialmente a la preparación y reparto de desayunos infantiles, servicio que se extendió posteriormente a la preparación y distribución de almuerzos. En el origen de estos emprendimientos confluyeron la voluntad de las mujeres implicadas y la asesoría de agentes pastorales y de promotoras de organizaciones no gubernamentales que operaban en esas localidades (Lora, 1996: 15). Tales comedores adoptaron la denominación de autogestionarios por el significativo despliegue de recursos propios para su formación, y para remarcar su voluntad de autonomía en la definición de sus mecanismos y procedimientos de funcionamiento.

Durante los años ochenta, los comedores populares se multiplicaron en el país a partir de la implementación de programas sociales estatales, y la intervención de las iglesias católica, adventista y evangélica, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales y agencias filantrópicas, debido a la disponibilidad de recursos alimenticios y monetarios de ayuda social procedentes de la cooperación internacional, lo que posibilitó la donación de víveres, dinero o asesoría (Blondet, 1995: 31 - 50). El Estado tuvo un papel determinante para la diseminación de estas experiencias en las zonas urbano-marginales y rurales, mediante la promoción de cocinas familiares durante el Gobierno de Acción Popular, y de clubes de madres bajo el Gobierno del APRA. A diferencia de los comedores populares autogestionarios, desde su origen, dichas organizaciones recibieron subsidios estatales en infraestructura, equipamiento y alimentos, aunque para ello tuvieron que adecuar su estructura y su funcionamiento a la normatividad establecida por las entidades gubernamentales de apoyo, y sujetarse a su supervisión. A inicios de los noventa, los efectos del shock económico con el que se inició la aplicación del Programa de Ajuste Estructural por el Gobierno de Alberto Fujimori motivaron la aparición de un nuevo contingente de comedores populares, constituidos por sectores de población que empobrecieron súbitamente, lo que condicionó la incorporación de mujeres con características distintas, al tratarse en su mayor parte de mujeres no migrantes y con un mayor nivel educativo (Lora, 1996: 31).

Cabe destacar que desde mediados de los ochenta, con apoyo de entidades eclesiales y organizaciones no gubernamentales, los comedores populares autogestionarios fueron vinculándose entre ellos y con las cocinas familiares hasta llegar a constituir centrales, es decir instancias de coordinación y representación, en diferentes distritos y conos de Lima Metropolitana<sup>5</sup>. En julio de 1986, por iniciativa de dichas entidades se organizó un Encuentro Nacional de Comedores Autogestionarios, que culminó con la formación de la Comisión Nacional de Comedores, instancia que tuvo un papel clave en la negociación con el Estado para el reconocimiento y apoyo a los comedores populares hasta octubre de 1991, fecha en que tuvo lugar la Primera Convención Metropolitana de Comedores Populares

---

<sup>5</sup> Denominación que recibe el área geográfica constituida por los 49 distritos de las provincias de Lima y Callao.

Autogestionarios, la cual dio origen a la Federación de Mujeres Organizadas en Centrales de Comedores Populares Autogestionarios y Afines de Lima y Callao (FEMOCCPAALC), espacio organizativo que posteriormente propició la creación de la Confederación Nacional de Mujeres Organizadas por la Vida y el Desarrollo Integral (CONAMOVIDI) en enero de 2005. Por su parte, los clubes de madres generaron espacios organizativos de representación propios, expresados en la Asociación Coordinadora de Clubes de Madres de Lima Metropolitana y la Coordinadora Nacional de Clubes de Madres y Comedores Populares.

Actualmente, estadísticas oficiales<sup>6</sup> señalan la existencia en el Perú de 7,086 comedores populares, que atienden a un total de 569,976 beneficiarios.

