CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
14 AGO. 2023
RECIBIDO
Hora: 3:37
Firma:

La señora congresista **JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI** integrante del Grupo Parlamentario **UNIDAD Y DIÁLOGO PARLAMENTARIO**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que les 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, presenta el siguiente:

PROYECTO DE LEY

LEY DE ASIGNACIÓN Y PRIORIZACIÓN DE RECURSOS ECONÓMICOS PARA INCORPORAR A LOS PRITE Y PRONOEI DESDE LOS CERO AÑOS DE EDAD, A LA COBERTURA DEL PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR QALI WARMA

Artículo 1.- Objeto de la ley

El objeto de la presente ley es establecer la asignación y priorización de recursos económicos para incorporar a los Programas de Intervención Temprana (PRITE) y Programa No Escolarizado de Educación Inicial (PRONOEI) desde los cero (0) años de edad, a la cobertura del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma para el Año Fiscal 2024.

Artículo 2.- Finalidad de la ley

La finalidad de la presente ley es incorporar a los PRITE y PRONOEI a la cobertura del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, para el Año Fiscal 2024, para mejorar la seguridad alimentaria de nuestros ciudadanos desde los cero (0) años de edad.

Artículo 3.- Asignación y priorización de recursos económicos para incorporar a los PRITE y PRONOEI a la cobertura del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma para el Año Fiscal 2024

Se asigna y prioriza, para el Año Fiscal 2024, la partida presupuestal necesaria a fin de incorporar a los PRITE y PRONOEI desde los cero (0) años de edad, a la cobertura del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma para el Año Fiscal 2024.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA.- Vigencia

La presente ley entra en vigencia desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano y el Poder Ejecutivo tiene un plazo de 15 días hábiles para adecuar el Decreto Supremo Nº 008-2012-MIDIS, Crean el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, a la presente normativa.

Lima, agosto del 2023

FIRMA DIGITAL — Firmado digitalmente por: MEDINA MINAYA Esdras Ricardo FAU 20161749126 soft Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 14/08/2023 09:29:31-0500

FIRMA DIGITAL — Firmado digitalmente por: UGARTE MAMANI Jhakeline Katy FAU 20161749126 soft Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 11/08/2023 15:34:23-0500

FIRMA DIGITAL — Firmado digitalmente por: BURGOS OLIVEROS Juan Bartolome FAU 20161749126 soft Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 11/08/2023 17:18:09-0500

FIRMA DIGITAL — Firmado digitalmente por: BURGOS OLIVEROS Juan Bartolome FAU 20161749126 soft Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 11/08/2023 17:18:23-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

En el siglo XXI, la malnutrición infantil debe entenderse como parte de un contexto en el que se producen cambios muy rápidos, como el crecimiento de las poblaciones urbanas y la globalización de los sistemas alimentarios, y que está dando lugar a un aumento de la disponibilidad de alimentos ricos en calorías, pero pobres en nutrientes. La malnutrición perjudica profundamente el crecimiento y el desarrollo de los niños. Si no tenemos en cuenta este problema, los niños y las sociedades tendrán dificultades para alcanzar su pleno potencial. Este desafío sólo puede superarse abordando la malnutrición en todas las etapas de la vida del niño y dando prioridad a las necesidades nutricionales específicas de los niños en los sistemas alimentarios y en los sistemas de apoyo de salud, agua y saneamiento, educación y protección social.[1] La Dra. Chessa Luther, consultora técnica de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), manifestó que para lograr una buena alimentación del niño pequeño no solo es importante lo que come sino cómo come, dónde come y con quién come.[2]

1.1. ANTECEDENTES

Mi despacho emitió al MIDIS el Oficio N° 000494-2022-2023/JKUM-CR al MIDIS, y este respondió con INFORME N° D000071-2023-MIDIS/PNAEQW-DE de fecha 20 de julio del 2023, el cual manifiestan lo siguiente:

- Mediante Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS, se creó el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (PNAEQW), con el propósito de brindar un servicio alimentario progresivo, adecuado a los hábitos de consumo locales, cogestionado con la comunidad, sostenible

[1] UNICEF. *ESTADO MUNDIAL DE LA INFANCIA 2019: NIÑOS, ALIMENTOS Y NUTRICIÓN. CRECER BIEN EN UN MUNDO EN TRANSFORMACIÓN. RESUMEN EJECUTIVO*. 2019, p. 3. Obtenido en https://www.unicef.org/peru/sites/unicef.org.peru/files/2019-10/estado-mundial-infancia-ninos-nutricion-alimentos-resumen-ejecutivo-2019-unicef.pdf

