

Avances de Investigación

Pobreza y Equidad

Estrategias comunitarias contra el hambre durante la pandemia

Experiencias y propuestas
desde los casos de Perú,
Uruguay y Chile

Lorena Alcázar
Ricardo Fort
Ignacia Fernández
Fernando Távora

**Estrategias comunitarias contra el hambre
durante la pandemia**

**Experiencias y propuestas desde los casos
de Perú, Uruguay y Chile**

Avances de Investigación 42

Estrategias comunitarias contra el hambre durante la pandemia

Experiencias y propuestas desde los casos de Perú, Uruguay y Chile

Lorena Alcázar, Ricardo Fort
Ignacia Fernández y Fernando Távora*

* Lorena Alcázar y Ricardo Fort son investigadores principales del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), y Fernando Távora es consultor de esta institución. Ignacia Fernández es investigadora del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP).

La serie Avances de Investigación, impulsada por el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), busca difundir los resultados en proceso de los estudios que realizan sus investigadores. En concordancia con los objetivos de la institución, su propósito es realizar investigación académica rigurosa con un alto grado de objetividad, para estimular y enriquecer el debate, el diseño y la implementación de políticas públicas.

Las opiniones y recomendaciones vertidas en este documento son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de GRADE ni de las instituciones auspiciadoras. Los autores declaran que no tienen conflicto de interés vinculado a la realización del presente estudio, sus resultados o la interpretación de estos.

Este documento forma parte de los resultados del proyecto “Reconstruyendo para mejorar: oportunidades de la crisis para lograr mejoras sostenibles e inclusivas en la seguridad alimentaria, los mercados laborales y la protección social”, realizado con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá.

Publicación electrónica. Primera edición. Lima, marzo del 2023

Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)
Av. Grau 915, Barranco, Lima 15063, Perú
Teléfono: 247-9988
www.grade.org.pe



Esta publicación cuenta con una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

Directora de Investigación: Gabriela Guerrero
Corrección de estilo: Rocío Moscoso
Cuidado de edición: Diana Balcázar
Diseño de carátula: Elena González
Diagramación: Amaurí Valls / Impresiones y Ediciones Arteta E.I.R.L.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2023-02553

CENDOC / GRADE

ALCÁZAR, Lorena; FORT, Ricardo; FERNÁNDEZ, Ignacia y TÁVARA, Fernando

Estrategias comunitarias contra el hambre durante la pandemia: experiencias y propuestas desde los casos de Perú, Uruguay y Chile / Lorena Alcázar, Ricardo Fort, Ignacia Fernández y Fernando Távara. Lima: GRADE, 2023. (Avances de Investigación, 42).

SEGURIDAD ALIMENTARIA, SUMINISTRO DE ALIMENTOS,
OLLAS COMUNES, COVID-19, PERÚ, URUGUAY, CHILE

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| PRINCIPALES ABREVIACIONES | 7 |
| RESUMEN | 9 |
| INTRODUCCIÓN | 11 |
| 1. LAS OLLAS COMO RESPUESTA AL HAMBRE EN AMÉRICA LATINA | 15 |
| 2. ANÁLISIS DE LOS CASOS DE CHILE, PERÚ Y URUGUAY | 21 |
| 2.1. Características y necesidades de las ollas comunes y populares | 27 |
| 2.2. El papel del Gobierno frente a las ollas comunes y populares | 33 |
| 3. LECCIONES CONJUNTAS Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA | 39 |
| REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 43 |
| ANEXOS | 47 |

PRINCIPALES ABREVIACIONES

| | |
|----------|--|
| CEED | Comedores Económicos del Estado Dominicano |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe |
| CONAMURI | Asociación de Mujeres Campesinas e Indígenas de Paraguay |
| DIDECO | Dirección de Desarrollo Comunitario (Chile) |
| FAO | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (por sus siglas en inglés) |
| FIDA | Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola |
| IFE | Ingreso Familiar de Emergencia (Chile) |
| IMM | Intendencia de Montevideo |
| INDECI | Instituto Nacional de Defensa Civil (Perú) |
| MIDE | Ministerio de Desarrollo Social (Uruguay) |
| MIDESO | Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (Chile) |
| MIDIS | Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Perú) |
| MMAYA | Ministerio de Medio Ambiente y Agua del Estado Plurinacional de Bolivia |
| OMS | Organización Mundial de la Salud |

| | |
|----------|---|
| Plan ABC | Plan de Apoyo Básico a la Ciudadanía (Uruguay) |
| PUED | Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM |
| RIMISP | Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural |
| SEREMI | Secretaría Regional del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (Chile) |
| SICA | Sistema de la Integración Centroamericana |
| SIEMPRO | Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales de la Presidencia de la Nación Argentina |
| TUS | Tarjeta Uruguay Social |
| UNAM | Universidad Nacional Autónoma de México |
| UNICEF | Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (por sus siglas en inglés) |

RESUMEN

La crisis del COVID-19 y las medidas para enfrentarla agravaron notablemente los altos niveles de inseguridad alimentaria que sufría América Latina. Ante la lenta respuesta de los Gobiernos para atender esta problemática, la población vulnerable ha recurrido, en muchos casos, a hacerle frente al hambre mediante estrategias comunitarias. En varios países de la región, estas iniciativas –denominadas *merenderos*, *ollas comunes* u ollas *populares*– no constituyen un fenómeno nuevo, sino un tipo de organización que resurge históricamente durante épocas de crisis económicas y sociales.

Este documento realiza un análisis comparativo del resurgimiento de estas iniciativas comunitarias de respuesta al hambre durante la pandemia en América Latina y del papel que jugaron los Gobiernos frente a ellas. Sobre esta base, identifica recomendaciones de política dirigidas a fortalecer el papel de estas organizaciones en contextos de crisis alimentarias. El estudio enfoca su análisis en los casos de Lima (Perú), Santiago de Chile (Chile) y Montevideo (Uruguay), por ser ciudades en donde estas estrategias cuentan con una importante trayectoria histórica.

En cuanto a las lecciones y recomendaciones de política que se desprenden de nuestro análisis, destacan –entre otras– las siguientes: (i) mejorar los mecanismos para identificar a la población en riesgo de inseguridad alimentaria ante shocks inesperados; (ii) reforzar la articulación entre los diferentes niveles de gobierno encargados de atender

a las ollas; y (iii) diseñar mecanismos para abastecerlas de alimentos y, al mismo tiempo, promover las economías locales.

Finalmente, se recomienda aprovechar el capital humano desarrollado en las experiencias de las ollas comunes, y potenciarlo para que actúe en contextos poscrisis o en crisis que se presenten en el futuro. Esto implica implementar acciones que apunten al empoderamiento de las mujeres líderes de las ollas, como programas de capacitación y de inserción laboral, e intervenciones de economía del cuidado.

INTRODUCCIÓN

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible establece como una de sus metas garantizar la *seguridad alimentaria* en el mundo. En este marco, la *seguridad alimentaria* es entendida como la situación en la que todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico, social y económico a alimentos seguros, nutritivos y en cantidades suficientes como para cubrir sus requerimientos nutricionales y preferencias alimentarias para una vida activa y saludable (FAO et al., 2022).

América Latina se encuentra bastante lejos de alcanzar esta meta. La proporción de personas de la región que enfrentan inseguridad alimentaria moderada o grave ha aumentado del 17,2% en el 2014 a 40,9% en el 2020 (FAO et al., 2021). La pandemia de COVID-19 ha jugado un papel central en el agravamiento de la inseguridad alimentaria en la región. Tanto la crisis sanitaria como los mecanismos para enfrentarla han tenido un impacto negativo en la capacidad de la población para generar recursos económicos, y en el acceso y abastecimiento de puntos de venta de alimentos –entre otros desafíos– (Cano et al., 2021). Todo esto se refleja en el incremento alarmante del número de personas que sufren inseguridad alimentaria grave, que entre el 2019 y el 2020 aumentó de 65,3 millones a 92,8 millones (FAO et al., 2021).

Además, a pesar de que el periodo de pandemia pareciera estar llegando a su fin, existen diversos factores internacionales que siguen agravando la inseguridad alimentaria en la región. Entre estos destaca el alza de precios de los principales productos básicos agrícolas debido

a (i) una menor oferta –principalmente del trigo proveniente de Ucrania y de la Federación de Rusia, países que se encuentran en guerra–, (ii) el cierre de puertos en el mar Negro claves para el comercio global de fertilizantes y granos, (iii) bajos niveles de existencias y (iv) factores especulativos (CEPAL, 2022). Al parecer, la guerra entre Ucrania y la Federación Rusa tendrá un efecto adicional en la crisis alimentaria, dado que el segundo país es uno de los principales productores de fertilizantes: concentra 23% del mercado de amonio, 14% del de urea, 31% del de minerales de potasio y 10% del de fosfatos procesados.

En este contexto, y paralelamente a las medidas implementadas por los Gobiernos, en muchos países de la región se han observado respuestas autoorganizadas para contribuir a paliar la crisis alimentaria en el contexto del COVID-19. Atravesando medidas de aislamiento preventivo, organizaciones sociales, políticas, culturales o deportivas, así como vecinos/as o amigos/as –entre otros– encontraron la forma de autoorganizarse tanto para conseguir alimentos como para gestionar su preparación y distribución. De esta manera, garantizaron “el pan” para ellos mismos y para otras personas que estuvieran pasando dificultades alimenticias (Rieiro et al., 2020).

Estas *iniciativas comunitarias en respuesta al hambre* –como las hemos denominado en esta investigación– suelen ser conocidas con distintos nombres en cada país: *ollas comunes*, *ollas populares* o *merenderos*. Pese a estas diferencias, en general todas constituyen proyectos comunitarios que surgen o se intensifican ante la ausencia o insuficiencia de respuesta por parte del Estado, la falta de recursos económicos para conseguir alimentos o la carencia de estos. En la región ya se conocían estas iniciativas, pero ahora han resurgido en varios países en el marco de las medidas para enfrentar la crisis generada por la pandemia de COVID-19.

El objetivo de este documento es analizar el resurgimiento de las iniciativas comunitarias en respuesta al hambre durante la pandemia

en la región latinoamericana. Se observa en especial cómo surgen o crecen, cuáles son sus necesidades y qué papel han jugado los Gobiernos frente a ellas, profundizando en los casos de Perú, Uruguay y Chile. A partir de este análisis, el estudio busca proveer recomendaciones de política que permitan fortalecer el rol de estas estrategias en momentos de crisis alimentarias.

