Proyecto de Ley N°.....6189/2023-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

GRUPO PARLAMENTARIO UNIDAD Y DIÁLOGO PARLAMENTARIO

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
19 OCT. 2023
RECIBIDO
Plumer Hora: 2:31

El grupo parlamentario Unidad y Diálogo Parlamentario, a iniciativa de la señora congresista de la República **JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con lo establecido en los artículos 22° c), 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente:

PROYECTO DE LEY

PROYECTO DE LEY QUE FACULTA A LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES, EL USO DE SUS SALDOS DE BALANCE EN FAVOR DE LAS OLLAS COMUNES PARA COMBATIR LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA

Artículo 1. - Objeto de la ley
La presente ley tiene por objeto facultar a los Gobiernos Regionales y Locales para que utilicen los saldos de balance presupuestal en favor de las ollas comunes de su jurisdicción.

Artículo 2. - Finalidad de la ley
La presente ley tiene por finalidad combatir la inseguridad alimentaria, la misma que en la actualidad viene agudizándose, a consecuencia del encarecimiento de los productos alimenticios de primera necesidad.

Artículo 3. - Autorización para utilizar los saldos de balance
Se autoriza a los Gobiernos Regionales y Locales utilizar sus saldos de balance para financiar la adquisición de bienes en favor de las ollas comunes de su jurisdicción, orientados a mitigar los efectos de la inseguridad alimentaria en la nación.

Artículo 4.- Publicación de las ollas comunes beneficiadas
Los Gobiernos Regionales y Locales deben publicar en sus páginas web institucionales y dentro de sus instalaciones, en un lugar visible para la comunidad, la relación de las ollas comunes beneficiarias con la facultad otorgada en el artículo anterior, a efecto de fortalecer la transparencia en el uso de recursos públicos.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Reglamentación
El Poder Ejecutivo en un plazo de noventa (90) días calendario, contados a partir de la publicación de la presente Ley, aprueba las normas reglamentarias correspondientes.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: UGARTE MAMANI Jhakeline Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/10/2023 09:48:08-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BURGOS OLIVEROS Juan Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/10/2023 12:33:12-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BURGOS OLIVEROS Juan Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/10/2023 12:32:59-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **20** de **OCTUBRE** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **6189/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA; y,**
2. **DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto facultar a los gobiernos regionales y locales para que utilicen los saldos de balance presupuestal en favor de las ollas comunes de su jurisdicción, para combatir la inseguridad alimentaria, la misma que en la actualidad viene agudizándose, a consecuencia del encarecimiento de los productos alimenticios de primera necesidad, por motivos del impacto económico por la pandemia de la COVID-19, la escasez de insumos para la agricultura, el efecto del cambio climático, tales como el cambio de temperatura en nuestro ecosistema y el déficit hídrico, entre otros.

Marco legal

Al respecto, la Constitución Política del Perú indica lo siguiente:

> *"**Artículo 1. La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado**.*
> ***Artículo 2. Toda persona tiene derecho**:*
> ***1. A la vida,** a su identidad, **a su integridad** moral, psíquica y **física y a su libre desarrollo y bienestar.** El concebido es sujeto de derecho en todo cuanto le favorece.*
> *(...)*
> ***Artículo 7. Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad así como el deber de contribuir a su promoción y defensa**. La persona incapacitada para velar por sí misma a causa de una deficiencia física o mental tiene derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad."* **(Énfasis agregado)**

Asimismo, los Estados miembros de la Organización de Naciones Unidas – ONU, a través de la suscripción del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se comprometen a:

> *"**Artículo 11***
> ***1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación,** vestido y vivienda adecuados**, y a una mejora continua de las condiciones de existencia.** Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este*

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ACUÑA PERALTA Segundo Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/10/2023 16:30:43-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MEDINA MINAYA Esdras Ricardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/10/2023 13:47:48-0500

derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.
2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, *adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:*
a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;
b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan." **(Énfasis agregado)**

Por lo tanto, de lo visto, tenemos que todo ser humano cuanta con el derecho fundamental a una vida adecuada, significando el mismo, recibir una alimentación adecuada que le permita subsistir, asimismo, debe recibir protección contra el hambre, para evitar el deterioro de su salud y no correr riego de muerte.

