



Proyecto de Ley N° 4327/2022-CR

LUIS ROBERTO KAMICHE MORANTE

"Año de la Unidad, la Paz y el Desarrollo"



LEY QUE PROMOCIONA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA MEDIANTE EL EMPRENDIMIENTO Y LA ECONOMÍA CREATIVA PARA FAMILIAS EN ESTADO DE VULNERABILIDAD.

El Congresista de la República, **LUIS ROBERTO KAMICHE MORANTE**, integrante del Grupo Parlamentario "**Perú Democrático**", al amparo de lo dispuesto en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y conforme lo establece el inciso 2 del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto:

I. FORMULA LEGAL

El Congreso de la República

Ha dado la siguiente ley

**LEY QUE PROMOCIONA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA
MEDIANTE EL EMPRENDIMIENTO Y LA ECONOMÍA CREATIVA
PARA FAMILIAS EN ESTADO DE VULNERABILIDAD**

Artículo 1. Objeto.

Es objeto de la presente ley es promocionar la superación de la pobreza mediante el emprendimiento y la economía creativa para familias en estado de vulnerabilidad.

Artículo 3. – Modificar el artículo 4 de la Ley N° 29792.- Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, cuyo texto queda redactado de la siguiente manera:

Artículo 4. Ámbito de competencia

El ministerio de Desarrollo Inclusión Social es entidad competente en las materias siguientes:

- a. Desarrollo social y promoción de la inclusión y equidad social.
- b. Protección social de poblaciones en situación de riesgo y abandono.
- c. Superación de la pobreza promocionando el emprendimiento y la economía creativa para familias en estado de vulnerabilidad.

Disposición Complementaria

Única: Disponer que, mediante Decreto Supremo, en un plazo que no exceda los 60 días hábiles, se apruebe las disposiciones que correspondan para implementar la presente ley.

Lima, 24 de febrero de 2023



Firmado digitalmente por:
LIMACHI QUISPE Nieves
Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/02/2023 22:12:56-0500



Firmado digitalmente por:
KAMICHE MORANTE Luis
Roberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/02/2023 15:55:45-0500

LUIS ROBERTO KAMICHE MORANTE
Congresista de la República



Firmado digitalmente por:
LIMACHI QUISPE Nieves
Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 24/02/2023 22:13:26-0500



Firmado digitalmente por:
CHAVEZ CHINO Betssy
Betzabet FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/02/2023 10:30:03-0500



Firmado digitalmente por:
BERMEJO ROJAS Guillermo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/02/2023 12:38:49-0500



Firmado digitalmente por:
ECHEVERRIA RODRIGUEZ
Hamlet FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 27/02/2023 10:37:03-0500

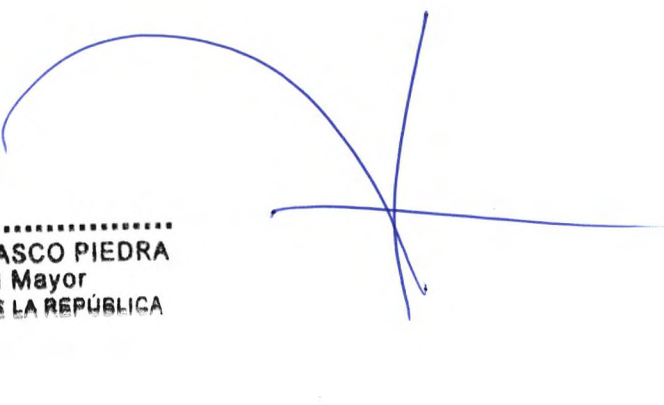
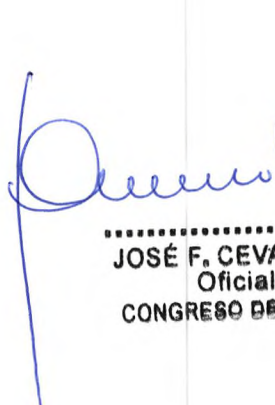


CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **28** de **febrero** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **4327/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

- 1. DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.**



.....
JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **10** de **mayo** del **2023**

De conformidad con lo acordado por el Consejo Directivo en su sesión realizada el 2 de mayo de 2023, pase también la iniciativa legislativa 4327/2022-CR para su estudio y dictamen, a la de: **INCLUSIÓN SOCIAL Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD**, como segunda Comisión.

.....
JAVIER ÁNGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Fundamentos

1.1. La pobreza y pobreza extrema en América Latina y el Perú se ha incrementado. También, la desigualdad social.

- **Pobreza, pobreza extrema y desigualdad en América Latina.**

Según datos del Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe la CEPAL (2022), los niveles de pobreza y pobreza extrema en América Latina, son los que se exponen la siguiente imagen.

Imagen 1

América Latina: personas en situación de pobreza y pobreza extrema, en áreas urbanas y rurales, 2008-2021.

Año	Pobreza extrema/Extreme poverty			Pobreza ^{1/} /Poverty ^{2/}			Year
	Nacional/National	Área urbana/ Urban area	Área rural/ Rural area	Nacional/National	Área urbana/ Urban area	Área rural/ Rural area	
	(En porcentajes del total de personas/ Percentages of the total population)			(En porcentajes del total de personas/ Percentages of the total population)			
2008	9.1	5.5	22.8	33.5	28.2	53.6	2008
2010	8.6	5.4	21.2	31.6	26.7	50.2	2010
2012	8.2	5.2	20.1	28.7	23.8	48.0	2012
2014	7.8	5.2	18.6	27.8	23.6	45.0	2014
2016	9.9	7.4	20.6	29.9	26.0	46.3	2016
2018	10.5	8.1	20.4	29.8	26.0	45.2	2018
2019	13.1	11.2	21.2	32.8	30.1	44.6	2020
2020	12.9	10.9	21.4	32.3	29.6	44.0	2021

^{1/} CEPAL, Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^{2/} Promedio ponderado basado en las cifras estimadas o proyectadas al año correspondiente en 18 países.

