

Ollas populares y merenderos en Uruguay. Una estrategia de respuesta al hambre enraizada en la sociedad

Ignacia Fernández, investigadora asociada de Rimisp.

PRINCIPALES RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN:

- Las ollas populares y merenderos que surgen en Montevideo en 2020 en respuesta a la pandemia se mantienen en su mayoría hasta hoy.
- Las iniciativas se sostienen gracias al trabajo de vecinos y vecinas y a los aportes que reciben de la sociedad civil y el gobierno.
- Aunque la organización del trabajo de las ollas es asumida mayoritariamente por mujeres, se observa una importante participación de hombres, sin distribución de roles por género.
- Muchas ollas se agrupan en redes de ollas y coordinadoras. Estas organizaciones, así como las sindicales y otras organizaciones de la sociedad civil, juegan un rol fundamental en el funcionamiento de las iniciativas.
- Los programas públicos de apoyo a ollas populares y merenderos son valorados en forma positiva, pero insuficiente.



RECOMENDACIONES DE POLÍTICA:

- Generar y/o fortalecer los espacios de articulación entre las iniciativas públicas y de estas con las iniciativas privadas, para asegurar una distribución equitativa entre las distintas ollas y balanceada en términos nutricionales.
- Elaborar y mantener actualizado un registro único de ollas populares y merenderos, con información validada y compartida entre el MIDES, la IMM, la CPS y las organizaciones no gubernamentales, para asegurar una adecuada estimación de los insumos y organizar las tareas de distribución.
- Asegurar la participación de las ollas populares y merenderos en la definición de aspectos logísticos y operativos vinculados a la compra y distribución de alimentos, así como en la definición de posibles nuevos componentes de una estrategia de apoyo de mediano plazo.
- Potenciar y priorizar las líneas de trabajo vinculadas al fortalecimiento de las organizaciones a cargo de las ollas, a través de cursos y capacitaciones, de manera tal de contribuir a la búsqueda de salidas laborales y la generación de ingresos por cuenta propia (*“enseñar a pescar y no sólo dar pescado”*).
- Incorporar mecanismos para apoyar los costos de servicios básicos (gas, luz y agua) que actualmente cubren las personas y organizaciones a cargo de las ollas.



Contexto y objetivos del proyecto

Este documento es resultado del proyecto “Iniciativas de respuesta comunitaria ante el hambre en Latinoamérica en el contexto de pandemia por Covid-19”, coordinado por Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, en el marco 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”, liderado por el Grupo de Análisis para el Desarrollo – GRADE, Perú entre 2020 y 2022, con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá.

“Reconstruyendo para mejorar” busca explorar opciones de política eficaces en la lucha contra el COVID-19, junto con nuevas oportunidades para América Latina y el Sur Global que permitan reducir los impactos socioeconómicos de la pandemia, promover una recuperación más equitativa, y sentar las bases para una nueva arquitectura de protección social más inclusiva en la región. En este marco, el análisis de iniciativas comunitarias en respuesta al hambre se propone contribuir al mayor conocimiento de estos dispositivos sociales y colectivos –conocidos en Chile como ollas comunes– observando sus orígenes y tipologías, sus principales características, los actores que participan, la distribución territorial y el alcance que tienen, así como los apoyos que reciben y las personas a quienes se beneficia.

Metodología y fuentes de información

El estudio en Uruguay utilizó una metodología mixta, con un componente cuantitativo y otro cualitativo. El componente cuantitativo del estudio consiste en un análisis estadístico simple que permitió realizar un diagnóstico de las ollas populares en el Municipio A de la ciudad de Montevideo. Para esto, el estudio se apoyó en la base de datos de la encuesta aplicada entre el 6 y el 24 de junio de 2022, a 40 ollas populares por el equipo de Rimisp. El componente cualitativo constó de: i) 10 entrevistas semiestructuradas a referentes mujeres de ollas populares en el Municipio A encuestadas; ii) entrevistas semiestructuradas (realizadas en forma virtual) a actores institucionales de la sociedad civil (ONG y fundaciones) y del Estado; iii) taller virtual de co-construcción de políticas públicas para Chile y Uruguay con la asistencia de líderes y lideresas de las ollas y miembros de organizaciones de la sociedad civil de ambos países.

