Proyecto de Ley N° 524/2021-CR

CONGRESO
REPÚBLICA

RUTH LUQUE IBARRA
Congresista de la República

"Decenio para la Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE Y DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS
22 OCT 2021
RECIBIDO
Hora 10:29 am
Firma

PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE LOS COMEDORES POPULARES Y OLLAS COMUNES

Los congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la congresista **RUTH LUQUE IBARRA**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Estado y conforme lo establecen los artículos 74° y 75° del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente **PROYECTO DE LEY:**

FÓRMULA LEGAL

PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE LOS COMEDORES POPULARES Y OLLAS COMUNES

Artículo 1.- Objeto

La presente ley tiene por objeto fortalecer los comedores y ollas comunes mediante la participación de las organizaciones sociales de base en la gestión del Programa de Complementación Alimentaria, y garantizando el valor nutricional de las raciones.

Artículo 2.- Finalidad

La finalidad de la ley es contribuir en la concreción del derecho que tiene toda persona a la alimentación, y a la participación en los distintos ámbitos de competencia estatal.

Artículo 3.- Registro Nacional de Ollas Comunes y Comedores Populares

Se crea el Registro Nacional de Ollas Comunes y Comedores Populares que estará a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, que tendrá carácter declarativo y otorga reconocimiento como Centro de Atención del Programa de Complementación Alimentaria.

Artículo 3.- Fortalecimiento de funciones de fiscalización

Las o los presidentes de la junta directiva de los comedores populares y ollas comunes supervisan y fiscalizan concurrentemente:

a) La ejecución de los recursos presupuestarios asignados al gobierno local para la ejecución del Programa de Complementación Alimentaria.
b) La efectiva distribución de alimentos por parte del gobierno local.
c) La adecuada composición nutricional de los alimentos.
d) La adecuada distribución de los bonos u otros beneficios para el soporte económico de los comedores populares.
e) La ejecución del mantenimiento y equipamiento de sus locales.
f) La entrega adecuada de implementos de salud y seguridad en el trabajo.
g) La entrega de los vales de descuento FISE en los términos establecidos en la ley.

Los resultados de los hallazgos vinculados a irregularidades en las acciones señaladas precedentemente, son informadas a la Contraloría General de la República, a efectos de establecerse las responsabilidades que correspondan.

Artículo 4.- Fortalecimiento nutricional

El Ministerio de Salud asegura el acompañamiento nutricional a las ollas comunes y comedores populares, en coordinación con los gobiernos locales. Así mismo en coordinación

RUTH LUQUE IBARRA
Directiva Portavoz Titular
Grupo Parlamentario Juntos por el Perú
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EDGARD REYMUNDO MERCADO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI
CONGRESO DE LA REPUBLICA
D.N.I. N° 24711636

RUTH LUQUE IBARRA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

ISABEL CORTEZ AGUIRRE
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La pandemia de la COVID 19 ha cuestionado los sistemas de seguridad alimentaria de los países. En el caso particular del Perú se tuvo una encuesta aplicada por el INEI a familias de Lima Metropolitana y Callao entre el 05 y 07 de mayo del 2020, el 14% de hogares declaró no haber podido comprar alimentos con contenido proteico como carnes, pescado y huevos; y un 9% de alimentos con contenido de carbohidratos. En el 73% de los hogares con dificultades para adquirir alimentos con proteínas la causa fue la carencia de medios económicos.

La crisis alimentaria no es un hecho coyuntural. Es cierto que se ha visto agravada por la pandemia de la covid 19, no obstante, de acuerdo a información de la FAO inserta en la publicación denominada "Panorama de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo", en los últimos cinco años el número de personas subalimentadas en América Latina el Caribe aumentó en 13 millones, sin considerar las consecuencias de la COVID 19, ya que se estima que al año 2030 la cifra de personas hambrientas aumentará en 20 millones. Asimismo las Naciones Unidas y la Comisión Lancet[1] concluyeron que en el año 2019, más de 690 millones de personas, es decir el 8.9% de la población mundial sufrieron hambre, lo que representa un incremento de diez millones de personas en relación al año 2018. (Fundación Friedrich Ebert y ECOSAD, 2021).