^{3/} Incluye a las personas en situación de extrema pobreza.

^{1/} ECLAC, Household Surveys Databank (BADEHOG).

^{2/} Weighted average based on the estimated or projected figures for the specific year in 18 countries.

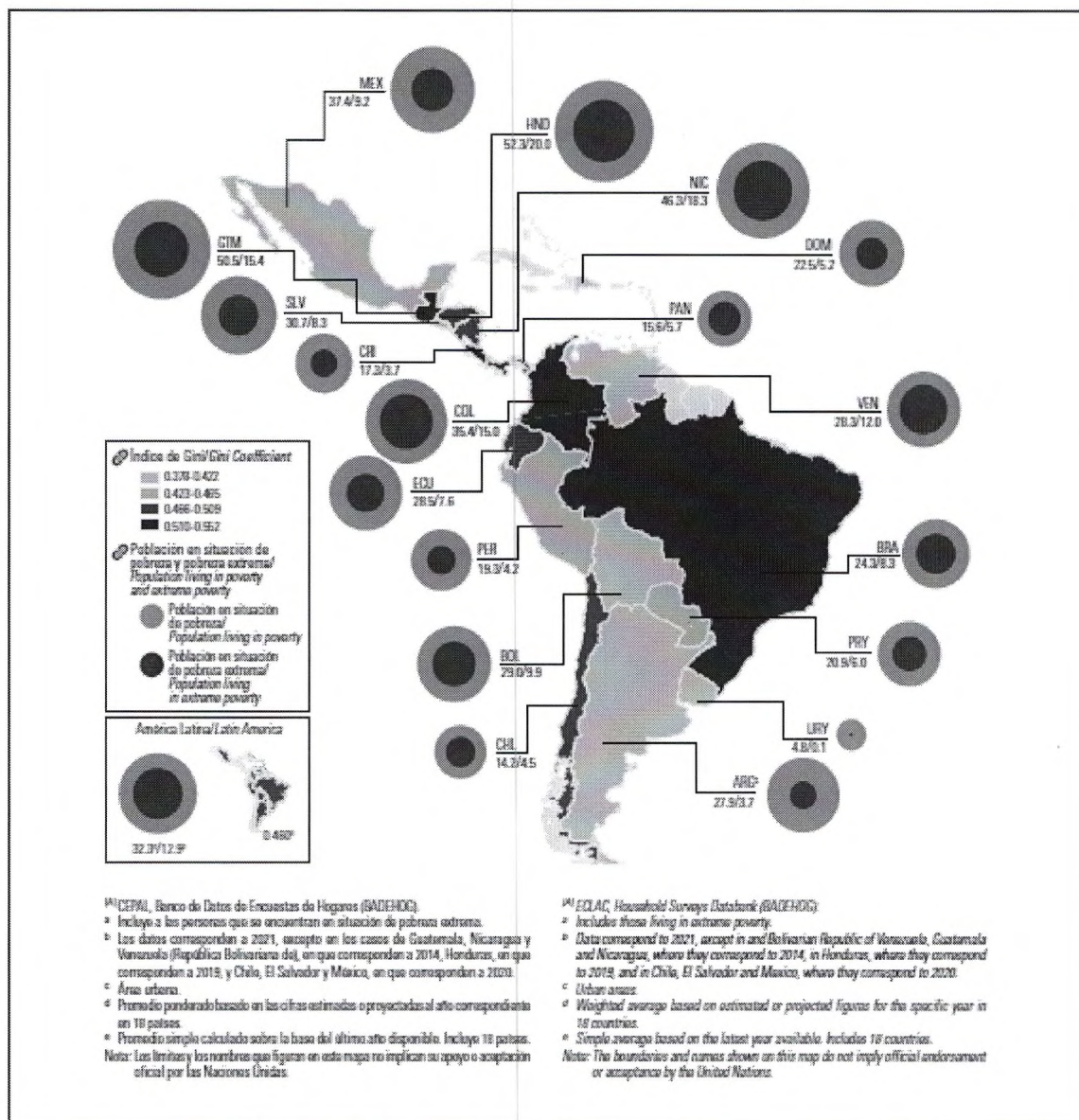
^{3/} Includes those living in extreme poverty.

Fuente: CEPAL (2022)

Según, la misma fuente, la población en situación de pobreza y pobreza extrema e índice de Gini, 2021, es el que se muestra en la siguiente imagen:

Imagen 2

Población en situación de pobreza y pobreza extrema e índice de Gini, 2021.