### 3. La naturaleza de las necesidades a las cuales responden los comedores populares

Los comedores populares son unidades económicas de servicios de preparación y expendio de alimentos, que aportan a la reducción de los costos del consumo alimentario de sus usuarios a partir de cuatro elementos: 1) la compra de alimentos y materiales a mayor escala, 2) la captación de subsidios del Estado sea en alimentos y/o en dinero, 3) el subsidio de fuerza de trabajo por parte de las mujeres organizadas, y 4) la lógica de subsistencia que rige su funcionamiento, la cual se dirige exclusivamente a reponer los factores de producción no subsidiados.

Estas unidades económicas tienen como órganos de gestión una Asamblea, constituida por el conjunto de asociadas, donde se resuelve en última instancia todos los asuntos relativos a su funcionamiento, y un Comité elegido por la Asamblea, que es el órgano encargado de organizar el proceso de trabajo del comedor y coordinar con su respectiva central, instancia que reúne y representa a los comedores populares de un ámbito determinado. Un estudio comparativo que enfoca los distritos limeños de Comas, El Agustino y Villa El Salvador (Angulo: 2007) revela que los comedores populares operan predominantemente de lunes a sábado.

**Cuadro Nº 1  
DÍAS DE FUNCIONAMIENTO**

DIAS	CCPP AUTOGESTIONARIOS	CLUBES DE MADRES	TOTAL
	%	%	%
Lunes a Viernes	40,7	45,6	42,8
Lunes a Sábado	57,6	54,4	56,2
Lunes a Domingo	1,7	---	1,0
TOTAL	100,0	92 100,0	100,0

Fuente: Angulo, Nedda (2007) *La Producción de Servicios de Bienestar desde la Sociedad Civil*

En los comedores populares, las socias trabajan por turnos usualmente semanales y reciben diariamente en retribución de tres a cuatro raciones preparadas. En un 71,5% de los comedores populares la jornada de trabajo se extiende de 6 a 8 horas por día.

<sup>6</sup> Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social – Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), 2006.

**Cuadro N° 2  
HORAS DE TRABAJO DIARIO**

N° DE HORAS	DISTRITO			TOTAL
	Comas	El Agustino	Villa El Salvador	
	%	%	%	
CCPP AUTOGESTIONARIOS	100,0	100,0	100,0	100,0
De 3 a 5 horas	21,2	12,5	36,0	24,4
De 6 a 8 horas	69,7	82,5	64,0	71,5
Más de 8 horas	9,1	5,0	--	4,1
CLUBES DE MADRES	100,0	100,0	100,0	100,0
De 3 a 5 horas	25,6%	15,0	13,7	19,6
De 6 a 8 horas	72,1%	85,0	82,8	78,3
Más de 8 horas	2,3%	--	3,4	2,2

Fuente: Ibíd.

Los comedores populares producen diariamente de manera predominante (58,2%) entre 71 y 120 raciones.

**Cuadro N° 3  
NÚMERO DE RACIONES PREPARADAS DIARIAMENTE**

NÚMERO DE RACIONES	CCPP AUTOGESTIONARIOS	CLUBES DE MADRES	TOTAL
	%	%	%
Entre 25 y 70	14,7	8,7	12,0
Entre 71 y 120	56,0	60,9	58,2
Entre 121 y 200	26,0	26,0	26,0
Más de 200	3,3	4,4	3,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0

Fuente: Ibíd.

El 77,7% de los comedores populares dirige sus servicios a sus socias y al público. Sólo un 22,3% de ellos restringe sus servicios exclusivamente a sus asociadas. En la venta de las raciones se diferencian precios para socias y para el público. En comparación al precio de mercado de un menú similar, dichos precios posibilitan a las socias un margen de ahorro que oscila entre 33,3% y 66,7%, y al público entre el 16,7% y el 66,7% (Angulo, 2007: 65-68).

Otro asunto relevante en la práctica de los comedores populares es que entre sus beneficiarios se registran los denominados “casos sociales”, es decir personas exoneradas de pago por las raciones alimentarias. El número de raciones que se destinan para atender casos sociales oscila predominantemente entre 1 y 5.

