



**PROYECTO DE LEY QUE PROMUEVE  
UNIDADES PRODUCTIVAS EN LOS  
COMEDORES POPULARES INCLUIDOS  
DENTRO DEL PROGRAMA DE  
COMPLEMENTACIÓN ALIMENTARIA**

La congresista que suscribe **ALEJANDRA ARAMAYO GAONA**, integrante del **Grupo Parlamentario Fuerza Popular**, en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, concordado con el artículo 75° e inciso 2) del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República propone el siguiente Proyecto de Ley:

**FÓRMULA LEGAL**

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;  
Ha dado la siguiente ley:

**LEY QUE PROMUEVE UNIDADES PRODUCTIVAS EN LOS COMEDORES POPULARES INCLUIDOS  
DENTRO DEL PROGRAMA DE COMPLEMENTACIÓN ALIMENTARIA**

**Artículo 1. Objeto de la Ley**

Promover las Unidades Productivas en los Comedores Populares incluidos en el Programa de Complementación Alimentaria (PCA), en especialidades adecuadas a los beneficiarios(as) y a cada región del país, a fin de fomentar el trabajo productivo para su autosostenibilidad.

**Artículo 2. Alcance**

Las Unidades Productivas se harán efectivas en los Comedores Populares del País que estén conformadas, como tal, en la modalidad de "Comedores" del Programa de Complementación Alimentaria.

**Artículo 3. Beneficiarios**

Los principales beneficiarios de las Unidades Productivas serán las madres de familia y mujeres que operan en los Comedores. Así mismo las personas que se encuentren es estado de vulnerabilidad.

**Artículo 4. Definiciones**

Para los efectos de la presente ley se entiende por:

- a) **Programa de Complementación Alimentaria:** Programa que brinda apoyo alimentario a sus usuarios a través de los Centros de Atención agrupado en diversas modalidades
- b) **Unidades Productivas:** Comedores Populares que generan productos y/o servicios para su autosostenimiento y generación de empleo.

- c) **Comedores:** Organizaciones Sociales de Base conformadas por personas, que tienen como actividad principal la preparación de alimentos y el apoyo social. Pueden ser Comedor Popular, Comedor de Clubes de Madre y otros afines.
- d) **Gobiernos Locales:** Municipalidades provinciales y distritales a las cuales se les ha transferido el Programa de Complementación Alimentaria.
- e) **Centro de Atención:** Es la entidad, organización y/o colectivo de personas a través del cual se entrega del apoyo alimentaria los usuarios del programa, sea preparado o en crudo, según la modalidad de atención que pertenezcan.

#### **Artículo 5. Denominación**

Las Unidades Productivas desarrolladas en los Comedores como modalidad del Programa de Complementación Alimentaria se denominarán Comedores Populares Productivos (CPP).

#### **Artículo 6. Conformación**

Las Unidades Productivas estarán conformadas por los Comedores que estén constituidos como modalidad del Programa de Complementación Alimentaria (PCA).

#### **Artículo 7. Organización**

La organización de las Unidades Productivas se regirá de acuerdo a la organización de los Centros de Atención y su normativa aplicable.

#### **Artículo 8. Funcionamiento**

Las Unidades Productivas de los Comedores operarán y se gestionarán en los mismos Centros de Atención que conforman cada comedor y se regirán según el "Reglamento de las Modalidades de Atención del Programa de Complementación Alimentaria" u otras normas aplicables.

#### **Artículo 9. Procedimiento**

Los Unidades Productivos se desarrollarán en horarios complementarios a las actividades desarrolladas por los Comedores en las que operan.

Las Unidades Productivas desarrollarán productos y/o servicios que permitan el autosostenimiento del Comedor a través de la autoprovisión de insumos; y/o comercialización de los mismos.

#### **Artículo 10. Capacitación**

El desarrollo y fortalecimiento de capacidades se desarrollarán a través de talleres y según las especialidades productivas propias a cada región. Estas estarán a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, en coordinación con las actividades de desarrollo y fortalecimiento de capacidades que se realizan dentro del Programa de Complementación Alimentaria.

Las capacitaciones estarán destinadas para las Unidades Productivas de cada comedor; así como, para la población de la zona donde se ubica el mismo, permitiéndoles así la adquisición de conocimientos y desarrollo de capacidades.

