Proyecto de Ley N° 5385/2022-CR

CONGRESO
REPÚBLICA

GUIDO BELLIDO UGARTE

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
19 JUN. 2023
RECIBIDO
Firma ____ Hora 9:42 am

PROYECTO DE LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA Y DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DEL PROGRAMA SOCIAL OLLAS COMUNES

Los Congresistas que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario Perú Bicentenario, a iniciativa del congresista **Guido Bellido Ugarte**, en ejercicio de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 74, 75 y 76 del Reglamento del Congreso, proponen el siguiente proyecto de ley.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente ley:

LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA Y DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DEL PROGRAMA SOCIAL OLLAS COMUNES

Artículo 1. De la Declaratoria

Declárese de necesidad pública e interés nacional la creación del Programa Social Ollas Comunes, para salvaguardar el derecho a la alimentación, garantizando su funcionamiento permanente y sostenido frente a la inseguridad alimentaria de la población más vulnerable.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

ÚNICA. Acciones necesarias.

Encárguese al Ministerio de Economía y Finanzas, en coordinación con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, las acciones necesarias para la creación del Programa Social Ollas Comunes.

Lima, 05 de mayo de 2023

GUIDO BELLIDO UGARTE
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

VICTOR UTIPA CC.
VOCERO
G.P. PERÚ BICENTENARIO

VICTOR UTIPA CC.

Elías Varas

J. Samuel Coyla

Balcázar Zelada

José Martínez Mendoza

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **20** de **junio** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **5385/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA; y**
2. **INCLUSIÓN SOCIAL Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD.**

JAVIER ÁNGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. ANTECEDENTES

Las ollas comunes son iniciativas solidarias que consisten en agenciar alimento mediante raciones de comida, entre vecinos y pobladores que buscan resolver la necesidad básica de la alimentación, estas datan de los años 60 y 70, mucho antes de la existencia de los comedores populares.

Es durante y postpandemia de la Covid-19, que las familias se vieron obligados a sumar esfuerzos para garantizar su supervivencia. Las mujeres se agruparon para aminorar la difícil situación de las poblaciones más vulnerables, que no tenían como alimentarse; son hechos que han quedado registrados en la historia, el gran esfuerzo de madres de condición muy humilde unidas con personas de buena voluntad, instituciones privadas y religiosas que donaron productos e insumos para que mediante las ollas comunes elaboren sus alimentos para la subsistencia de la población vulnerable. Dejando evidencia de la incapacidad del Estado para satisfacer estas necesidades de forma inmediata.

Durante la pandemia las ollas comunes han estado operando principalmente con el apoyo del sector privado y, a octubre de 2020, algunas de ellas han recibido asistencia del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma; sin embargo, esta ayuda ha sido excepcional y temporal, imposibilitándoles funcionar a largo plazo.

Es preciso mencionar que el Estado entregó 118 millones de soles a los gobiernos municipales en 2021, sumando una partida de 13 millones de soles, esto fue insuficiente para satisfacer las demandas de las ollas comunes, pues los beneficiarios han crecido por la crisis económica. Además, sólo en Lima y el Callao existen 1068 ollas comunes que asisten a un promedio de 117 987 personas, las cuales no cuentan con condiciones básicas para operar adecuadamente.[1]

---

[1] https://www.gob.pe/institucion/defensoria/noticias/341014-abastecimiento-de-comedores-populares-y-ollas-comunes-debe-ser-una-prioridad-del-actual-gobierno-y-del-proximo

Asimismo, tenemos como data adicional las observaciones realizadas por la Defensoría del Pueblo, plasmada mediante comunicado de fecha 4 de febrero de 2021, cuyo siguiente tenor resaltamos:

> *Otro aspecto importante de mencionar es la tardía ejecución presupuestal de parte de los gobiernos locales, al 10 de diciembre de 2020, las 125 municipalidades supervisadas tenían en promedio 74.7 % de nivel de ejecución del presupuesto asignado para comprar los productos para los comedores del PCA, lo que no ha permitido la reactivación de la totalidad de estas organizaciones, a pesar de la apremiante necesidad de los hogares vulnerables a los cuales asiste.* [2]

Es por ello que, en relación a las ollas comunes, es conveniente acotar que esta iniciativa comunitaria afronta mayores limitaciones que los comedores populares al no ser un programa social, en el que se garantice su fortalecimiento y permanencia que se hace obligatoria en el contexto actual.

