Proyecto de Ley N°.....6500/2023-CR

YOREL KIRA ALCARRAZ AGUERO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Unidad, la Paz y el Desarrollo"

Proyecto de Ley N.° _____

La Congresista de la República que suscribe, **YOREL KIRA ALCARRAZ AGUERO,** integrante del **Grupo Podemos Perú,** en uso de las facultades de iniciativa legislativa prevista en los artículos 102 numeral 1), y 107 de la Constitución Política del Perú, y en los artículos 22 inciso c), 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, pone a consideración el siguiente:

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
23 NOV. 2023
RECIBIDO
Hora: 1:22 pm

PROYECTO DE LEY

El congreso de la República,
Ha dado la siguiente Ley:

LEY QUE AUTORIZA LA CREACIÓN DEL PROGRAMA DE COMPLEMENTACIÓN ALIMENTARIA DE OLLAS COMUNES

Artículo 1.- Objeto de la Ley.

La presente ley tiene por objeto autorizar la creación del Programa de Complementación Alimentaria de Ollas Comunes, con la finalidad de garantizar el derecho humano a la alimentación y erradicar el hambre en los sectores más vulnerables y en condición de pobreza y pobreza extrema del país, en concordancia con la Constitución Política del Estado, los tratados internacionales y la normativa vigente.

Articulo 2.- Programa de Complementación Alimentaria de Ollas Comunes.

Autorízase al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, en coordinación con los sectores correspondientes, y de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria de su sector, a crear el Programa de Complementación Alimentaria de Ollas Comunes, dirigido a los sectores más vulnerables y en condición de pobreza y pobreza extrema del país.

Para dicho fin, se incorporan todas las ollas comunes de carácter temporal o permanente al referido programa, a efectos de asegurar su sostenibilidad en el tiempo.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Medidas Complementarias.

El Poder Ejecutivo, en un plazo máximo de 60 días calendario contados desde la entrada en vigor de la presente ley, dictará, de ser necesario, medidas complementarias para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 3.- Vigencia

El presente proyecto de ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Comuníquese al señor presidente de la República para su promulgación.

Firmado digitalmente por: ALCARRAZ AGUERO Yorel Kira FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/11/2023 14:19:10-0500

Lima, noviembre de 2023

YOREL KIRA ALCARRAZ AGUERO
Congresista de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **24** de **noviembre** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **6500/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO; y

2. INCLUSIÓN SOCIAL Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

Derecho a la alimentación

La obligación de alimentar, es un derecho humano, protegido en nuestra Carta Magna, que complementa sustancialmente al derecho fundamental a la vida, a la salud. A continuación, los siguientes artículos de la Constitución Política[1] del Perú lo detallan:

> *Artículo 4.- **La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono.** También protegen a la familia y promueven el matrimonio. Reconocen a estos últimos como institutos naturales y fundamentales de la sociedad. (subrayado y negrita nuestros)*
>
> *La forma del matrimonio y las causas de separación y de disolución son reguladas por la ley.*
>
> *Artículo 6.- La política nacional de población tiene como objetivo difundir y promover la paternidad y maternidad responsables. Reconoce el derecho de las familias y de las personas a decidir. En tal sentido, **el Estado asegura los programas de educación y la información adecuados y el acceso a los medios, que no afecten la vida o la salud.** Es deber y derecho de los padres alimentar, educar y dar seguridad a sus hijos. Los hijos tienen el deber de respetar y asistir a sus padres. Todos los hijos tienen iguales derechos y deberes. Está prohibida toda mención sobre el estado civil de los padres y sobre la naturaleza de la filiación en los registros civiles y en cualquier otro documento de identidad. (subrayado y negrita nuestros)*

Como lo vemos en las negritas de los textos de los artículos antes citados, el Estado como ente rector, representante de la sociedad y la población vulnerable, debe de amparar y buscar la protección mediante diversas medidas para que todo niño, niña y adolescente tenga acceso y seguridad de contar con alimentación, salud, educación; así como velar por su integridad personal.