El documento se divide de la siguiente manera: luego de esta introducción, la sección 1 describe el fenómeno del surgimiento –o resurgimiento– de las ollas en la región latinoamericana y presenta la justificación de los estudios de caso en los que se profundiza. La sección 2 realiza el análisis comparativo de los tres casos seleccionados, identificando patrones transversales y diferencias. Y, finalmente, en la sección 3 se presentan las recomendaciones de políticas surgidas del análisis.

1. LAS OLLAS COMUNES COMO RESPUESTA AL HAMBRE EN AMÉRICA LATINA

Las ollas comunes como estrategias comunitarias contra el hambre surgen en diversos momentos históricos en América Latina, incluyendo la reciente pandemia de COVID-19. Sin embargo, sus características varían según el contexto de cada país. Seguidamente, se describe –de manera general y breve– el fenómeno de las ollas en la región a partir de una revisión bibliográfica y de medios de comunicación,¹ con el fin de contar con un panorama general de sus características transversales y sus diferencias por país. Asimismo, este mapeo regional permitió seleccionar los estudios de casos que se profundizan en la siguiente sección.

En general, las ollas se caracterizan porque están asentadas en un territorio, comparten un objetivo de subsistencia, conservan su carácter de organización popular, descansan en recursos aportados colectivamente y tienen una permanencia inestable (Hardy, 2020). Por estas razones, la olla común puede ser definida como una organización popular de asistencia alimentaria conformada por un grupo de personas que comparten proximidad territorial y escasos o insuficientes recursos, por lo que deciden poner en común lo que poseen o consiguen para cocinar en conjunto y así satisfacer –al menos en parte– sus necesidades alimenticias.

En la región de Mesoamérica, se ha encontrado limitada información y escasos registros históricos sobre iniciativas autogestionadas

¹ Los detalles de la metodología se presentan en el anexo 1.

en respuesta al hambre. Para enfrentar esta problemática, las principales iniciativas en estos países han consistido generalmente en instalar comedores populares estatales o apoyados por las Iglesias y el sector privado, con un grado variable de ayuda de la comunidad para su gestión. En Costa Rica, por ejemplo, el Estado implementó el programa Enlace de Esfuerzos, encargado de entregar alimentos a familias de zonas desfavorecidas del país (Ugarte, 2020). En Nicaragua, aunque se ha observado el surgimiento de comedores populares que datan de la década de 1990, estos se caracterizan por ser impulsados por la Iglesia.

Solo recientemente, ante la crisis del COVID-19, se observa el surgimiento de algunos casos –más bien aislados– de iniciativas de gestión comunitaria y privada. Un ejemplo es Honduras, país en el que la población enfrentó la pandemia en paralelo a los huracanes Eta y Iota (*La Tribuna*, 2021). En este contexto, surgieron “comedores comunitarios”, algunos de los cuales fueron apoyados por el Gobierno, mientras otros se mantuvieron como gestiones comunitarias.

En contraste, en casi todos los países de Sudamérica se han encontrado registros de algunos tipos de ollas comunes –también llamadas *ollas populares* o *merenderos*²– durante distintos periodos de crisis económicas y luchas sociales (Blondet, 1995). En Chile, por ejemplo, las ollas comunes surgieron durante diversos episodios de crisis sociales a lo largo de la historia del país, pero cobraron notoria importancia en el contexto del golpe de Estado de 1973, etapa caracterizada por represión y despidos masivos (Hardy, 2020; Gallardo, 1985). En la Argentina, un *boom* de ollas comunes surgió en respuesta a la hiperinflación de 1989 (Neufeld y Cravino, 2001). En el Perú, hubo un

2 Particularmente en el Uruguay, la diferencia entre *ollas* y *merenderos* corresponde al horario de entrega de comidas, y con frecuencia ambos nombres se utilizan como sinónimos. Mientras los merenderos brindan principalmente merienda y también desayuno, las ollas ofrecen almuerzo y cena. No son iniciativas excluyentes: muchas ollas funcionan también como merenderos.

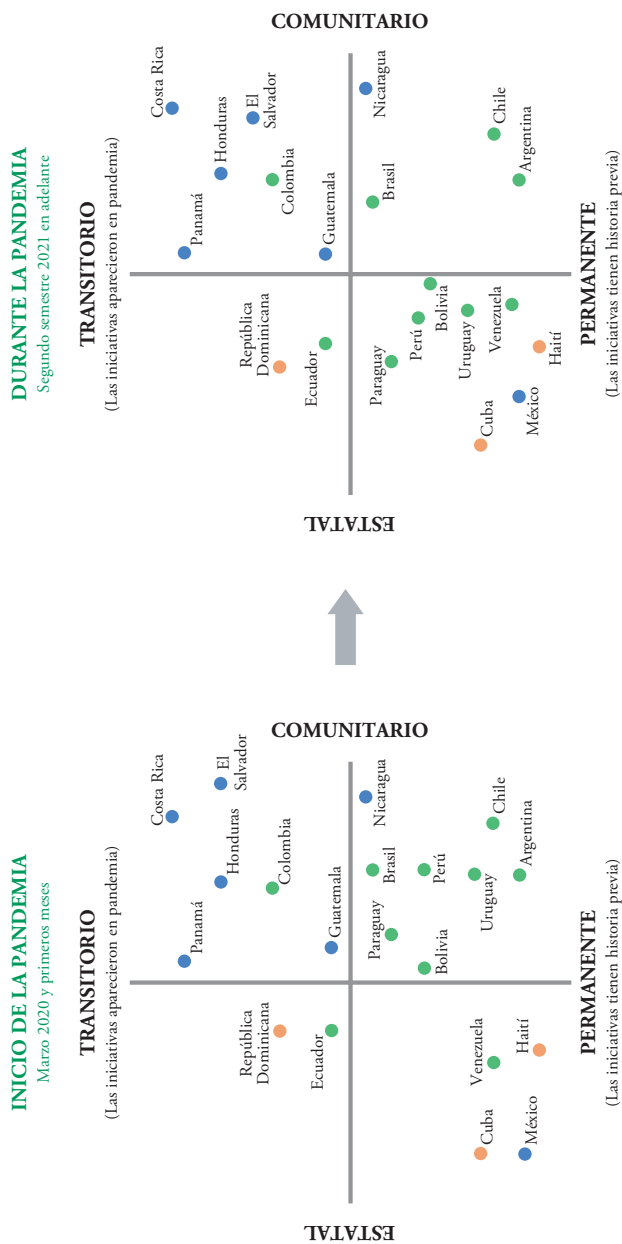
resurgimiento de este tipo de iniciativas en la década de 1990, cuando los precios de los alimentos se incrementaron como consecuencia de las medidas económicas de ajuste del Gobierno. En Uruguay, las ollas también constituyen un mecanismo de larga data, pues surgen por primera vez durante las décadas de 1970 y 1980, en el marco de la crisis económica durante la dictadura militar y los primeros años de la transición política a la democracia.

Aunque en el pasado las ollas comunes en estos países servían muchas veces como un instrumento sobre todo de carácter transitorio –duraban lo que los periodos de crisis–, la creciente y permanente desigualdad y exclusión económica ha modificado la naturaleza original de algunas ollas comunes. Estos factores han coadyuvado a mantener y perpetuar la crisis y el hambre para algunos sectores sociales, lo cual –a su vez– ha significado que, en muchos casos, las ollas comunes pasen a ser más permanentes (Hardy, 2020).

Adicionalmente, durante el contexto de la crisis pandémica del COVID-19, las ollas comunes de algunos de estos países sudamericanos han transitado de ser principalmente autosostenidas a recibir cierto apoyo del Estado. Este es el caso del Perú, donde la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) implementó –durante el 2020– un programa de apoyo a las ollas comunes denominado Manos a la Olla. Posteriormente, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) diseñó un protocolo para el registro y la distribución de alimentos (Alcázar y Fort, 2022). Similarmente, en Uruguay, la Intendencia de Montevideo (IMM) fortaleció este tipo de iniciativas mediante su Plan de Apoyo Básico a la Ciudadanía (Plan ABC), mientras que el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) lo hizo a través del convenio con una ONG para la compra y distribución de alimentos a las ollas.

En suma, la revisión sugiere que, por lo general, históricamente los países de Mesoamérica no han contado con ollas comunes y que,

Figura 1
Temporalidad y apoyo estatal: inicio de la pandemia y situación actual



Elaboración propia.

en aquellos donde se observan estas estrategias, parecen haber surgido casos más aislados durante la pandemia. Contrariamente, en Sudamérica se observan países que tienen ollas comunes con una historia más larga y con tendencia a convertirse en permanentes. Asimismo, aunque la tendencia general de las ollas es hacia la autogestión comunitaria, durante la pandemia, algunos países –sobre todo en América del Sur– han implementado apoyos estatales a estas iniciativas. La figura 1 presenta los análisis completos de los países de Latinoamérica con respecto a su tendencia en temporalidad y apoyo estatal comunitario.

Sobre la base de este análisis, se ha decidido enfocar los estudios de casos entre los países de América del Sur debido a que, en esta subregión, las ollas son más comunes y cuentan con una mayor trayectoria. Además, se apunta a analizar las dinámicas de las ollas que mantienen en general cierto nivel de autogestión *vis a vis* con las que han empezado a recibir un mayor nivel de apoyo por parte del Estado. Tomando en cuenta esto último, se decidió profundizar en el análisis de Chile como un caso que representa lo primero, y del Perú y el Uruguay como casos que representan lo segundo.

2. ANÁLISIS DE LOS CASOS DE CHILE, PERÚ Y URUGUAY

En esta sección, el análisis se basa en tres estudios previos realizados por GRADE y el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) cuyo objetivo era efectuar un diagnóstico de las ollas comunes o populares en los tres países mencionados (Alcázar y Fort, 2022; Fernández, 2022; Fuentes et al., 2022). En la tabla 1 se presenta un resumen de los hallazgos para cada uno de estos estudios.

Estos diagnósticos utilizaron fuentes primarias y secundarias de información. Con respecto a las primeras, se realizaron encuestas a representantes de iniciativas comunitarias contra el hambre de los tres países, así como entrevistas semiestructuradas a líderes de ollas y a actores de instituciones de la sociedad civil y del Estado. En el Perú, el trabajo de campo se realizó en febrero del 2021, mientras que, en Uruguay y Chile, entre junio y julio del 2022. En cuanto a las fuentes secundarias, se analizaron las bases de datos disponibles de las ollas o merenderos provistas por gobiernos locales de cada país. Los detalles de la metodología de levantamiento de información por país pueden encontrarse en el anexo 2.

El análisis comparativo recoge tanto las tendencias transversales que comparten los tres casos de estudio como las diferencias que los caracterizan con respecto a cómo surgen las ollas, cuáles han sido sus necesidades durante la pandemia y qué papel ha cumplido el Estado en este contexto.