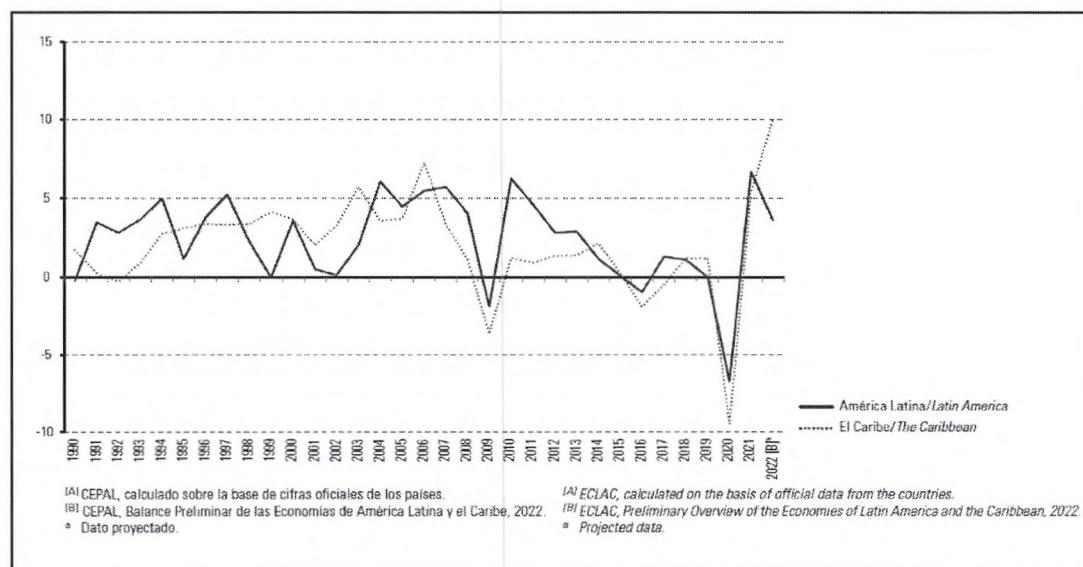


Fuente: CEPAL (2022)

Es previsible, según la fuente, que la situación empeore debido a que el PBI siga en decrecimiento, como lo vemos en la siguiente imagen:

Imagen 3

América Latina y el Caribe: Tasa de crecimiento anual del PIB a precios constantes, 1990-2022.

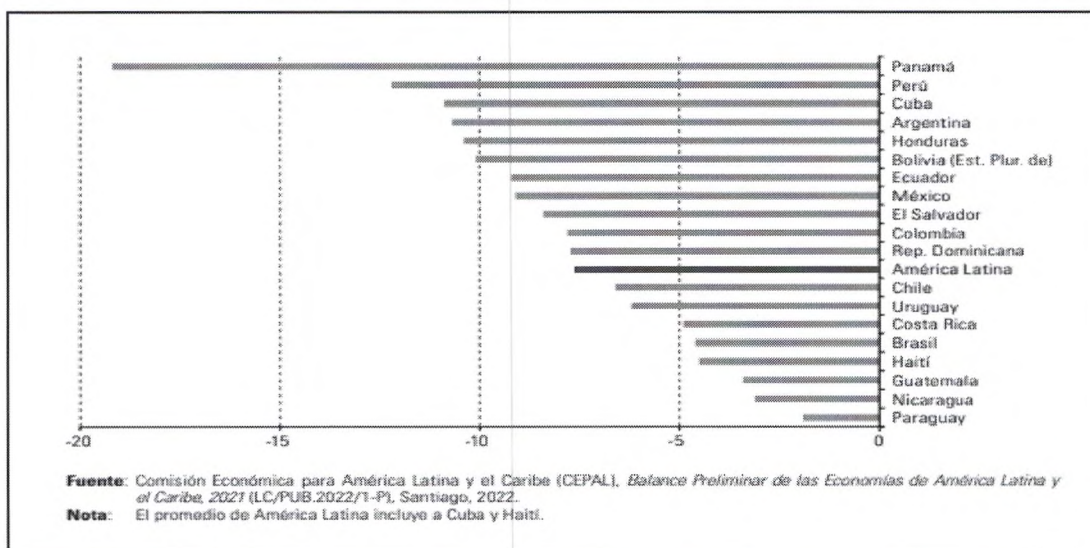


Fuente: CEPAL

En lo que se refiere a la contracción del PIB, de acuerdo con el Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2021) la contracción alcanzó el 7,6% del PIB por habitante para el promedio regional en 2020, con una alta heterogeneidad, como se aprecia en la siguiente imagen:

Imagen 4

América Latina (19 países): variación del PIB per cápita a precios constantes, 2020 (En %)



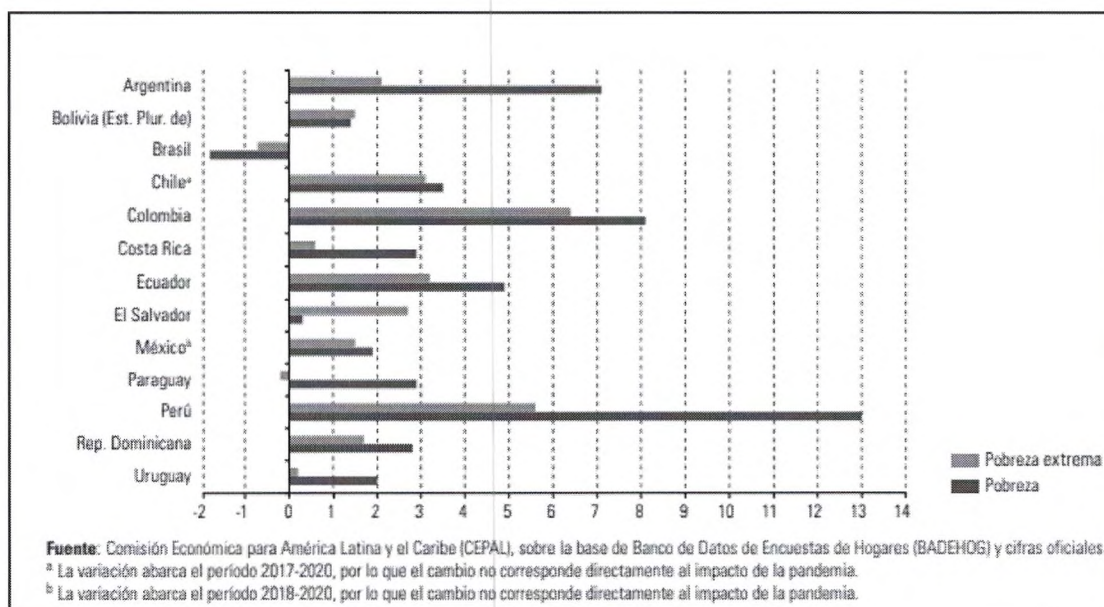
Fuente: CEPAL

- **Pobreza y pobreza extrema en el Perú.**

Entre 2019 y 2020, la pobreza en el Perú pasó del 18% al 28,6%, por lo que fue el país con mayor variación en puntos porcentuales de la región (10,6%).