1.2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

En nuestro país la pobreza y la necesidad alimentaria, se ha intensificado a raíz de la pandemia del COVID-19. El 11 de mayo de este año, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) informa que la pobreza monetaria afectó al 27,5% de la población del país en el año 2022, incrementándose en 1,6 puntos porcentuales al compararlo con el año 2021 (25,9%) y en 7,3 puntos porcentuales respecto a lo registrado en el año 2019; esta tendencia viene en aumento.[3]

En este contexto es importante mencionar la grave situación nacional de los niños y niñas en el Perú, que afrontan problemas alimentarios que conllevan a sufrir de anemia, al respecto, en el año 2022, la **desnutrición crónica** afectó al 11,7% de las niñas y niños menores de cinco años de edad en el país, cifra mayor en 0,2 punto porcentual más que lo registrado en el año 2021; así lo dio a conocer el Instituto

---

[2] https://www.gob.pe/institucion/defensoria/noticias/341014-abastecimiento-de-comedores-populares-y-ollas-comunes-debe-ser-una-prioridad-del-actual-gobierno-y-del-proximo

[3] https://www.gob.pe/institucion/inei/noticias/755874-pobreza-monetaria-afecto-al-27-5-de-la-poblacion-del-pais-en-el-ano-2022?fbclid=IwAR15zMx3INPbuntSKNs17JPgUbbTPf2ZCUg2SL6DSMhwISuV9EN8VRtPemI

Nacional de Estadística e Informática (INEI) al presentar los resultados de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES 2022).[4]

Según área de residencia, la prevalencia de esta deficiencia alcanzó al 7,1% de las niñas y niños menores de cinco años de edad que residen en el área urbana y al 23,9% de este grupo poblacional del área rural. Los departamentos que presentaron mayor incidencia de desnutrición crónica en niñas y niños menores de cinco años de edad son: Huancavelica (29,9%), Loreto (21,8%) y Amazonas (21,7%). Por el contrario, los que presentaron menor incidencia fueron Tacna (2,8%) y Moquegua (2,9%), entre los principales.

El 42,4% de las niñas y niños de 6 a 35 meses de edad tiene **anemia.** A nivel nacional, la prevalencia de anemia en la población de 6 a 35 meses de edad fue de 42,4%, registrándose mayor proporción en el área rural (51,5%), que en la urbana (39,0%). También, se reportó mayor incidencia en la Selva (52,5%) que en la Sierra (50,4%) y la Costa (34,4%).[5] La data proporcionada evidencia grave situación que debe ser atendida mandatoriamente por parte del Estado.

Por otro lado, tenemos que la crisis política actual que se vive, tiene impacto negativo en la economía nacional, lo cual conlleva un incremento del costo de vida. Por lo mismo, muchos peruanos y peruanas no cuentan con los medios para satisfacer la necesidad básica de alimentarse. En este contexto, son las ollas comunes las que mediante la organización comunitaria y gracias a donativos vienen paliando la demanda alimentación de la población en pobreza y pobreza extrema.

1.3. SITUACIÓN ACTUAL

- **COMEDORES POPULARES.**

Es importante traer a colación la existencia actual de los denominados comedores populares, regulado mediante la Ley N° 30790 LEY QUE PROMUEVE A LOS COMEDORES POPULARES COMO UNIDADES

[4] https://www.gob.pe/institucion/inei/noticias/759081-desnutricion-cronica-afecto-al-11-7-de-la-poblacion-menor-de-cinco-anos-en-el-ano-2022

[5] https://www.gob.pe/institucion/inei/noticias/759081-desnutricion-cronica-afecto-al-11-7-de-la-poblacion-menor-de-cinco-anos-en-el-ano-2022

DE EMPRENDIMIENTO PARA LA PRODUCCIÓN, que mediante el artículo 1 define a los comedores populares como *"unidades de emprendimiento para la producción, en especialidades adecuadas a los beneficiarios de cada región del país, a fin de fomentar el trabajo productivo de sus beneficiarios, especialmente madres de familia y mujeres que operan desde ello"*, cuya función también es proveer alimentación a la población vulnerable, sin embargo, dichas organizaciones no cuentan con financiamiento asignado por parte del Estado, conforme se desarrolla en el reglamento correspondiente:

> *DECRETO SUPREMO Nº 007-2019-MIDIS Aprueban el Reglamento de la Ley Nº 30790, Ley que promueve a los comedores populares como unidades de emprendimiento para la producción*
> *Artículo 2.- Financiamiento de las disposiciones del Reglamento*
> *La aplicación de lo establecido en el Reglamento aprobado por el artículo 1 precedente, se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas,* ***sin demandar recursos adicionales al tesoro público.***

Según texto legal citado, **el financiamiento de los comedores populares no demanda recursos adicionales, lo que conllevó a la fecha la desactivación de varios comedores populares**, conforme la siguiente data:

> *La oficina de la Defensoría del Pueblo en Pasco dirigió una supervisión para conocer el estado actual del funcionamiento de los comedores populares en las tres provincias de la región de Pasco, tras el reinicio gradual de las actividades con motivo del estado de emergencia sanitaria. La medida permitió detectar diversas dificultades y la falta de atención por parte de los gobiernos locales en la entrega oportuna de alimentos, lo que habría causado que, hasta el momento, más del 60 % de los comedores populares en la región se encuentren inactivos.*[6]

En dicho escenario, a pesar que los comedores populares son unidades de emprendimiento que funcionan de manera permanente, al no tener financiamiento, su medio de subsistencia son las donaciones del sector privado, como ONGs, y su ingreso más importante es el pago que realizan las socias e intervenidos de los comedores populares, en

[6] https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-urge-reactivar-comedores-populares-en-pasco/

consecuencia, se denota que los comedores populares no tienen alcance a los peruanos y peruanas más pobres que no alcanzan a pagar por una ración de comida. En ese entendido, las ollas comunes, al no cobrar por ración de alimento, y por la situación actual del país, tienen una fuerte presencia que continua activa; sin embargo, estas no cuentan con un financiamiento directo, ya que solo se sustentan por donaciones, lo que agrava su sostenibilidad. Hecho que se pretende corregir mediante la presente propuesta legislativa consistente en la creación del Programa Social Ollas Comunes.

- **TRATAMIENTO LEGAL ACTUAL DE LAS OLLAS COMUNES**

Ahora bien, se cuenta con la Ley N° 31458, Ley que reconoce a las ollas comunes y garantiza su sostenibilidad, financiera y el trabajo productivo de sus beneficiarios, promoviendo su emprendimiento y su reglamento, este texto normativo menciona en su Artículo 1, que el financiamiento es temporal y el plazo es el que se determine por decreto supremo o decreto de urgencia que declara la emergencia social.[7]

Para mayor detalle sobre el financiamiento tenemos que la referida ley prescribe en el artículo 7, lo siguiente:

> *Artículo 7. Financiamiento*
> *Además del autofinanciamiento y las donaciones a cargo del sector privado:*
> *1. Se autoriza a los gobiernos locales, al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y a los demás ministerios, de corresponder, para que, en el marco de sus funciones y competencias,* ***puedan realizar modificaciones presupuestarias y destinar recursos para financiar total o parcialmente la adquisición*** *y distribución de alimentos dirigidos a las ollas comunes, en caso de desastres naturales, emergencia sanitaria o de graves circunstancias que afecten la vida de la nación, teniendo en cuenta las normas vigentes en materia presupuestaria. Las ollas comunes deben encontrarse debidamente registradas.*
> *2.* ***Excepcionalmente, el Ministerio de Economía y Finanzas puede habilitar con recursos presupuestales al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social para que****, mediante el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, realice la*

[7]https://busquedas.elperuano.pe/download/url/ley-que-reconoce-las-ollas-comunes-y-garantiza-su-sostenibil-ley-n-31458-2061691-1

adquisición de alimentos que serán distribuidos a los beneficiarios señalados en la presente ley.
*3. **De manera excepcional**, cuando se requiera, para la financiación de la participación de las Fuerzas Armadas en el traslado de los bienes (productos o alimentos) se aplica lo previsto en la normativa vigente **según la disponibilidad presupuestal** citada en el presupuesto del sector público para el año fiscal respectivo.*

Del texto legal citado, se evidencia que si bien se cuenta con normativa que delimita el funcionamiento de las ollas comunes, esta restringe sus alcances a la declaratoria de emergencia, y el financiamiento a otorgar es en función a sus propios recursos mediante modificaciones presupuestales de las municipalidades, y respecto del gobierno nacional el financiamiento es de naturaleza totalmente excepcional, por tanto, su existencia y funcionamiento no se encuentra asegurados, a pesar de su importante labor en materia alimentaria.