Problema o tema en el que se centra la investigación

Como en toda América Latina, la irrupción de la pandemia del COVID-19 en Uruguay redundó en una contracción general de la economía y del mercado laboral. En este escenario, cientos de ollas populares surgieron desde las primeras semanas de la emergencia. Ollas y merenderos constituyen un mecanismo de organización popular de larga data en el país, que resurge en momentos de crisis, y que no sólo contribuye a dar respuesta al hambre, sino que aporta a la provisión del bienestar en un sentido más amplio, toda vez que activan otros dispositivos de apoyos sociales y productivos de parte de la propia comunidad, la sociedad civil y el Estado.

Resultados clave

Las ollas populares y merenderos que surgen en Montevideo en 2020 en respuesta a la pandemia se mantienen en su mayoría hasta hoy.

- El catastro público elaborado por la Intendencia de Montevideo a comienzos de 2021 registraba un total de 276 ollas y merenderos distribuidos en los ocho municipios que componen la ciudad. A la fecha, el mismo registro cuenta con un número aproximado de 400 iniciativas activas para todo Montevideo. Estas se concentran en los barrios periféricos de la ciudad, especialmente en los municipios A y D, con un 28% y un 26% del total de iniciativas, respectivamente. Mientras, en los restantes seis municipios se distribuyen el 46% de las iniciativas catastradas.
- Aunque en 2022 la situación socioeconómica se ha estabilizado, la inseguridad alimentaria sigue representando una preocupación para las y los uruguayos. Así, un relevamiento realizado por la Usina de Percepción Ciudadana entre el 10 y el 14 de junio de 2022 indica que 63% de la población se encuentra de acuerdo (26%) o muy de acuerdo (37%) con la afirmación “*hay mucha gente pasando hambre en Uruguay*”¹.

Las iniciativas se sostienen gracias al trabajo de vecinos y vecinas y a los aportes que reciben de la sociedad civil y el gobierno.

- Durante todo el 2020 las ollas funcionaron gracias a las aportaciones de los propios vecinos, donaciones de organizaciones gremiales, restaurantes y ONGs, además del trabajo de las y los referentes o líderes de las ollas, que se organizan para salir a recolectar insumos, realizar rifas y ventas para financiar la preparación de alimentos. A partir del 2021 comienzan a recibir donaciones en alimentos y enseres de parte del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), que trabaja en coordinación con la ONG Uruguay Adelante y la Intendencia de Montevideo (IMM), a través de programas que se mantienen hasta la actualidad.

Tabla 1. Tipos de donaciones recibidas por las ollas populares de distintas fuentes.

