

Resiliencia en tiempos de pandemia

El caso de las ollas comunes en Lima, Perú

A raíz de la crisis alimentaria generada por el COVID-19, las ollas comunes han resurgido en las zonas más vulnerables de Lima como una alternativa para enfrentar el hambre. Se han convertido en un símbolo de resiliencia y solidaridad, a la vez que han propiciado la creación de espacios de acompañamiento y empoderamiento femenino. En este contexto, las ollas han logrado atraer la atención del Estado, el cual ha empezado a crear esquemas para apoyarlas. No obstante, estas iniciativas públicas aún presentan importantes limitaciones.

Lorena Alcázar | Ricardo Fort
GRADE GRADE

La pandemia del COVID-19 y las medidas implementadas para contenerla provocaron una contracción económica que generó la pérdida de ingresos de muchas familias y, consecuentemente, afectó su capacidad para adquirir alimentos. En este contexto de crisis alimentaria, las ollas comunes resurgieron en distintas zonas de Lima Metropolitana como un mecanismo de la ciudadanía más vulnerable para enfrentar el hambre.

GRADE realizó un diagnóstico de estas organizaciones utilizando una metodología mixta consistente en aplicar encuestas y realizar entrevistas a representantes de una muestra de 40 ollas comunes de 3 distritos de la ciudad. Este documento resume los principales hallazgos del estudio e identifica recomendaciones de política para ofrecer un apoyo adecuado.

1. La respuesta principal y más rápida a la crisis alimentaria provocada por la pandemia del coronavirus fue la creación de las ollas comunes

Según el registro de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), hasta febrero del 2020 se contaban, en la periferia de la

ciudad, más de 1700 ollas comunes que atendían a cerca de 180 000 personas.

Estas organizaciones han jugado un papel central en la subsistencia de la población más vulnerable, sustituyendo de alguna manera a los programas sociales alimentarios. Mientras otros mecanismos de ayuda se ubican generalmente en zonas que –hoy en día– son más accesibles, las ollas comunes se asientan en las partes más inaccesibles y desfavorecidas de la ciudad (ver mapa). Por último, la multiplicación masiva de ollas comunes ocurrió en paralelo al cierre de las otras organizaciones de asistencia alimentaria que se produjo en los momentos más duros de la pandemia.

2. Las ollas comunes son organizaciones sociales que enfrentan carencias de infraestructura, insumos alimentarios y equipamiento

Las ollas comunes enfrentan problemas relacionados con la ubicación y la infraestructura en la que operan: surgen en las zonas más precarias y desconectadas de la ciudad, con insuficiente acceso a servicios básicos como agua y desagüe. Además, como iniciativas ciudadanas espontáneas

que cuentan con escaso apoyo público, suelen funcionar en espacios improvisados, locales prestados, o incluso en la vía pública. Estas carencias generan dificultades para preparar los alimentos en condiciones higiénicas.