Imagen 5

América Latina (13 países): Variación de las tasas de pobreza extrema y pobreza, 2020



Fuente: CEPAL (2022)

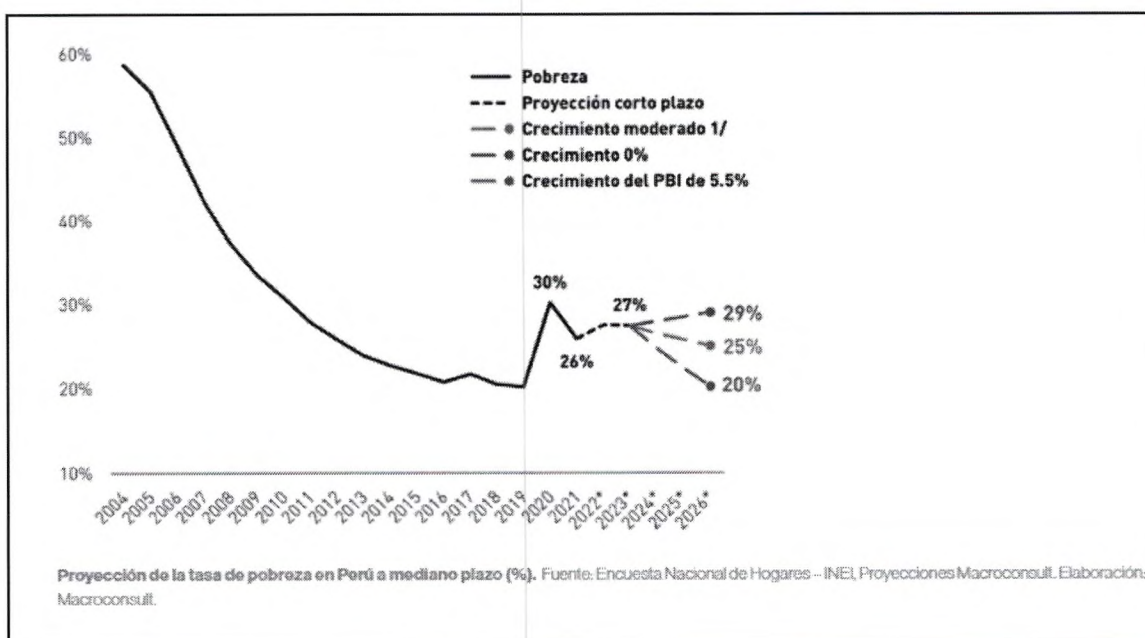
De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en el año 2021, la pobreza monetaria afectó al 25,9% de la población peruana. La cifra se redujo un 4,2% en comparación con el 2020, cuando llegó al 30,1%. Sin embargo, se mantiene por encima de los niveles de prepandemia, del 2019, cuando el índice fue de 20,2%.

La metodología del INEI para calcular esta cifra tiene como base los gastos de una familia, ya que cuantifica el nivel de vida a partir de lo que "las personas y hogares compran, adquieren y consumen". Para el Gobierno, una persona es considerada pobre cuando su gasto mensual es menor a 378 soles, la "línea de pobreza" equivalente al costo de una canasta básica de consumo de alimentos y no alimentos.

Macroconsult (2022), sobre la situación de pobreza y pobreza en el Perú, alertó que hay riesgos internos y externos que podrían afectar el crecimiento económico del Perú en los siguientes años. Según la fuente, "bajo el escenario más pesimista, en el cual la economía tiene un crecimiento nulo a partir del 2024, la pobreza terminará incrementándose hasta un 29% en 2026, alcanzando niveles muy cercanos a lo acontecido durante el primer año de la pandemia, como se aprecia en la siguiente imagen.

Imagen 6

Proyección de la tasa de pobreza en Perú a mediano plazo (%)



Fuente: Macroconsult

1.2. El incremento de la pobreza en el Perú: ha causado que la población es estado de vulnerabilidad retorne a una situación de pobreza o pobreza extrema.

Según el Informe Técnico "Perú: Perfil de la población en situación de vulnerabilidad económica a la pobreza monetaria 2019 -2020" (CIED, 2020),