#### Artículo 11. Convenios interinstitucionales

Se promoverá convenios interinstitucionales con Entidades Nacionales como universidades, Institutos, entre otros; y entidades Internacionales de carácter público o privado, para el desarrollo de las capacitaciones y asesoramiento en las actividades productivas realizadas por la Unidades Productivas. Del mismo modo, se promoverá las acciones de voluntariado con Instituciones Públicas o Privadas, para el desarrollo de las capacitaciones.

La presente ley se articulará con la Ley N°28044, Ley General de Educación, permitiendo certificar las capacidades técnicas –productivas desarrolladas por las personas que cumplan los requisitos establecidos por los Centros de Educación Técnico –Productiva u otras entidades similares.

#### Artículo 12. Financiamiento

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales quedan facultados para poder realizar acciones y actividades a favor de las Unidades Productivas en los Comedores Populares incluidos en el Programa de Complementación Alimentaria con cargo a su presupuesto asignado en la Ley de Presupuesto de cada año, respetando su autonomía presupuestal, y/o cooperación internacional.

#### Artículo 13. Centros de Atención

Los Centros de Atención de los Comedores son los órganos administrativos de las Unidades Productivas y desarrollarán todas las funciones que rigen en su normativa vigente.

#### DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. El Poder Ejecutivo, en un plazo mayor de sesenta (60) días calendarios, contados a partir de la vigencia de la presente Ley, elaborará las normas reglamentarias pertinentes.



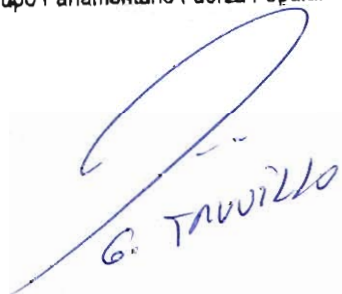
Pedro Pablo Kuczynski



Alejandra Aramayo Gaona  
Congresista de la República



Luis F. Galarreta Velarde  
Portavoz (T)  
Grupo Parlamentario Fuerza Popular



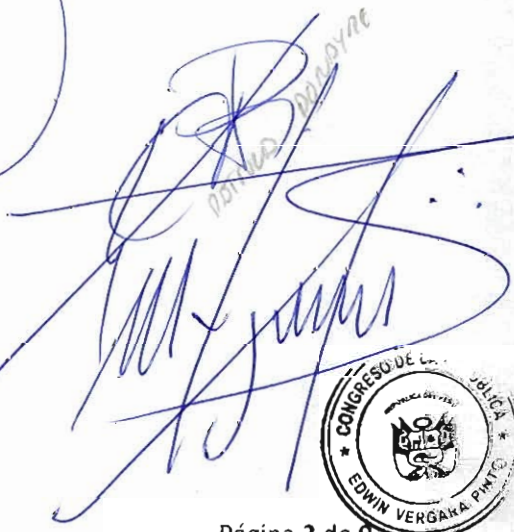
G. Tawvillo



Martín Vizcarra



Pedro Pablo Kuczynski



Edwin Vergara Pinto




**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 16 de FEBRERO del 2011.

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 959, para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de

INCLUSIÓN SOCIAL: REPRODUCCIÓN,  
MYRE Y COOPERATIVAS. -

  
-----  
JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPUBLICA

## I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### Fundamentos

En los últimos años, el país ha vivido una prosperidad económica que se ve reflejada a través de la reducción de más del 50% de los índices de pobreza<sup>1</sup>. El referido crecimiento económico se empleó para los incrementos en las asignaciones presupuestales de los programas sociales, y por ende, en las mejoras de las políticas públicas del país. A pesar de ello, aún se pueden visualizar altos índices de pobreza y malnutrición entre la población rural del país. El Director del Hemisferio Occidental del Fondo Monetario Internacional, indica que el principal desafío de política social en el futuro es la erradicación de los focos de pobreza y exclusión social<sup>2</sup>.

En tal sentido, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) refirió que, en el año 2015, el 21,8% de la población del país se encontraba en situación de pobreza monetaria al tener un nivel de gasto inferior al costo de la canasta básica de consumo, mientras que la pobreza monetaria extrema alcanzó al 4,1% de la población y solo se redujo en 0,2 punto porcentual, en comparación con el año 2014.