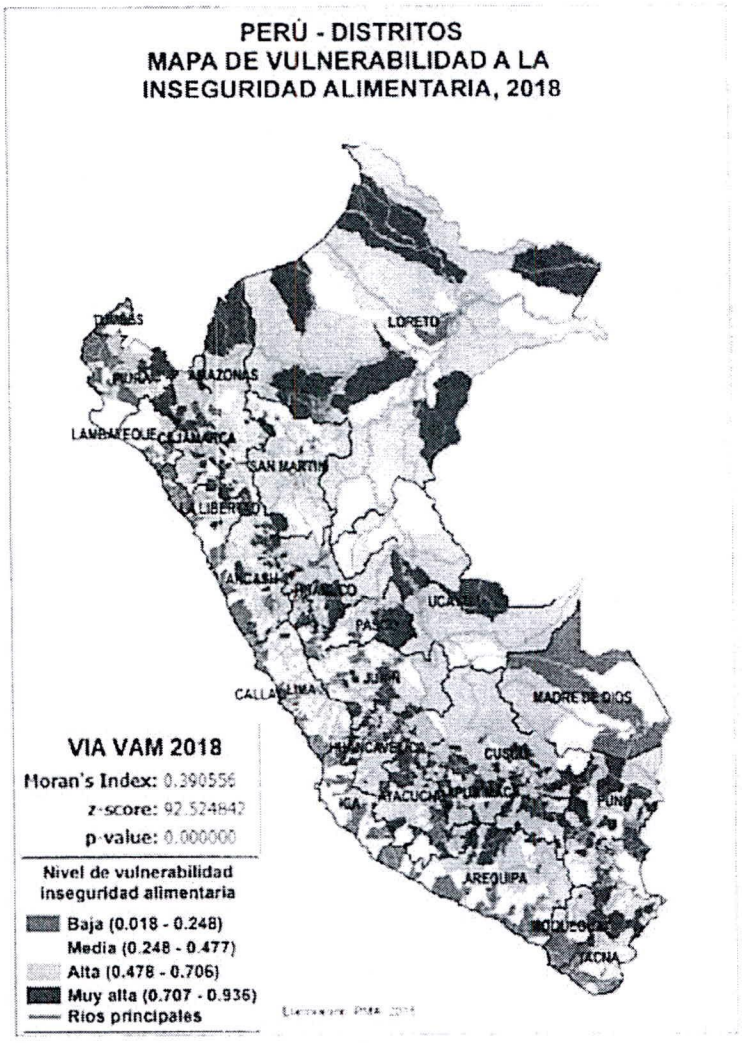
En el caso del Perú, de acuerdo a infomación de las Naciones Unidas, recogidas en la publicación de la Fundación Ebert y ECOSAD, unos 2.2 millones de personas se encuentran en situación de subalimentación, vale decir que no cubren sus necesidades energéticas y protéicas diarias, ubicando al Perú entre los 8 países de la región con peores indicadores (2021,18).

[1] The Lancet es una prestigiosa revista científica sobre la obertura universal de salud en América Latina, en la que participan la Organización Panamericana de la Salud y la Comisión Económica para América Latina. La comisión sobre la obesidad, desnutrición y cambio climático, emitió un informe en el año 2019 que concluye que la desnutrición y la obesidad empeoren significativamente con el cambio climático, entre otros.

El mapa de la inseguridad alimentaria del año 2018 muestra la susceptibilidad de la población, de la estructura física, y de sus medios de vida o ecosistemas, ante la posibilidad de sufrir daños por la acción de un peligro o amenaza. De acuerdo al informe del MIDIS (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2019), alrededor del 18% de la población del total del país viven en 1,153 distritos con alta o muy alta vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria.