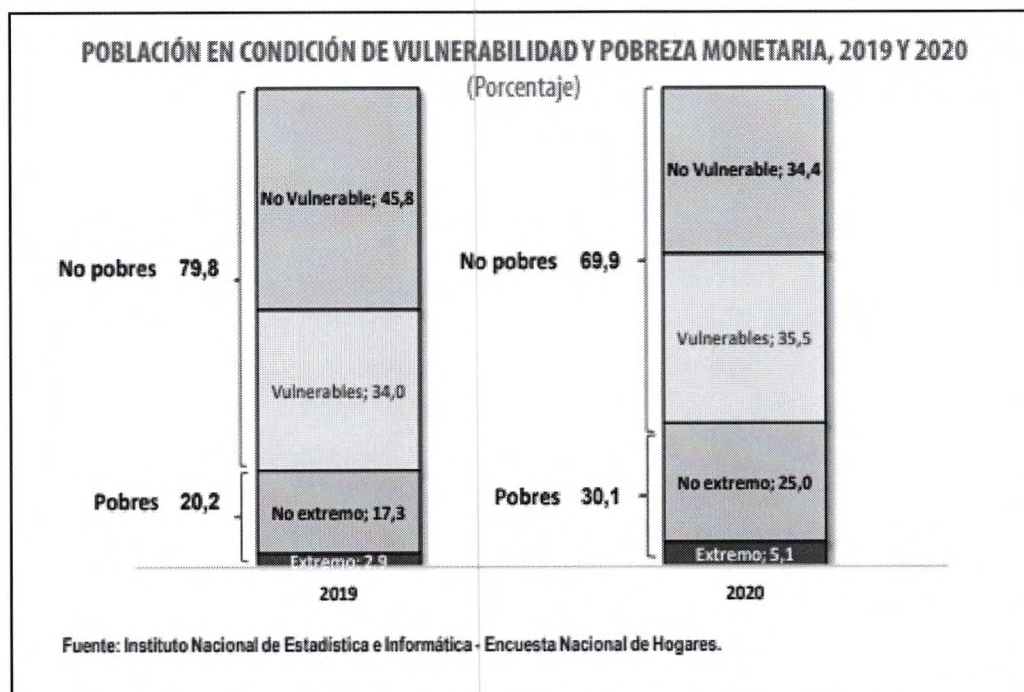
"Se considera población no pobre vulnerable, a aquella cuyo gasto per cápita supera el umbral de la pobreza monetaria (que son considerados técnicamente como no pobres), pero no alcanzan ubicarse por encima de la

línea de vulnerabilidad. La población no pobre vulnerable se encuentra en riesgo de caer en pobreza con el descenso de la economía. Esto se debe a que el ingreso permanente de esta porción de población es insuficiente y no tienen la posibilidad de acumular ahorros para prevenir y afrontar momentos de dificultad". (subrayado nuestro).

Según el informe citado, "En el año 2020, el 35,5% de la población del país se encontraba en situación de vulnerabilidad monetaria, es decir, en riesgo de caer en pobreza monetaria al no alcanzar un nivel de gasto per cápita por encima de la línea de vulnerabilidad, la que comparada con el 2019 (34,0%) se incrementó en 1,5 puntos porcentuales. En tanto, el 30,1% estaba en condición de pobreza monetaria (pobreza extrema 5,1% y pobreza no extrema 25,0%), lo que comparado al año anterior (20,2%), se incrementó en 9,9 puntos porcentuales. Mientras que, el 34,4% era no pobre no vulnerable, respecto al año 2019 (45,8%), disminuyó en 11,4 puntos porcentuales, como se aprecia en la siguiente imagen.

Imagen 7

Población en condición de vulnerabilidad y pobreza monetario, 2019 y 2020.

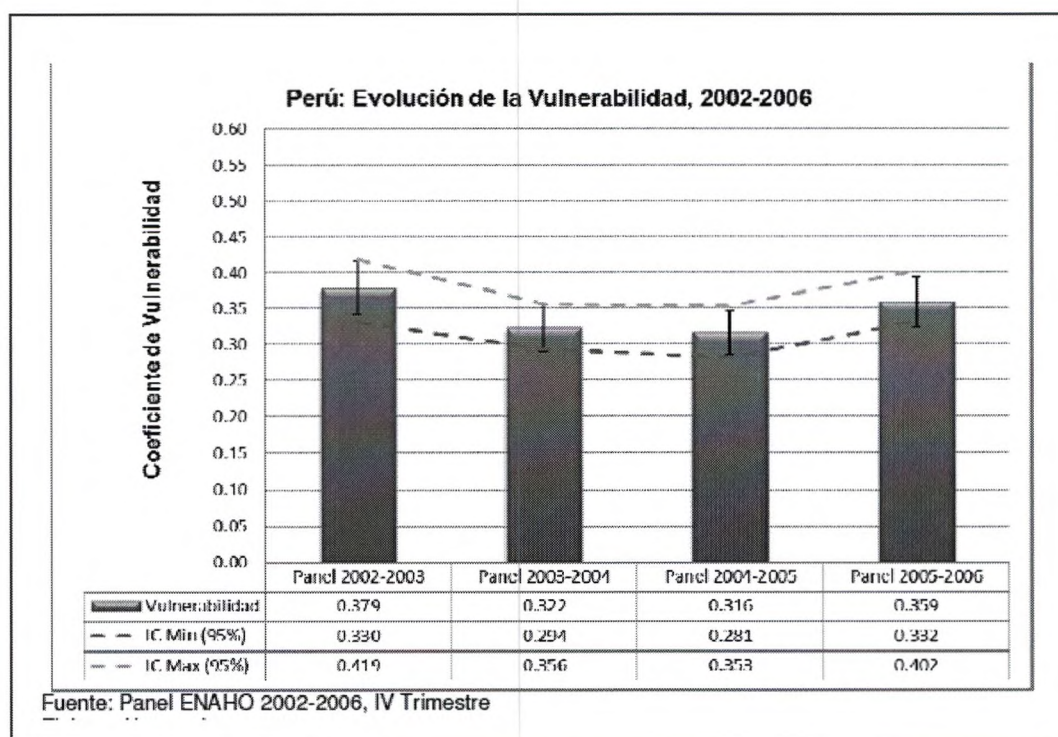


Fuente: INEI

Según la fuente citada, a pesar del crecimiento de la economía peruana que redujeron los niveles de pobreza año tras año a partir del año 2002; en los últimos años, a pesar que, los niveles de pobreza han seguido decreciendo, la vulnerabilidad a la pobreza se ha incrementado, como se aprecian en las siguientes imágenes elaboradas por la fuente citada, donde se puede constatar en el Gráfico 2 una significativa reducción del coeficiente de vulnerabilidad entre los años 2002-2003 y 2004-2005. Entre el 2002 y 2004 la reducción es sustancial y entre el 2004 y 2005 es mínima. Sin embargo, al final del periodo de estudio, entre 2005 y 2006, la vulnerabilidad que enfrenta el hogar peruano aumenta.