[1] Información extraída del siguiente link: https://spijweb.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2022/11/DS_Ed_Of_Const_Pol_Perubolsillo.pdf

De igual importancia, en el artículo 27 de la Convención de los Derechos del Niño[2] (CDN) queda recogido el derecho que tiene el niño a ser alimentado:

> *1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.*
> *2. A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño.*
> *3. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.*
> *4. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera por el niño, tanto si viven en el Estado Parte como si viven en el extranjero.*
> *En particular, cuando la persona que tenga la responsabilidad financiera por el niño resida en un Estado diferente de aquel en que resida el niño, los Estados Partes promoverán la adhesión a los convenios internacionales o la concertación de dichos convenios, así como la concertación de cualesquiera otros arreglos apropiados.*

Sobre la problemática

A nivel mundial, se desató una pandemia de salud que no se veía venir, debido a la presencia del coronavirus- Covid 19, que no solo desestabilizó las carentes políticas de salud del Perú, sino que se alteró la economía, la estabilidad social y laboral, entre otros.

Como es de recordar, ante la gran debilidad en el eslabón de la salud pública y una gran crisis por falta de tanques de oxígeno, se desencadenó en nuestro Perú miles de fallecidos, siendo el América Latina con mayor tasa de mortalidad; tal es así que según el Sistema Informático Nacional de Defunciones la cifra real de fallecidos por la covid-19 hasta el 22 de mayo de 2021 es de aproximadamente 180.764 personas una cifra muy superior a las 68.053 muertes que contabilizaba el Ministerio de Salud. El dato coloca a Perú como el país con más muertes por cada 100.000 habitantes.[3]

---

[2] Información extraída del siguiente link: https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf.
[3] Información extraída del siguiente link: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57310960.

No solo ello se ocasionó con la grave crisis del coronavirus, se produjo también cierre de escuelas, instituciones, empresas, la suspensión perfecta laboral; acarreando el desempleo de muchas personas. Se observó que a medida que el

contagió del virus se acrecentaba, se generaba un incremento importante de la pobreza, el hambre y la desnutrición. Dicho ello, la población de extrema pobreza no tenía dinero para conseguir sus alimentos y llevar un plato de comida para sus niños (as) y familiares. Así, mientras que entre el 2014 y el 2019 el número de personas que padecieron hambre aumentó en 43,4 millones, solo en un año, del 2019 al 2020, este incremento fue de aproximadamente 118 millones (FAO, FIDA, OMS, PMA y Unicef, 2021).[4]

Además, se advirtió que ante la gran necesidad de hambre, surgieron las Ollas Comunes, en las zonas más pobres del país, con acceso precario a servicios básicos como agua, electricidad y desagüe. Además, como iniciativas ciudadanas espontáneas y carentes de apoyo público o regular, las ollas comunes generalmente se desarrollan en espacios improvisados –como locales prestados o incluso en la vía pública–. Pero, pese a su precariedad, son símbolo de resiliencia y solidaridad. Asimismo, también representan espacios de acompañamiento y empoderamiento para sus miembros, sobre todo para las mujeres.[5]

Antes de la llegada del COVID-19, el estado de la seguridad alimentaria ya era preocupante en la región y en el Perú. Para el 2019, se estimaba que, en América Latina y el Caribe, casi la tercera parte de la población sufría de inseguridad alimentaria moderada o grave. La pandemia está agravando esta situación.[6]

Asimismo, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) estimó que, en el 2020, en América Latina y el Caribe se incrementaría en 269% el número de personas en situación de inseguridad alimentaria grave. Es decir, el número de personas en la región que no tienen la certeza de comer al día siguiente pasaría de los 4,3 millones en el 2019 a 16 millones en el 2020.

Los efectos del COVID-19, combinados con los efectos de las medidas de los Gobiernos, han generado distorsiones en la oferta, la distribución y la demanda

---

[4] ALCAZAR LORENA Y RICARDO FORT. Resiliencia en tiempos de pandemia-El caso de las Ollas Comunes en Lima, Perú. GRADE,2022. (Avances de Investigación, 41).
[5] ALCAZAR LORENA Y RICARDO FORT. Ob cit. P13.
[6] ALCAZAR LORENA Y RICARDO FORT. Ob cit. P18.

del sistema alimentario. El Perú es uno de los países en los que la seguridad alimentaria sufre una gran amenaza a raíz de la pandemia. La estructura de la economía –caracterizada por una altísima tasa de informalidad–, las medidas de contención o aislamiento social, y las propias consecuencias sanitarias de la pandemia han afectado diversos eslabones del sistema alimentario. Así, en el

Perú, el Índice Global del Hambre ha retrocedido hasta el nivel de seis años atrás y se estima que algo más de 3 millones de personas de las ciudades de todo el país están enfrentando situaciones de inseguridad alimentaria.[7]