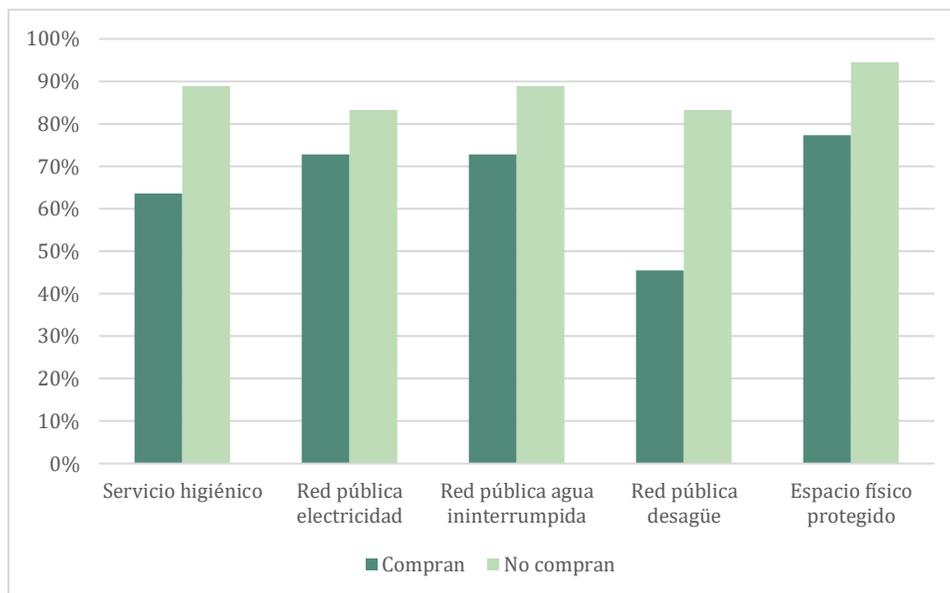
Institución de la que recibe apoyo	Alimentos perecibles		Alimentos no perecibles		Elementos de Protección personal		Utensilios de cocina y servicios		Dinero		Sanitaciones del local		Gas o leña	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Intendencia	23	57,5	38	95	10	25	25	62,5	1	2,5	15	37,5	10	25
Municipalidad	3	7,5	8	20	4	10	5	12,5	0	0	1	2,5	5	12,5
Empresas privadas	2	5	6	15	0	0	2	5	0	0	0	0	2	5
Empresas públicas	1	2,5	1	2,5	1	2,5	0	0	0	0	0	0	1	2,5
Uruguay Adelante	7	17,5	9	22,5	0	0	1	2,5	0	0	0	0	0	0
Sindicatos	1	2,5	1	2,5	1	2,5	0	0	0	0	0	0	0	0
Otra ONGs	3	7,5	3	7,5	2	5	0	0	0	0	1	2,5	1	2,5
Iglesia	2	5	5	12,5	2	5	1	2,5	0	0	0	0	0	0
Personas particulares	19	47,5	22	55	3	7,5	10	25	4	10	14	35	8	20

Fuente: Encuesta ollas populares, Rimisp (2022)

¹ Muestra de 400 personas, representativa de la población nacional mayor de 18 años. La elección de las personas fue definida según género y estratos de edad, utilizando proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística. Las respuestas son recogidas mediante protocolos automatizados de pregunta y respuesta vía Whatsapp y monitoreadas mediante llamadas telefónicas. (<https://usina.com.uy/>)

- Así, en el marco de una encuesta realizada para este estudio en el Municipio A de Montevideo en 2022, el 45% de las ollas declara que no compra alimentos, lo que significa que utilizan en sus preparaciones sólo lo que reciben de donaciones provenientes de distintas fuentes, especialmente de los programas públicos.. 45% de las ollas declara que no compra alimentos.
- Al comparar la situación de acceso a servicios básicos e infraestructura (agua, luz, desagüe, higiene y seguridad) entre quienes responden en la encuesta que compran alimentos y quienes indican que no lo hacen, se observa que -en términos relativos- las ollas populares que no compran alimentos cuentan con mejores servicios básicos e infraestructura, comparadas con las que sí compran. Dado que la razón para no comprar está estrechamente vinculada con tener el abastecimiento de alimentos asegurado a través de programas públicos, esta constatación podría ser consistente con la hipótesis de que los apoyos y donaciones están llegando en mayor medida a aquellos sectores menos vulnerables, que cuentan con mejores condiciones de infraestructura, y menos a los asentamientos irregulares, donde la infraestructura es más precaria.

Figura 1. Comparación de ollas populares que compran y no compran alimentos según acceso a servicios básicos.



Fuente: Encuesta ollas populares, Rimisp (2022).

Aunque la organización del trabajo de las ollas es asumida mayoritariamente por mujeres, se observa una importante participación de hombres, sin distribución de roles por género.

- El 73% de las ollas encuestadas cuenta con una mayoría de socias mujeres, el 15% con igual cantidad de hombres que mujeres y el 12% con una mayoría de hombres. Aunque ellas son numéricamente más que los hombres, son pocas quienes gestionan sus ollas exclusivamente con otras socias mujeres. La tendencia es más bien a la organización familiar, hombres y mujeres juntos compartiendo las tareas de búsqueda de recursos y preparación de alimentos, entre otras, por lo que el trabajo en la olla se percibe más como una forma de voluntariado, de apoyo a la comunidad, en que todos y todas participan, que como una reivindicación de género.
- Las mujeres entrevistadas para este estudio, que ejercen posiciones de organización y liderazgo como referentes de sus respectivas ollas o merenderos, no valoran su contribución desde una perspectiva de género, ni tampoco necesariamente de rescate de las formas de organización popular de las que forman parte. El nivel de satisfacción de parte de las lideresas es alto, pero no implica su empoderamiento ni el de otras mujeres participantes.