Imagen 7

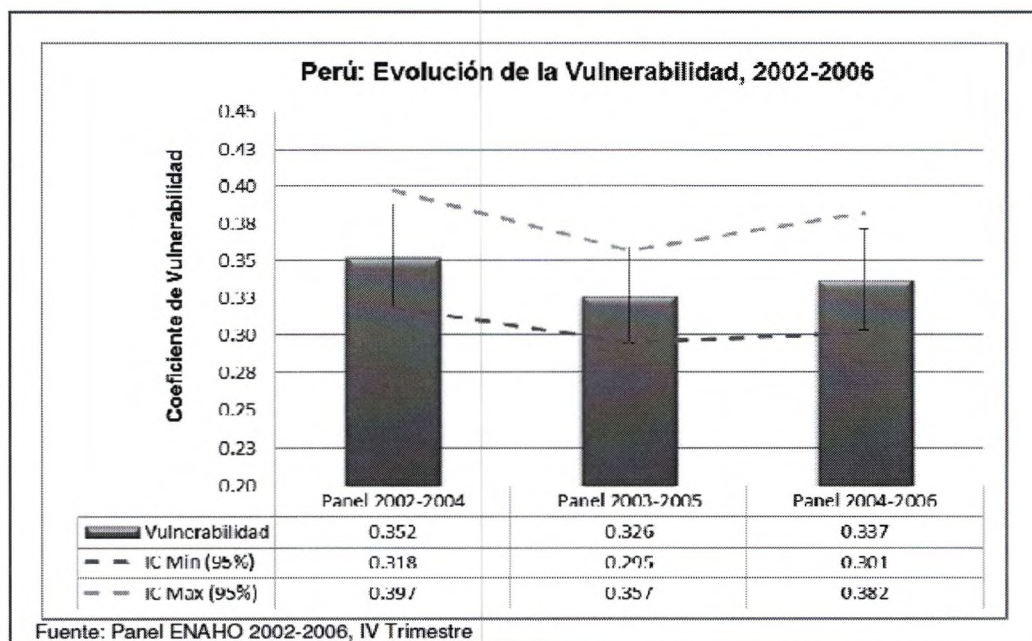
Evolución de la vulnerabilidad en el Perú, 2002 - 2006



Fuente: CIES

Imagen 8

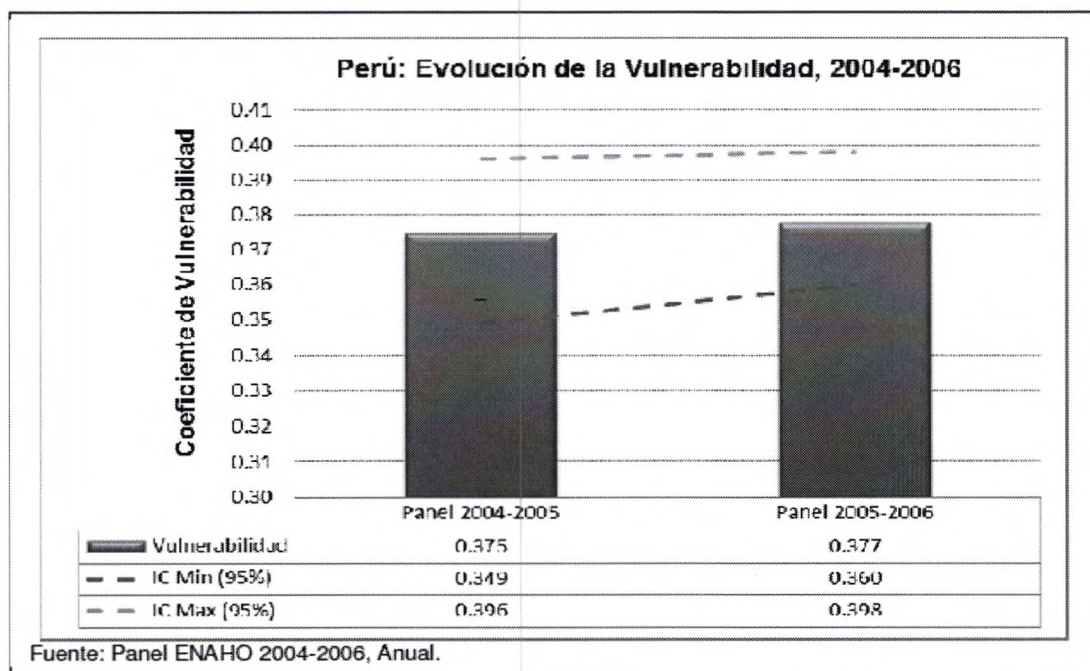
Evolución de la vulnerabilidad en el Perú, 2002-2006



Fuente: CIED

Imagen 9

Evolución de la vulnerabilidad en el Perú, 2004-2006



Fuente: CIED

La fuente citada argumenta que, el boom de la economía peruana entre los años 2002 y 2006 ha contribuido con la liberación de la población de una situación de pobreza, pero no siempre ha logrado reducir la vulnerabilidad de la población a caer en la pobreza. Lo sorprendente es que durante los últimos años de crecimiento (dentro del rango de años que se analiza en esta investigación), el ciclo expansivo de la economía peruana ha estado asociado con incrementos en los niveles de vulnerabilidad de la población a la pobreza.

Es importante remarcar, dice el estudio, que, si bien entre el 2005 y 2006 la vulnerabilidad aumentó, ésta no alcanzó los niveles iniciales estimados en el 2002-2003. Los datos sugieren que el "Perú avanzó", en términos de reducción de vulnerabilidad, entre el 2002 y 2005; pero, luego, tuvo un "tropezón" que aparentemente lo hizo retroceder.