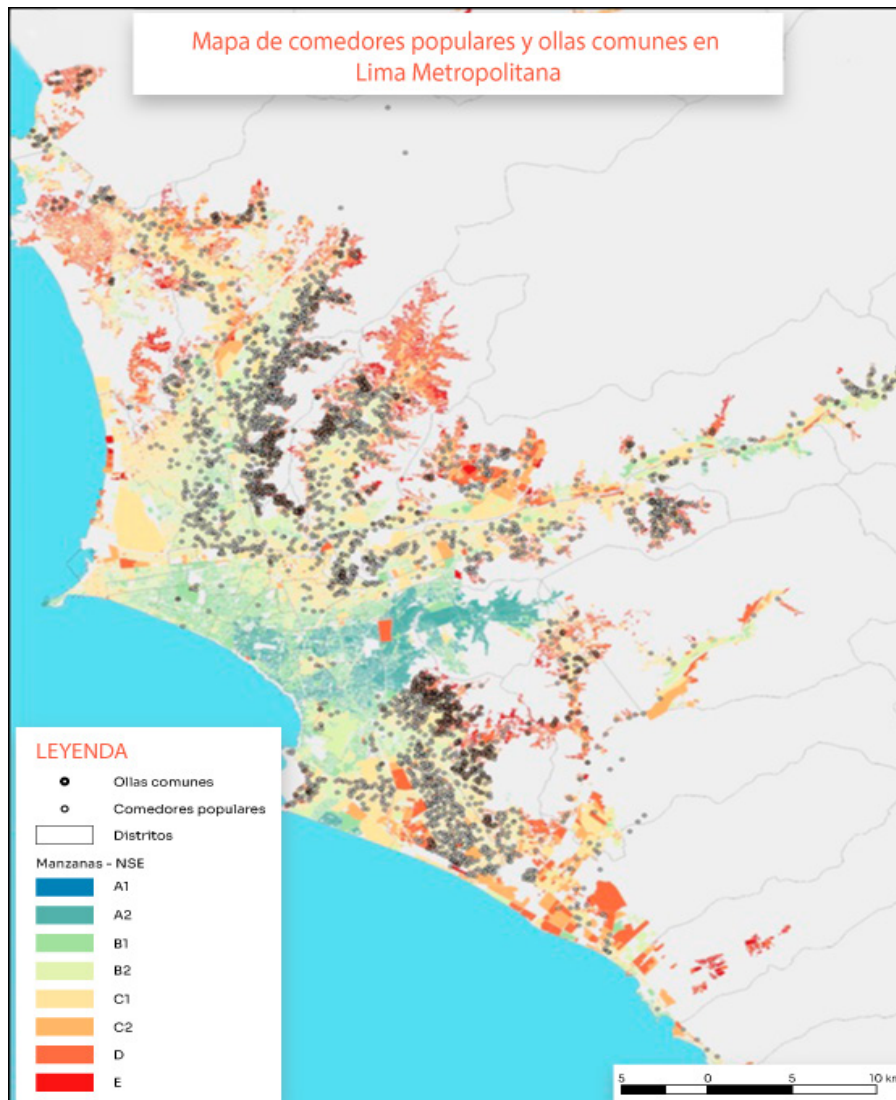
Las ollas comunes también enfrentan enormes dificultades para acceder a insumos

Análisis & Propuestas explora temas de la realidad peruana a partir de los resultados de investigaciones de GRADE, y plantea recomendaciones de políticas públicas.

Su contenido no refleja necesariamente la posición institucional de GRADE ni de las instituciones auspiciadoras.

Los autores agradecen al IDRC por el financiamiento y a Shirley Huerta por su valiosa colaboración, así como a las representantes de las ollas comunes.

Para descargar este boletín y otras publicaciones de GRADE, visite: www.grade.org.pe/publicaciones



Fuentes: Registro de Comedores Populares del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y Registro de Ollas Comunes de la MML hasta febrero del 2020. Elaboración: GRADE.

alimentarios que les permitan diversificar y balancear la dieta. Como no gozan de un presupuesto municipal asignado, su financiamiento depende básicamente de los aportes de sus propios miembros y de donaciones esporádicas. La vulnerabilidad económica de sus integrantes y la inestabilidad de las donaciones llevan a que las preparaciones alimenticias sean excesivamente altas en carbohidratos, no solo porque estos son los insumos más baratos, sino también porque constituyen la mayor parte de las donaciones.

Estamos buscando de uno u otro lado apoyo, ayuda para solventarnos cada día, porque la cosa es diaria, ¿no?, y nosotros solo cocinamos guisos. Cuando nos obsequian arroz, ya, bacán, hacemos arroz. De repente nos dura dos días ese arroz, pero, si no, nos vamos al mercado y ahí [adquirimos lo que podemos]... las verduras que ya no venden.

(Verónica, olla común Los Álamos Familias Unidas, Villa María del Triunfo)

Adicionalmente, las ollas comunes enfrentan una gran carencia de implementos y equipos, tales como utensilios de cocina, refrigeradoras o vajillas. Además, tampoco cuentan con implementos de protección frente al COVID-19: alrededor de la mitad de las ollas comunes declararon que carecían de kits de higiene.

En el diagrama de la siguiente página se sistematiza la situación en la que funcionan las ollas comunes.