Sin embargo, es una realidad que no todas las personas pueden acceder a los alimentos necesarios que garanticen una adecuada conservación de su salud, esto, a causa del costo de los productos de primera necesidad, la falta de acceso a agua potable y redes desagüe o la falta de empleo. Por ello, es que a través de programas sociales creados por el propio Estado es que se ha procurado brindar asistencia alimentaria a ciertos sectores de la población, sin embargo, dicho apoyo no ha cumplido con satisfacer las demandas de las poblaciones más vulnerables.

En ese sentido, la Ley Nº 31458, Ley que reconoce las ollas comunes y garantiza su sostenibilidad, financiamiento y el trabajo productivo de sus beneficiarios, promoviendo su emprendimiento, señala que:

"Artículo 4. Definición de ollas comunes
Las ollas comunes son iniciativas ciudadanas de apoyo o atención alimentaria, que pueden ser de carácter temporal o permanente*, de participación comunitaria.* ***Congregan a personas en situación de vulnerabilidad que no pueden acceder a alimentos o que no cuentan con la capacidad económica para adquirirlos.*** *Las ollas comunes se*

organizan, de manera voluntaria y solidaria, para complementar sus necesidades básicas de alimentación, para lo cual comparten insumos y esfuerzos en la gestión y preparación de los alimentos.

Artículo 5. Operación de las ollas comunes frente a situaciones de emergencia por desastres naturales, emergencia sanitaria o de graves circunstancias que afecten la vida de la nación

5.1. Las ollas comunes pueden encontrarse funcionando previamente o activarse frente a situaciones de emergencia por *desastres naturales, emergencia sanitaria o de* ***graves circunstancias que afecten la vida de la nación. Permanecen activas mientras dure la necesidad de alimentación*** *o la emergencia declarada por el gobierno y cuando tengan carácter temporal pueden cesar hasta doce meses después de la declaración gubernamental de finalización, siempre y cuando cuenten con los recursos para la atención, salvo prórroga por igual o menor plazo, de acuerdo con lo que establezca el reglamento.*

5.2. Las ollas comunes que se activen ante situaciones de emergencia por desastres naturales, emergencia sanitaria o de graves circunstancias que afecten la vida de la nación lo hacen inmediatamente después de la declaratoria de emergencia y participan de los programas de complementación alimentaria ***conforme a la disponibilidad presupuestal*** *del gobierno local y al cumplimiento de los requisitos establecidos.*

(...)

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 cocinas a gas licuado de petróleo (GLP) y 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 realice la adquisición de cocinas a gas licuado de petróleo (GLP) y, mediante el Programa Nacional de Alimentación*

Escolar Qali Warma, realice la 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."* **(Énfasis agregado)**

El Decreto de Urgencia Nº 017-2022, Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias en favor de las Ollas Comunes:

"Artículo 3. Atención alimentaria complementaria en favor de ollas comunes y beneficiarios
3.1. Facúltese, excepcionalmente, al Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social a realizar la adquisición de alimentos orientados a la atención alimentaria complementaria en favor de las ollas comunes*, rigiéndose por sus procedimientos operativos de compra establecidos en el marco de lo dispuesto en la Octogésima Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley Nº 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013.*
(...)
Artículo 5. Responsabilidad y limitación sobre el uso de los recursos
5.1 El titular del pliego bajo los alcances del presente Decreto de Urgencia es responsable de su adecuada implementación, así como del uso y destino *de los recursos comprendidos en la aplicación del presente Decreto de Urgencia, conforme a la normatividad vigente.*
5.2 Los recursos que se transfieran en el marco del presente Decreto de Urgencia no pueden ser destinados, *bajo responsabilidad,* ***a fines distintos para los cuales son transferidos.***
Artículo 6. Vigencia
El presente Decreto de Urgencia tiene ***vigencia hasta el 31 de diciembre del 2022****."* **(Énfasis agregado)**