**Cuadro N° 4  
NÚMERO DE RACIONES DESTINADAS A CASOS SOCIALES  
SEGÚN DISTRITO**

NÚMERO	DISTRITO			TOTAL
	Comas	El Agustino	Villa El Salvador	
	%	%	%	
CCPP AUTOGESTIONARIOS	100,0	100,0	100,0	100,0
Ninguno	6,1	--	6,0	4,1
De 1 a 5	54,5	35,0	50,0	46,3
De 6 a 10	21,2	50,0	36,0	36,5
De 11 a 20	15,2	10,0	6,0	9,9
Más de 20	3,0	5,0	2,0	3,2
CLUBES DE MADRES	100,0	100,0	100,0	100,0
Ninguno	--	--	3,5	1,1
De 1 a 5	55,9	30,0	41,4	45,6
De 6 a 10	30,2	45,0	31,0	33,6
De 11 a 20	11,6	20,0	24,1	17,5
Más de 20	2,3	5,0	---	2,2

Fuente: Ibíd.

Dichas exoneraciones de pago se aplican principalmente frente a personas en pobreza extrema, personas impedidas de trabajar por enfermedad, y personas de la tercera edad. En menor proporción se exonera a madres solteras o abandonadas, personas con discapacidad y niños en abandono.

**Cuadro Nº 5  
CRITERIOS PARA LA DETERMINACIÓN DE CASOS SOCIALES**

CRITERIOS	ORGANIZACIÓN			TOTAL
	CCPP Autogestionarios	Clubes de Madres	Vaso de Leche	
	%	%	%	
Extrema pobreza	25,2	29,9	40,2	34,0
Enfermedad	37,9	27,6	25,3	29,2
Ancianos	25,2	27,6	20,9	23,4
Madres solteras o abandonadas	1,7	6,9	7,2	5,7
Discapacitados	5,0	6,9	3,6	4,7
Niños en abandono	5,0	1,1	2,8	3,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: *Ibíd.*

Aunque los comedores populares tienen como actividad principal la seguridad alimentaria, efectúan también otras tareas a fin mejorar la calidad de vida de sus asociadas y de la comunidad. Desde fines de los ochenta, con el apoyo de organismos gubernamentales y organizaciones no gubernamentales, en su mayoría, los comedores populares han sido también espacios de capacitación y puesta en marcha de actividades de generación de ingresos en beneficio de sus socias y de la organización (Angulo, 1999). Asimismo, ante la virtual inexistencia de programas estatales de previsión social, estas organizaciones han suministrado fondos de asistencia ante emergencias de salud a sus asociadas y familiares, y eventualmente a personas de la comunidad. Estos recursos se generan a través de la realización de actividades pro fondos, usualmente de preparación y venta de comida, y se aplican para cubrir gastos de medicamentos, sepelios, hospitalización y consultas médicas. Otras tareas desarrolladas por los comedores populares son la organización de actividades de recreación y de charlas de salud para sus asociadas (Angulo, 2007: 63 -72).

Debe resaltarse también que durante los noventa, mediante la acción promocional de agentes estatales y no estatales, numerosas socias de comedores populares se involucraron en la formación de nuevas organizaciones, dedicadas a la promoción de la salud y la prevención de la violencia familiar.

#### **4. Debilidades y dificultades en el funcionamiento de los comedores populares**

A treinta años de iniciado el proceso de creación de los comedores populares, se evidencian cambios en su dinámica organizativa original. Algo que se ha ido manifestando paulatinamente en el funcionamiento de estas organizaciones es la limitada participación de las asociadas en sus asambleas, y la escasa rotación de socias en los turnos de cocina. La agudización de la crisis económica ha obligado crecientemente a las mujeres de los sectores populares a buscar empleo o ingresos, aún de carácter temporal, lo que ha restringido su participación en las organizaciones comunitarias. Esto ha determinado que la producción de los servicios de los comedores quede a cargo fundamentalmente de aquellas asociadas con menores costos de oportunidad por su mayor edad, mayor número de hijos, o su menor calificación, factores que recortan sus probabilidades de inserción en el mercado laboral. Algunas implicaciones positivas de este hecho son que los comedores están posibilitando que muchas de sus asociadas tienen y logren un trabajo remunerado, y que aquellas que son

excluidas del mercado laboral puedan al menos asegurar sostenidamente la alimentación familiar con las raciones recibidas en contraprestación a su trabajo en los comedores. Sin embargo, una repercusión negativa es que existen cada vez menos socias dispuestas a las labores de dirección y representación de la organización.