Como se observa en la tabla 1, la población de los tres países sufrió el impacto de la crisis sanitaria y las medidas para afrontarla en

su economía. Durante la época del COVID-19, se observa un rápido incremento de los niveles de pobreza y de desempleo, especialmente en el Perú, donde, entre el 2019 y el 2020, se registró un incremento de 13% del desempleo y de 10% de la pobreza. Estos efectos se explican –en buena medida– porque gran parte de la población cuenta con trabajos informales que no brindan mecanismos de protección social capaces de brindar amparo ante *shocks* externos como una pandemia (European Parliament, 2021). Esto se refleja, además, en los efectos diferenciados entre los casos estudiados: la población peruana, caracterizada por una mayor proporción de trabajo informal (68,4% en el 2019), se vio mucho más afectada que sus pares en Chile y Uruguay, en donde se observan niveles mucho menores de informalidad laboral (29,3% y 24,5% en el 2019, respectivamente).³

Esta crisis económica, a su vez, allanó el camino para una crisis alimentaria que ya se venía agudizando desde antes de la pandemia, y que empujó al resurgimiento de las ollas comunes y populares. Como se mencionó, FAO et al. (2021) señalan que la proporción de latinoamericanos que enfrentan inseguridad alimentaria moderada o grave aumentó del 17,2% en el 2014 a 40,9% en el 2020. En el caso específico del Perú, mientras que la prevalencia de esta población durante el periodo 2014-2016 era de 37,2%, para el periodo 2018-2020 la cifra alcanzó 47,8%. Similarmente, en Uruguay este cambio fue de 21,6% a 23,5%; y en Chile, de 10,8% a 17,9% (FAO et al., 2021).

En este contexto, las ollas comunes y populares surgen o resurgen –en los casos de estudio– como mecanismo para paliar la crisis alimentaria que se agudizó en el contexto de la pandemia. No obstante, el proceso de expansión de estas estrategias durante esta crisis tuvo características y obstáculos particulares en cada uno de los países estudiados.

3 Datos de informalidad recuperados de ILOSTAT explorer. https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer14/?lang=en&segment=indicator&id=SDG_0831_SEX_ECO_RT_A

Tabla 1
Diagnóstico de las ollas comunes en las capitales de Chile, Perú y Uruguay

| | Lima (Perú) | Montevideo (Uruguay) | Santiago de Chile (Chile) |
|--|---|--|--|
| Impacto del COVID-19 en el país | <ul style="list-style-type: none"> • Aumento de la pobreza de 20,2% (2019) a 30,1% (2020) • Aumento del desempleo en 13% en el 2020 | <ul style="list-style-type: none"> • Aumento de la pobreza de 8,8% (2019) a 11,6% (2020) • Aumento del desempleo en 3,7% en el 2020 | <ul style="list-style-type: none"> • Aumento de la pobreza de 8,6% (2017) a 10,8% (2020) • Aumento del desempleo en 6% en el 2020 |
| Número y ubicación de las ollas | <ul style="list-style-type: none"> • 1727 ollas comunes (2020) • Ubicadas en las zonas menos accesibles y de bajo nivel socioeconómico | <ul style="list-style-type: none"> • 379 ollas populares (2020) • Ubicadas en los barrios periféricos, concentradas en zonas con menor nivel socioeconómico y mayor trabajo informal | <ul style="list-style-type: none"> • 1336 ollas comunes (2020) • Ubicadas principalmente en zonas urbanas empobrecidas |
| Organización | Organización variada, con algunas ollas lideradas y organizadas por socias con experiencia previa tanto en organizaciones similares como en otras nuevas conformadas a raíz del confinamiento generado por el COVID-19. | Organización de ollas con arraigo vecinal –por ejemplo, por iniciativa de familias– y que se conforman para apoyar con alimentos a los vecinos más vulnerables. | Organización variada con al menos cuatro tipos posibles: ollas de juntas de vecinos, de organizaciones funcionales, de familiares/particulares o de tomas de terreno/asentamientos informales. |

| | Lima (Perú) | Montevideo (Uruguay) | Santiago de Chile (Chile) |
|---|---|--|---|
| Fuentes de insumos alimentarios de las ollas | <p>Fuentes de financiamiento de las ollas según encuesta de GRADE:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Personas particulares: 42,5% • Iglesia: 32,5% • MML: 22,5% • Muni. distrital: 22,5% • ONG: 17,5% • Empresas privadas: 10% <p>Fuentes de alimentos de las ollas según MML:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Autogestión: 63% • Iglesia: 12,2% • ONG: 3,6% • Otros: 14,4% | <p>Fuentes de alimentos no perecibles de las ollas según encuesta RMTSP:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Intendencia: 95% • Personas particulares: 55% • Uruguay Adelante: 22,5% • Municipalidad: 20% • Empresas privadas: 15% • Iglesia: 12,5% • Otras ONG: 7,5% <p>Fuentes de alimentos perecibles de las ollas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Intendencia: 57,5% • Personas particulares: 47,5% • Uruguay Adelante: 17,5% • Municipalidad: 7,5% • Empresas privadas: 5% • Iglesia: 5% • Otras ONG: 7,5% | <p>Fuentes de alimentos no perecibles de las ollas según encuesta RMTSP:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Personas particulares: 57,5% • Municipalidad: 42,5% • ONG: 35% • Iglesia: 17% • Empresas privadas: 12,5% • Gobierno regional: 5% <p>Fuentes de alimentos perecibles de las ollas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Personas particulares: 52,5% • Municipalidad: 25% • ONG: 27,5% • Iglesia: 10% • Empresas privadas: 15% • Gobierno regional: 5% |

| | Lima (Perú) | Montevideo (Uruguay) | Santiago de Chile (Chile) |
|--|--|--|---|
| Acceso a servicios básicos de las ollas | <ul style="list-style-type: none"> • 17% de las ollas cuentan con agua de red pública (25% de pilón y 42% de cisterna) • 42% cuentan con electricidad (32% luz provisional, 2% otro tipo) • 39% cuentan con desagüe | <ul style="list-style-type: none"> • 80% de ollas cuentan con agua de red pública (15% interrumpida) • 75% cuentan con electricidad (20% con conexión provisional) • 62,5% cuentan con desagüe | <ul style="list-style-type: none"> • 95% de las ollas cuentan con agua de red pública • 97,5% cuentan con electricidad • 97,5% cuentan con desagüe |
| Papel de las mujeres en las ollas | <p>La gran mayoría de las integrantes de las ollas son mujeres, quienes ejercen –por lo general– un papel de liderazgo en su organización.</p> | <p>La mayoría de las socias son mujeres (73%)</p> <p>Existe un liderazgo femenino y una repartición equitativa de las laborales entre hombres y mujeres.</p> | <p>Relativa paridad de género, con 58,3% socias mujeres y 41,7% hombres.</p> <p>No obstante, se percibe un mayor liderazgo femenino.</p> |
| Respuesta del Estado a la crisis alimentaria y atención a las ollas | <p>Gobierno central</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entrega de alimentos a familias vulnerables y reactivación de comedores populares. • Transferencia de presupuesto y funciones al MIDES y a los gobiernos locales para que atiendan a las ollas comunes. | <p>Gobierno central</p> <ul style="list-style-type: none"> • Transferencia monetaria a hogares vulnerables. Por ejemplo, incrementando los montos de la TUS. • Entrega de una canasta mensual de alimentos. • Convenio entre el MIDES y la ONG Uruguay Adelante para la | <p>Gobierno central</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entrega de cajas de alimentos y asignaciones económicas (IFE) a familias en condición de vulnerabilidad. • Financiamiento de organizaciones de la sociedad civil que abarcó algunas ollas. |

| Lima (Perú) | Montevideo (Uruguay) | Santiago de Chile (Chile) |
|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> Implementación de la Estrategia de Atención Articulada para el Apoyo Alimentario, que realiza un registro de ollas y les provee insumos y capacitación. | <p>distribución de alimentos para ollas populares y merenderos.</p> <p>Gobierno local</p> <ul style="list-style-type: none"> La IMM implementa el Plan ABC que releva información de las ollas de Montevideo, suministra alimentos e insumos a las ollas, mejora infraestructura y fortalece capacidades. | <ul style="list-style-type: none"> Plan de Seguridad Alimentaria implementada por las secretarías regionales del Ministerio de Desarrollo Social y Familia. |
| <p>Gobierno local</p> <ul style="list-style-type: none"> La MML implementa el programa Manos a la Olla, que realiza un registro de ollas, y organiza y canaliza donaciones de alimentos en favor de estas iniciativas. | <p>Gobierno local</p> <ul style="list-style-type: none"> Algunos municipios implementaron programas de apoyo a las ollas, tales como las municipalidades de Maipú y Renca. | |

2.1. Características y necesidades de las ollas comunes y populares

En el Perú, las ollas comunes no representan un fenómeno nuevo. Durante la crisis sanitaria, las ollas resurgieron en el país como respuesta para paliar el hambre, en forma similar que en ocasiones anteriores en la historia. Durante el 2020, solo en Lima surgieron al menos 1727 ollas comunes según el registro de la MML. Aunque antes de la pandemia las ollas tendían a ser de naturaleza temporal, en la actualidad muchas de estas se mantienen y han adquirido un carácter relativamente más estable.

Estas estrategias comunitarias –además– manejan diversas formas de organizarse que varían según su antigüedad, la experiencia previa de las socias y el apoyo que reciben. Por ejemplo, según el diagnóstico de GRADE, existen algunas ollas comunes cuyas socias cuentan con experiencia previa en organizaciones de este tipo o similares –Vaso de Leche o comedores populares–, conjuntamente con ollas relativamente “nuevas”, que se han conformado por primera vez a raíz del confinamiento generado por el COVID-19.

Asimismo, las ollas comunes de Lima se caracterizan por ser altamente precarias. Han surgido y se han ubicado en las zonas menos accesibles y con bajo nivel socioeconómico de la ciudad, tales como las barriadas populares y asentamientos humanos de las partes altas de los cerros. Asimismo, como se muestra en la tabla 1, la falta de acceso a los servicios públicos prevalece entre las ollas de la ciudad. Según el registro de la MML, solo el 17% de las ollas comunes cuentan con agua potable mediante conexión a una red pública; 25% acceden a este recurso por medio de un pilón; y 42%, por medio de camiones cisterna. En cuanto al acceso a electricidad, solo 41% de las ollas registradas contaban con conexión a la red pública; 32%, con servicio de luz provisional; y el 27%, con otro tipo de acceso a la energía eléctrica.

En términos de servicio de desagüe, se encontró que un 56,1% de las ollas encuestadas por GRADE no contaban con este servicio; y un 4,9%, solo con silo.