En relación a la desnutrición, el INEI dio a conocer que en los últimos tres años la desnutrición crónica infantil se redujo 3,1% a nivel nacional, al pasar de 17,5% en el 2013 a 14,4% en el 2015. Así mismo es importante señalar que durante los últimos cinco años esta tasa solo se redujo 5,1%. En el área rural se alcanzó una reducción del 4,6% en los últimos tres años y 9,3 % en los últimos cinco años mientras que en el área urbana, la desnutrición crónica infantil disminuyó en 1,1 % en los últimos tres años. Dentro de los departamentos más afectados con desnutrición crónica infantil se encuentran los departamentos de Ayacucho, Cajamarca, Amazonas y Huancavelica.

Los niveles de anemia en la población infantil también prevalecen. En el año 2015, el 51,1% niñas y niños de 6 años y menores de 36 meses presentaron altas tasas de anemia, presentándose incidencia en el área urbana con 40,5% mientras que en el área rural alcanzó 27,7%.

En el decenio de 1990 las Naciones Unidas, a través de su programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), replantea el concepto de Desarrollo Humano y la define como el *"proceso de ampliación de las opciones de las personas y mejora de las capacidades humanas y las libertades, para que las personas puedan vivir una vida larga y saludable, tener acceso a la educación, la salud, la alimentación, a un nivel de vida digno y participar en la vida de su comunidad y en las decisiones que afecten sus vidas"*<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Nota de Prensa de la *British Broadcasting Corporation* (BBC) versión web. *Cómo Perú deslumbró al mundo al reducir más de 50% de la pobreza en 10 años.*

<sup>2</sup> Nota periodística del Diario La República. *Rostro de la pobreza cambió en el Perú: cayó en el sur, creció en la sierra norte.* 18 de Septiembre del 2015. Alejandro Werner Director del Hemisferio Occidental del Fondo Monetario Internacional.

<sup>3</sup> Organización de las Naciones Unidas. *Informe de sobre el Desarrollo Humano- Perú 2009, por una densidad del Estado al servicio de la gente.*

En la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), define a la alimentación como parte del derecho a un nivel de vida adecuado<sup>4</sup>. Así mismo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, mediante el artículo 11<sup>o</sup>, reconoce que toda persona tiene derecho a la alimentación<sup>5</sup>.

En el año 1974, fue aprobada la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, la cual en sus doce artículos reconoce que todos los hombres, mujeres y niños tienen derecho a no padecer hambre y malnutrición; y destacando que son los gobiernos los que tienen la responsabilidad de abarcar desde la producción hasta la distribución equitativa de los alimentos para la población en general.

Finalmente, en 1986, la Asamblea General de la ONU aprobó la Declaración Sobre el Derecho al Desarrollo, la cual en su artículo 8<sup>o</sup> establece que los Estados para realizar un derecho al desarrollo deben garantizar la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, en caso concreto a los alimentos.

En la Legislación Peruana, la Ley General de Salud regula en términos concretos el derecho a una alimentación sana y suficiente, lo cual se expresa en su artículo 10 "Toda persona tiene derecho a recibir una alimentación sana y suficiente para cubrir sus necesidades biológicas (...). En los programas de nutrición y asistencia alimentaria el Estado brinda atención preferente al niño, a la madre gestante y lactante, al adolescente y el anciano en situación de abandono social", y el artículo 12<sup>o</sup> de la misma Ley complementa la exigibilidad de este derecho al señalar que: "Las obligaciones a las que se refieren los artículos 10 y 11 de la presente Ley, son exigibles por el Estado por quien tenga legítimo interés, a los responsables, o familiares". En ese sentido, el derecho a la alimentación es inherente a todo ser humano y requiere de un compromiso que debe ser asumido por el Estado y la sociedad en su conjunto.

Del mismo modo, el Plan Perú busca fortalecer el impacto de los programas alimentarios, y empoderar y emplear más eficientemente la capacidad de las organizaciones de base (comedores populares, clubes de madres y vaso de leche) a través del desarrollo de políticas públicas orientadas a fijar criterios de calidad para la prestación de los servicios alimentarios, así como mecanismos de monitoreo con el fin asegurar que estos programas lleguen en altas condiciones de calidad a los beneficiarios<sup>6</sup>.