GRÁFICO N° 01

Mapa de vulnerabilidad por



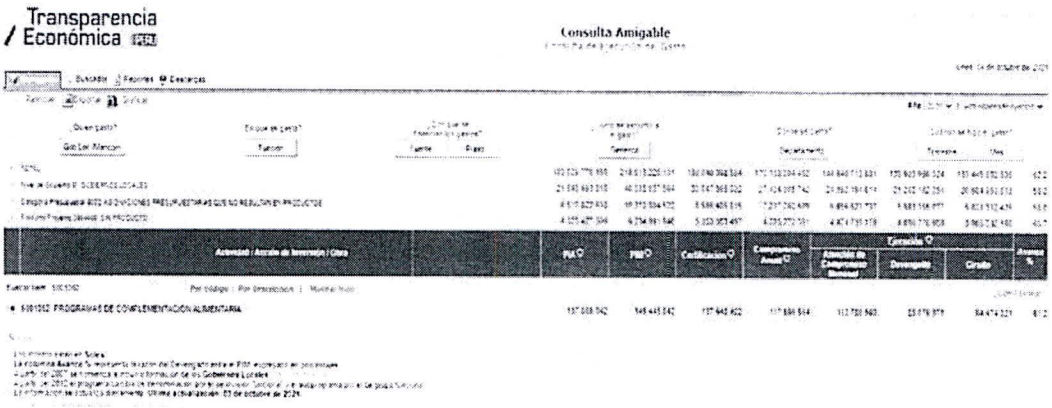
distritos

Si bien es cierto que hay causas de carácter mundial para estas cifras, como son el cambio climático, el avance de las empresas de Big Food, entre otras, también existen causas internas que se producen aún existiendo los recursos para atender la necesidad alimentaria de las personas desfavorecidas.

Las municipalidades tuvieron y aún tienen problemas de gestión en cuanto al Programa de Complementación Alimentaria.

GRÁFICO N° 02

NIVEL DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA AL OCTUBRE DEL 2021



Tal como se verifica del gráfico anterior, se tiene una ejecución del 61.2% del presupuesto modificado, quedando el último trimestre para ejecutar el restante 38.8%, meta improbable dada la perentoriedad del plazo.

Por esta razón es que este proyecto de ley, se propone fortalecer la función de fiscalización de las organizaciones sociales de base que integran los Comités de Gestión local, al reconocerles expresamente algunas funciones que les permita contar con información inmediata para un mejor seguimiento a la ejecución de los presupuestos del Programa de Complementación Alimentaria.

Por otro lado, con motivo de la pandemia el Perú ha sido testigo del surgimiento de las ollas comunes, principalmente en zonas urbano marginales. En el caso de Lima las ollas comunes se activaron en distritos con mayores niveles de pobreza monetaria. Las ollas

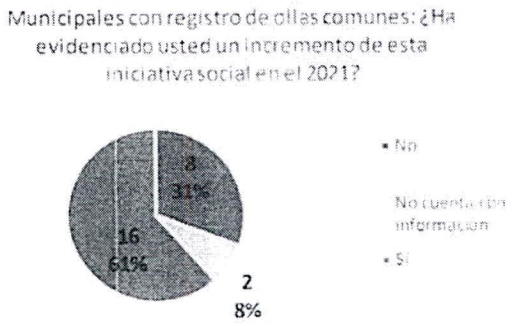
comunes han cumplido un rol fundamental de garantía a la seguridad alimentaria de las personas, y por tanto, en la salud pública.

La Mesa de Seguridad Alimentaria de Lima y de la Red de Ollas Comunes conformada por la Municipalidad Metropolitana de Lima, ha registrado 2,100 Ollas Comunes y 250,000 comensales a los que ellas atienden. Asimismo, constató que muchas de las personas que se alimentan de las ollas comen una sola vez al día (Torres, 2021).

Al respecto, a la Defensoría del Pueblo, efectuó una supervisión defensorial a 108 municipalidades a nivel nacional, de las que respondieron a la supervisión 103. De esas 103, solo 26 procedieron a registrar a las ollas comunes, en cumplimiento del mandato de la Ley N° 31126. Una de las constataciones de la supervisión es que por lo menos en Lima Metropolitana, el registro de ollas comunes ha crecido exponencialmente desde inicios del año 2021 en directa relación con la pobreza.

GRÁFICO 4

Percepción sobre el aumento de ollas comunes en las 26 municipalidades que cuentan con registro



Fuente: Defensoría del Pueblo
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Es preciso tomar en cuenta que la mayoría de ollas comunes registradas corresponden a la Municipalidad de Lima Metropolitana. La supervisión de la Defensoría del Pueblo, en número aproximado al registrado por la Mesa de Seguridad Alimentaria de Lima y de la Red de Ollas Comunes, arroja un resultado de 2,140 ollas comunes registradas en Lima

GRÁFICO 5

OLLAS, USUARIOS Y RACIONES DE LAS 26 MUNICIPALIDADES REGISTRADAS, PRODUCTO DE LA SUPERVISIÓN DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Cantidad de ollas, usuarios y raciones de las 26 municipalidades que cuentan con registro.