Es así que la severidad con la que la pandemia golpeó al país y las duras medidas adoptadas por el Gobierno para evitar la propagación del virus –cuarentenas prolongadas– han afectado a miles de peruanos. Según una encuesta realizada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) a familias de Lima Metropolitana y el Callao durante la primera semana de mayo del 2020, 14% de los hogares declararon no haber podido comprar alimentos con contenido proteico –como carnes, pescado y huevos–; en el 73% de estos hogares, la causa fue la carencia de medios económicos. [8]

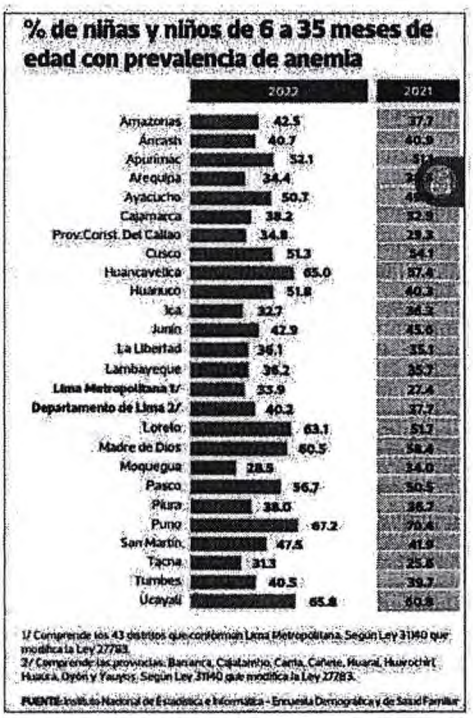
Frente al incremento del hambre en el país, una de las primeras y más importantes respuestas la dio la propia ciudadanía, principalmente mediante las iniciativas solidarias conocidas como ollas comunes. Las ollas comunes son espacios autoorganizados de vecinos, sobre todo mujeres, que ven en la acción colectiva –reunión de recursos y esfuerzos– la oportunidad de acceder a la alimentación.[9]

Bajo ese mismo contexto, resaltamos el incremento de la desnutrición, de acuerdo con la nota periodística, el 19 de abril del 2023 el diario Gestión dio cuenta de que, según los datos que aporta la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (Endes) del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), "la anemia por déficit de hierro afectó al 42.4% de niños menores de tres años de edad el año pasado (2022), un registro mayor al 38.8% observado en el 2021". Asimismo, señala que "la incidencia de la anemia fue mayor en el área rural (51.5%) que en el área urbana (39%)". Y en la evaluación por regiones, que "la anemia sólo descendió en siete regiones en el 2022, mientras que en las otras 19 se elevó respecto al 2021. Los incrementos fueron mayores en Huánuco (de

[7] ALCAZAR LORENA Y RICARDO FORT. Ob cit. P19.
[8] ALCAZAR LORENA Y RICARDO FORT. Ob cit. P19.
[9] ALCAZAR LORENA Y RICARDO FORT. Ob cit. P19

43.3% a 51.8%), Loreto (de 51.7% al 63.1%) y Lima Metropolitana (de 27.4% a 33.9%)".[10]

GRÁFICO 1



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática

Las estadísticas se reflejan en la influencia de la economía del Perú, como lo detalla Fernando Gonzáles[11], economista del Instituto Peruano de Economía (IPE), quien mencionó que la tasa de anemia infantil es un indicador social que es influenciado por la actualidad económica. Así, la inflación, sobre todo por el lado de alimentos, y el menor dinamismo de la economía se han reflejado en la medición, aseveró.

Del gráfico 1, se puede observar que los departamentos de "Loreto, Huánuco y Lima (Metropolitana) tienen un nivel de significancia (estadística) alta de anemia; es decir, el incremento es claro en estos lugares. En general, el economista Fernando señaló "lo que indican las cifras es lamentable, pero no es del todo

[10] Información extraída del siguiente link: https://amp.pe/otra-vez-retroceso-frente-a-la-anemia-infantil/
[11] Información extraída del siguiente link: https://www.lampadia.com/opiniones/inei/escandalo-aumenta-la-anemia-infantil/

sorprendente, pues es a consecuencia del deterioro en el mercado laboral, con caída de los salarios reales, lo que significa que las familias tienen menos recursos para una alimentación de calidad. Esto afecta sobre todo a zonas urbanas, y Lima es principalmente urbana. Y regiones con preponderancia rural como Huancavelica o Huánuco han pasado por el efecto de la crisis alimentaria por el incremento de precios de fertilizantes, y el precio de insumos para producir alimentos".