Si bien a nivel de base se observa una redistribución de las tareas propias de los comedores populares, ese proceso no se repite en el plano de la representación política debido a que, por limitaciones económicas, son cada vez menos las mujeres dispuestas a dedicar tiempo y a sufragar los gastos relativos a ese ejercicio. La renovación de liderazgos constituye así un problema para la organización pues toda representación no es sólo ad-honorem, sino que implica reuniones periódicas que demandan tiempo y gastos de desplazamiento. Esto condiciona que quienes asumen el compromiso de conducir la organización sean personas no sólo con cualidades y expectativas de liderazgo, sino con posibilidad de dedicar tiempo a la organización, a partir de sus mayores niveles de ingreso relativo y la aceptación familiar a esa dedicación. Otro problema ligado a los escasos recursos financieros es la insuficiente comunicación entre los niveles superiores y las bases de la organización, por los costos que significan para las dirigentes intermedias los desplazamientos necesarios para las visitas a los comedores populares de base, y, en consecuencia, el limitado rol multiplicador de capacitación e información que ellas cumplen.

Desde fines de los ochenta, un mecanismo que ha buscado responder a la necesidad de autofinanciamiento de la organización ha sido la puesta en marcha de unidades empresariales o de generación de ingresos por parte de los comedores populares. Sin embargo, dichas iniciativas, promovidas por entidades estatales y organizaciones no gubernamentales mayormente en los campos de la producción y comercialización alimentaria, y de las confecciones, en su mayoría no lograron sostenerse debido a un insuficiente mercado y limitadas escalas de producción, que impidieron reducir costos y alcanzar precios competitivos. Actualmente, la organización está centrada en los servicios de seguridad alimentaria, y sólo continúan funcionando algunas panaderías ubicadas en Lima, que lograron constituirse en proveedoras del programa estatal nacional que complementa la labor alimentaria de los comedores populares. El autofinanciamiento es así un asunto pendiente para la organización, que enfrenta el reto de generar no sólo negocios rentables, sino con márgenes suficientes de rentabilidad para una participación justa de la organización social dueña y de las socias trabajadoras (Angulo, 1999: 163).

Otro desafío que afrontan los comedores populares es su participación en la esfera pública. Desde la caída del régimen de Fujimori, la sociedad civil ha ganado centralidad en el campo de las políticas públicas en el Perú. Con el proceso de descentralización del país, puesto en marcha el 2001, se implementaron consejos de coordinación Estado – sociedad y presupuestos participativos en los niveles regional y local, así como comités de gestión en las municipalidades provinciales, los cuales incorporaron a las organizaciones de base, entre ellas a los comedores populares, para la administración del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), que les fue transferido desde el gobierno nacional (Azpur et al, 2006: 14 - 16). Esto ha demandado a esta organización acreditar delegadas a dichos espacios a fin de concertar medidas e iniciativas a su favor, así como capacitar e informar constantemente a sus representantes para ese ejercicio, pues se trata de cargos que deben ser renovados cada dos años. Cabe señalar que la FEMOCCPAALC cuenta con una escuela conducida por antiguas dirigentes, en la que se imparte capacitación en temas de participación ciudadana a delegadas de las diferentes centrales de comedores populares de Lima. Por su parte, ante las dificultades presentadas en el funcionamiento de algunos comités de gestión del

interior del país, donde los funcionarios de los gobiernos locales no conocen o desconocen las normas que facultan la participación social y se resisten a la rendición de cuentas, la CONAMOVIDI ha puesto en marcha un observatorio de estos espacios de participación y brinda a sus asociadas capacitación en marcos normativos, al igual que información sobre el presupuesto que el programa estatal de complementación alimentaria destina a cada provincia.