73%
de las ollas cuenta con una mayoría de socias mujeres.

Muchas ollas se agrupan en redes de ollas y coordinadoras. Estas organizaciones, así como las sindicales y otras organizaciones de la sociedad civil, juegan un rol fundamental en el funcionamiento de las iniciativas.

- Es posible distinguir tres tipos de actores de la sociedad civil que sostienen a las ollas y merenderos (Riero et. al., 2021): i) actores territoriales que promueven la autonomía y la autogestión, con una postura mayoritariamente crítica de la gestión del gobierno, ii) actores procedentes del ámbito sindical – gremial, iii) organizaciones sin fines de lucro vinculadas al mundo empresarial que promueven la responsabilidad social y el voluntariado.

Figura 2. Formas de organización para el fortalecimiento de las ollas populares.



Fuente: Elaboración propia (2022).

- Aproximadamente el 50% de las ollas se encuentran agrupadas en redes. Las redes de ollas cumplen la doble función de articular a una escala mayor a distintas ollas populares, constituirse en lugar de acopio para la distribución de alimentos y ayudar a ponerlas en contacto con oportunidades públicas disponibles de formación para el trabajo, apoyo a emprendimientos, inclusión social de grupos vulnerables, apoyo en pequeñas inversiones para compra de bienes comunes y fortalecimiento organizacional. Estas se agrupan en la Coordinadora Popular y Solidaria, que se autodefine como “un espacio de acción colectiva de ollas, merenderos y otras iniciativas que nacen de la emergencia alimentaria”².
- Mientras estas organizaciones territoriales ponen el foco principal en la desconexión entre gobierno o institucionalidad política y tejido social comunitario, las organizaciones de raigambre sindical -de larga trayectoria en Uruguay- se centran en la falta de canales para la transmisión institucionalizada de demandas sociales y laborales. Un tercer grupo, las organizaciones de voluntariado social, surgen para movilizar y activar la solidaridad de las y los individuos que conforman la sociedad y de sus empresas, sin involucrar una crítica al sistema político ni al modelo económico.

Los programas públicos de apoyo a ollas populares y merenderos son valorados en forma positiva, pero insuficiente.

- Se distinguen dos programas de apoyo a ollas y merenderos en Montevideo: i) el MIDES entrega alimentos perecibles y no perecibles a través de la ONG Uruguay Adelante, con la que el Ministerio ha establecido sucesivos convenios de colaboración que se renuevan en la medida en que persiste la necesidad; ii) Plan ABC de Apoyo Básico a la Ciudadanía, de la Intendencia de Montevideo, entrega alimentos e insumos y despliega un conjunto de otras acciones para el fortalecimiento de las organizaciones vecinales que sostienen las ollas populares, tales como cursos de capacitación, apoyo en infraestructura, huertos comunitarios y un fondo concursable de proyectos comunitarios, entre otras. Se observan problemas de coordinación y superposición entre ambos programas. De parte de las organizaciones sociales y sindicales se critica la insuficiencia de alimentos recibidos para sostener la demanda existente, así como la variedad y calidad de los alimentos que proporciona el MIDES, y los costos en que deben incurrir para acceder a los alimentos que se entregan en un centro de acopio de la ONG.

² <https://www.facebook.com/Coordinadora-Popular-y-Solidaria-104096731860179/>

Tabla 2. Síntesis. Políticas y programas de apoyo a las ollas populares en Montevideo.

