

Proyecto de Ley N° 278/2021-CR



**LEY QUE FORMALIZA LAS OLLAS
COMUNES Y SU ACTIVACIÓN EN CASO DE
DECLARATORIA DE EMERGENCIA POR
DESASTRES NATURALES Y PANDEMIA.**

Los Congresistas de la República que suscriben integrantes del **GRUPO PARLAMENTARIO ALIANZA PARA EL PROGRESO** a iniciativa de la Congresista **EVA EDITH JULÓN IRIGOIN**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que les confiere el Artículo 107° de la Constitución Política del Perú, en concordancia con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente iniciativa legislativa.

PROYECTO DE LEY

**LEY QUE FORMALIZA LAS OLLAS COMUNES Y SU ACTIVACIÓN EN
CASO DE DECLARATORIA DE EMERGENCIA POR DESASTRES
NATURALES Y PANDEMIA**

Fórmula Legal:

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto formalizar mediante un marco normativo la intervención de las ollas comunes, así como su funcionalidad y sostenibilidad en caso de declaratoria de emergencia por desastres naturales y durante la pandemia.

Artículo 2.- Activación de las Ollas Comunes

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social en coordinación con los gobiernos locales determinarán su sostenibilidad ante la declaratoria de emergencia por desastre natural y pandemia, siempre y cuando esto sea mediante la dación de un decreto supremo con fecha de inicio y finalización.

Artículo 3.- Financiamiento

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, dispondrá la dotación de los recursos necesarios a los gobiernos locales para atender la sostenibilidad de las ollas comunes ante la declaratoria de emergencia establecida mediante decreto supremo tal como se señala en el artículo 2°.

Artículo 4.- Plazos de activación de las ollas comunes

Las ollas comunes se activarán al día siguiente de decretado el estado de emergencia por el Poder Ejecutivo mediante decreto supremo, el cual tendrá fecha de inicio y termino. En caso de prorrogarse el estado de emergencia, las ollas comunes siguen activas hasta que finalice la declaratoria de emergencia.

Artículo 5: Registro

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social en coordinación con los gobiernos locales elaboraran el registro nacional de las ollas comunes, las cuales quedan registradas. para efectos de recibir financiamiento, y sostenibilidad ante la declaratoria de emergencia.

Artículo 6.- Control y fiscalización

La Contraloría General de la República a través de sus órganos de control dispone el control concurrente de las ollas comunes en cada gobierno local cuando se disponga su funcionalidad y, al término de la declaratoria de emergencia, remite un informe al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y a la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República.

Artículo 7.- Definiciones

Olla Común. - Son organizaciones sociales de base, creadas por la ciudadanía como forma de paliar la situación de crisis alimentaria producida por la pandemia. Tienen carácter temporal y surgen en un contexto de grave crisis económica que impide que los beneficiarios accedan a alimentos o que no cuenten con la capacidad económica para adquirirlos¹

Desastre natural. - Los fenómenos naturales (como la lluvia, terremotos, huracanes y tsunamis entre otros) se convierten en desastres naturales cuando superan un límite de normalidad, medido generalmente a través de un parámetro.

- **Heladas y friajes:** las heladas se caracterizan por la disminución abrupta de las temperaturas en las zonas altoandinas. El friaje, por otro lado, comprende masas de aire frío superficial (acompañado de lluvias, descargas eléctricas y vientos).
- **Huaicos:** son flujos de lodo y piedras con gran poder destructivo debido a su velocidad rápida a extremadamente rápida (entre 3 metros por minuto a 5 metros por segundo), los cuales transcurren principalmente

¹ Definición de la Mesa de Trabajo de Seguridad Alimentaria de la Municipalidad Metropolitana de Lima

confinados a lo largo de un canal o cauce con pendiente pronunciada. Son muy comunes en nuestro país pues se producen debido a la existencia de capas de suelo débiles en la superficie que son removidas por las lluvias.



Firmado digitalmente por:
SALHUANA CANALES Edgardo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/09/2021 18:18:09-0500

- **Inundaciones:** Producida por las lluvias que aumentan el caudal de los ríos. Si no hay una prevención adecuada, colapsan las redes de alcantarillado, pozos y captaciones de agua y destruyen con gran facilidad viviendas de adobe.
- **Sequías:** se producen en la sierra sur con mucha frecuencia e intensidad irregular. Afectan exageradamente la actividad agropecuaria, la producción de hidroeléctricas y el abastecimiento normal de agua potable en las ciudades.
- **Terremotos:** son movimientos telúricos ocasionados por fallas geológicas y, dado que el Perú se encuentra sobre la placa Sudamericana y la placa de Nazca, que interactúan entre sí, ocasionan la mayor parte de los sismos.