En este mismo plano, una dificultad para la organización, pues limita su injerencia en la asignación del presupuesto nacional para el programa de complementación alimentaria dirigido a los comedores populares, es que pese a que el marco normativo que regula la participación de las organizaciones sociales de base en la gestión de los programas estatales alimentarios establece la formación de comités de gestión en los niveles nacional, regional y local, a seis años de promulgadas tales normas, estos comités han sido instalados en municipalidades provinciales y gobiernos regionales, pero resta su implementación en el nivel nacional. Sin embargo, se están generando condiciones al respecto con la constitución de organizaciones representativas de los comedores populares con carácter nacional, que vienen trabajando para subsanar los exigentes requisitos para su reconocimiento jurídico, condición para la instalación de dicho comité.

## **5. Resultados e impactos de los comedores populares en el entorno de las mujeres y la evolución de las políticas públicas**

Diversos trabajos de investigación efectuados sobre los comedores populares coinciden en señalar que uno de los impactos de esta experiencia de autogestión ha sido promover procesos de empoderamiento en las mujeres implicadas, a partir de los múltiples aprendizajes generados en su interior, los cuales han posibilitado el desarrollo de capacidades y el reforzamiento del autoestima, así como prácticas democráticas y una mayor toma de conciencia de ciudadanía.

Existe abundante información secundaria que da cuenta que los comedores populares constituyen nuevos espacios de socialización para las mujeres de sectores populares, al permitir el intercambio de experiencias y conocimientos entre pares, así como la intervención promotora de entidades estatales y organizaciones no gubernamentales. En tal sentido, la continuidad de esta experiencia en el tiempo se explica no sólo por la persistencia de la crisis económica y de la necesidad de resolución comunitaria del problema de la alimentación familiar, sino también por constituir una oportunidad de satisfacción de otras necesidades de las mujeres participantes. Se evidencia así que muchas socias que logran insertarse al mercado laboral y ampliar sus ingresos familiares, si bien dejan de ser usuarias de los servicios del comedor, continúan participando en la organización. En esto prima una cuestión de identidad con el espacio organizativo que les permitió acceso a información, a capacitación, a toma de decisiones, a ejercicios democráticos, a desarrollo personal, frente al cual sienten un compromiso de retribución<sup>7</sup>.

Otro impacto de los comedores populares en el entorno de las mujeres implicadas está asociado a su contribución a liberar tiempo de trabajo doméstico y generar condiciones para el ejercicio de trabajo remunerado. Diferentes testimonios de mujeres socias de comedores populares que han logrado insertarse laboralmente señalan que la posibilidad de aportar al ingreso familiar motiva una mayor valoración de ellas en su núcleo familiar, que suele

---

<sup>7</sup>Entrevistas a Relinda Sosa, Presidenta de CONAMOVIDI, y María Bozeta, Presidenta de FEMOCCPALC, abril 2008.

redundar en una redistribución de las tareas domésticas para facilitar su trabajo fuera de casa, y una mayor participación suya en el uso de la palabra y en la toma de decisiones respecto a su vida y su familia (Angulo, 1999: 149 - 159).