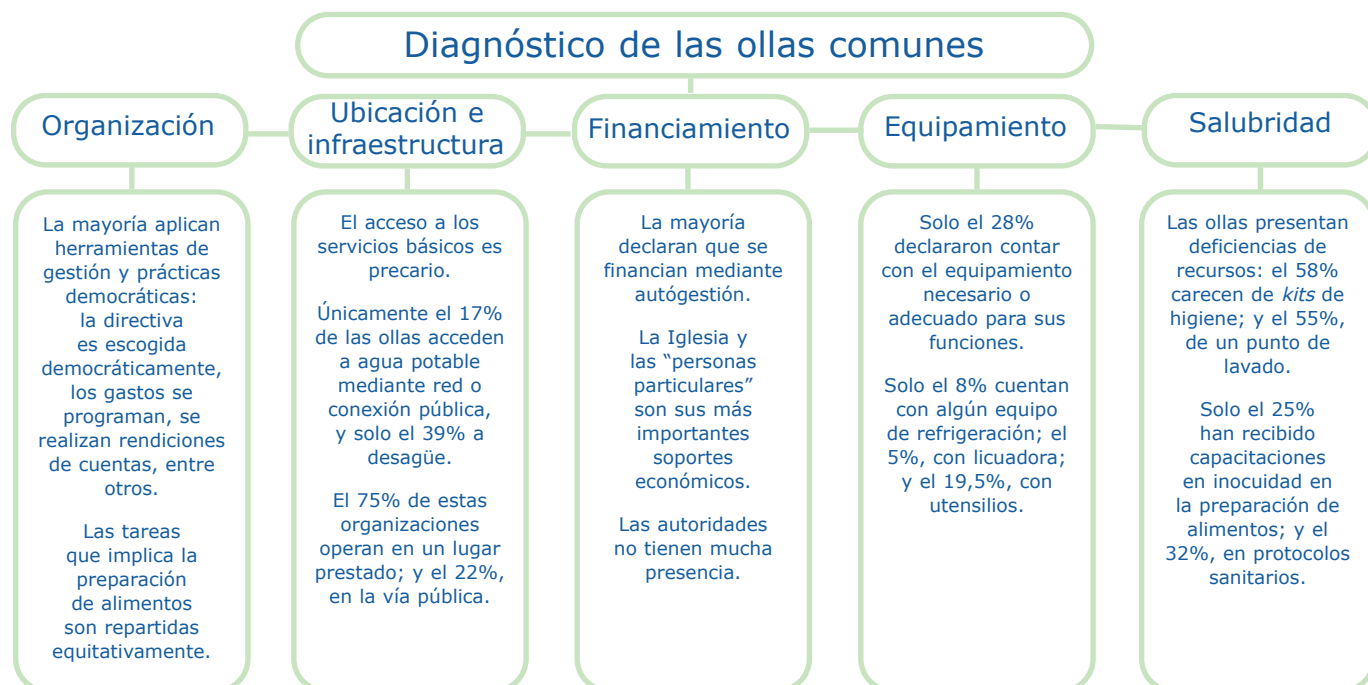
3. Pese a sus condiciones precarias, las ollas comunes son símbolo de resiliencia y solidaridad. Representan espacios de acompañamiento y empoderamiento para sus miembros, especialmente para las mujeres

Las ollas comunes son el símbolo de resiliencia de miles de personas que, ante episodios de enfermedad o muerte de algún familiar, o pérdida de empleo, decidieron unir esfuerzos para cubrir sus necesidades de alimentación. Se ha observado a muchas mujeres desempleadas, viudas y vendedoras ambulantes que han enfrentado prácticamente solas la crisis alimentaria, sin contar con el apoyo de las autoridades gubernamentales.

Las ollas comunes también son un símbolo de solidaridad. A pesar de las carencias que enfrentan, las socias aportan sus recursos personales: algunas brindan un espacio en su domicilio, otras prestan o donan implementos –ollas, cucharones, etcétera–, otras dan dinero y otras, su esfuerzo. Para la preparación de alimentos, la mayoría de las ollas funciona sobre la base de los aportes –en dinero o en especie– de las socias, y no existe una exigencia de aporte igualitario. Además, las ollas comunes atienden casos sociales, en los que no se le pide ningún aporte al beneficiario.