Pandemia: De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), una pandemia es un brote epidémico que afecta a todo el mundo. Para que una enfermedad tome la denominación de Pandemia, ésta debe tener un alto grado de infectabilidad y un fácil traslado de un sector geográfico a otro.

Declaratoria de emergencia. - La declaratoria de emergencia es el acto mediante el cual se reconoce que uno o varios municipios de una región se encuentran ante la inminencia, alta probabilidad o presencia de una situación anormal generada por un fenómeno natural perturbador, que puede propiciar un riesgo y se establece mediante decreto supremo.



Firmado digitalmente por:
CAMONES SORIANO Lady
Mercedes FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/09/2021 19:09:18-0500



Firmado digitalmente por:
JULON IRIGOIN Elva Edhit
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/09/2021 15:39:25-0500



Firmado digitalmente por:
RUIZ RODRIGUEZ Magaly
Rosmary FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/09/2021 18:07:13-0500



Firmado digitalmente por:
CHIABRA LEON Roberto
Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/09/2021 13:56:14-0500



Firmado digitalmente por:
ACUÑA PERALTA Segundo
Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 17/09/2021 10:15:35-0500



Firmado digitalmente por:
GARCIA CORREA Idelso
Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/09/2021 11:06:35-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **27** de **setiembre** del **2021**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 278** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. INCLUSIÓN SOCIAL Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

.....
HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.- ANTECEDENTES

En el Perú, las ollas comunes tienen un origen después de las medidas de ajuste decretadas por el gobierno de Alberto Fujimori, en agosto de 1990, hubo dos tipos de reacción. Por un lado, se multiplicaron las ollas comunes en todos los barrios pobres y, por otro, se incrementó notablemente la demanda por comida en los comedores que ya operaban desde tiempo atrás. El impacto que tuvo el alza de los precios llevó a que muchos peruanas y peruanos buscaran soluciones colectivas para poder alimentarse y alimentar a sus familias. Con el paso de los años, muchas ollas comunes se consolidaron en comedores populares, algunos de los cuales continúan hasta hoy organizados como comedores autogestionarios².

En el 2017, luego del fenómeno El Niño Costero, las ollas comunes se organizaron y jugaron un papel muy importante en la preparación de alimentos en las provincias del norte del Perú que fueron severamente afectadas. Un informe publicado por la Red Humanitaria Nacional, que nuclea a diversas organizaciones que trabajan frente a desastres, identificó que "el INDECI informó que aproximadamente 130 000 personas son el foco de atención para la ayuda alimentaria durante los meses de junio y julio, siendo estas las consideradas en una inseguridad alimentaria más grave, y que están siendo atendidos a través de Ollas Comunes de Emergencia"³.

La Resolución Ministerial N.º 383-2020-MINSA define una olla común como "la modalidad de preparar alimentos en forma improvisada, precaria y temporal ante una situación de emergencia en la cual la población no cuenta con acceso a medios para alimentarse de otro modo".

En el contexto de la pandemia, con fecha 29 de abril del 2020, se publicó el Decreto Legislativo N.º 1472 que faculta al Programa Nacional de alimentación escolar Qali Warma a proporcionar excepcionalmente alimentos para personas en situación de vulnerabilidad, en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Covid- 19, con cargo a la disponibilidad de sus saldos, en coordinación con las Municipalidades Distritales, Ministerios y el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI). En este marco, corresponde a las Municipalidades Distritales, dada su cercanía, identificar a la población en situación de vulnerabilidad y solicitar ante el Programa la entrega de alimentos, de conformidad con lo

² Blondet, C. y Montero, C. (1995). Hoy: menú popular. Comedores de Lima. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Unicef. Disponible en <http://lanic.utexas.edu/project/laoap/iep/ddtlibro46.pdf>.

³ https://www.indecigob.pe/wp-content/uploads/2019/02/COMPENDIO-GRAN-FINAL-2018_28dic_PDF.pdf

establecido en los numerales 5.1 y 5.2 del artículo 5 del mencionado Decreto Legislativo.

Durante el año 2020, con los saldos derivados del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAEQW) se atendió a 3,158,972 personas en situación de vulnerabilidad en 850 distritos a nivel nacional con un presupuesto de S/ 342,082,089.07 que permitió la compra de 47,220 toneladas de alimentos en atención a las solicitudes remitidas por las Municipalidades Distritales, el Ministerio de Cultura y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. No se priorizó atención a ollas.