El país ha tenido algunos intentos de apoyar a la población en situación de pobreza con diversas ayudas alimenticias. En 1992 nació el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), para brindar apoyos alimentarios a las áreas urbanas marginales y las zonas rurales más deprimidas del país. Sin embargo en 1999, con la Ley N°27060, se autorizó al PRONAA, a adquirir directamente productos alimenticios nacionales a los pequeños productores locales, a fin de promover la compra a los pequeños productores. Posteriormente se encargó también de

<sup>4</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, art 25°, adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

<sup>5</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

<sup>6</sup> Plan Perú. *Segundo Bloque: Oportunidades y Acceso a servicios. Un estado que protege, una red integrada y eficiente de protección social.*

distribuir alimentos a las familias que resulten damnificadas por emergencias debido a desastres naturales o por la mano del hombre. Todas estas reformas que ha sufrido el PRONAA la hicieron poco eficiente, por lo que el Poder Ejecutivo decidió cerrarlo en el año 2012 y crear el Qali Warma, destinada a la atención alimentaria para niños, entre 3 y 12 años, que asisten a la escuela Pública o Privada. Este programa actualmente sigue funcionando pero solo atiende a la población infantil peruana, quedando no cubierta el resto de la población en situación de pobreza y pobreza extrema y que sobretodo presenta altas tasas de desnutrición y pobreza.

De este modo, tomando como fundamento el ser humano y su dignidad, esta propuesta de Ley busca alcanzar un mejor nivel de desarrollo autosostenido del mismo, a través de su estabilidad económica y seguridad alimentaria de las personas de muy escasos recursos, en un país como Perú, en que la brecha de desigualdad entre los diferentes niveles socioeconómicos se hace cada vez mayor.

Mediante la promoción de las Unidades Productivas, se busca desarrollar Comedores Populares Productivos, que permitan el autofinanciamiento de los mismos, planteando un proceso de ampliación de oportunidades con equidad y justicia: vida saludable, acceso al conocimiento, vida decorosa, desarrollo de capacidades, habilidades y destrezas, mejor salud, niñez sin anemia y mejores resultados educativos.

Para remontar las extremas necesidades de pobre y muy pobres del país, esta propuesta legislativa, se justifica ampliamente porque busca en particular beneficiar a las familias del pueblo peruano. Concretamente ayudará a las mujeres, madres, niños y jóvenes de las comunidades, para que se constituyan en pieza fundamental para el desarrollo y sostenimiento de los hogares pobres, principal motivo que justifica desarrollar este modelo de ayuda alimentaria que rompe con las formas tradicionales más asistencialistas y clientelistas.

Esta propuesta tiene como principios fundamentales la participación, iniciativa popular, solidaridad, autosostenibilidad económica; además legítima los derechos de participación social, proporcionando la oportunidad de crear espacios grupales y de participación democrática, donde se van afirmando tanto la dignidad e identidad personales como la identidad colectiva y popular. Posibilitan el aprendizaje, la reflexión, la capacitación y se busca que los Comedores Populares Productivos, sean los espacios donde la vida se transforme, siendo estos una escuela de progreso.

Finalmente la presente propuesta significa insistir en desarrollar un modelo de organización participativo, democrático y solidario, frente a propuestas que promueven salidas individuales. Asimismo busca incorporar sistemáticamente a la labor promocional, la noción de mujer como género; y por último contribuye a la elaboración de políticas que trasciendan el barrio y que sugieran nuevos caminos para enfrentar la alimentación, la productividad y la autogeneración de oportunidades laborales y empresariales en el país.

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

No existe ningún efecto de la presente norma en la legislación sobre la materia.

## III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

### Costos

Siendo este un proyecto de promoción de Unidades Productivas en los Comedores Populares del País, es necesario la implementación del equipamiento necesario; así como el desarrollo y fortalecimiento de capacidades en diversas especialidades productivas, para lograr el objetivo trazado. Por ello, su implementación implicará un costo para el Estado, costo que resultará del otorgamiento de asignaciones presupuestales a favor del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

Las proyecciones de costos iniciales se emplearán para la implementación de la presente Ley; asimismo, el costo disminuirá anualmente por la naturaleza productiva y autosostenible de las Unidades Productivas.