A esto se le suma la precariedad de la infraestructura de las ollas. Según el diagnóstico realizado, la mayoría no poseen un espacio propio, por lo que operan en ambientes prestados o improvisados en espacios públicos. Un 38% de las ollas funcionan en la casa de algún vecino; 37%, en un local comunitario; y 22%, al aire libre. Esto implica que las ollas operan en espacios inestables, de los cuales pueden ser desalojadas en cualquier momento, y que además son poco higiénicos, en tanto la preparación de alimentos en la vía pública está sujeta a un mayor riesgo de contaminación cruzada.

En esa misma línea, y en contraste con otras organizaciones alimentarias –por ejemplo, los comedores populares–, las ollas no figuran en el presupuesto público y, por ende, se sostienen sobre la base de ayuda voluntaria y poco constante. Esto se refleja en la encuesta de GRADE, la cual reveló que 42,5% de las ollas encuestadas se financiaban –incluidos, especialmente, sus insumos alimentarios– gracias a aportes de personas particulares; y 32,5%, a aportes de la Iglesia. Solo 22,5% de las ollas señalaron recibir alimentos de la Municipalidad o de su municipio distrital; 14,5%, de ONG; y 10%, de empresas privadas.

En este contexto, en las entrevistas a las ollas comunes se señala que los recursos e insumos recaudados no son suficientes para planificar con anticipación los menús, por lo que la decisión de qué se cocina se toma diariamente de acuerdo con los productos que estén disponibles. No solo esto, sino que también se destacó que la falta de variedad en los insumos obtenidos limita la preparación de menús nutritivos.

En el caso de Santiago de Chile, y como se detalló anteriormente, las ollas tampoco constituían un fenómeno nuevo, en tanto este tipo de estrategias surgieron en pasadas crisis económicas y sociales. No

obstante, a diferencia de periodos anteriores, durante el 2020 las ollas resurgieron en un contexto que combinaba la crisis sanitaria provocada con el COVID-19 y la crisis política enmarcada en el estallido social de octubre del 2019 (Vértice Urbano, 2021).

De esta manera, se calcula que, durante el 2020, en la Región Metropolitana de Santiago funcionaron cerca de 1336 ollas comunes (Caro y Toro, 2021). Entre las comunas con mayor número de ollas en ese año se encuentran Puente Alto, Peñalolén, Estación Central y La Pintana, con más de 100 ollas activas cada una. Para junio del 2021, sin embargo, estas iniciativas disminuyeron en casi 60% en comparación con las registradas en el 2020 (Caro y Toro, 2021). Cabe resaltar también que este resurgimiento de las ollas no fue homogéneo dentro del territorio chileno: las ollas comunes se localizaron principalmente en zonas urbanas empobrecidas debido a que la exclusión económica se relaciona con una alta densidad de población pobre en las urbes.

En contraste con el caso peruano, el diagnóstico de RIMISP sugiere que, en la ciudad de Santiago, gran parte de las ollas contaban con una infraestructura básica adecuada. Como se observa en la tabla 1, la mayoría de las ollas encuestadas (95%) contaban con conexión ininterrumpida a una red pública de agua potable, de desagüe (97,5%) y de electricidad (97,5%). Cabe señalar que la encuesta fue aplicada a ollas localizadas en zonas urbano-marginales, pero no en asentamientos informales –campamentos, tomas de terreno, etcétera–. No obstante, la información cualitativa recabada indica que las condiciones básicas de infraestructura también están relativamente resueltas en las ollas situadas en campamentos, gracias a la colaboración de organizaciones de la sociedad civil.

De acuerdo con el análisis de RIMISP, existen al menos cuatro tipos de ollas que han surgido y aún existen en el país. En primer lugar, se encuentran las ollas conformadas por juntas de vecinos, que corresponden

a la principal organización comunitaria de base en Chile y que tienen personalidad jurídica según el marco legal del país. El segundo tipo son las ollas de organizaciones funcionales, es decir, que nacen a partir de asociaciones, fundaciones u ONG, o que se conforman posteriormente en una organización funcional con personalidad jurídica. El tercer tipo corresponde a las ollas implementadas por la gestión de una familia o particulares. Y finalmente, están las ollas que surgen en campamentos, tomas de terreno o asentamientos informales.

Independientemente de su conformación, las ollas en la ciudad de Santiago se han caracterizado por su prevalente autogestión. Durante los primeros meses de la pandemia –entre marzo y junio del 2020–, en el nivel microlocal se construyó una compleja red logística a través de redes sociales y plataformas virtuales. Así se hizo posible la gestión alimentaria de vecinos y vecinas en diferentes regiones del país, entre las que destaca la situación de Santiago y sus comunas más populares (La Olla de Chile et al., 2020). El objetivo de estas acciones era, principalmente, conectar a colaboradores y productores directos, o bien a la organización virtual y territorial de diferentes tipos de iniciativas de cooperación, mediante herramientas digitales de geolocalización como Google My Maps. Con esta aplicación se pudieron construir mapas colaborativos que indicaban la ubicación de ollas comunes, centros de acopio, residencias sanitarias, entre otros lugares de interés comunitario en el contexto de la pandemia.

El alto nivel de autogestión de estas ollas también se refleja en la manera en que estas iniciativas se abastecen y consiguen insumos alimentarios. De acuerdo con el diagnóstico de RIMISP, la mayoría de los insumos alimenticios no perecibles de las ollas de Santiago provenían de donaciones de personas particulares (57,5%); en segundo lugar, estaban los insumos provistos por el Gobierno (42,5%) y ONG (35); y por último, los aportes de la Iglesia (17%) y las empresas privadas (12,5%).

No obstante, el diagnóstico también reveló que, a pesar de la importante organización de ollas en el país, los recursos e insumos que lograban recolectar no eran necesariamente los adecuados y no les permitían planificar sus menús con anticipación. De esta manera, en forma similar al caso peruano, la decisión en torno a qué platos preparar cada día dependía de la disponibilidad de lo que tuvieran más que de la planificación. Adicionalmente, en este caso también se destacó no solo la necesidad de contar con suficientes insumos, sino también con ingredientes variados que permitieran ofrecer a los beneficiarios menús nutritivos.

Con respecto a Montevideo, y al igual que en los anteriores casos, las ollas populares que resurgieron durante la pandemia ya contaban con antecedentes previos en el territorio. En el primer año de esta crisis sanitaria (2020), la Universidad Católica de Uruguay calculó la existencia de 379 ollas populares en el país.⁴ Asimismo, de la misma forma que en Santiago y Lima, la mayor concentración de ollas puede encontrarse en los barrios pobres y periféricos de la ciudad. En ese sentido, existe una relación inversa entre la cantidad de ollas por cada mil habitantes y el nivel socioeconómico del barrio; asimismo, cuanto mayor es la proporción de trabajadores informales, más alta es la concentración de ollas y merenderos (Borba et al., 2020).

Las ollas que surgieron durante la crisis sanitaria tenían un claro arraigo vecinal. Fueron una iniciativa de familias, parejas, mujeres y hombres que, a los pocos días de iniciado el confinamiento, comenzaron a organizarse para apoyar con alimentos a sus vecinos más vulnerables. De esta manera, durante todo el 2020, las ollas funcionaron gracias a los aportes de los propios vecinos y a donaciones de organizaciones gremiales, restaurantes y ONG. A esto se sumaba el trabajo

4 <https://ornenovino.github.io/web-ollas/index.html>

de los referentes o líderes de las ollas, quienes se organizaban para salir a recolectar insumos, y realizar rifas y ventas para financiar la preparación de los alimentos.

A partir del 2021, tanto el Gobierno nacional –mediante el MIDES– como la IMM comenzaron a implementar programas de apoyo a las ollas populares y merenderos. Esto permitió asegurar el acceso a una parte importante de los alimentos perecibles y no perecibles que requerían las ollas para su funcionamiento básico.

En este contexto, las ollas populares de Montevideo lograron cubrir en mayor medida sus requerimientos de insumos alimentarios en comparación con las de Lima y Santiago. Incluso, el diagnóstico de RIMISP reveló que el 45% de las iniciativas que respondieron las encuestas declararon que no necesitaban realizar compras. Este nivel de satisfacción se explica por la contribución tanto de programas públicos –convenio entre el MIDES y la ONG Uruguay Adelante, y Plan ABC de la IMM– como de donaciones privadas, a lo que se suma una multiplicidad de gestiones propias para recibir alimentos e insumos, como donaciones de restaurantes, panaderías y almacenes.

Pero a pesar de que las ollas tenían prácticamente asegurado su abastecimiento de insumos básicos, contaban con escasas fuentes de ingreso monetario; por ello, cubrir el pago de los servicios no fue una tarea fácil para los coordinadores de las organizaciones. En promedio, las ollas encuestadas gastan mensualmente \$ 2749 en combustible para cocinar, \$ 764 en agua y \$ 1820 en electricidad, equivalentes a US\$ 69, US\$ 19 y US\$ 46, respectivamente. Consultadas al respecto, casi la totalidad de las ollas encuestadas señalaron que prácticamente no reciben aportaciones en dinero. La mayoría de los socios (95%) aportan principalmente su trabajo en la preparación de alimentos. Solo el 32,5% de ellos aportaban dinero; el 32,5%, dinero y alimentos, y solo el 2,5% únicamente alimentos.

Similarmente, la provisión de servicios básicos en las ollas de la ciudad aún presenta espacios de mejora. Como se observa en la tabla 1, a diferencia del caso de Santiago, aún no se ha logrado que todas las ollas cuenten con servicios de agua potable y electricidad ininterrumpidos. Esta carencia es más importante en la provisión del servicio de desagüe con conexión a red pública, que cubre solo al 62,5% de las ollas encuestadas, mientras que el 35% utilizaban pozo negro.

Finalmente, un elemento que destaca en todos los casos es la alta participación de mujeres en la organización e implementación de las ollas. Esto se explica tanto por la existencia de un mayor número de mujeres involucradas como por el rol de liderazgo que han asumido en estas organizaciones. Muchas de ellas han señalado estar muy satisfechas con su participación, pues consideran que es una forma de aportar a su comunidad. En general, las mujeres y las comunidades que trabajan para sostener las ollas muestran una actitud solidaria.

No obstante, esta participación destacable viene generalmente con un costo en términos de tiempo. De acuerdo con las entrevistas de GRADE y RIMISP, las mujeres han manifestado que su dedicación a las ollas muchas veces deviene en una sobrecarga laboral o en una carencia de tiempo para desarrollar aspectos personales de su vida.