El referido decreto legislativo constituye la forma mediante la cual el MIDIS a través del programa alimentario Kali Warma otorgó a las ollas comunes financiamiento para poder ayudar a los ciudadanos que se encuentran en situación de vulnerabilidad y en el marco de la pandemia contribuyó a mitigar los problemas alimentarios generados por la crisis económica generada por la crisis sanitaria.

En este orden de ideas, la Municipalidad Metropolitana de Lima a través de la Gerencia de Participación Vecinal impulsó desde agosto 2020, la construcción de un registro de ollas comunes georreferenciado en base a la información remitida por ollas comunes que se inscribían en la web de la municipalidad, sin embargo, durante el 2020, el MIDIS no participaba de ese esfuerzo ni disponía de información sobre ollas comunes.

Mediante Resolución Ministerial N° 086-2021-MIDIS se aprueban 3 documentos normativos que precisan los procedimientos y disposiciones tanto para el equipo MIDIS como para los gobiernos locales en relación con la asistencia técnica para el registro de ollas comunes y conformación de los comités de transparencia y acompañamiento:

- Directiva N° 005- 2021-MIDIS: Disposiciones para la asistencia técnica a los gobiernos locales en la atención de las iniciativas ciudadanas de apoyo alimentario temporal
- Guía N° 001-2021-MIDIS: Guía para el registro de iniciativas ciudadanas de apoyo o atención alimentaria temporal en caso de desastres naturales o emergencia sanitaria
- Guía N° 002-2021-MIDIS: Guía para el funcionamiento de los Comités de Transparencia y Acompañamiento a los Gobiernos Locales en la atención de iniciativas de apoyo alimentario temporal en contextos de desastres naturales o emergencia sanitaria.

Entre julio y diciembre del 2020, la Mesa de Trabajo de Seguridad Alimentaria de la Municipalidad Metropolitana de Lima emitió 6 reportes, uno cada mes, que

dan cuenta de la evolución del número de ollas y personas que se alimentan diariamente en las ollas comunes que muestra el crecimiento en el número.

Mientras la población hacía frente a la pandemia organizándose de manera informal, la Defensoría del Pueblo en un comunicado señaló⁴:

En relación a las ollas comunes, es conveniente acotar que esta iniciativa comunitaria afronta mayores limitaciones que los comedores. Las ollas comunes hasta la fecha no cuentan con un reconocimiento legal, como espacios de alimentación para la población más vulnerable, dejando inadvertido que las ollas surgieron como una respuesta comunitaria para afrontar el hambre en las zonas más pobres, afectadas por la pandemia, donde inclusive los comedores populares u otros programas sociales no tienen alcance. Al respecto, el Poder Ejecutivo debe tomar medidas al respecto para que estas organizaciones estén plenamente identificadas y acompañadas por el sector público y privado.

En la medida en que las Ollas comunes durante los primeros meses de la pandemia no recibían apoyo estatal, éstas han venido funcionando, principalmente, con apoyo del sector privado y, es recién a partir de octubre de 2020, que algunas de ellas han recibido la asistencia del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, mediante la aplicación del decreto Legislativo N° 1472 que habilita al MIDIS a destinar fondos de Kali Warma para abastecerlas de alimentos. No obstante, dicha ayuda ha sido excepcional y temporal, lo cual no les permite funcionar de manera sostenida.

Esta situación se agrava por cuanto el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social no cuenta con data sobre el número de ollas en todo el país debido a la carencia de un registro oficial. Asimismo, esta iniciativa comunitaria no ha sido tomada en consideración en la Intervención Temporal Hambre Cero, recientemente aprobado por dicho ministerio.

2.- FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1. Acciones realizadas en el año 2021

Desde el inicio de la gestión de la ministra Silvana Vargas se ha impulsado desde el MIDIS una intervención que busque focalizar la atención de la población organizada en ollas comunes, una iniciativa ciudadana que busca proveer de alimento a población en situación de pobreza y pobreza extrema que ha surgido

⁴ <https://www.defensoria.gob.pe/abastecimiento-de-comedores-populares-y-ollas-comunes-debe-ser-una-prioridad-del-actual-gobierno-y-del-proximo/>

principalmente en distritos de Lima Metropolitana y en otras zonas urbanas del país en respuesta a la crisis generada por el Covid- 19.

Se tiene como referencia que, durante el año 2021, la Alta Dirección de MIDIS ha sostenido un total de 03 reuniones con representantes de ollas comunes de Lima Metropolitana organizadas en la Red de ollas de Lima Metropolitana con participación de la SM. Adicionalmente, se han sostenido 02 reuniones entre los equipos técnicos del MIDIS y la red de ollas. Además, el MIDIS ha participado

en reuniones plenarias de la red de ollas, en las que se han informado sobre los avances en la atención de estas.