Respecto a la evolución de las políticas públicas, los comedores populares autogestionarios tuvieron una participación significativa a fines de la década del ochenta, cuando irrumpieron en la escena pública para negociar con el Estado un subsidio alimentario, ante el agotamiento de la provisión que recibían de parte de organismos eclesiales. En 1988, a solicitud del Ministerio de Agricultura, la Comisión Nacional de Comedores, con la asesoría de profesionales de organizaciones no gubernamentales, formuló una propuesta de apoyo alimentario que contemplaba medidas de subsidio directo en base a una canasta de productos nacionales de bajo costo y alto valor nutricional, con la que se buscaba también apoyar a los pequeños productores y generar empleo. Se propuso que el Estado subsidiara el 58% de la canasta y cada familia el otro 42%. Asimismo, se planteó que el Estado remunerara el trabajo de las mujeres de los comedores populares. Pese a las marchas masivas efectuadas, la Comisión Nacional de Comedores no logró incidir en el Gobierno de García, que por toda respuesta amplió el subsidio estatal a los clubes de madres, discriminando a los comedores autogestionarios. La Comisión Nacional retomó el diálogo político en octubre de 1990, recién instalado el gobierno de Fujimori, cuando presentó al congreso un proyecto de ley de reconocimiento de la labor de las organizaciones populares en el campo alimentario y de otorgamiento de subsidios directos, el mismo que fue promulgado en Febrero de 1991 como la Ley N° 25307 (Lora, 2006).

La referida ley declaró de prioritario interés nacional la labor realizada por los Clubes de Madres y los Comedores Populares Autogestionarios, entre otras organizaciones sociales de base implicadas en el terreno de la seguridad alimentaria, y dispuso la creación de un programa estatal de apoyo a la labor alimentaria de estas organizaciones, que suministraría donaciones de alimentos hasta cubrir no menos del 65% de la ración diaria per cápita ofrecida a sus beneficiarios. Este programa debía también promover experiencias de autogeneración de ingresos, y realizar actividades de educación y capacitación en aspectos de nutrición y salud. Para su administración, se contemplaba un Comité de Gestión constituido por funcionarios públicos y representantes de las organizaciones sociales de base. La implementación de esta ley estaba sujeta a su reglamentación, la cual debía hacerse en un plazo de 60 días. Aunque el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) fue puesto en marcha en 1992, la Ley N° 25307 no fue reglamentada y los mecanismos participativos considerados para su gestión no fueron aplicados, lo que facilitó su manejo con criterios de proselitismo político.

Tras la caída de Fujimori, los comedores populares autogestionarios reanudaron el diálogo político conducente a la reglamentación de la ley. Durante la campaña electoral, el candidato Alejandro Toledo se comprometió con las dirigentes de la FEMOCPAALC a reglamentar dicha ley en los primeros meses de su gestión. Sin embargo, a casi un año de su mandato sin mayores concreciones, estas dirigentes hicieron lobby con una congresista oficialista para impulsar la reglamentación de la ley, y anunciaron también una movilización a fin de reclamar el cumplimiento del compromiso del Presidente. Ante esta inminente medida, el Presidente Toledo encargó al Ministerio de la Mujer la inmediata reglamentación de la ley, para lo cual se formó una comisión integrada por funcionarios del ministerio, representantes de los comedores populares autogestionarios, y asesores de entidades de apoyo. El Decreto Supremo que reglamentó la Ley N° 25307 fue promulgado en mayo de 2002. Entre sus disposiciones, precisa que los comités de gestión previstos para la administración de los programas estatales de apoyo alimentario deben instalarse a nivel nacional, regional y local; y

señala el compromiso del Estado de cubrir progresivamente el 65% del costo de los servicios alimentarios, incluyendo en ellos a los insumos y el trabajo realizado por las mujeres.

Un día antes, por iniciativa de una congresista del Partido Aprista, que en su primer gobierno promovió la formación de clubes de madres, se promulgó la Ley N° 27731, que norma la participación de los clubes de madres y los comedores populares autogestionarios en la gestión y fiscalización de los programas de apoyo alimentario, concediéndoles voz y voto en los órganos administrativos centrales y desconcentrados. Esta ley señala como funciones de los comités de gestión el diseño de la política y los objetivos anuales del programa, la determinación de la población beneficiaria, la definición de la canasta integral de alimentos a otorgar a los beneficiarios, la fiscalización de los recursos, así como la evaluación de su eficacia en la atención de los sectores más pobres y de la forma en que se vincula la adquisición de alimentos con la actividad productiva interna.