N.°	Municipalidad	Región	Número de ollas comunes	Número de usuarios	Número de raciones
1	Municipalidad Distrital de Carabayllo	Lima	136	11 160	-
2	Municipalidad Distrital de Cayma	Arequipa	21	2 500	-
3	Municipalidad Distrital de Cerro Colorado	Arequipa	98	10 000	-
4	Municipalidad Distrital de Chancay	Lima Provincias	2	100	-
5	Municipalidad Distrital de Comas	Lima	171	13 301	-
6	Municipalidad Distrital de Huanicapa	Apurímac	30	800	28
7	Municipalidad Distrital de Independencia	Lima	100	2 900	-
8	Municipalidad Distrital de La Esperanza	La Libertad	17	1 645	1 645
9	Municipalidad Distrital de Lurigancho - Chosica	Lima	116	8 330	-
10	Municipalidad Distrital de Lurín	Lima	17	23	-
11	Municipalidad Distrital de Pichanaqui	Junín	4	182	-
12	Municipalidad Distrital de Puente Piedra	Lima	68	5 000	
13	Municipalidad Distrital de Santa Rosa	Lima	89	9 505	
14	Municipalidad Distrital de Supe Puerto	Lima Provincias	1	40	115
15	Municipalidad Distrital de Ventanilla	Callao	109	24 140	24 140
16	Municipalidad Distrital de Villa María del Triunfo	Lima	360	39 140	
17	Municipalidad Distrital de Yura	Arequipa	22	2 260	-
18	Municipalidad Distrital del Agustino	Lima	70	1 350	-
19	Municipalidad Distrital Del Porvenir	La Libertad	455	19 200	
20	Municipalidad Distrital del Rímac	Lima	64	4 000	-
21	Municipalidad Metropolitana de Lima	Lima	16	1 362	-
22	Municipalidad Provincial de Amarilis	Huánuco	3	80	80
23	Municipalidad Provincial de Coronel Portillo	Ucayali	50	200	50
24	Municipalidad Provincial de Huánuco	Huánuco	50	4 500	4 500
25	Municipalidad Provincial de Jaén	Cajamarca	8	800	800
26	Municipalidad Provincial de Pasco	Pasco	83	2 701	
	Total		2 140	165 219	31 358

Fuente: Defensoría del Pueblo
Elaboración: Defensoría del Pueblo

En este marco es indudable el rol fundamental para la seguridad alimentaria que desarrollaron y eventualmente desarrollarán nuevas ollas comunes, en nuevas circunstancias adversas que nos toque superar como sociedad peruana. En tal sentido, es importante recoger información sobre las ollas comunes existentes en nuestro país, a efectos de realizar una eficiente administración de recursos.

II. FUNDAMENTO JURÍDICO

Ley N° 25307, que declara de prioritario interés nacional la labor que realizan los Clubes de Madres, Comités de Vaso de Leche, comedores populares autogestionados, cocinas familiares, centros familiares, centros materno-infantiles y demás organizaciones sociales de base, **en lo referido al servicio de apoyo alimentario que brindan a las familias de menores recursos.** Reconoce a estas organizaciones, como **organizaciones sociales de base** en lo **referido al servicio de apoyo alimentario que brindan a las familias de menores recursos.** Para que las OSB sean reconocidas como tales se requiere su inscripción en Registros Públicos. Permite convalidar los reconocimientos municipales en el Registro Público. Para poder acceder a los Programas de Compensación Social o similares sus integrantes deben habitar áreas urbano marginales o en zonas rurales deprimidas, así como deben solicitar su inscripción para intervenir en los programas de compensación social y similar.

En mérito a esta Ley se crea el Programa de Apoyo a la Labor Alimentaria de las Organizaciones Sociales de Base, que contempla la donación de no menos del 65% de una ración diaria per cápita.