1.3. La población vulnerable que retorna a situación de pobreza o pobreza extrema es porque carece que capacidades, de activos y de oportunidades que le permitan enfrentar la incertidumbre.

En general, se han usado el ingreso o el gasto en consumo para describir el bienestar de los hogares menos afortunados. El Perú no es la excepción. En nuestro país, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) mide la incidencia de pobreza usando el enfoque monetario [absoluto y objetivo] que considera pobre "a todas las personas residentes en hogares particulares, cuyo gasto per cápita valorizado monetariamente, no supera el umbral de la línea de pobreza" [INEI, 2008]. Sin embargo, el bienestar del hogar no sólo es una función del ingreso o del gasto en consumo, sino también de la incertidumbre que enfrenta.

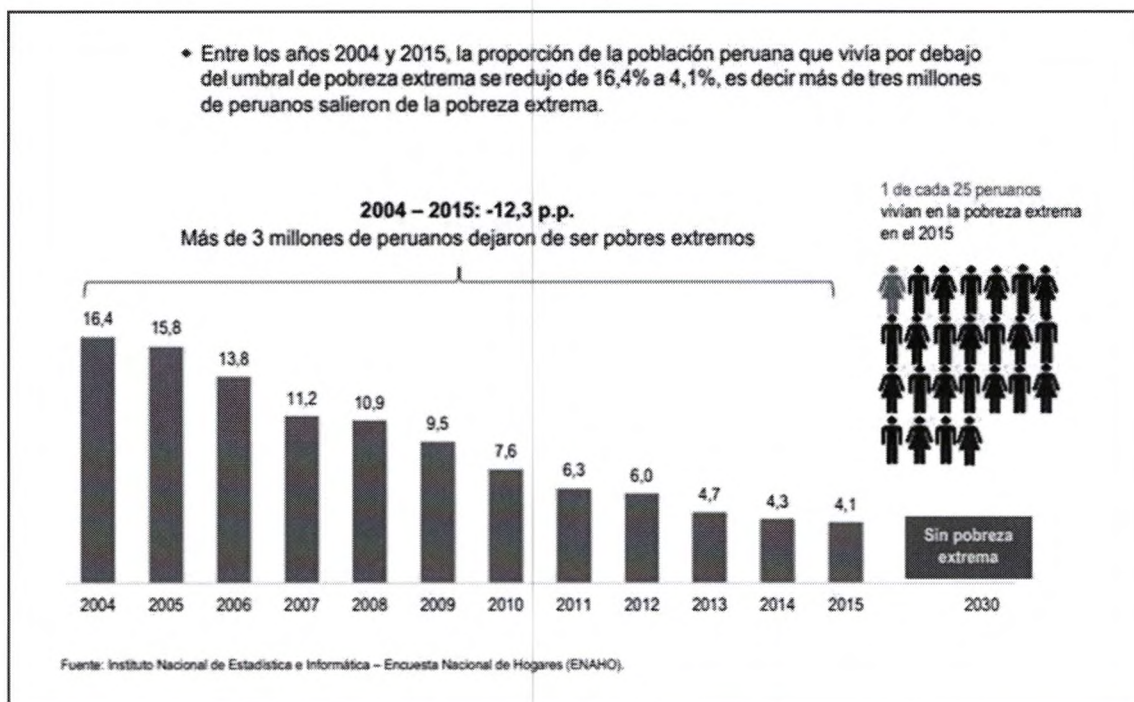
Todas las investigaciones realizadas en el Perú: Castro (2006), Sharma et al. (2000), Moser (1998), Narayan et al. (2000), confirman que los hogares pobres son los más vulnerables. También encuentran que los pobres resultan siendo los más vulnerables debido que tienen acceso limitado al mercado de crédito formal, ingresos inciertos por ser autoempleados o trabajar en el sector informal, están más expuestos a desastres naturales debido a su ubicación geográfica, tienen limitado acceso al capital social al

estar políticamente relegados, entre otras razones. Los referidos estudios concluyen que, son las propias características del hogar los principales determinantes de la vulnerabilidad. Estas características hacen referencia a la capacidad del hogar para anticiparse, enfrentarse, resistir y recuperarse del impacto de algún shock [Blackie et al., 1994]. Los hogares más (menos) vulnerables son los que están más (menos) expuestos a los shocks y tienen menor (mayor) capacidad para responder a dichas amenazas [Sharma et al., 2000]. Así, el rol de los activos y acceso a oportunidades son relevantes en la determinación de la vulnerabilidad [Alwang et al., 2001]. Dos hogares pueden estar expuestos al mismo shock; sin embargo, las consecuencias que el shock tendrá sobre sus niveles de bienestar dependerán de la capacidad de reacción que posean para afrontarlo y recuperarse.

Según datos oficiales del gobierno peruano, en el año 2015, más de tres millones de peruanos dejaron de ser pobres extremos y, proyectaba que al 2030, el Perú ya no tendrá pobres extremos, como se aprecia en la siguiente imagen;

Imagen 10

Número de peruanos que dejaron de ser pobres extremos



Fuente: INEI

Según datos del INEI (2017) en el año 2016, el 20,7% (6 millones 518 mil) de la población del país se encontraba en condición de pobreza, registrando una disminución de 1,1 puntos porcentuales, respecto al 2015, es decir, 264 mil personas dejaron esta condición. Según el reporte: Cifras de la Pobreza Monetaria en el Perú 2016, en los últimos cinco años (2012-2016), 1 millón 773 mil personas dejaron de ser pobres al disminuir en 7,1 puntos porcentuales y en los últimos 10 años (2007-2016) se redujo en 28,4 puntos porcentuales, lo cual significó que 7 millones 304 mil personas dejaron de ser pobres. Precisó que la incidencia de la pobreza en el área rural alcanzó al 43,8% de la población reduciéndose en 1,4 puntos porcentuales respecto al año 2015; mientras que en el área urbana afectó al 13,9% de la población al disminuir en 0,6 puntos porcentuales en comparación con el año anterior.