Marco estratégico de las Ollas Comunes

El MIDIS ha promovido en 11 distritos de Lima Metropolitana y Callao, 10 en Junín y 1 en La Libertad, la elaboración del primer registro georreferenciado de ollas comunes a cargo de los gobiernos locales, quienes se comprometieron en impulsar el registro. A la fecha se han identificado 2261 ollas comunes que cuentan con un total de 177, 790 beneficiarios en estos 22 distritos priorizados a nivel nacional. Los demás distritos de Lima Metropolitana que cuentan con ollas comunes remiten su solicitud al PNAEQW y se evalúa el pedido a demanda del gobierno local.

Queda claro que la estrategia utilizada hasta la fecha para brindarle soporte a las ollas comunes es muy limitada y no ha sido posible atender a los cientos de ollas comunes que han surgido durante la pandemia, por lo que organizar una estrategia que las involucre a todas constituye un reto y una necesidad. El financiamiento debe ser racional y equitativo para todas y debe considerar criterios de medición que permitan que el dinero destinado para financiarlas sea gastado de manera eficiente y que llegue a los beneficiarios. Por otro lado, dado que estas han sido creadas de manera urgente dada la necesidad de brindar apoyo a las familias beneficiarias, no se han considerado mecanismos de salubridad entre otros, que deben ser tomados en cuenta al momento de ponerse en marcha la activación de las mismas en caso de desastres naturales.

Presupuesto

- En relación con la asignación presupuestal para la atención alimentaria prioritariamente a ollas comunes, durante los primeros meses del presente año, se realizó la atención alimentaria con los saldos derivados del servicio alimentario del PNAEQW, brindando un total de 82,086 canastas de alimentos (835.3 TM) por un monto total de S/5,897,999.00 que permitió la atención 82,086 personas a nivel nacional.
- El 04 de marzo del 2021, mediante D.S. 036 – 2021-EF se aprobó la transferencia de partidas para el año fiscal 2021 de 35 millones de soles al MIDIS, de los cuales S/. 21, 157 236.00 millones permitirán atender con más de 529,500 canastas a población vulnerable en el marco del D.L. N°

1472. De este monto, el 56% (S/ 11,869,295.00) está destinado a la atención en Lima Metropolitana y Callao debido a la mayor densidad poblacional y que es el ámbito más afectado durante la pandemia, el 19% a comunidades indígenas y de la amazonia a solicitud del Ministerio de Cultura (S/ 3,998,400.00) y el 25% restante para las provincias de alerta extrema, muy alta y alta a nivel nacional (S/ 5,289,541.00)⁵.

Registro de organizaciones de apoyo alimentario

La Municipalidad Metropolitana de Lima estableció un mecanismo de registro de las ollas comunes, la cual sirve de ejemplo para la elaboración del registro que se debe crear. El 30 de junio de 2021, el Consejo Metropolitano de Lima aprobó el Acuerdo de Consejo N.º 180 que recomienda a las gerencias correspondientes de la municipalidad elaborar una base de datos y registro de las ollas comunes implementadas en Lima Metropolitana con el fin de identificarlas y canalizar de forma oportuna la ayuda humanitaria correspondiente. Este Acuerdo de Consejo aprobado por unanimidad dio marco al registro de ollas que realiza la Mesa de Trabajo de Seguridad Alimentaria de la mencionada municipalidad.

Como resultado, el grupo de registro de ollas comunes diseñó un formulario de registro y comenzó a implementar un protocolo que incluye tres momentos: llenado de un formulario de registro, verificación de los datos y georreferenciación de las ollas comunes. Inicialmente la Municipalidad Metropolitana de Lima, las ONG y algunas iglesias que se sumaron al trabajo de la Mesa incorporaron al registro a las ollas con las que venían trabajando. En julio, se documentaron 377 ollas comunes. Con el paso del tiempo, otros miembros de la Mesa sumaron nuevas ollas al registro y las mismas ollas, al enterarse de la existencia de la Mesa, comenzaron a enviar sus registros y a participar semanalmente en las reuniones. Al colocar el formulario en línea en la página de la GPV-MML, otras ollas se han registrado ampliando el padrón.