Adicionalmente, las ollas son espacios predominantemente femeninos, que fomentan el bienestar y el desarrollo de las mujeres. Son espacios en los que ellas pueden ejercer sus habilidades de liderazgo y en los que se promueve la autovaloración femenina. La encuesta realizada mostró que el 87,5% de las mujeres consideran su trabajo en las ollas como “muy importante”. Las entrevistas mostraron también que ellas

Análisis & Propuestas



encuentran en las ollas comunes espacios de acompañamiento emocional y de aprendizaje colaborativo.

Siempre he tenido esa forma de vivir así, liderando, ¿no?: "¡Vamos, vecina! Abajo vamos a hacer una reunión, apoyemos a tal persona" [...] siempre he sido así de tomar la batuta, ser líder e incentivar a la gente que no estamos solos, que entre todos podemos salir adelante.

(Marleni Cruz, olla común La Florida, San Juan de Lurigancho)

4. La MML fue la primera autoridad que diseñó e implementó un programa de apoyo integral para ollas comunes. Pero si bien este programa ha beneficiado a cientos de estas organizaciones en la capital, también presenta algunas limitaciones

Se resaltan los esfuerzos de la MML para atender a las ollas comunes. A mediados del 2020, la MML lanzó el programa Manos a la Olla, una iniciativa de atención integral para las ollas comunes de su jurisdicción.

Este programa consta de cuatro componentes. El primero busca incluir a las ollas comunes en un registro público, indicando su ubicación y otros datos básicos esenciales para poder brindarles ayuda. El segundo corresponde a la gestión de alimentos y consiste en conseguir donaciones para las ollas registradas mediante el "apadrinamiento" de estas por parte de empresas privadas. El tercero consiste en un programa formativo que brinda capacitaciones y asesorías de refuerzo a las socias de las ollas en cuatro temas: nutrición, salubridad, gestión y organización. El cuarto componente propone la evaluación del funcionamiento y el apoyo a las ollas.

En cuanto a las limitaciones del programa, una de las principales es el desconocimiento o confusión que existe acerca de este. Al parecer, muchas ollas comunes –quizás las más alejadas y, por tanto, las más vulnerables– desconocen la existencia del programa y, consecuentemente, no se han inscrito en este y no pueden acceder a sus beneficios.

El segundo problema está relacionado con las donaciones. La estrategia para obtener alimentos destinados a las ollas comunes no ha sido muy efectiva: las donaciones conse-

guidas no solo son muy limitadas, sino que muchas veces no consisten en alimentos que puedan ser utilizados en la preparación de los menús e incluso no son insumos alimentarios.

5. La respuesta del Gobierno central para atender a las ollas comunes fue tardía e incompleta

Esta respuesta puede ser clasificada en tres etapas: (i) medidas en las que no se incluyó en absoluto la atención a las ollas comunes (marzo del 2020 a febrero del 2021), (ii) medidas que atendieron de manera limitada a las ollas comunes (marzo del 2021 a mayo del 2021), (iii) diseño y piloto de un plan integral para la atención de las ollas comunes (junio del 2021).

En la primera etapa se tomaron medidas de urgencia que consistieron en la compra y distribución de canastas de alimentos entre la población vulnerable. Sin embargo, las ollas comunes no fueron consideradas durante este periodo.

En la segunda etapa, las ollas comunes ya habían ganado visibilidad en los medios a raíz de su rápido crecimiento. Ante ello, el Gobierno intentó incluir a sus

integrantes como población vulnerable beneficiaria del reparto de canastas por parte de los municipios. Asimismo, realizó modificaciones normativas y legales para que algunas instituciones atendieran a las ollas comunes, pero la falta de identificación y registro de estas organizaciones dificultó seriamente la tarea.

La tercera etapa se caracteriza por la toma de conciencia acerca de cuán importantes son las ollas comunes en la respuesta a la crisis alimentaria. El Gobierno, mediante el MIDIS, diseñó una estrategia de atención integral para las ollas comunes de todo el país. Antes de culminar el Gobierno de transición, en julio del 2021, el MIDIS ya había comunicado la estrategia –por medio

de la RM 086-2021-MIDIS– a los 1874 gobiernos locales a nivel nacional, designando puntos focales y capacitado a su personal. Además, en 22 distritos del país se inició un piloto de registro de ollas comunes que identificó un total de 2261 organizaciones.