Por otra parte, en su reglamento se indica que estas también pueden tener carácter permanente siempre y cuando se autofinancien y actúen mediante donaciones, supuestos que de no concurrir causa la desactivación de la olla común, debido a que no cuentan con financiamiento seguro y permanente por parte del Estado.

Precisamos que son más de un millón de personas que comen en ollas comunes[8] y esta cifra se viene incrementando con nuevos beneficiarios que se ven privados de este servicio de alimentación que muchas veces es el único alimento que consiguen en el día debido a la pobreza, desempleo y la inflación que se viene acrecentando, llevando a más peruanos y peruanas a una situación de vulnerabilidad y muchas veces no puedan conseguir los medios económicos para su alimentación.

- **SITUACIÓN ACTUAL DE LAS OLLAS COMUNES**

De acuerdo con información pública del registro único nacional de ollas comunes Mankachay Perú - Ollita Perú del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), se encuentran registradas ante el Estado 3 542 ollas comunes, de las cuales 2 639 están reconocidas por municipios del

[8] https://www.infobae.com/peru/2023/02/26/ollas-comunes-de-lima-usan-s360-para-cubrir-tres-comidas-al-dia-por-persona/

departamento de Lima.[9] A su vez, de esta cifra, 2 516 se concentran en Lima Metropolitana, lo cual corresponde al 70% del total y el resto se encuentra en el interior del país.

La Municipalidad de Lima, con la campaña "Adopta Una Olla" señala que se podrá donar alimentos a una olla seleccionada de las 1873 ollas comunes que tienen registradas por un periodo mínimo de dos semanas, hasta que sea autosostenible, esta campaña tiene por objetivo, el trabajo coordinado entre la comuna, la ciudadanía y el sector privado, ya que dichas ollas se mantienen activas por las donaciones.[10] La cifra nos presenta la gran demanda de alimentación que existe en la capital, delimitada en las periferias interiores una zona extensa ubicada alrededor del centro histórico de la ciudad. Donde se encuentran nueve distritos: Callao, Cercado de Lima, San Martín de Porres, Rímac, San Juan de Lurigancho, El Agustino, Ate, Santa Anita y La Victoria.

Por otra parte, la iniciativa "Ollas que desarrollan" expone que son más de 1 millón 300 mil peruanos que no pueden cubrir el costo de una canasta básica de alimentos, por ello bajo la agrupación de diversas empresas privadas, se entrega millones de raciones de productos de primera necesidad y trabaja en el desarrollo de las capacidades y competencias de las líderes de las ollas comunes, para que puedan autogestionarse en el tiempo.

De lo expuesto, tanto el registro de ollas comunes Mankachay Perú - Ollita Perú, la campaña "Adopta Una Olla" y "Ollas que desarrollan" se evidencia que los esfuerzos son insuficientes e inefectivos, ya que por la situación actual crítica de hambre en el país, las ollas comunes requieren financiamiento asegurado y no pueden esperar recibir donaciones.

Es importante mencionar que según la publicación de "Estado de la inseguridad alimentaria y la nutrición en el mundo" -SOFI del 2022 **nuestro país se encuentra con 16.6 millones de peruanos y peruanas en inseguridad alimentaria**, un aumento vertiginoso nunca antes observado en el país.[11] **Se ha informado que 6.8 millones de peruanos pasan un día sin comer. Es decir, casi una cuarta parte de**

[9] https://sdv.midis.gob.pe/Sis_ConsultaOllaComun
[10] http://ollascomunes.gpvlima.com/

[11] https://www.fao.org/peru/noticias/detail-events/es/c/1603081/

los peruanos no pueden costear u obtener al menos una ración de alimentos al día. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO, este escenario se enmarca en un entorno mundial de la agitación socioeconómica creada por la epidemia, así como las crisis causadas por la inflación de los precios de los alimentos y la escasez de fertilizantes provocada por la actual guerra entre Rusia y Ucrania.

Es innegable que la inseguridad alimentaria se ha intensificado en el Perú, al igual que la pobreza y el desempleo. Como resultado del estudio de la FAO antes mencionado, esta agencia afirmó que **Perú tiene el mayor nivel de inseguridad alimentaria en América del Sur**. En este escenario, la donación de alimentos para los programas de apoyo existentes como las ollas comunes y comedores populares son insuficientes, siendo la creación de un programa social específico para la atención a la inseguridad alimentaria, como el PROGRAMA SOCIAL OLLAS COMUNES, cuya creación proponemos, es fundamental para garantizar que una gran fracción de las personas más vulnerables, como los niños y niñas de nuestro país tengan acceso asegurado a una ración de comida al día; de lo contrario, esta crisis de hambre se acrecentará.