	Convenio MIDES-Uruguay Adelante	Plan ABC Intendencia (eje alimentación)
Beneficiarios	Ollas populares y merenderos inscritos en la página web de la ONG Uruguay Adelante (380 ollas y merenderos aprox. en Montevideo y Canelones)	Ollas populares y merenderos registrados en el catastro de la Intendencia (entre 300 y 400 ollas y merenderos según el momento de la pandemia)
Bienes y servicios que entrega	Alimentos perecibles y no perecibles estimados en base a una receta tipo de comida y merienda y la cantidad de raciones informadas por la olla o merendero.	Alimentos, elementos de cocina e higiene. Cursos de apoyo y formación (manipulación de alimentos, licencia de conducir moto). Recursos y asistencia técnica para mejoras en infraestructura. Cursos de educación nutricional e inocuidad. Sustrato, plantines y asistencia técnica para la instalación de huertas comunitarias.
Forma de distribución de los alimentos e insumos que se entregan	ONG centraliza el acopio de alimentos en un punto de distribución y las ollas se acercan a retirar la cantidad de alimentos que les corresponde. Intendencia colabora con camiones para apoyar la distribución.	Se acopian en un centro de distribución y se distribuyen a las ollas y redes de ollas en camiones de la Intendencia.

Fuente. Elaboración propia (2022).

- Consultadas sobre el tipo de apoyos que les gustaría recibir de parte del sector público, las mujeres entrevistadas mencionan una larga lista de bienes materiales, pero también mencionan otras actividades de formación y capacitación requeridas para el empoderamiento comunitario y el fortalecimiento de las organizaciones. Pero anteponen a estas demandas la necesidad de una acción decidida de parte del gobierno para enfrentar la crisis económica y resolver los problemas de empleo, de manera tal de no requerir de iniciativas de asistencia alimentaria y que toda la población pueda comer en su casa.

Conclusiones y recomendaciones de política

Transcurridos más de dos años desde el inicio de la pandemia, el rol que seguirán jugando las ollas populares y merenderos en la respuesta al hambre y la inseguridad alimentaria guarda relación con la construcción de un adecuado equilibrio entre acciones de corto, mediano y largo. Mientras que el gobierno nacional ha señalado públicamente que no pretende renovar el convenio que tiene con Uruguay Adelante después de septiembre de 2022, desde la Intendencia indican que esta línea de trabajo se pensó siempre como una de carácter transitorio, aunque por ahora no hay señales de que vaya a discontinuarse. En contrapartida, las personas consultadas para este estudio manifiestan su voluntad y la necesidad de dar continuidad al funcionamiento de las ollas, e incluso de ampliar la cantidad de raciones y/o días a la semana en que atienden.

En este escenario, las recomendaciones que se formulan a continuación requieren del compromiso y la voluntad de los organismos públicos involucrados en continuar apoyando a las organizaciones de base social para dar respuesta a la emergencia alimentaria.

De cara a la estrategia de corto y mediano plazo, se formulan las siguientes recomendaciones:

- Generar y/o fortalecer los espacios de articulación entre las iniciativas públicas y de estas con las iniciativas privadas, para asegurar una distribución equitativa entre las distintas ollas y balanceada en términos nutricionales.
- Elaborar y mantener actualizado un registro único de ollas populares y merenderos, con información validada y compartida entre el MIDES, la IMM, la CPS y las organizaciones no gubernamentales, para asegurar una adecuada estimación de los insumos y organizar las tareas de distribución.
- Asegurar la participación de las ollas populares y merenderos, sea en forma organizada a través de sus representantes o en forma directa, para quienes no se encuentran asociados, en la definición de aspectos logísticos y operativos vinculados a la compra y distribución de alimentos, así como en la definición de posibles nuevos componentes de una estrategia de apoyo de mediano plazo.
- Potenciar y priorizar las líneas de trabajo vinculadas al fortalecimiento de las organizaciones a cargo de las ollas, a través de cursos y capacitaciones, de manera tal de contribuir a la búsqueda de salidas laborales y la generación de ingresos por cuenta propia (*“enseñar a pescar y no sólo dar pescado”*).
- Incorporar mecanismos para apoyar los costos de servicios básicos (gas, luz y agua) que actualmente cubren las personas y organizaciones a cargo de las ollas (subsidios a las cuentas de servicios, tarjetas con dinero para compra en lugares pre-establecidos, reparto de balones de gas, entre otros).

Referencias bibliográficas

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., & Peluffo, A. (2020). Ollas y merenderos populares en Uruguay. Tramas para sostener la vida frente a la pandemia. https://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2020/12/Ollas-y-merenderos-populares_Uruguay-2020-1.pdf