[2] MINSA. *ALIMENTACIÓN PERCEPTIVA: LA IMPORTANCIA DE ALIMENTAR AL NIÑO CON AMOR, PACIENCIA Y BUEN HUMOR*. 2018. Obtenido en https://web.ins.gob.pe/es/prensa/noticia/alimentacion-perceptiva-la-importancia-de-alimentar-al-nino-con-amor-paciencia-y

y saludable, para niñas y niños del nivel de educación inicial a partir de los tres años de edad y del nivel de educación primaria de la Educación Básica, en instituciones educativas públicas, en el marco legal del derecho de los escolares a recibir alimentos que coadyuven en su desarrollo y proceso de aprendizaje.

- A través del Decreto Supremo N° 006-2014-MIDIS, se modificó el Decreto Supremo N° 002-2012-MIDIS, incorporando un tercer párrafo a la Única Disposición Complementaria Final, señalando que el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (PNAEQW) de forma progresiva atenderá a los escolares del Nivel de Educación Secundaria de la Educación Básica, en Instituciones Educativas Públicas localizadas en los pueblos indígenas que se ubican en la Amazonia Peruana, comprendidos en la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas, listados en la Resolución Ministerial N° 321- 2014-MC, del Ministerio de Cultura, o la que la reemplace o actualice.

- A través del Decreto Supremo N° 006-2018-MIDIS, se modificó el Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS, a efectos de ampliar el público objetivo del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (PNAEQW), incorporando a las/los escolares del nivel de educación secundaria bajo las Formas de Atención Diversificada (FAD) e Instituciones Educativas con Jornada Escolar Completa (JEC).

- De acuerdo al artículo 1 del Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS, se creó el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, con el propósito de brindar un servicio alimentario progresivo, adecuado a los hábitos de consumo locales, cogestionado con la comunidad, sostenible y saludable, para niñas y niños del nivel de educación inicial a partir de los tres años de edad y del nivel de educación primaria de la Educación Básica, en instituciones educativas públicas, en el marco legal del

derecho de los escolares a recibir alimentos que coadyuven en su desarrollo y proceso de aprendizaje.

- Posteriormente, a través de sus modificatorias, se incorpora la atención del servicio alimentario a las instituciones educativas en el nivel de educación secundaria, ubicadas en los pueblos indígenas de la Amazonía Peruana, y las que se encuentran bajo la modalidad de Jornada Escolar Completa (JEC) y bajo las Formas de Atención Diversificada y/o Modelos de Servicio Educativo.

- De acuerdo a ello, el Programa viene atendiendo con el servicio alimentario escolar a cuatro millones doscientos sesenta y ocho mil seiscientos ochenta y siete (4,268,687) niñas y niños en sesenta y seis mil ochenta y un (66,081) Instituciones Educativas públicas del distrito a nivel nacional bajo la modalidad de atención productos, durante el presente año, con alimentos que son preparados y servidos en las Instituciones Educativas o a través de la entrega de canastas de alimentos para su preparación y consumo en el hogar.

- En ese sentido, el modelo operacional del PNAEQW no cobertura a los Programas de Intervención Temprana (PRITE), toda vez que la población objetivo del PNAEQW son las niñas y niños a partir de los tres años de edad que asisten a las Instituciones Educativas Públicas, por lo que no se posee marco normativo para evaluar la incorporación de los PRITE en la prestación del servicio alimentario del PNAEQW.

1.2. EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN

Paul Herrera[3] señala que el Tribunal Constitucional (TC) reconoció el derecho social fundamental a la alimentación y delineó su contenido constitucionalmente protegido. Fue al declarar fundada una demanda mediante la sentencia recaída

[3] HERRERA, Paúl. *TC RECONOCE DERECHO A LA ALIMENTACIÓN*. 2020. Obtenido en https://elperuano.pe/noticia/100963-tc-reconoce-derecho-a-la-alimentacion

en el Expediente Nº 01470-2016-PHC/TC, en que el máximo intérprete de la Constitución reconvirtió un proceso de habeas corpus a uno de amparo. ***A criterio del máximo tribunal, el acceso a una alimentación adecuada constituye un derecho no solo reconocido en los tratados internacionales sobre derechos humanos, sino también dentro del ordenamiento jurídico peruano***. Por ello, considera que la concretización del derecho social fundamental a la alimentación es progresiva en tanto se desarrolla en función a umbrales de satisfacción. En esa línea, reconoce la obligación incondicional mínima del Estado de asegurar la provisión y acceso a alimentos que eviten padecer hambre a sus titulares y garanticen la funcionalidad corporal de los mismos. Los umbrales para el TC, según el citado autor Paúl Herrera, son:

- El **primer umbral** de realización o cumplimiento del derecho social fundamental a la alimentación lo constituye el derecho a una alimentación de subsistencia. Derecho que viene a ser una obligación de cumplimiento incondicionado para el Estado, ya que representa el grado mínimo de provisión alimentaria que un ciudadano, en una situación de vulnerabilidad que le impida poder brindársela por sí mismo, debe tener garantizada para verse libre de padecer hambre y mantener sus funciones corporales, detalla el colegiado. Así, sin tal nivel mínimo de provisión, los ciudadanos no podrían tener una existencia digna y no estarían en posibilidad de gozar sus demás derechos fundamentales. Además, el TC precisa que la alimentación de subsistencia no solo implica poner a disposición de las personas en estado de vulnerabilidad los alimentos que contengan el número de calorías, proteínas y demás nutrientes que les permitan mantener su funcionalidad corporal. Adicionalmente implica hacer accesibles esos alimentos a quienes los necesiten, garantizando la permanencia y sostenibilidad de las vías que así lo permitan, añade el tribunal.

- El **segundo umbral** de realización o cumplimiento del derecho a la alimentación gira en torno a las políticas programáticas que

complementan a la alimentación de subsistencia garantizada en el primer umbral. Es a este nivel que el desarrollo y concretización de las políticas públicas en materia alimentaria son aplicadas de manera progresiva por parte del Estado, puntualiza el colegiado. Por tanto, determina que esas políticas deben estar orientadas a lograr seguridad alimentaria en la sociedad. Es decir, asegurar el acceso permanente a medios de alimentación suficientes que permitan a los ciudadanos llevar una vida activa, saludable y sin necesidad de recurrir a los medios de alimentación de subsistencia garantizados en el primer umbral para poder satisfacer sus necesidades alimentarias. En torno a esto, el TC considera que la obligación del Estado es progresiva y sujeta a cuestiones presupuestales, lo que no por ello implica que se encuentre enteramente a su libre discrecionalidad. La obligación en este segundo umbral radica, entonces, en implementar políticas públicas en materia alimentaria de manera progresiva, por lo que incumplir con tal implementación equivale a un incumplimiento de la obligación, puntualiza.

- El **tercer umbral** de realización o cumplimiento del derecho a la alimentación está conformado por las acciones estatales orientadas a satisfacer necesidades alimentarias de los ciudadanos basados en los especiales intereses o propósitos que estos tengan en su vida individual o colectiva. Ante ello, el TC considera que el grado de discrecionalidad con el cual el Estado puede operar es mayor que a nivel del segundo umbral, dado que su acción ahora está orientada a satisfacer intereses alimentarios específicos de determinados individuos o grupo de individuos y no en función a alcanzar el aseguramiento alimentario de toda la comunidad en su conjunto. En ese sentido, la satisfacción de este umbral será posible una vez que se haya logrado satisfacer el primero y cumplido con desarrollar políticas alimentarias eficaces a nivel de segundo umbral.

1.3. LA IMPORTANCIA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Según Lina Salazar y Gonzalo Muñoz[4], para la **Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)**, la seguridad alimentaria es la situación en la que todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias para desarrollar una vida saludable. El concepto de seguridad alimentaria, según lo descrito por los citados autores, abarca cuatro dimensiones:

1. **LA DISPONIBILIDAD:** Se refiere a la oferta de alimentos a nivel nacional o local. Esta puede ser generada a través de la producción agrícola doméstica o el intercambio comercial y puede ser incrementada mediante intervenciones dirigidas a aumentar la producción a nivel nacional, regional o local y/o facilitar las importaciones de alimentos.

2. **EL ACCESO:** Se refiere a la disponibilidad de recursos con la que cuentan los hogares (p.ej., financieros, físicos) para adquirir una cantidad apropiada de alimentos. Este puede ser mejorado a través de intervenciones que aumenten los ingresos de la población, promoviendo la producción agrícola para aumentar el autoconsumo y generando empleos de calidad.