Con Decreto Supremo N° 041-2002-PCM del 26 de mayo del 2002, se aprueba el Reglamento de la Ley N° 25307 que define a las organizaciones sociales de base como organizaciones autogestionarias formadas por iniciativa de personas de menores recursos económicos para enfrentar sus problemas alimentarios en la perspectiva de alcanzar un desarrollo humano integral. Precisa que en virtud del artículo 2° de la Ley, el Estado reconoce la existencia legal de las OSB y les otorga personería jurídica de derecho privado, sin perjuicio que las OSB creen o integren cualquier otra persona jurídica de derecho privado para el mejor desarrollo de sus objetivos institucionales.

Ley N° 27731 que regula la participación de Clubes de Madres y Comedores Populares y otras organizaciones autogestionarias en los programas de apoyo alimentario, en la gestión y fiscalización de los programas de Apoyo Alimentario, a cargo del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria.

Decreto Supremo N° 006-2003-MIMDES, Reglamento de la Ley N° 27731, señala que uno de los programas de apoyo alimentario a cargo del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria PRONAA a que se refiere la mencionada Ley es el de complementación alimentaria.

Resolución Jefatural N° 609-2003-PRONAA-J, que aprobó el Reglamento para Comedores que reciben Apoyo de "Programas de Complementación Alimentaria" y sus modificatorias.

Directiva N° 023-2004-MIMDES, aprobada con Resolución Ministerial N° 804-2004., MIMDES, que establece disposiciones respecto de los Programas de Complementación Alimentaria.

En mérito a la Tercera Disposición Complementaria Final de la ley N° 27972, se adscribió, entre otros programas sociales, al Programa Nacional de Asistencia Alimentaria PRONAA, al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Con Decreto Supremo N° 007-2012-MIDIS, se extinguió el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria PRONAA.

Mediante D.S. N° 005-2016-MIDIS, se aprobó el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, precisando en sus artículos 83 y 84, que la Dirección General de Prestaciones Sociales Descentralizadas es el órgano de línea responsable de proponer normas, desarrollar acciones de supervisión, así como de la asistencia técnica en materia de prestaciones sociales descentralizadas en el ámbito del Sector Desarrollo e inclusión social. Posteriormente con D.S. N° 006-2016-MIDIS, se establecieron las funciones que corresponden al gobierno nacional, gobiernos locales y organizaciones que participan en el Programa de Complementación Alimentaria PCA. Este Decreto Supremo prevé que en un plazo

no mayor a 30 días calendario, MIDIS debía aprobar el Reglamento de Modalidades del Programa de Complementación Alimentaria.

Mediante Resolución Ministerial Nº 167-2016-MIDIS se aprueba el Reglamento de las Modalidades del Programa de Complementación Alimentaria – PCA, que designa como centros de atención a la entidad, organización y/o colectivo de personas a través de las cuales se entrega el apoyo alimentario a los usuarios del programa, sea preparado o en crudo, y establece las siguientes: 1) Comedores populares, 2) Modalidades hogares – albergues, 3) Adultos en riesgo, 4) Trabajo comunal, 5) PANTBC. Es importante mencionar que este Reglamento, establece un procedimiento para la admisión de un comedor como Centro de Atención del PCA, consistente en una evaluación que desarrolla el gobierno local conjuntamente que las representantes de las organizaciones de base en el Comité de Gestión, en tres aspectos: 1) Disponibilidad presupuestal, 2) Verificación de documentos, 3) Tres visitas inopinadas en un periodo de seis meses al local propuesto como Centro de Atención.

Ley N° 30790 Ley que promueve a los comedores populares como unidades de emprendimiento para la producción, publicada el 11 de junio del 2018, y las reconoce 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 de madres de familia y mujeres que operan desde ellos. De acuerdo a esta ley, son unidades de emprendimiento los comedores populares que generan actividades de promoción para actividades de emprendimiento productivo. La ley busca que los beneficiarios de los comedores populares y personas que se encuentran en un estado de vulnerabilidad sean capacitados por los entidades públicas y privadas en el marco de convenios celebrados por gobiernos locales y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social en especialidades productivas propias de cada región. La capacitación concluye con el otorgamiento de una constancia de oficio que únicamente acredita el tiempo y actividades ejercidas por los beneficiarios en el comedor popular.