La pregunta de sentido común es cuantas de estas personas que, supuestamente, saliendo de la pobreza se convirtieron en vulnerables (encima de la línea de pobreza) volvieron a ser pobres o pobres extremos por falta de capacidades, de activos y de oportunidades que le permitan enfrentar las incertidumbres de la crisis o, la originada por el COVID 2019.

1.4. La población carece de capacidades, activos y oportunidades porque los programas sociales tienen un enfoque asistencial o la naturaleza de "redes de clientela" que anulan la capacidad emprendera y el espíritu empresarial de los más pobres.

No sólo las investigaciones detectaron el círculo vicioso de la pobreza ante el efecto no sostenible de los programas sociales que por la interferencia y manipulación política se han convertido en programas de naturaleza asistencial o en verdaderas redes de clientelismo político. Por tal razón, ya en el año 2019 se planteó la estrategia de "salida permanente de la pobreza. Dicha estrategia y se planteaba como gran objetivo la creación de condiciones para que un 30% de la población, casi 10 millones de peruanos, que ha dejado esa situación no retornen a la misma. La estrategia consistía en apoyar a quienes habían salido de la pobreza con asesoría económica, financiera y comercial, pero también técnica y social. Por supuesto esta

estategia fracaso por deficiencias en el marco normativo y de políticas públicas que lo hagan viable para lograr la inclusión económica productiva, mejorar las capacidades de generar ingresos autónomos y sostenibles y generar activos y accesibilidad a dinamicas de emprendimiento..

III. Análisis de la propuesta legislativa

El Minsiterio de Desarrollo e Inclusión Social fue creado mediante Ley Ley N° 29792.- Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y tiene como principal finalidad de "mejorar la calidad de vida de la población promoviendo el ejercicio de derechos , el acceso a oportunidades y el desarrollo de capacidades, en coordinación y articulación con las diversas entidades del sector público, el sector privado y la sociedad civil".

La propuesta legislativa consiste en modificar el artículo 4 de la Ley N° 29792.- Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, cuyo texto queda redactado de la siguiente manera:

Ley N° 29792.- ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	Proyecto de Ley
Artículo 4. Ámbito de competencia <i>El ministerio de Desarrollo Inclusión Social es entidad competente en las materias siguientes:</i> <i>a. Desarrollo social y promoción de la inclusión y equidad social.</i> <i>b. Protección social de poblaciones en situación de riesgo y abandono.</i>	Artículo 4. Ámbito de competencia <i>El ministerio de Desarrollo Inclusión Social es entidad competente en las materias siguientes:</i> <i>a. Desarrollo social y promoción de la inclusión y equidad social.</i> <i>b. Protección social de poblaciones en situación de riesgo y abandono.</i> <i>c. Superación de la pobreza promocionando el emprendimiento y la economía creativa para familias en estado de vulnerabilidad.</i>

Con estas modificaciones se pretende que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social que gerencia la mayoría de los programas sociales modifique su enfoque de intervención de lo asistencial a uno de promoción de los emprendimientos que permita a la población, principalmente pobre y vulnerables a obtener herramiesntas, activos y oportunidades de acceso a actividades de emprendimiento sostenible.

V. Impacto en la legislación nacional

La presente norma es congruente con la legislación nacional y no colisiona con ninguna norma vigente, por el contrario, contribuirá a que la población pobre y vulnerable rompa el círculo vicioso de la pobreza.

VI. Análisis de costo beneficio

La presente iniciativa no irroga costo alguno al Estado ni vulnera principios, disposiciones o políticas de disciplina fiscal y presupuestaria, muy por el contrario tendrá un impacto directo en las familias que habiendo salido de la pobreza están en estado de vulnerabilidad.

VII. Vinculación de la norma propuesta con el acuerdo nacional

La presente propuesta legislativa tiene vinculación con la Políticas del Acuerdo Nacional N° 10. Reducción de la pobreza, por el cual el Estado se compromete a dar prioridad efectiva a la lucha contra la pobreza y a la reducción de la desigualdad social, aplicando políticas integrales y mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas. Asimismo, nos comprometemos a combatir la discriminación por razones de inequidad entre hombres y mujeres, origen étnico, raza, edad, credo o discapacidad. En tal sentido, privilegiaremos la asistencia a los grupos en extrema pobreza, excluidos y vulnerables. Con este objetivo, partiendo de un enfoque de desarrollo humano sustentable, con equidad entre hombres y mujeres, sin discriminación, y en forma descentralizada, el Estado: (a) Promoverá la producción, el desarrollo empresarial local y el empleo; (b) fortalecerá las capacidades locales de gestión que promuevan el acceso a la información, la capacitación, la transferencia tecnológica y un mayor acceso al crédito; (c) promoverá la ejecución de proyectos de infraestructura logística y productiva, como parte de planes integrales de desarrollo local y regional con intervención de la actividad privada; (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; (f) establecerá un sistema local de identificación, atención y promoción del empleo a personas sin sustento; y, (g) fomentará el desarrollo institucional, la eficacia,

la equidad y la transparencia del Estado en el uso de los recursos en general y, especialmente, en aquellos orientados a programas de reducción de la pobreza, propiciando el concurso y la vigilancia de la sociedad civil.

VIII. Vinculación con la Agenda Legislativa Período Anual de Sesiones 2022 – 2026

La presente propuesta legislativa tiene vinculación con la Agenda Legislativa Período Anual de Sesiones 2022 – 2023, en el punto 28: Lucha contra la pobreza