De acuerdo a lo observado, tenemos que, de conformidad al marco legal, las ollas comunes se constituyen como organizaciones conformadas por ciudadanos que, viviendo en situación de vulnerabilidad, no cuentan con los recursos necesarios para cubrir sus necesidades alimentarias, compartiendo sus funciones y responsabilidades de forma voluntaria y solidaria, para lograr combatir el hambre.

Sin embargo, a pesar de su reciente reconocimiento, a través de la Ley Nº 31458, su existencia como tal data de muchos años atrás, a consecuencia de distintos factores (manifestaciones, huelgas, paros, movilizaciones, estados de emergencia por desastres naturales, etc.), la falta de financiamiento para la continuidad de sus operaciones persiste.

Es por ello que mediante el Decreto de Urgencia Nº 017-2022 se dictan medidas extraordinarias para que el Poder Ejecutivo, a través de los programas sociales del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, adquiera y distribuya alimentos para las ollas comunes.

No obstante ello, los recursos asignados resultan ser insuficientes ante el evidente incremento del hambre, la desnutrición y la anemia en el país, precisamente porque para más familias peruanas se le hace más difícil conseguir alimentos.

Justificación de la propuesta legislativa

De acuerdo al artículo denominado "Mujeres de ollas comunes en Lima Metropolitana le hacen frente a la pobreza, el hambre y la inflación"[1], publicado por el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (Idehpucp), para el año 2022, se registraron 3 542 ollas comunes, de ellas, 2 639 están ubicadas en el departamento de Lima, siendo que 2 516 están en Lima Metropolitana.

Y es que la presencia de las Ollas Comunes, en las distintas localidades de nuestro país, obedece a la gran necesidad que afrontan miles de familias en todo el territorio nacional. Ello se evidenció mucho más a raíz de la pandemia de la COVID-19, la cual, exigía se cumplan ciertas medidas limitativas de derechos, tales como el distanciamiento social, entre otros, situación que impactó negativamente en nuestra economía, provocando los cierres de comercios y la reducción de puestos laborales, situación que incrementó la pobreza y dificultó el acceso a los alimentos, perjudicando a miles de familias.

La ralentización de la economía mundial por los efectos de la pandemia, aunado al impacto de la guerra entre Ucrania y Rusia, la falta de fertilizantes, el cambio climático, entre otros, han provocado cambios en la economía mundial, a

[1] https://idehpucp.pucp.edu.pe/revista-memoria/reportaje/mujeres-de-ollas-comunes-en-lima-metropolitana-le-hacen-frente-a-la-pobreza-el-hambre-y-la-inflacion/#:~:text=De%20acuerdo%20con%20informaci%C3%B3n%20p%C3%BAblica,corresponde%20al%2070%25%20del%20total.

consecuencia de las variaciones en la productividad agrícola y ganadera, generando escasez de alimentos o dificultando su acceso a los mismos, cruda realidad que también afecta al Perú. La falta de recursos dinerarios y el aumento de los costos de los alimentos ha incrementado el hambre y la inseguridad alimentaria en nuestro territorio nacional.

¿Por qué es preocupante que el Perú no haya presentado las cifras de inseguridad alimentaria ante la ONU?

Fuente: Página web de noticias RPP[2]

Al respecto, la nota periodística "¿Por qué es preocupante que el Perú no haya presentado las cifras de inseguridad alimentaria ante la ONU?", publicada por la página web de noticias RPP, señala que para el año 2022, nuestro país encabezó *"la tabla de inseguridad alimentaria en Sudamérica en aquella edición del informe de la ONU, en que se registraron 16.6 millones de peruanos en inseguridad alimentaria"* [3].