Si bien tanto estos avances como la creación de algunos comités de transparencia y acompañamiento permitieron mejorar el apoyo alimentario para los beneficiarios de las ollas, el cambio de Gobierno implicó que esta iniciativa se detuviera en algunos aspectos o disminuyera su ritmo de avance en otros.

No obstante, la incansable lucha de las dirigentas populares de las ollas –que

contó con el apoyo de unas pocas congresistas– logró que, en abril del 2022, se aprobara una ley para reconocer y apoyar a las ollas comunes desde el Estado. Es más, en junio del mismo año, el MIDIS aprobó el reglamento de dicha Ley. En ambos casos se toman en cuenta varios aspectos diseñados anteriormente por el MIDIS con el apoyo de GRADE, aunque con algunos puntos contradictorios entre sí e importantes oportunidades de mejora. A pesar de esta buena iniciativa, la ley y los procedimientos aún adolecen de algunos problemas que dificultan la correcta inclusión de la población más vulnerable, y por eso GRADE sigue buscando nuevas formas de mejorar estas iniciativas.

Recomendaciones de política pública

- Es preciso crear un registro de ollas comunes a nivel nacional que permita conocer su ubicación y la de sus beneficiarios, así como sus principales características y necesidades; los gobiernos locales deben ser los responsables de actualizar constantemente este registro. En esa línea, se debe identificar a las ollas comunes que presentan un carácter más permanente y diferenciarlas de las transitorias, con el fin de diseñar políticas públicas específicas para cada grupo. Por otra parte, si bien la ley promueve que se realice este registro y exige su constante actualización, es preciso tomar medidas que garanticen que sea sencillo y de fácil acceso.
- Puesto que las donaciones de alimentos suelen ser inciertas e inestables, es necesario que el Gobierno asigne un presupuesto para ollas comunes en tiempos de crisis, que asegure una transferencia sistemática de recursos. Para concretar esta transferencia, se podría utilizar una estrategia que vincule a las ollas comunes con los mercados de la zona mediante vales de consumo que se canjeen en mercados afiliados. Este mecanismo permitiría que las ollas accedan a insumos alimentarios adecuados y, a su vez, dinamizaría los negocios locales.
- Se deben conformar comités de acompañamiento, con participación de la sociedad civil, que velen tanto por el cumplimiento de los procedimientos como por la entrega efectiva de los recursos asignados. Estos comités tendrán la responsabilidad de crear mecanismos de transparencia y control.
- Es necesario fortalecer las capacidades de las gestoras de las ollas comunes y aprovechar su liderazgo para implementar talleres y capacitaciones que las beneficien. Además, dada la predominancia de mujeres, todas estas actividades deben incluir una perspectiva de género que contribuya a su empoderamiento y empleabilidad.
- Si bien la nueva ley reconoce la existencia de ollas tanto permanentes como temporales, genera incentivos para que estas últimas adquieran un carácter permanente y –de cierta forma– se conviertan en comedores populares. Esto representa un riesgo importante no solo porque ambos tipos de organización responden a lógicas y formas de funcionamiento distintas, sino también porque la atención y el funcionamiento de los comedores populares adolece hoy de serios problemas que requieren una evaluación e implementación de mejoras.
- La ley, adecuadamente, ha asignado a los gobiernos locales la responsabilidad de atender a las ollas comunes. Sin embargo, debido a la discrecionalidad otorgada a los municipios, se podrían generar retrasos e inestabilidad en la ayuda, en particular dada la alta heterogeneidad de estas instituciones estatales. Además, es clave generar mecanismos de supervisión y de transparencia que eviten actos de corrupción y de utilización política de la ayuda dirigida a las ollas comunes.

Este documento se basa en el estudio de Lorena Alcázar y Ricardo Fort, publicado como parte de la serie Avances de Investigación, *Resiliencia en tiempos de pandemia: el caso de las ollas comunes en Lima, Perú*.