2.2. El papel del Gobierno frente a las ollas comunes y populares

En los casos analizados, la ausencia de políticas sociales oportunas y suficientes para atender a la población en riesgo de inseguridad alimentaria desde el inicio de la pandemia fue uno de los principales determinantes para el surgimiento de las ollas. Sin embargo, en los tres casos, los Gobiernos eventualmente expandieron su apoyo a la población que enfrentaba la crisis alimentaria y ampliaron sus políticas

con el fin de incluir a las ollas comunes como parte de su respuesta a la crisis.

En Chile, por ejemplo, una de las primeras respuestas del Gobierno central consistió en una campaña de entrega de cajas de alimentos a familias vulnerables implementada por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia a través de los equipos municipales de todas las comunas del país. No obstante, según el Registro Social de Hogares, los 2,5 millones de cajas de mercadería entregadas abarcaron solo al 28% de la población más vulnerable (Espinoza, 2020). Es decir, este apoyo estatal no llegó a beneficiar a toda la población que realmente lo necesitaba.

En este marco, el Gobierno implementó progresivamente otras medidas, tales como asignaciones económicas a hogares en condición de vulnerabilidad. A medida que pasaba el tiempo, este programa —denominado Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)— se fue ampliando para abarcar a una mayor proporción de la población. Recién a partir del 2021, el Gobierno central, mediante la Secretaría Regional (SEREMI) del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, implementó un Plan de Seguridad Alimentaria que incluía el apoyo a ollas comunes de la Región Metropolitana de Santiago. Este apoyo se canalizó mediante el proyecto “Entrega de alimentos saludables a ollas comunes” —ejecutado por la Corporación Red de Alimentos—, que entregaba de manera directa insumos alimenticios a las ollas de la ciudad.

En el caso del Perú, el Gobierno central también incrementó su respuesta progresivamente, buscando las mejores formas de ir cubriendo a la población afectada. En un primer momento, se incluyeron medidas que no incluían a las ollas comunes, como la entrega de alimentos a la población identificada como vulnerable en los registros formales. Esta labor, ejecutada por los gobiernos locales, benefició a los comedores populares gestionados por el MIDIS, el programa de

alimentación escolar Qali Warma y el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) (Alcázar y Fort, 2022).

En general, esta primera respuesta fue insuficiente. Por eso, en el 2021, el Gobierno implementó una nueva estrategia que consideraba a las ollas comunes dentro de la respuesta a la crisis alimentaria, y las fue incorporando en mayor medida (Alcázar y Fort, 2022). Durante este año, se transfirieron al MIDIS recursos para la atención alimentaria de la población priorizando a las ollas comunes. Asimismo, se promulgó la Ley 31126, que brindó a los gobiernos locales y al MIDIS facultades para realizar acciones en favor de las ollas. Además, se inició la implementación de la “Estrategia de atención articulada para el apoyo alimentario”, que atiende directamente a las ollas con transferencias de recursos y fortalecimiento de sus capacidades.

Por su parte, el Gobierno Central de Uruguay implementó –durante el 2020– una respuesta que no incluía aún a las ollas populares y merenderos. Consistió en repartir mensualmente asignaciones monetarias y canastas de alimentos a familias vulnerables, cuyo número se fue extendiendo progresivamente. Esta medida se enfocó principalmente en los beneficiarios de la Tarjeta Uruguay Social (TUS), medio de pago de diferentes beneficios de transferencias monetarias que se otorgan a hogares con dificultades para acceder a productos de primera necesidad. Posteriormente, la medida se hizo extensiva a un número importante de hogares no beneficiarios de la TUS, así como a las personas atendidas por el Sistema Nacional de Comedores. De esta manera, en el 2020 pasó de atender a 7000 personas en marzo a 18 000 en junio y 25 000 en agosto.⁵

Estas acciones fueron insuficientes para atender la problemática, ante lo cual el Gobierno reconoció el papel fundamental que cumplían

5 <https://www.xn--lamaana-7za.uy/politica/desde-que-empezo-la-pandemia-hasta-diciembre-del-ano-pasado-se-entregaron-380-mil-canastas/>

las ollas populares para combatir el hambre. En este marco, se realizó un relevamiento de las ollas populares y merenderos existentes (información no pública) y se implementó un convenio con la ONG Uruguay Adelante para proveerles apoyo directo. A partir de entonces, la ONG se hizo cargo de la compra y distribución de los alimentos para las ollas de Montevideo y su zona metropolitana, incluyendo parte de los departamentos de Canelones y San José.

Diversos factores explican la reacción tardía e insuficiente de los Gobiernos centrales ante la crisis alimentaria. Por un lado, las mediciones convencionales de pobreza –que solo toman en cuenta medidas monetarias absolutas– son problemáticas en un contexto en el que la informalidad suele enmascarar a grupos que, pese a contar con ingresos lo suficientemente altos como para ser considerados “no pobres”, son altamente vulnerables a *shocks* externos. Esto porque no cuentan con beneficios sociales como seguro, contrato laboral, pensión, entre otros, que suelen amortiguar las crisis económicas. Esta forma de medir la pobreza podría reducir la capacidad de los países para identificar a la población susceptible de sufrir inseguridad alimentaria frente a un *shock* externo como el COVID-19 y, por ende, su capacidad para diseñar políticas específicas.

El segundo factor que podría explicar la lenta reacción del Estado es su poca comprensión de los complejos sistemas alimentarios de las ciudades latinoamericanas. La crisis del COVID-19 y las medidas para afrontarla condujeron al cierre de mercados y establecimientos de abasto de alimentos, así como a la restricción de las compras diarias y los servicios de *delivery*. Todo esto afectó severamente las dinámicas de abastecimiento de alimentos. Aunque en todos los casos se intentó enfrentar la situación repartiendo canastas de víveres, estos no fueron suficientes ni estuvieron bien orientados. Por eso, muchas veces se tuvo que recurrir a donaciones de terceros, compensaciones monetarias o autogestión de los propios miembros de las ollas.

El tercer factor es que las lecciones dejadas por anteriores crisis económicas y alimentarias no se han aprendido suficientemente. Esto se observa no solo en la lentitud con la que se atendió a la población en riesgo de inseguridad alimentaria, sino también en el hecho de que las ollas no fueron incluidas desde un principio en la respuesta. Como se ha señalado, estas estrategias comunitarias contra el hambre no son un fenómeno nuevo en ninguno de los países estudiados; a través de la historia, surgieron constantemente para enfrentar diferentes *shocks* económicos. Si se hubiera tomado en cuenta este factor, los Gobiernos ya habrían contado con un protocolo para registrar rápidamente estas iniciativas, y así visibilizar sus necesidades y atenderlas. Incluso en Chile, donde la Red de Alimentos sí contaba con un registro previo, se carecía de un catastro general de toda la región de Santiago.

Por otro lado, cabe destacar que los gobiernos locales jugaron un papel importante en la respuesta tanto a la crisis alimentaria como a las necesidades de las ollas. Muchas veces reaccionaron más rápidamente que el nivel central y canalizaron donaciones, repartieron insumos, capacitaron a los miembros de las ollas, levantaron un catastro y mapearon sus necesidades.

En Chile, destaca una respuesta más rápida de algunos municipios locales como los de Maipú y Renca, que canalizaron apoyo hacia las ollas desde el 2020. Ahora bien, es importante mencionar que este variaba de acuerdo con el nivel de gestión de las juntas vecinales, organizaciones de voluntarios o vecinos organizados. Por ejemplo, en la comuna de Pudahuel fue importante que los dirigentes de las ollas comunicaran que contaban con la tarjeta AMIPASS,⁶ que permite generar la

6 AMIPASS es una iniciativa privada que funciona con una tarjeta electrónica asociada a una cuenta individual y una clave secreta. Permite administrar el beneficio de la alimentación por cada persona en los locales en convenio. En Pudahuel, el abastecimiento de insumos alimentarios a las ollas se concretó entregando la tarjeta a las y los dirigentes.

compra de mercadería focalizada, es decir, en común acuerdo entre vecinos, almacén y municipio. Para ello, se firma una suerte de protocolo que autoriza a este último a traspasar recursos para que determinada olla compre su mercadería –vía tarjeta con un monto mensual– en un local predefinido, por ejemplo, negocios locales de las comunidades.⁷

En el Perú, resalta la rapidez con la que el nivel de gobierno local atendió a las ollas. Así, la MML impulsó –desde el 2020– el programa Manos a las Olla. Sobre esa base, implementó un registro de las ollas e intentó canalizar las donaciones. Es importante resaltar, además, que este fue el primer registro implementado en el país. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, la limitación de los recursos impidió que el programa tuviera una mayor llegada. Además, en muchos casos, la implementación del registro no necesariamente conllevó a un aumento de las donaciones.

En Uruguay, la IMM desarrolló –mediante el Plan ABC– una de las acciones de apoyo más importantes e integrales. Este programa ofrece a las ollas una atención integral que no solo incluye el registro y el suministro de insumos alimentarios, sino también mejoras en la infraestructura de los locales y fortalecimiento de las capacidades de los miembros. No obstante, hay que señalar que el Plan ABC recién empezó a funcionar a comienzos del 2021, con el cambio de gobierno de la ciudad.

7 La tarjeta AMIPASS permite que el titular de la cuenta (i) adquiera bienes o pague servicios prestados por los establecimientos que acepten este medio de pago y (ii) transfiera saldo entre colaboradores de una misma razón social.

3. LECCIONES CONJUNTAS Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

Los hallazgos de estas investigaciones fueron compartidos y discutidos en un seminario virtual el 22 de noviembre del 2022. En esta reunión participaron diversos actores relacionados con las ollas comunes en los países estudiados, así como representantes de las instituciones públicas que trabajaron con ellos durante la pandemia. Fue muy interesante que estas personas subrayaran la importancia de que iniciativas similares compartieran información. Hacer visibles a los más invisibles fue uno de los principales resultados de esta investigación, y debe ser también una de las más claras lecciones y recomendaciones de política para nuestros países.

Considerando la necesidad de prever futuras crisis alimentarias, debemos pensar en implementar nuevos mecanismos y metodologías que permitan identificar a los sectores que están en riesgo de inseguridad alimentaria y hambre ante *shocks* inesperados. Esto implica, en particular, contar con mejores registros de la población que está en situación de vulnerabilidad y riesgo: personas con trabajos informales, migrantes, habitantes de viviendas carentes de servicios y ubicadas en zonas periféricas, etcétera. Si desde el principio se hubiera contado con un mejor sistema de focalización, las acciones de protección social y reparto de bonos y alimentos habrían podido ser mucho más efectivas.

Las fallas de estos sistemas explican –en buena medida– que estos sectores de la población hayan tenido que conformar, nuevamente,

ollas comunes. Asimismo, también explican las dificultades de las instituciones estatales para mapearlas y registrarlas.