3. **LA UTILIZACIÓN:** Se refiere a la calidad de los alimentos requerida para obtener un estado nutricional adecuado y vivir una vida saludable. Esta se puede mejorar aumentando la inocuidad de los alimentos, ampliando el acceso al agua potable, mejorando la calidad de la dieta y reduciendo la obesidad.

4. **LA ESTABILIDAD:** Se refiere a la capacidad de tener acceso constante a cantidades adecuadas de alimentos de calidad. Esta puede ser

[4] SALAZAR, Lina; y MUÑOZ, Gonzalo. *SEGURIDAD ALIMENTARIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE*. 2019, pp. 5-6. Obtenido en https://publications.iadb.org/es/seguridad-alimentaria-en-america-latina-y-el-caribe

mejorada reduciendo la vulnerabilidad de los sistemas alimentarios a los desastres naturales, el cambio climático y a las fluctuaciones de los precios.

1.4. OBLIGACIÓN DE LOS ESTADOS SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Para la **FAO**[5], las obligaciones de los Estados con respecto al derecho a la alimentación se expresan diferentemente de un instrumento a otro. No obstante, en general, corresponden a tres categorías, a saber, las obligaciones de respetar, proteger y cumplir, las cuales son explicadas por la misma citada **FAO**:

1. **La obligación de respetar el derecho a la alimentación:** Los Estados tienen que respetar el acceso existente de las personas a los alimentos y los medios de obtener alimentos. Esto significa que toda medida que dé como resultado impedir el acceso a los alimentos, por ejemplo, denegar la asistencia alimentaria a los opositores políticos, está prohibida. Los Estados no pueden suspender la legislación o las políticas que den a las personas acceso a los alimentos (la legislación de bienestar social, los programas relacionados con la nutrición), a menos que se justifique plenamente. Los Estados deben garantizar que las instituciones públicas, incluidas las empresas administradas por el Estado o los militares, no menoscaben el acceso de las personas a los alimentos, por ejemplo, mediante la contaminación o la destrucción de tierras agrícolas o con los desalojos forzados. Los Estados deben examinar además periódicamente sus políticas y programas nacionales relacionados con los alimentos para garantizar que respeten efectivamente la igualdad del derecho de todos a la alimentación.

2. **La obligación de proteger el derecho a la alimentación:** Los Estados tienen que proteger el ejercicio por las personas de su derecho a la

[5] FAO-ONU. *EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA*. 2010, pp. 20-22. Obtenido en https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FactSheet34sp.pdf

alimentación contra las violaciones por terceras partes (por ejemplo, otros individuos, grupos, empresas privadas u otras entidades). Los Estados deben impedir que terceras partes destruyan las fuentes de alimentación, por ejemplo, mediante la contaminación de la tierra, el agua y el aire con productos industriales o agrícolas nocivos o la destrucción de las tierras ancestrales de los pueblos indígenas con el objeto de despejar el camino para minas, represas, carreteras o la agroindustria. La obligación de proteger incluye además garantizar que los alimentos que lleguen al mercado sean seguros y nutritivos. Los Estados, por consiguiente, deben establecer y aplicar normas de calidad y seguridad de los alimentos, y garantizar prácticas justas e iguales en el mercado. Además, los Estados deben adoptar las medidas legislativas y de otro orden necesarias para proteger a las personas, especialmente los niños, de la publicidad y las promociones de alimentos que no sean sanos con el fin de apoyar los esfuerzos de los padres y de los profesionales de la salud por estimular pautas más sanas de comida y de ejercicio físico. Un Estado debe tener además en cuenta sus obligaciones jurídicas internacionales con respecto al derecho a la alimentación al concertar acuerdos con otros Estados o con organizaciones internacionales.

3. **La obligación de cumplir el derecho a la alimentación:** La obligación de cumplir (facilitar) significa que los Estados deben ser proactivos para reforzar el acceso de las personas a los recursos y a los medios de asegurar su medio de vida, y el derecho de usarlos, incluida la salud alimentaria. Entre las medidas típicas se incluyen la aplicación de programas de reforma agraria o de reglamentos relativos a un ingreso mínimo. Al adoptar políticas alimentarias es necesario que os gobiernos equilibren además cuidadosamente la inversión en cultivos para la exportación con el apoyo del cultivo de alimentos para el consumo interno. Otras medidas posibles consisten en aplicar y mejorar programas de alimentación y nutrición y asegurar que los proyectos de desarrollo