D.S. N° 007-2019-2019-MIDIS, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 17 de diciembre del 2019, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30790, que promueve a

los comedores populares como unidades de emprendimiento para la producción, y precisa que éstas se organizan a partir de comedores populares reconocidos por los gobiernos locales, y que operan en el marco del Programa de Complementación Alimentaria, sujetándose a su organización y normatividad vigente. Establece como requisitos para su constitución, ser un comedor popular activo del PCA, contar con la aprobación de la Asamblea General del comedor, contar con una iniciativa y/o actividad de emprendimiento productivo, con las autorizaciones que se requieran para su desarrollo y presentar un Plan de Negocio. Para obtener la Constancia de Oficio los usuarios deben tener como mínimo 18 años de edad, haber realizado actividades en los comedores populares del PCA, y haber participado y aprobado las actividades de capacitación realizadas por los gobiernos locales. Se promueve a los comedores populares como UEP de manera progresiva, de acuerdo al plan de periodicidad anual que se aprueba de forma conjunta con los representantes de los comedores populares.

La Ley N° 31126 publicada el 19 de febrero del 2021, Ley que modifica la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 27972, 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. Esta ley incorpora como una competencia de las Municipalidades distritales: *registrar, organizar, administrar y ejecutar iniciativas ciudadanas de apoyo o atención alimentaria temporal en caso de desastres naturales o emergencia sanitaria, con participación de la población.*

Por otro lado, atribuye al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social la función exclusiva de brindar asistencia técnica a los gobiernos locales en el registro, organización, administración y ejecución de iniciativas ciudadanas de apoyo alimentario temporal en caso de desastres naturales o emergencia sanitaria, con participación de la población, y otras que establezca la ley. Finalmente, la Ley N° 31126 declara de interés nacional y preferente atención la asignación de recursos públicos para optimizar la labor y atención alimentaria que brindan los comedores populares, así como las ollas comunes y otras iniciativas ciudadanas de apoyo o atención alimentaria temporal que se generen en el marco de esta ley.

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

Este proyecto de ley se encuentra enmarcado en la Constitución Política, y relacionado con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Actores involucrados	Costo	Beneficio
Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	Asume responsabilidad de integrar los Registros de comedores y ollas comunes municipales en un solo Registro Nacional de Ollas Comunes y Comedores Populares.	Se contará con información actualizada para la gestión eficiente de los recursos.
Ministerio de Salud	Asume la responsabilidad de dotar de un nutricionista para el acompañamiento	
Gobiernos locales	No supone gasto.	Los procesos serán
Organizaciones Sociales de Base	Administra, monitorea, supervisa la ejecución del programa por parte de las OSB.	Se efectúa un gasto eficiente y transparente.

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

POLÍTICA DE ESTADO N° 10: REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Este objetivo parte de un enfoque de desarrollo humano sustentable y estará orientado a fomentar 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.

POLÍTICA DE ESTADO N° 11: PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES SIN DISCRIMINACIÓN

Con este objetivo, el Estado desarrollará sistemas que permitan proteger a niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, mujeres responsables de hogar, personas desprovistas de sustento, personas con discapacidad y otras personas discriminadas o excluidas

POLÍTICA DE ESTADO N° 15: PROMOCION DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN

Con este objetivo, el Estado:

- Alentará una producción de alimentos sostenible y diversificada, aumentando la productividad, luchando contra las plagas y conservando los recursos naturales, tendiendo a disminuir de la importación de alimentos dependencia.
- Garantizará la accesibilidad a los alimentos, apropiados y suficientes.
- Aplicará junto con los gobiernos locales y sociedad organizada, controles de calidad y vigilancia sobre la producción comercialización, almacenamiento y distribución de alimentos para consumo humano, que aseguren la idoneidad y condiciones sanitarias de los mismos.
- Promoverá la participación, organización y vigilancia de los consumidores, como ejercicio ciudadano democrático.

- 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.
- 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.
- Desarrollará una política intersectorial participativa de seguridad alimentaria, con programas descentralizados que atiendan integralmente los problemas de desnutrición.
- Capacitará y educará a la población en temas de nutrición, salud, higiene, vigilancia nutricional y derechos ciudadanos, para lograr una alimentación adecuada.
- Promoverá la participación activa de las personas y grupos sociales superando prácticas de asistencialismo y paternalismo.