Es claro que, para apoyar a estas organizaciones, se requiere implementar o fortalecer estrategias de atención articulada entre los diferentes niveles de gobierno. Las experiencias estudiadas indican que, debido a su cercanía territorial, los gobiernos locales son el actor ideal para liderar el registro de las ollas, el mapeo de sus necesidades y la canalización de los recursos. Junto con ellos, es de suma importancia involucrar en esta tarea al sector privado y a la sociedad civil, que han cumplido un rol fundamental en la atención a ollas como donantes o como canalizadores de ayuda.

Por su parte, a las instituciones del Gobierno central –ministerios de desarrollo, inclusión social o similares– les compete (i) proveer las pautas para mantener protocolos de registro y caracterización estándar de las ollas en todos los territorios y (ii) asegurar la asignación de presupuesto adicional para que los gobiernos locales puedan atender estas iniciativas. Lo segundo, por supuesto, tendrá que ser acompañado por mecanismos de transparencia y monitoreo como el establecimiento de comités de seguimiento de los diversos apoyos otorgados, en los cuales deben participar tanto los propios beneficiarios como otros actores locales –Iglesia, ONG, etcétera–.

Por otra parte, en varios casos se han constatado dos tipos de necesidades: (i) mejorar la infraestructura de los locales donde operan las ollas y (ii) cubrir los pagos asociados a los servicios –agua, electricidad, gas–. Los requerimientos también se diferencian según el tipo de organización: las que cuentan con infraestructura y acceso a servicios pueden recibir algún tipo de subsidio para cubrir sus costos, mientras que con aquellas que carecen de locales y de acceso a servicios se requiere avanzar en una política de locales comunales con servicios básicos, que puedan servir como comedores temporales en momentos de crisis.

La mayor demanda de las ollas es, en todos los casos, el apoyo para conseguir alimentos. Hemos identificado diversas formas de hacerles llegar este insumo. Si bien para los Gobiernos es más práctico adquirir y repartir canastas de alimentos, para mantener dietas saludables se requiere una mayor variedad de productos frescos y nutritivos. Al mismo tiempo, implementar mecanismos que permitan la adquisición de alimentos frescos contribuye a la dinámica económica local. Los esquemas de apoyo que incluyen la entrega de cupones alimentarios o similares para adquirir productos específicos en tiendas o mercados cercanos cubren ambos objetivos.

Finalmente, una clara lección que se desprende de todos los casos estudiados es la necesidad de aprovechar al máximo el capital social de las ollas comunes. Aplicar incentivos para fortalecer su acción colectiva puede ser de mucha utilidad para facilitar diversas acciones de desarrollo en las localidades donde actúan. Es importante recordar que el aporte de la organización comunitaria y civil para enfrentar problemas públicos en zonas altamente vulnerables muchas veces no cuenta con apoyo del Estado. Algunas veces, este tipo de organizaciones conllevan un fuerte componente de reivindicación social, por lo que el empoderamiento de sus actores debe ser una prioridad en sí mismo. Este empoderamiento se podría concretar mediante programas de capacitación, inserción laboral o intervenciones de economía del cuidado, que promuevan –a su vez– el empoderamiento de mujeres líderes en las ollas comunes y otras organizaciones populares. Todo ello permitirá que mejoren las condiciones de las comunidades y que –quizás– en el futuro estas ya no requieran organizarse en ollas comunes. Y si lo requirieran, estarán mejor preparadas para manejarlas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcázar, L. y Fort, R. (2022). *Resiliencia en tiempos de pandemia: el caso de las ollas comunes en Lima, Perú*. GRADE.
- Blondet, C. y Montero, C. (1995). *Hoy: menú popular. Los comedores en Lima*. Infancia y Sociedad, 3. IEP. https://repositorio.iep.org.pe/bitstream/handle/IEP/617/blondet_hoymenupopular.pdf
- Borba, I., Castro, A., Fynn, I., Rossel, C. y Umpiérrez, J. (2020, 19 de noviembre). *Ollas populares: mecanismos de provisión informal de bienestar en tiempos de shock*. Razones y Personas. <http://www.razonesypersonas.com/2020/11/ollas-populares-mecanismos-de-provision.html>
- Cano, A., Albacete, M. y Quesada, C. (2021). Inseguridad alimentaria en tiempos de COVID-19: evidencia de ocho territorios latinoamericanos. *Análisis de Coyuntura COVID-19 en América Latina*, 2(16), 1-15. <https://www.rimisp.org/wp-content/uploads/2021/03/3-FIES.pdf>
- Caro, P. y Toro, C. (2021). Medidas implementadas en Chile para garantizar el acceso a los alimentos durante pandemia COVID-19. *Revista Chilena de Nutrición*, 48(6), 917-923.
- CEPAL (2022). *Efectos económicos y financieros en América Latina y el Caribe del conflicto entre la Federación de Rusia y Ucrania*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47831-efectos-economicos-financieros-america-latina-caribe-conflicto-la-federacion>

- CEPAL (2021). *Panorama social de América Latina*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47718-panorama-social-america-latina-2021>
- Espinoza, D. (2020, 25 de julio). *Ollas comunes: lección de resistencia y solidaridad en tiempos de crisis*. Palabra Pública. <https://lavozde-losquesobran.cl/portada/ollas-comunes-leccion-de-resistencia-y-solidaridad-en-tiempos-de-crisis/25072020>
- European Parliament (2021). *The Informal Economy and Coronavirus in Latin America*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690587/EPRS_BRI\(2021\)690587_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690587/EPRS_BRI(2021)690587_EN.pdf)
- FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF (2022). *The State of Food Security and Nutrition in the World 2022. Repurposing Food and Agricultural Policies to Make Healthy Diets More Affordable*. <https://doi.org/10.4060/cc0639en>
- FAO, FIDA, OPS, WFP y UNICEF (2021). *América Latina y el Caribe. Panorama Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2021: estadísticas y tendencias*. <https://doi.org/https://doi.org/10.4060/cb7497es>
- Fernández, I. (2022). *Ollas populares y merenderos en Uruguay. Una estrategia de respuesta al hambre arraigada en la sociedad*. Documentos en proceso. https://www.rimisp.org/wp-content/uploads/2022/10/Documento_en_proceso-Ollas_populares_merenderos_Uruguay.pdf
- Fuentes, V., Jiménez, J. y Mlynarz, D. (2022). *Ollas comunes: iniciativas de respuesta comunitaria ante el hambre en Santiago de Chile en el contexto de pandemia por COVID-19*. Documentos en proceso. https://www.rimisp.org/wp-content/uploads/2022/10/Documento_en_proceso-Ollas-Comunes-Iniciativas-Respuesta-

Comunitaria-Hambre-Santiago-Chile-Contexto-Pandemia-
COVID-19.pdf

- Freitas, T. (2022). *Brazil Farmers Caught in Wrong-Way Bet on Fertilizers as War Drives Up Prices*. Bloomberg.
- Gallardo, B. (1985). *El redescubrimiento del carácter social del problema del hambre: las ollas comunes*. Cuadernos de Trabajo 247. FLACSO.
- Hardy, C. (2020). *Hambre + dignidad = ollas comunes*. LOM y EURO-social. https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2020/10/Hambredignidad_web.pdf
- INEI (2022). *Pobreza afectó al 25,9% de la población del país en el año 2021*. Nota de prensa. <https://m.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/noticias/nota-de-prensa-no-072-2022-inei.pdf>
- INEI (2021). *Comportamiento de los indicadores de mercado laboral a nivel nacional*. <https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/boletines/01-informe-tecnico-empleo-nacional-oct-nov-dic-2020.pdf>
- La Olla de Chile, Geógrafas Chile y Departamento de Geografía UAH (2020). *Las ollas comunes en pandemia. Estrategias locales ante la crisis del hambre*.
- La Tribuna (2021, 4 de junio). *Un proyecto positivo para los hondureños, la instalación de comedores solidarios en Tegucigalpa*. <https://www.latribuna.hn/2021/06/04/un-proyecto-positivo-para-los-hondurenos-la-instalacion-de-comedores-solidarios-en-tegucigalpa/>
- Neufeld, M. y Cravino, M. (2001). Los saqueos y las ollas populares de 1989 en el Gran Buenos Aires. Pasado y presente de una experiencia formativa. *Revista de Antropología*, 44(2), 147-172.
- Rieiro, A., Castro, D., Pena, D., Zino, C., Veas, R., Ceriotti, A., Magnone, G., Burdiat, J., Polgar, J., Bernheim, M., Traversa, M.,

- Umpiérrez, N., Conde, V., Giudice, S., Otero, N. y Peluffo, A. (2020). *Ollas y merenderos populares en Uruguay: tramas para sostener la vida frente a la pandemia*. UDELAR.
- Ugarte, Ó. (2020). CNE llevará alimentos a 14 700 familias durante la pandemia. *Semanario Universidad*. <https://semanariouniversidad.com/pais/cne-llevara-alimentos-a-14-700-familias-durante-la-pandemia/>
- Vértice Urbano (2021). *Ollas comunes e iniciativas de cooperación durante la pandemia de COVID-19 en Chile, año 2020*. <https://www.verticechile.org/proyectos/informe-ollas-comunes-e-iniciativas-de-cooperaci%C3%B3n>

Anexo 1

El análisis de la temporalidad y el nivel de apoyo estatal a las ollas presentado en la figura 1 se realizó mediante una revisión de bibliografía y de prensa en los principales periódicos digitales e impresos –que estuviesen disponibles en la web– de cada país latinoamericano. Se comenzó con una búsqueda general en Google de los diarios nacionales más importantes, para luego pasar a los medios de las grandes ciudades de cada país.

Se revisó la prensa del periodo que va desde marzo del 2020 –cuando se decretó la pandemia global por COVID-19– hasta febrero del 2022. Solo para los casos en que se registraron iniciativas previas a la pandemia –tal como las impulsadas por la Iglesia en Centroamérica– se incluyó la prensa de años anteriores. Los medios visitados en los que se encontró información de iniciativas de respuesta al hambre por país se detallan en la tabla A-1.