consideren la nutrición. Para facilitar la plena realización del derecho a la alimentación es necesario que los Estados informen a la población acerca de sus derechos humanos y refuercen su capacidad para participar en los procesos y en la adopción de decisiones al respecto. Cuando las personas o los grupos no pueden, por razones que escapan a su control, ejercer el derecho a la alimentación por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de cumplir (suministrar), por ejemplo, mediante la prestación de asistencia alimentaria o la garantía de redes de seguridad social para los más desvalidos y para las víctimas de desastres naturales o de otro orden. Según el primer Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, para cumplir plenamente sus obligaciones respecto del derecho a la alimentación los Estados deben además respetar, proteger y apoyar el cumplimiento del derecho a la alimentación de las personas que viven en otros territorios. Esto implica que los Estados tienen que garantizar que sus propios ciudadanos, así como otros terceros sujetos a su jurisdicción, como las empresas privadas, no violen el derecho a la alimentación en otros países.

1.5. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Los hogares más pobres son los que probablemente tienen inseguridad alimentaria, o se encuentran en alto riesgo de tenerla. En las áreas rurales puede ser el caso de las familias sin tierra o los que tienen parcelas pequeñas (casi siempre tierra marginal) con respecto al tamaño de la familia, en los que la producción agrícola es insuficiente; aparceros o arrendatarios que reciben muy poco del cultivo que producen; pastores, pescadores, trabajadores forestales y otros que ganan muy poco dinero o producen muy pocos alimentos para las necesidades de sus familias; hogares donde la mujer es la cabeza de la familia, donde la madre tiene muchas responsabilidades en el cuidado de los niños, al igual que en actividades de labranza, y los hogares pobres con un alto porcentaje

de dependencia o que tienen pocos o ningún adulto activo debido a la edad, enfermedad, incapacidad u otras causas.[6]

En tal sentido ***la relación entre seguridad alimentaria y primera infancia***, cobra relevancia, hoy en día, por las siguientes razones: i) favorece el desarrollo del cerebro, el cual alcanza el 80% del tamaño adulto en los primeros tres años de vida y el 90% en los dos años siguientes; ii) promueve el desarrollo físico, cognitivo, comunicativo y emocional del niño; iii) suscita la formación de hábitos alimentarios y la prevención de enfermedades como la IRA (Insuficiencia Respiratoria Aguda) y la EDA (Enfermedad Diarreica Aguda); iv) por último, influye en que los niños puedan crecer con normalidad y adquieran los nutrientes y vitaminas necesarias para poder desempeñarse en sus actividades cotidianas y académicas.[7]

Por tanto, queda demostrado que si el modelo operacional de Qali Warma no cobertura a los PRITE ni a los PRONOEI desde los 0 años de edad, se está incumpliendo las obligaciones del Estado peruano para proteger el derecho a la alimentación de los menores de edad.

II. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa propone agregar una Disposición Complementaria Final a la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El Tribunal Constitucional ha interpretado el artículo 79° de la Constitución Peruana de 1993 en las **sentencias 984/2021** y **337/2022**, en la cual precisa que dicho artículo busca que las iniciativas no generen nuevos desembolsos o aumentos del gasto *"en el presupuesto del correspondiente año fiscal"*: Es decir,

[6] FAO-ONU. *MEJORAMIENTO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL HOGAR*. Obtenido en https://www.fao.org/3/W0073S/w0073s13.htm

[7] MUÑOZ BLANDÓN, Mónica María. *POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN LA PRIMERA INFANCIA: CHILE Y COLOMBIA*. 2016, p. 11. Obtenido en https://core.ac.uk/download/pdf/286653469.pdf

que la prohibición expresa aplicaría con la intención de no alterar el presupuesto destinado para el año actual, pues la inversión de ese monto se encontraría programada[8]; por tanto, se evidencia que la presente iniciativa legislativa con bastante tiempo de anticipación está precisando la forma en que se ejecutará el presupuesto público para el año 2024 y en beneficio del derecho fundamental a la alimentación, razón por la cual, este proyecto de ley se encuentra dentro de las facultades legislativas interpretadas por el Tribunal Constitucional acorde a sus competencias constitucionales establecidos en los artículos 201° al 204° de nuestra *Lex Superior.*

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene relación con la política de Estado 15 *"Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutrición".*

[8] LA LEY. *¿TC «ABRE LA PUERTA» PARA QUE EL CONGRESO PUEDA GENERAR GASTO PÚBLICO? AQUÍ TE LO EXPLICAMOS*. 2022. Obtenido en https://laley.pe/art/14109/tc-puerta-el-congreso-pueda-generar-gasto-publico