De manera complementaria, un nuevo lobby de la FEMOCCPAALC, esta vez en el Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social, organismo encargado de definir criterios para la transferencia de los programas sociales de este sector a los gobiernos locales, propició una Resolución Ministerial que incluyó la firma de un acta de compromiso de parte de las municipalidades provinciales, para la instalación de los comités de gestión, con la composición establecida por la ley, en un plazo no mayor de 30 días después de aprobada la transferencia.

Pero pese a este marco normativo institucional de reconocimiento y apoyo a la labor desarrollada por los comedores populares en el Perú, al igual que para el conjunto de los derechos sociales de la población en general, las garantías otorgadas por el Estado para su cumplimiento son insuficientes. Una de las reivindicaciones centrales de los comedores populares: el progresivo incremento del aporte estatal hasta cubrir un 65% de los costos de producción de las raciones de alimentos, incluyendo el trabajo de las mujeres, es un asunto pendiente. Un cálculo del subsidio del Estado en términos de ración per cápita efectuado hace unos años por la FEMOCCPAALC arrojó la cifra de 19% (FEMOCCPAALM, 2005: 52), porcentaje que no ha registrado ninguna variación al no darse incremento alguno en el presupuesto nacional destinado a los programas de complementación alimentaria, y que más bien está decreciendo con los efectos de la inflación actualmente registrada a nivel internacional en los precios de los alimentos.

## **6. Contribuciones de los comedores populares a la lucha contra las desigualdades y la transformación de las relaciones socio-económicas de género**

Puede afirmarse que la experiencia de los comedores populares ha contribuido a la equidad social y de género en tres aspectos centrales: el surgimiento de liderazgos sociales para la defensa de los derechos e intereses de las mujeres de los sectores populares; la generación de condiciones para la inserción laboral de este segmento social, y por ende, para su autonomía económica; y la irrupción de mujeres provenientes de estas organizaciones en la arena política.

El crecimiento y la centralización de los comedores populares en el Perú han generado un tejido social capaz de asegurar y defender el derecho a la alimentación de vastos sectores de la población de bajos ingresos. La FEMOCCPALC agrupa a mil trescientos comedores de base en catorce distritos de Lima, cubriendo así a un estimado de veintiséis mil familias. Por su parte, la CONAMOVIDI está integrada por cuatro mil comedores populares de quince

regiones del país. Esta amplia cobertura ha otorgado a estas organizaciones poder de interlocución ante el Estado no sólo para lograr apoyo alimentario para los sectores sociales de menores recursos, sino para instituir esta intervención estatal en un marco de derecho, propiciando la superación de las prácticas clientelistas que caracterizan a una cultura política patrimonialista aún vigente en el Perú, por la cual los asuntos y los bienes estatales son manejados como si fueran de propiedad exclusiva del partido en el gobierno. Es en el marco de una todavía frágil participación ciudadana, en particular de los segmentos sociales de menores recursos, que los comedores populares, a través de sus prácticas de cogestión y vigilancia de los programas estatales de complementación alimentaria, vienen contribuyendo no sólo a que las mujeres organizadas se perciban como miembros de una comunidad política, a que se reconozcan como personas portadoras de derechos y con capacidad de autonomía, sino a transparentar la gestión pública.