Asimismo, "El efecto de la anemia tiene un impacto en el corto plazo por la misma deficiencia nutricional, pero también en el largo plazo, pues afecta el desarrollo de los niños a nivel físico y cognitivo. Esto termina por impactar el potencial del niño, y su logro educativo, afectando a nivel agregado al capital humano, la productividad de la economía, y condiciona el nivel de crecimiento económico hacia futuro", indicó Gonzáles.[12]

Ante el grave incremento de la desnutrición infantil y por ende la presencia de un elevado porcentaje de anemia en las provincias y departamentos, existe una grave afectación en el coeficiente intelectual y en la educación.

De esta manera, la desnutrición y anemia como ya lo he mencionado esta relacionado con la influencia económica de la ciudadanía. Más aun con la recesión económica que venimos afrontando, el exministro de Economía y Finanzas, Luis Miguel Castilla, explica que una recesión ocurre cuando el PBI (Producto Bruto Interno) se contrae.

Al respecto, según el reporte periodístico de INFOBAE, 23 de octubre de 2023, detalla que, al cierre de agosto de 2023, el PBI se contrajo un 0.6% con respecto al mismo periodo del año pasado, según cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Adicionalmente, la semana pasada, el ministro de Economía y Finanzas señaló que el país entró en una recesión, aunque expresó optimismo sobre una eventual recuperación. Sin embargo, se prevé que El Niño costero se prolongue hasta el verano de 2024, de acuerdo con el último comunicado del Estudio Nacional del Fenómeno El Niño (ENFEN).[13]

---

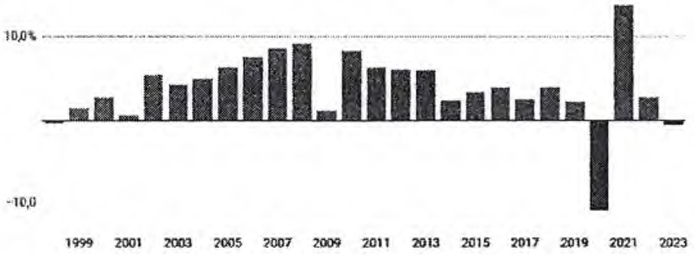
[12] Información extraída del siguiente link: https://www.lampadia.com/opiniones/inei/escandalo-aumenta-la-anemia-infantil/

[13] Información extraída del siguiente link: https://www.infobae.com/peru/2023/10/23/economia-del-peru-cerrara-el-2023-en-negativo-por-primera-vez-desde-1998-segun-nuevas-proyecciones/?outputType=amp-type.

Gráfico 2

Evolución del PBI peruano en los últimos 25 años (1998 - 2023*)

La economía peruana presentaría este 2023 su peor caída de los últimos 25 años, sin contar el 2020 de la pandemia. La otra última cifra negativa fue en 1998 cuando cerró en -0,4%.



** 2023 en base a los estimados de las consultoras, que pronostican una caída de hasta 0,6%.*
Gráfico: OjoPúblico • Fuente: BCRP • Descargar los datos • Creado con Datawrapper

Fuente: BCRP[14]

En diálogo con Infobae Perú, el exministro de Economía y Finanzas, Luis Miguel Castilla señala sobre la recesión "esto afecta en todo: en los que exportan, en los que importan, en las familias que consumen, en las empresas que invierten, en el Gobierno que gasta. Disminuyen los ingresos y, por tanto, disminuye la capacidad de gasto. Esto lleva a una reducción de la economía, por lo que hay menos demanda de mano de obra y menor generación de trabajo. Es decir, las familias se ven obligadas a trabajar en labores menos remuneradas, informales, de corto plazo. Esto precariza a la familia".[15]

Además, OJO PÚBLICO [16]en su nota periodística de fecha 22 de octubre de 2023, detalla que este año el Perú le dice adiós al milagro económico. El 2023 será el peor para la economía en 25 años, sin tener en cuenta el 2020 por la pandemia. Luego de un crecimiento sostenido, que solo entre 2004 y el 2019, le permitió reducir la pobreza del 59% a 20%, el país enfrenta ahora una recesión y previsiones negativas para este año. También, respecto a las predicciones diferentes economistas han opinado entre ellos Elmer Cuba, socio

[14] Información extraída del siguiente link: https://ojo-publico.com/sala-del-poder/fin-un-ciclo-recesion-baja-recaudacion-y-proyecciones-negativas.
[15] Información extraída del siguiente link: https://www.infobae.com/peru/2023/10/23/economia-del-peru-cerrara-el-2023-en-negativo-por-primera-vez-desde-1998-segun-nuevas-proyecciones/?outputType=amp-type.
[16] Información extraída del siguiente link: https://ojo-publico.com/sala-del-poder/fin-un-ciclo-recesion-baja-recaudacion-y-proyecciones-negativas.

de la consultora Macroconsult y exdirector del Banco Central de Reserva (BCRP), sostiene que los factores que influyeron en este pronóstico fueron cuatro.