Tabla A-1
Principales periódicos y medios visitados

| País | Periódicos y medios visitados <i>online</i> |
|-----------|---|
| Argentina | <i>La Nación</i> <i>El Cronista</i> |



| País | Periódicos y medios visitados <i>online</i> |
|-----------|--|
| Bolivia | <i>Télam Digital</i> <i>Nius Diario</i> <i>Página 12</i> |
| Brasil | <i>MST</i> <i>O Globo</i> |
| Chile | <i>Radio U Chile</i> <i>CIPER</i> <i>24 Horas</i> |
| Colombia | <i>Semana</i> <i>Radiónica</i> <i>Euronews</i> |
| Ecuador | <i>Radio La Calle</i> |
| Paraguay | <i>ABC Paraguay</i> |
| Perú | <i>El Comercio</i> |
| Uruguay | <i>La Diaria</i> |
| Venezuela | <i>Voz de América</i> <i>El País</i> <i>BBC News</i> <i>Aleteia</i> |
| México | <i>Agencia Presentes</i> <i>El Sol de México</i> <i>France 24</i> |
| Guatemala | <i>Salud con Lupa</i> <i>Guatemala (periódico)</i> <i>La Cuerda</i> <i>No-Ficción</i> |
| Honduras | <i>La Tribuna</i> <i>La Gaceta, Diario Oficial de la República de Honduras</i> <i>Radio Progreso</i> |

| País | Periódicos y medios visitados <i>online</i> |
|----------------------|---|
| | <i>Radio House</i> <i>Honduras Tips</i> <i>Cespad</i> <i>Tu Nota</i> |
| El Salvador | <i>El Salvador (periódico)</i> <i>La Prensa Gráfica</i> |
| Nicaragua | <i>Radio ABC Stereo</i> |
| Costa Rica | <i>Semanario Universidad</i> <i>La República</i> <i>Agenda Propia</i> |
| Panamá | <i>Zenit</i> |
| República Dominicana | <i>El Dinero (periódico)</i> <i>Diario Libre</i> |
| Cuba | <i>Semana</i> <i>Agencia Cubana de Noticias</i> <i>Diario de Cuba</i> <i>Swissinfo</i> <i>OnCuba News</i> |
| Haití | <i>El Día</i> |

Elaboración propia.

Además, si las iniciativas de respuesta al hambre que aparecían se relacionaban con programas gubernamentales, de la sociedad civil o de privados, se accedió a las páginas web de estas instituciones. Para la búsqueda en los periódicos y páginas encontradas se utilizaron conceptos clave como *comedores comunitarios*, *ollas comunes*, *ollas populares*, *comedores sociales*, *hambre y comunidad*, *comedores populares*, *huertos comunitarios*, entre otros. Cuando no se encontró información con los conceptos clave en los principales periódicos nacionales, se

hizo una segunda búsqueda en Google y en periódicos alternativos disponibles *online*.

Muchas de las iniciativas y datos encontrados se relacionan con programas gubernamentales, de la sociedad civil, de la Iglesia, del sector privado u otros, por lo que se accedió a sus páginas web. Las instituciones visitadas que cuentan con plataformas *online* son las siguientes:

- i. Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales de la Presidencia de la Nación Argentina (SIEMPRO)
- ii. Plan Argentina Contra el Hambre del Gobierno de Argentina
- iii. Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MIDESO) de Chile
- iv. Instituto Nacional de Estadísticas del Paraguay
- v. Ministerio de Medio Ambiente y Agua (MMAyA) del Estado Plurinacional de Bolivia
- vi. Observatorio de Realidades Sociales de la Arquidiócesis de Cali, Colombia
- vii. Vicepresidencia de la República del Ecuador
- viii. Fundación Fundar Ecuador
- ix. Observatorio Venezolano de Seguridad Alimentaria y Nutrición
- x. Secretaría de Bienestar del Gobierno de México
- xi. Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
- xii. Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República de Guatemala
- xiii. Gobierno de Guatemala
- xiv. Fundación Sus Buenos Vecinos, de Panamá
- xv. Zenit, organización eclesial de Panamá
- xvi. Comedores Económicos del Estado Dominicano (CEED) de República Dominicana

- xvii. Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)
- xviii. ONG Remar, organización sin fines de lucro de España que trabaja en América Latina

En segundo lugar, se realizó una revisión bibliográfica. Los documentos consultados son principalmente investigaciones académicas e informes de fundaciones, ONG y agencias de las Naciones Unidas como CEPAL, FAO, FIDA, OMS, UNICEF, etcétera. Gracias a estos informes, se pudo reconstruir el panorama general de cada país con respecto a dos variables: (i) los cambios generados por la pandemia –pobreza y pobreza extrema, desempleo, inseguridad alimentaria– y (ii) las experiencias de ollas comunes en los diferentes países de Sudamérica.

En tercer lugar, en los países que no contaban con información de prensa ni de literatura se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores territoriales relevantes relacionados con iniciativas de respuesta al hambre, estatales o comunitarias. La tabla A-2 muestra la lista de entrevistas realizadas para esta sección.

Tabla A-2
Entrevistas realizadas a actores territoriales relevantes

| País | Cargo del participante | Organización/institución |
|-------------|-------------------------------|---|
| Paraguay | Presidenta | Asociación de Mujeres Campesinas e Indígenas de Paraguay (CONAMURI) |
| Ecuador | Funcionaria | Municipio de Quito. Trabaja en el proyecto Agrupar-Agricultura Urbana |
| Ecuador | Empresario fundador | Unidos Alimentamos Más de Guayaquil |
| Ecuador | Investigadora y trabajadora | Banco de Alimentos de Quito |
| El Salvador | Dueño | Cafetería La Ataraxia |
| El Salvador | Coordinadora | Wasted Food |

Elaboración propia.

Anexo 2

Metodología de recolección de información por país

Chile

La primera fuente de información fue la base de datos de la encuesta de ollas comunes realizada por RIMISP. La información recogida por esta encuesta es inédita, puesto que los datos públicos no están actualizados y son escasos, o bien se encuentran parcelados en algunos municipios. La encuesta de RIMISP está organizada en seis temas: datos institucionales; funcionamiento y alcance; finanzas, organización y gestión; infraestructura y equipamiento; y contexto COVID-19.

Para acceder a la muestra, en un principio se utilizó un catastro levantado por la organización La Olla Común⁸ en el 2020, que contaba con 232 contactos registrados entre personas y organizaciones distribuidas en la Región Metropolitana de Santiago. El objeto de evaluación fue un grupo de 40 ollas comunes –activas o inactivas– de dicha región. De esa manera, se contactó con la totalidad de organizaciones o personas a cargo de las ollas registradas en el catastro de La Olla Común (2020). Sin embargo, debido a la inactividad de gran parte de las ollas registradas o la invalidez de los contactos existentes, se tuvo que utilizar el muestreo de *bola de nieve* con el objetivo de aplicar la encuesta y alcanzar el N propuesto (40). Así, a medida que avanzaba el trabajo de campo, se identificaron participantes clave. El siguiente paso fue preguntarles a ellas y ellos si conocían a otras personas que pudieran proporcionar más datos o ampliar la información respecto a

8 La Olla Común es una organización que opera a través de plataformas virtuales como Twitter. Su objetivo es difundir información y canalizar ayudas para las ollas comunes en Chile.

otras ollas comunes. Una vez contactadas estas personas, se incluyeron sus datos.

Paralelamente, para obtener más datos acerca de las ollas comunes activas, se realizaron llamadas telefónicas a las Direcciones de Desarrollo Comunitario (DIDECO) de los nueve municipios donde se concentraban estas organizaciones según el catastro de La Olla Común (2020): Pudahuel, Renca, La Florida, San Miguel, Puente Alto, Huechuraba, La Pintana, Santiago y Maipú. Además, para obtener los catastros actualizados de esas nueve comunas, se enviaron solicitudes de acceso a información pública mediante la página web del Portal Transparencia (2022). Las respuestas a las solicitudes demoraron un tiempo y algunas no llegaron. Por eso, debido a las limitaciones de tiempo y de recursos para realizar el trabajo de campo —que debía concluir en junio del 2022—, prevaleció el muestreo de bola de nieve.

Cabe mencionar que si bien la muestra de 40 ollas a las cuales se les aplicó la encuesta no es representativa del universo de ollas comunes de la Región Metropolitana de Santiago, debido a la imposibilidad de contar con un N de la población, sí se consideró una diversidad de comunas de la región.

Otra fuente importante de información fueron las entrevistas semiestructuradas dirigidas a lideresas (mujeres) y a algunos líderes (varones) de las ollas comunes encuestadas. La finalidad de las entrevistas era completar los datos y la caracterización de las ollas comunes de Santiago de Chile; se buscaba recoger las percepciones y subjetividades de los propios actores sociales, lo que permitiría visualizar la vivencia de la olla común como respuesta al hambre en el contexto de pandemia. De ese modo, fue posible enriquecer los datos obtenidos en las encuestas mediante la aprehensión de detalles, experiencias, percepciones y valoraciones en cada uno de los temas desarrollados, en especial género y organización social. Las entrevistas fueron realizadas

de manera presencial mediante el muestreo de bola de nieve, al igual que la mayoría de las encuestas.

Las principales temáticas abordadas en las entrevistas fueron (i) mujeres y ollas comunes –satisfacción, conciliación y participación en organizaciones sociales– y (ii) organización comunitaria, autogestión y capital social. Se aplicó un total de 23 entrevistas a 20 lideresas (mujeres) y 3 líderes (varones)⁹ de ollas comunes. La actividad de entrevistar se detuvo cuando las categorías de análisis comenzaron a saturarse; es decir, cuando los últimos entrevistados y entrevistadas empezaron a entregar la misma información que todos los anteriores.

También se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores institucionales de la sociedad civil (ONG y fundaciones), del sector privado, de la academia y del Estado que se involucran con las ollas comunes (tabla A-3).

Tabla A-3
Actores institucionales entrevistados

| Tipo de institución | Nombre de la institución | Nombre y cargo de la persona entrevistada |
|----------------------------|-----------------------------------|--|
| Estatal | SEREMI de la región metropolitana | Rosario Lagos, funcionaria encargada del programa Elige Vivir Sano en la región |
| Estatal | Municipalidad de Maipú | Nicol Garrido, encargada de la Oficina de la Mujer, DIDECO |
| Estatal | Municipalidad de Renca | Fabián Aguilera, subdirector de DIDECO |
| Sociedad civil | Fundación Por Todas | Isidora Vicente, directora ejecutiva Claudia Rudolph, directora de Comunicaciones |

9 Si bien los liderazgos de las ollas comunes son ejercidos sobre todo por mujeres, también se aplicó la entrevista a líderes varones con el objetivo de comprender las diferencias entre los géneros. Para el caso de los líderes, las entrevistas se adecuaron a sus pronombres.

| Tipo de institución | Nombre de la institución | Nombre y cargo de la persona entrevistada |
|----------------------------|---------------------------------|--|
| Sociedad civil | Fundación Núcleo Humanitario | Carola Schell, directora ejecutiva |
| Sociedad civil | Corporación Red de Alimentos | María José Vergara, gerenta de Gestión Social |
| Sociedad civil | Locales Conectados | Catalina Sotomayor, coordinadora de proyectos |
| Academia | Universidad de Santiago | Clarisa Hardy, académica y política |

Elaboración propia.