Asimismo, la mencionada nota revela que a la fecha de la publicación de la misma (24 de julio de 2023), el Estado peruano no habría cumplido con presentar ante la ONU, la actualización de dicha data, lo cual, nos pone en una desventaja para combatir el hambre, puesto que no conocemos como va fluctuando los niveles de inseguridad alimentaria, cifras que sirven de apoyo para el diseño de políticas que combatan el incremento del hambre, la anemia y desnutrición.

En este contexto, las ollas comunes como forma de organización "comunal", en el que la recolección de alimentos y la responsabilidad para su funcionamiento son deberes asumidos por la colectividad, son la principal fuente de alimentación en muchas localidades, por no decir la única fuente de alimentos para miles de familias,

[2] Extraído de página web de noticias RPP https://rpp.pe/peru/actualidad/inseguridad-alimentaria-peru-informe-onu-2023-cifras-noticia-1496449?ref=rpp
[3] Extraído de página web de noticias RPP https://rpp.pe/peru/actualidad/inseguridad-alimentaria-peru-informe-onu-2023-cifras-noticia-1496449?ref=rpp

sin embargo, la calidad nutricional de los alimentos que se sirven en una olla común, no es la más adecuada, al respecto, el portal web de noticias INFOBAE en su nota "Ollas comunes de Lima usan S/3.60 para cubrir tres comidas al día por persona", señala lo siguiente:

> *¿Qué es lo que se come en una olla común?*
> *Palomino explicó que la raciones que se brindan son mínimas y se priorizan el uso de los insumos más económicos, nutritivos y que aumenten la cantidad durante la cocción.*
>
> *- Desayuno: se emplea mayormente avena y a veces se le añade cocoa. En algunas ocasiones es acompañado con leche, pero no es común. Para acompañar el líquido, se preparan cachangas o camote. Solo en el caso que cuenten con donaciones se brinda pan como acompañante de la avena.*
>
> *- Almuerzo: los ingredientes que siempre se usan son arroz y menestras de diversos tipos. También se emplea pollo, despedazado hasta en 30 piezas y la carne molida para que otorgue sabor.*
>
> *DATO: En varios lugares del país, los alimentos de las ollas comunes se cocinan con el uso de leña para reducir el gasto, ya que el balón de gas en el Perú está entre los S/40.00 y S/60.00.* [4]

Como es de evidenciarse, el apoyo que requieren las ollas comunes en nuestro país es de suma necesidad, puesto que de ello depende la subsistencia de miles de familias, ante esta realidad, el Gobierno Central ha tomado reacciones tardías:

> Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego
>
> **Ministra Jennifer Contreras: Gobiernos regionales y locales podrán intervenir en atender emergencia hídrica**
>
> Nota de prensa
>
> Podrán utilizar saldos de proyectos de inversión y hasta el 20% del canon o sobrecanon en la atención por la ausencia de agua.

Fuente: Portal del Estado Peruano[5]

[4] Extraído de Portal web de noticias INFOBAE https://www.infobae.com/peru/2023/02/26/ollas-comunes-de-lima-usan-s360-para-cubrir-tres-comidas-al-dia-por-persona/
[5] Extraído de Portal del Estado Peruano https://www.gob.pe/institucion/midagri/noticias/836363-ministra-jennifer-contreras-gobiernos-regionales-y-locales-podran-intervenir-en-atender-emergencia-hidrica

Ticlio Chico: lideresas de olla común piden apoyo para familias afectadas por el frío

En Ticlio Chico, cerca de 70 familias se ven afectadas año tras año debido al fuerte frío. Para apoyarlas, lideresas de una olla común piden apoyo económico y donaciones que se podrán entregar a través de TVPerú Noticias.