1.4. PROPUESTA DE SOLUCIÓN

Advertida la problemática y teniendo en cuenta los puntos que originan la necesidad del presente proyecto, en beneficio de los peruanos y peruanas en estado de vulnerabilidad, resulta indispensable crear el Programa Nacional de Ollas Comunes con la finalidad primordial de satisfacer la necesidad básica de brindar alimentación para coadyuvar a enfrentar la situación de crisis actual en nuestro país.

La implementación de ollas comunes ayudará a soslayar el hambre de las personas en estado de vulnerabilidad que no puedan costearse su alimentación, de tal manera que pueda acceder a una alimentación adecuada y reducir los índices de anemia y desnutrición de peruanos y peruanas en estado de vulnerabilidad, conforme data previamente señalada.

Por ello, resulta indispensable la creación del Programa Nacional de Ollas Comunes, que ayude a mitigar la pobreza y la necesidad alimentaria que se inició a raíz de la pandemia del COVID-19, situación que se acrecentó por la crisis política que se vive en nuestro país.

1.5. MARCO NORMATIVO

a. La Constitución Política del Perú

b. Ley N° 31315, Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional

c. Ley N° 31458, Ley que Reconoce las Ollas Comunes y Garantiza su Sostenibilidad, Financiamiento y el Trabajo Productivo de sus Beneficiarios, Promoviendo su Emprendimiento

d. Decreto Supremo Nº 002-2022-MIDIS, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 31458, Ley que reconoce las ollas comunes y garantiza su sostenibilidad, financiamiento y el trabajo productivo de sus beneficiarios, promoviendo su emprendimiento.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La presente iniciativa legislativa no colisiona, no modifica, ni deroga, ni se contrapone con ninguna norma vigente, no contraviene ninguna disposición legal del ordenamiento jurídico peruano, no atenta contra el orden constitucional tanto más que si reúne las características de subsidiaridad que la Constitución Política mantiene, por lo que resulta ser declarativa en el ámbito de la Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutrición, asimismo, permite materializar el derecho declarado en la Constitución Política del Perú, referente a la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y **a su libre desarrollo y bienestar**.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Costo. La presente propuesta legislativa no irrogará gastos al tesoro público, ya que estará a cargo de la cartera del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Por el contrario, la finalidad es declarar de necesidad pública e interés nacional la creación del Programa Social Ollas Comunes y la propuesta legislativa está dirigida a contribuir con políticas de estado, y tomar acciones urgentes y necesarias para contribuir a la seguridad alimentaria y nutrición de la población más vulnerable.

Beneficio. Los peruanos y peruanas que por esta situación de crisis política se encuentren en situación de vulnerabilidad, los mismos que gozarán de este

programa social independientemente de la declaratoria de emergencia o el apoyo de las instituciones privadas, brindando con ello seguridad alimentaria por parte del Estado y disminuyendo los índices de desnutrición y la anemia que aquejan a nuestro país.

Este proyecto de ley busca asegurar el derecho a la alimentación de todos los peruanos y peruanas en situación vulnerable, situación que fue acrecentada por la crisis política. Por lo mismo, es un gran avance en materia de seguridad alimentaria la implementación del programa de ollas comunes no solo financiado por el sector privado o por un periodo de declaratoria de emergencia, más por el contrario la activación del programa permanente financiado por el Estado contribuirá a la creación de nuevos puestos de trabajo para aquellas personas que se encarguen de la atención de las ollas comunes, por ende se otorgará un presupuesto por parte del Estado que permita funcionar a las ollas comunes independientemente de la declaratoria de emergencia hasta un máximo de cinco años de su creación.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene relación directa con las políticas de Estado en función a la Agenda Legislativa para el periodo anual de sesiones 2022-2023, contenida en RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO N° 002-2022-2023-CR, según se detalla:

Política de Estado: 10. REDUCCIÓN DE LA POBREZA, respecto al siguiente tema:

- Lucha Contra la Pobreza

Política de Estado: 13. ACCESO UNIVERSAL A LOS SERVICIOS DE SALUD Y A LA SEGURIDAD SOCIAL, respecto al siguiente tema:

- Medidas para superar la pandemia del Covid-19

Política de Estado: 15. PROMOCIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN, respecto al siguiente tema:

- Seguridad Alimentaria