Al liberar parte del trabajo doméstico, y favorecer el desarrollo de capacidades, el funcionamiento de los comedores populares ha propiciado también que muchas de sus asociadas se integren a la denominada Población Económicamente Activa. Las capacitaciones brindadas en temas de contexto y autoestima, así como las relaciones interpersonales establecidas con otras mujeres, han incidido en que la mayoría de socias de esta organización se propongan generarse ingresos y romper su dependencia económica, tentando un empleo remunerado o cuando menos ingresos temporales, o poniendo en marcha iniciativas de autoempleo. En muchos casos, los comedores populares han posibilitado a sus asociadas acceder a ofertas de calificación de la mano de obra provenientes de organismos gubernamentales y organizaciones no gubernamentales, así como a la intermediación de estos agentes para la captación temporal de esta mano de obra calificada por empresas formales, fundamentalmente en los sectores de confecciones y artesanía. Usualmente se trata de servicios de producción para la exportación, cuyo pago rara vez justifica el tiempo y esfuerzo invertido. Sin embargo, para muchas mujeres de la organización estos enlaces constituyen una oportunidad de generarse ingresos sin salir de sus hogares, ni descuidar su carga de trabajo doméstico. En menor medida, en los comedores populares se encuentran talleres productivos formados por sus socias, que aprovechando la existencia de maquinaria donada eventualmente por el Estado, o sus propios saberes, han iniciado la producción de bienes y servicios para el mercado, básicamente en los rubros de confecciones, artesanía, producción alimentaria y servicios de preparación de comidas. De la misma forma que el conjunto de microempresas que operan en el Perú, estas unidades suelen enfrentar problemas de falta de constitución legal, financiamiento, desarrollo tecnológico y mercado. Son mucho menores aún las experiencias de empresas gestionadas por centrales de comedores populares, que constituidas legalmente han logrado permanecer en el mercado. Se trata específicamente de panaderías que implementando estrategias de cooperación productiva y comercial con empresas similares, e introduciendo un nuevo tipo de negociación de la organización social con el Estado, asumido esta vez como cliente, han logrado posicionarse en el mercado pese a un contexto de recesión.

Después de tres décadas de trabajo sostenido, mediante protestas y propuestas, los comedores populares han logrado un espacio en la escena pública peruana. Esto les ha permitido captar, particularmente ante coyunturas electorales, el interés de diferentes fuerzas políticas, que han considerado atractivo contar con líderes de estas organizaciones en sus listas de candidatos. Son numerosos los casos de dirigentes de comedores populares que han incursionado en la arena política, fundamentalmente a nivel local. Sin embargo, aunque previamente descollaron como líderes sociales de su comunidad, por su formación política precaria, y esta vez sin la asesoría de entidades de apoyo, muchas de ellas no lograron consolidarse como dirigentes políticas y avanzar en su carrera al poder (Blondet, 2004). En tal sentido, está pendiente la

definición de una agenda programática que recoja los intereses de las mujeres organizadas en comedores populares, y que permita a las dirigentes sociales dialogar con las fuerzas políticas para la construcción de intermediaciones y liderazgos políticos realmente representativos.

### **Referencias Bibliográficas**

Angulo, Nedda (1999) *Organización social y empresa: Experiencias de las Centrales de Comedores Populares de El Agustino y Santa Anita*, Lima: SEA, 193 pp.

Angulo, Nedda (2007) *La producción de servicios de bienestar desde la sociedad civil. Cuidado de la salud en distritos populares de Lima Metropolitana*, Lima: GRESP - ISDEN – Género y Economía, 122 pp.

Azpur, Javier, Eduardo Ballón et al (2006), *La descentralización en el Perú, Un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible*, Lima: CIES – Grupo Propuesta Ciudadana, 38 pp.

Blondet, Cecilia y Carmen Montero (1995) *Hoy: Menú Popular, Comedores en Lima*, Lima: UNICEF – IEP Ediciones, 152 pp.

Blondet Cecilia (2004) *Lecciones de la participación política de las mujeres*, Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), 29 pp.

Federación de Mujeres Organizadas en Centrales de Comedores Populares Autogestionarios y Afines de Lima Metropolitana (2005) *Mujeres organizadas vigilando e incidiendo en Programas Sociales*, Lima: FEMOCCPAALM, 115 pp.

Lora, Carmen (1996), *Creciendo en dignidad, Movimiento de Comedores Autogestionarios*, Lima: Instituto Bartolomé de las Casas – Rimac y Centro de Estudios y Publicaciones (CEP), 217 pp.