Fuente: Portal web TV Perú Noticias [6]

> *"Unen sus fuerzas contra el frío. En Ticlio Chico, lideresas de la olla común La Unión luchan diariamente para entregar un plato de comida a las familias de Villa María del Triunfo que, año tras año, se ven afectadas por el fuerte frío. Estas mujeres se las ingenian para combatir los embates de la naturaleza, pero también, el alza de precios."*

En ese sentido, consideramos oportuna la aprobación de iniciativas legislativas, como la presente, que estén orientadas a garantizar la continuidad del financiamiento de las ollas comunes para la adquisición y distribución de alimentos, puesto que, con esta facultad, los gobiernos regionales y locales podrán utilizar los saldos de sus balances para combatir el hambre en sus jurisdicciones.

Asimismo, consideramos que la lucha contra la inseguridad alimentaria no está sujeta a un determinado periodo de tiempo, por lo tanto, consideramos oportuna otorgar esta facultad para que, cuando sea necesario y las condiciones presupuestales sean adecuadas, se pueda disponer del saldo presupuestal en favor de las ollas comunes.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa busca otorgar la facultad a los gobiernos regionales y locales para permitirles utilizar sus saldos de balance presupuestal, para mitigar el

[6] Extraído de portal web TV Perú Noticias https://www.tvperu.gob.pe/noticias/locales/ticlio-chico-lideresas-de-olla-comun-piden-apoyo-para-familias-afectadas-por-el-frio

hambre y los efectos de la inseguridad alimentaria, a través de la adquisición y distribución de alimentos en favor de las ollas comunes.

Al respecto, la fórmula legal presentada y el objeto de la misma guardan concordancia con el marco legal vigente, tal y como se puede apreciar en el desarrollo de la presente exposición de motivo.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La implementación de la fórmula legal propuesta no genera gastos adicionales al erario nacional, toda vez que se propone facultar a los gobiernos regionales y Locales para que utilicen los saldos de balance para la adquisición de bienes en favor de las ollas comunes, es decir, que, al final del ejercicio presupuestal o al terminar la ejecución de las actividades programadas para cierta partida presupuestal, cuando exista un saldo a favor y persista la necesidad de cubrir la falta de alimentos por parte de las ollas comunes de la jurisdicción, las autoridades regionales y/o locales puedan utilizar ese saldo para satisfacer la demanda de alimentos generada, en base a un presupuesto ya aprobado y otorgado en el marco de la Ley del Presupuesto vigente en ese momento, y de otras normas presupuestales.

En ese sentido, consideramos que por el contrario, la aprobación de la presente propuesta resultaría de gran beneficio para la población vulnerable y más necesitad a de nuestro país, toda vez que está orientada a satisfacer una necesidad básica: la alimentación. De esta forma, además de combatir el hambre, se puede mitigar el avance de la anemia y desnutrición, brindado mejor calidad de vida a miles de familias que día a día recurren a las ollas comunes como única fuentes de alimentación.

Finalmente, financiando el funcionamiento de las ollas comunes y coadyuvando con la subsistencia de las personas que están en nuestro territorio nacional, también damos cumplimento a los compromisos asumidos en tratados internaciones, en lo concerniente al derecho humano del adecuado nivel de vida, y ejecutar acciones para luchar contra el hambre y la inseguridad alimentaria.

IV. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa guarda vinculación con las siguientes políticas del Acuerdo Nacional:

II. Equidad y Justicia Social

15. Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutrición

(j) hará posible que las familias y las personas expuestas a la inseguridad alimentaria satisfagan sus necesidades alimenticias y nutricionales, y prestará asistencia a quienes no estén en condiciones de hacerlo;

(k) asegurará el acceso de alimentos y una adecuada nutrición, especialmente a los niños menores de cinco años y lactantes, mujeres gestantes y niños en etapa escolar, pobres, pobres extremos y vulnerables, así como familias en situación de pobreza o riesgo, promoviendo una amplia participación, vigilancia y autogestión de la sociedad civil organizada y de las familias beneficiarias;

(l) desarrollará una política intersectorial participativa de seguridad alimentaria, con programas descentralizados que atiendan integralmente los problemas de desnutrición;