El primero es el fenómeno El Niño, que afectó a la industria pesquera y generó una sequía que impactó negativamente en los cultivos. El segundo, fue la convulsión social y represión que provocó la muerte de 49 personas, y el tercer factor fue la inflación, que se encuentra por encima del promedio por segundo año consecutivo. El cuarto y último factor, señala, es la caída del sector Construcción.

Finalmente, al encontrarnos en una recesión económica existe una grave afectación de la economía de miles de peruanos, ya que los precios de los alimentos se han mantenido por la inflación, el costo de vida es cada vez más elevado. Destacamos, que las zonas de los cerros de Lima como por ejemplo (Villa María, Comas, Carabayllo, El Agustino, San Juan de Lurigancho) con mayor grupo de población vulnerable de condición pobre y de extrema pobreza recurren a la conformación de ollas comunes mas aún en estos tiempos de recesión económica, si bien es cierto reciben apoyo presupuestal del Ministerio de Inclusión Social, porque existe la Ley que Reconoce las Ollas Comunes y Garantiza su Sostenibilidad, Financiamiento y el Trabajo Productivo de sus Beneficiarios, Promoviendo su Emprendimiento y Reglamento. Sin embargo, ello no ha sido suficiente el hambre en la población vulnerable aun subsiste, cada vez existen más niños con anemia y déficit de crecimiento.

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

De aprobarse se incorpora al sistema jurídico peruano, la presente propuesta legislativa, que tiene por objeto autorizar la creación del Programa de Complementación Alimentaria de Ollas Comunes, con la finalidad de garantizar el derecho humano a la alimentación y erradicar el hambre en los sectores más vulnerables y en condición de pobreza y pobreza extrema del país, en concordancia con la Constitución Política del Estado, los tratados internacionales y la normativa vigente.

Con dicha propuesta, se busca la implementación del mencionado Programa, en favor de todas esas personas que vienen siendo afectadas en su economía, más aún si nos encontramos en un contexto social, económico poco alentador.

Destacando que nuestro Perú, es un país con mayor presencia de trabajadores informales que salen a las calles, suben a los autobuses.

Además, mediante la presente propuesta legislativa se va a reducir la tasa de desnutrición infantil, logrando sé poco a poco que esos niños tengan una mejora en su coeficiente y desarrollo cognitivo. Siendo que, en la actualidad, el porcentaje de anemia y desnutrición es mayor.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente propuesta legislativa no irrogará gastos ni costos al tesoro público, ya que estará a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

Los beneficiarios de la presente iniciativa, son los millones de peruanos y peruanas, que por esta situación de crisis política y económica producto de la pandemia, el golpe de Estado del Ex presidente Castillo, las protestas sociales y fenómenos naturales, se encuentren en una situación de vulnerabilidad. Es por ello que al aprobarse, los mismos serán quienes gozarán de este programa complementario de Ollas Comunes independientemente de la declaratoria de emergencia o el apoyo de las instituciones privadas, brindando con ello seguridad alimentaria por parte del Estado y disminuyendo los altos índices de desnutrición y la anemia que aquejan a diario a nuestro país a nivel nacional.

También se busca asegurar el derecho a la alimentación de todos los peruanos y peruanas en situación vulnerable, especialmente de niñas, niños y adolescentes, situación que se intensificó por la crisis política, económica y social.

Al existir el Programa Complementario de Ollas Comunes, se facilitaría que muchos niños (as) y adolescentes en condición de pobreza y extrema pobreza tenga acceso al derecho humano de alimentación, reconocido en nuestra Constitución Política del Perú; de esta forma tendría una menor preocupación mostrando una mayor concentración en su educación; asimismo, evitaríamos la explotación laboral infantil y la trata de personas.

IV. RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa se enmarca en las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional: [17]

[17] Ver en: http://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/.

- Política de Estado N° 10. Reducción de la pobreza.
- Política de Estado N° 13. Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social
- Política de Estado N° 15. Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutrición.

Lima, noviembre de 2023.