En el marco de la Ley N° 31126, Ley que modifica la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 29792, Ley de creación, organización y funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, para ampliar el apoyo o atención alimentaria temporal ante desastres naturales o emergencia sanitaria y optimizar la labor de los comedores populares se aprueba la Resolución Ministerial N° 067-2021-MIDIS que modifica el ROF del MIDIS incorporando a la Dirección de Prestaciones Sociales Complementarias la función de brindar asistencia técnica a los gobiernos locales en el registro, organización, administración y ejecución de iniciativas ciudadanas de apoyo alimentario temporal.

En el siguiente cuadro se puede apreciar como las ollas comunes viene creciendo en número de forma rápida en Lima Metropolitana

⁵ Consulta amigable Ministerio de Economía y Finanzas



Número de ollas comunes y de personas que se alimentan diariamente en las ollas comunes de julio a diciembre del 2020			
Meses	N.º de ollas comunes	N.º de personas que se alimentan diariamente en las ollas comunes	N.º de distritos
Julio	377	48 045	26
Agosto	512	57 833	26
Setiembre	622	70 577	31
Octubre	762	83 265	31
Noviembre	901	100 293	31
Diciembre	1068	117 987	31
Fuente: Mesa de Trabajo de Seguridad Alimentaria de la MML.			

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

El presente proyecto de ley no contraviene ninguna norma del ordenamiento jurídico ni constitucional, al contrario, esta norma busca darle un marco regulatorio que permita a las ollas comunes tener un ordenamiento jurídico para su funcionalidad y desarrollo, ya que hasta la fecha estas han venido funcionando de manera temporal, sin tener una normativa que permita su funcionamiento.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no irroga gasto al erario público, sin embargo, llama la atención de las autoridades sobre la necesidad de promover una Ley que permita darle una permanencia suficiente a la intervención del Estado en esta iniciativa de Ollas Comunes, con la finalidad de paliar la situación de crisis alimentaria en la que se ha sumido el Perú a partir de la aparición de la COVID-19 en el mundo.

Los sectores que serán beneficiados con esta propuesta se muestran en el siguiente cuadro.

Actores involucrados	Beneficios
Ministerio de Inclusión Social	Permite a este sector desarrollar acciones para prevenir situaciones de hambre ante un desastre natural y pandemia y así tener un marco normativo que les permita accionar ante estas emergencias.
Gobiernos Locales	Les permitirá contar con un registro de ollas comunes, el cual les facilitará la atención inmediata a los sectores más vulnerables ante una declaratoria de emergencia y así evitar que los recursos que se les asigne no sean bien distribuidos.
Población en extrema pobreza	Al tener un registro se conocerá quien es la población vulnerable más afectada y se podría actuar de manera inmediata ante una atención alimentaria.

Por otro lado, postergar la solución del problema de reducción de pobreza y palear el hambre solo incrementará el subsidio del Estado. Por tanto, toda acción para prevenir la pobreza no debe verse ni asumirse como un gasto, sino como una inversión, redituable en el largo plazo tanto en lo económico como en lo social.

Actores involucrados	Costos o desventajas
Ministerio de Inclusión social	Al haber sido una iniciativa temporal se ha dejado de asignar presupuesto, la exposición de motivos señala el presupuesto que destinó el ministerio de inclusión social para la atención de las ollas comunes, hasta la fecha no existe un informe si este presupuesto asignado cumplió con el objetivo de atender a la población más afectada.
Gobiernos Locales	Tuvieron una serie de inconvenientes, ya que no todos recibieron asignación presupuestal, es más este presupuesto se prestó a confusiones, con la iniciativa de canastas de víveres, generando una duplicidad de gastos.
Población en extrema pobreza	Al ser una iniciativa que se activa en declaratoria de emergencia y Pandemia, permite conocer quiénes serán los beneficiados, por lo que se debe tener en cuenta quienes se benefician con otras atenciones de programas sociales, como comedores populares y Qali warma

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto guarda relación con el Acuerdo Nacional en lo referido a la décima política de Estado relacionada con la reducción de la pobreza, que entre sus objetivos plantea:

(d) asignará recursos crecientes de inversión social en educación y salud para maximizar la eficiencia de los programas, orientándolos hacia las personas de mayor pobreza;

(e) fomentará el pleno ejercicio de la ciudadanía y la participación de los ciudadanos en situación de pobreza en la identificación de necesidades, el diseño de soluciones y la gestión de los programas.

Del mismo modo, el proyecto se ajusta a la décima quinta política de Estado sobre la seguridad alimentaria y nutrición que entre sus objetivos plantea:

(b) garantizará que los alimentos disponibles sean económicamente asequibles, apropiados y suficientes para satisfacer las necesidades de energía y nutrientes de la población.