Una fuente de información fue el Taller de Coconstrucción de Políticas Públicas, realizado de manera virtual. El objetivo de esta actividad era avanzar en la formulación de propuestas y recomendaciones para apoyar el funcionamiento de las ollas comunes y populares en Chile y Uruguay; también buscaba fortalecer a las organizaciones de base que las sustentan, y generar un espacio tanto de diálogo binacional como de devolución de los resultados del estudio.

Esta instancia estuvo orientada a líderes y referentes, hombres y mujeres, que participaron directamente en la gestión de las ollas comunes y populares en Chile y Uruguay. Asimismo, a los representantes de la sociedad civil involucrados en acciones de apoyo a la organización y gestión de estas iniciativas en ambos países.

Perú

Las principales fuentes de información para este país fueron dos: (i) el registro de ollas comunes de la MML y (ii) la encuesta a ollas comunes realizada por el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

La primera base de datos –el registro de ollas comunes de la MML– se recogió en mayo del 2020 como parte de un programa de

atención a ollas implementado por este gobierno local. Esta constituye la primera base de datos de ollas que se ha elaborado en el país. Además, cuenta con la geolocalización de las iniciativas y datos tales como el número de beneficiarios, las condiciones de infraestructura, el tipo de combustible usado, entre otros.

Es importante mencionar, no obstante, que esta base presenta algunas limitaciones importantes. La primera es el sesgo que se puede haber generado debido a que los promotores de la MML no cubrieron completamente algunos distritos y, por tanto, existe la posibilidad de que se haya producido un subregistro. Otra limitación es que, en algunos casos, el registro es incompleto. Es decir, en algunas ollas inscritas, solo se cuenta con datos acerca de su ubicación y número de beneficiarios, mas no otra información complementaria, como la referida a infraestructura o salubridad.

La segunda base de datos utilizada es la encuesta a ollas comunes realizada por GRADE en febrero del 2021. Esta encuesta fue aplicada a una muestra de 40 ollas comunes pertenecientes a tres distritos de Lima Metropolitana: San Juan de Lurigancho, Villa María del Triunfo y Villa El Salvador. La elección de estos distritos responde a que en ellos existe una alta tasa de registro. Cabe mencionar que las 40 ollas comunes pueden ser clasificadas en dos grupos: ollas inscritas en el registro de la MML y ollas no inscritas en el registro de la MML. En el primer grupo, las ollas fueron escogidas aleatoriamente del registro. En el segundo grupo se ha considerado a las ollas que se encontraron mediante un trabajo de campo de exploración en las zonas más vulnerables de los tres distritos mencionados. En todos los casos, la encuesta se realizó de manera presencial, por lo que incluye los datos de infraestructura que los encuestadores observaron directamente.

La encuesta a ollas comunes GRADE recogió información en torno a seis temas: (i) funcionamiento y alcance de la olla, (ii) finanzas,

(iii) organización y gestión, (iv) infraestructura y equipamiento, (v) las mujeres y la olla común, y (vi) el COVID-19 y la olla común. Además, cabe mencionar, que se realizaron preguntas cuyo fin era capturar los principales beneficios y problemas asociados al programa Manos a la Olla de la MML.

Aunque la muestra de 40 ollas en la que se basa la encuesta de GRADE no es representativa del universo de ollas comunes de Lima Metropolitana, la aleatoriedad con la que estas se seleccionaron determina que –en varias características– este conjunto resulte relativamente similar al compuesto por las 1640 ollas del registro completo de la MML. Así lo muestra la tabla A-4, en la cual se comparan las características de las ollas comunes de ambos grupos.

Tabla A-4
Comparativo de características de las ollas del registro de la MML y de la encuesta de GRADE

| Variable | Registro de la MML | Encuesta de GRADE |
|---|-----------------------|----------------------|
| Promedio de raciones preparadas cada día | 112 | 92 |
| Promedio de familias atendidas | 47 | 28 |
| Porcentaje de ollas que cuentan con electricidad | 0,41 | 0 |
| Porcentaje de ollas que funcionan en la casa de un vecino | 0,38 | 0,46 |

Fuente: Registro de ollas de la MML al 20/02/2021 y encuesta de GRADE.

Elaboración propia.

Finalmente, la tercera fuente de información utilizada es una de tipo cualitativo: las entrevistas a las lideresas de las 40 ollas comunes encuestadas. Su finalidad era complementar los datos numéricos obtenidos en las encuestas mediante la aprehensión de detalles, experiencias, percepciones y valoraciones en cada uno de los temas desarrollados por

la encuesta. Al igual que las encuestas, las entrevistas fueron realizadas también de manera presencial.

Uruguay

La fuente cuantitativa principal fue la base de datos de la encuesta de ollas populares realizada por RIMISP. El trabajo de campo se llevó a cabo entre el 6 y el 24 de junio del 2022.

El trabajo se focalizó en el municipio *A* de Montevideo porque es el que registra el mayor número de iniciativas de respuesta comunitaria al hambre. La base para esta identificación fue el catastro público de la IMM,¹⁰ que en mayo del 2021 registra un total de 276 ollas y merenderos. Su distribución territorial es la siguiente: 28% en el municipio *A* –77 ollas y merenderos–, 26% en el *D*, 20% en el *F*, 12% en el *G*, 6% en el *B*, 5% en el *E* y 3% en el *C*. La mayor parte de estas iniciativas (61%) son ollas populares que entregan almuerzos o cenas; 20% funcionan como olla y merendero, porque además entregan desayuno o merienda, y las restantes funcionan únicamente como merenderos.

El municipio *A* es uno de los que registra una mayor proporción de personas en situación de pobreza, así como mayores tasas de desocupación y precariedad laboral. Llama la atención la gran cantidad de población no registrada en la seguridad social –es decir, que se encuentra en la informalidad–: 22,4%, la más alta de los municipios de Montevideo, cifra que supera largamente el promedio departamental, que es de 13,5%. El municipio *A* abarca la zona suroeste del departamento de

10 El registro se encuentra disponible en <https://catalogodatos.gub.uy/dataset/intendencia-montevideo-ollas-y-merenderos-apoyadas-por-el-plan-abc> y se actualiza mensualmente desde junio del 2021.

Montevideo y comprende tanto algunos barrios urbanos como territorio rural del departamento. Está conformado por nueve barrios: Paso de la Arena, Nuevo París, Belvedere, Prado Nueva Savona, La Teja, Cerro, Casabó Pajas Blancas, La Paloma Tomkinson y Tres Ombúes Pueblo Victoria. Las ollas se concentran en la parte urbana del municipio, la más densamente poblada y cercana al centro de la ciudad.

Se encuestó a 40 iniciativas de un total de 91 registradas en el municipio (tabla A-5). A las 77 iniciativas identificadas en el catastro de mayo del 2021 se sumaron 14 incluidas en el registro con posterioridad; los nombres de estas no se encuentran en la página web, pero fueron proporcionados por personal de la intendencia en el marco de la organización del trabajo de campo. La muestra se fijó en 40 con el propósito de cubrir el 50% de las iniciativas originalmente identificadas. La selección de las iniciativas encuestadas no responde a un criterio probabilístico, sino a la disponibilidad de las y los referentes de las ollas de participar en la encuesta.

Tabla A-5
Iniciativas catastradas y encuestadas en el municipio A
de Montevideo

| Barrio | Iniciativas catastradas por la IMM | Iniciativas encuestadas | Porcentaje de iniciativas encuestadas sobre el total de iniciativas catastradas |
|------------------|---|--------------------------------|--|
| Cerro | 20 | 10 | 50 |
| Paso de la Arena | 7 | 5 | 71 |
| La Teja | 10 | 5 | 50 |
| Tres Ombúes | 11 | 7 | 64 |
| Nuevo París | 19 | 5 | 26 |
| La Paloma | 10 | 4 | 40 |
| Casabó | 11 | 2 | 18 |

| Barrio | Iniciativas catastradas por la IMM | Iniciativas encuestadas | Porcentaje de iniciativas encuestadas sobre el total de iniciativas catastradas |
|---------------|---|--------------------------------|--|
| Otros barrios | 3 | 2 | 75 |
| Total | 91 | 40 | 44 |

Elaboración propia.

Esta caracterización de las ollas populares fue complementada y contrastada con otras fuentes de datos, tales como la encuesta realizada por la Universidad de la República en el marco del proyecto de investigación “Entramados solidarios en tiempos de crisis” (Rieiro et al., 2020).

En el caso del Uruguay también se contó con tres fuentes de información cualitativa. La primera está constituida por 10 entrevistas semiestructuradas a referentes mujeres de ollas populares en el municipio *A*. La finalidad de las entrevistas fue complementar los datos y la caracterización de las ollas populares recogiendo la percepción de las mujeres respecto al género y la organización social. Las entrevistas fueron realizadas de manera presencial utilizando estrictos protocolos de sanidad y seguridad imprescindibles en el marco de la pandemia. Las principales temáticas tratadas fueron (i) mujeres y ollas comunes –satisfacción, conciliación y participación en organizaciones sociales– y (ii) organización comunitaria, autogestión y capital social. Para mantener el anonimato, las entrevistas se identificaron en este informe numeradas del 1 al 10.

La segunda fuente cualitativa fueron las entrevistas semiestructuradas –realizadas en forma virtual– a actores institucionales de la sociedad civil –ONG y fundaciones– y del Estado. Se entrevistó a un profesional de la IMM, a otro del departamento de desarrollo social que trabaja en la implementación del Plan ABC de Apoyo Básico a

la Ciudadanía, a un referente de la Coordinadora Popular y Solidaria —organización de base que agrupa a las ollas populares— y a un académico de la Universidad de La República, que trabaja con ollas populares del barrio El Cerro del Municipio A. También se sostuvieron conversaciones informales con un representante del Municipio que apoyó las gestiones para la realización del trabajo de campo y con el director de una ONG que trabaja con estas iniciativas.

La tercera y última fuente cualitativa fue el Taller de Coconstrucción de Políticas Públicas al que nos referimos en la sección dedicada a Chile.

Finalmente, se revisaron fuentes de información secundaria, tales como informes de prensa y entrevistas a personeros públicos y de la sociedad civil publicadas en distintos medios entre abril del 2021 y mayo del 2022.

*Estrategias comunitarias contra
el hambre durante la pandemia.*

*Experiencias y propuestas desde
los casos de Perú, Uruguay y Chile*

se terminó de editar en el
mes de marzo del 2023.