La precisión sobre las disposiciones de la presente ley, así como la asignación de los recursos al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social se realizarán a través de la respectiva reglamentación a ser propuesta por el Poder Ejecutivo según sus competencias.

### Beneficios

La presente propuesta legislativa busca reducir los índices de pobreza a través de la autosostenibilidad nutricional de la población en situación de vulnerabilidad, así como la mejora del desarrollo de capacidades.

Esta forma de aseguramiento alimentario en los Comedores Populares contribuye a proteger la salud de la mujer durante la gestación y lactancia, a través del apoyo alimentario; así como prevenir las carencias nutricionales del adulto mayor.

Con el desarrollo de esta propuesta social se busca impulsar:

- **El Progreso Social**, mejores autoservicios comunales de nutrición y acceso a la formación y certificación técnica, dando oportunidad a la igualdad en el derecho al crecimiento económico y otros parámetros del desarrollo humano.
- **Impulso de la Economía**: Destaca la importancia del crecimiento económico para todos como medio, para reducir las desigualdades y mejorar los niveles de desarrollo humano.
- **Inserción en la Productividad**, debido a que esta propuesta de crecimiento y desarrollo beneficia de manera directa a las personas pobres, las mujeres y los niños, incluso los sujetos que padecen enfermedades terminales y necesitan acceso a una alimentación sostenida y que el Estado Peruano no ha previsto aún.
- **Impulso a la Participación**, empoderando a las mujeres, mediante desarrollo de capacidades, siendo este particularmente uno de los grupos que necesita acceso a la



igualdad de género en el aspecto laboral y el acceso a los recursos productivos-empresariales.

- **Asegurar la autosostenibilidad**, para las generaciones futuras en términos económicos, productivos, sociales y alimentarios, cortando el círculo de la pobreza.

#### IV. IMPACTO DE LA NORMA

##### 4.1. Viabilidad Jurídica

###### 4.1.1 Constitución del Estado

En el artículo 4º de la Constitución prescribe que es prioridad del Estado la protección del niño, adolescente, a la madre, y al anciano en situación de abandono. Tiene como fin supremo proteger la familia y el matrimonio, se reconoce a estos últimos como institutos naturales y fundamentales de la sociedad. Este rol tuitivo del Estado ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional de la siguiente manera: "Tal deber se traduce en las obligaciones estatales de adoptar todas las medidas en contra de la discriminación de la mujer y brindarle herramientas productivas para su desarrollo"<sup>7</sup>.

Esto queda claro porque hasta la fecha lo que ha habido por parte del Estado peruano es asistencialismo por parte del mismo debiendo cambiar hacia una política proactiva que genere mayor capacidad de empleabilidad a quienes sean beneficiarios de este programa.

###### 4.1.2 Los Tratados Internacionales suscritos por la Nación

En la Declaración del Milenio, la ONU, se ha propuesto los siguientes objetivos:

- Erradicar el hambre y la pobreza extrema.
- Asegurar la enseñanza primaria universal.
- Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer.
- Reducir la mortalidad de los niños menores de cinco (5) años.
- Mejorar la salud materna.
- Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.
- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
- Fomentar una alianza internacional para el desarrollo<sup>8</sup>.

Bajo estos objetivos se encuentra incardinado el presente proyecto.

###### 4.1.3 Proyectos de Ley sobre la materia

A la fecha no se han presentado proyectos similares con la pretensión de unificar distintos programas sociales, ya no con fines asistencialistas sino con fines de carácter productivo y de sostenibilidad a mediano y largo plazo.

<sup>7</sup>STC, EXP. N.º 00388-2013-PA/TC.

<sup>8</sup> Cfr. *Informe preliminar sobre pobreza, pobreza extrema, y derechos humanos en las Américas*, CIDH, p.10.

#### **4.2. Viabilidad y oportunidades prácticas**

Las oportunidades prácticas se concretan en dotarles mayor empleabilidad a las madres que sean beneficiarias de este programa, no sólo a ellas sino a ancianos en situación de abandono y niños en márgenes de pobreza y extrema pobreza. Además le dotará de herramientas de trabajo a través de los talleres productivos que se impartan en los comedores populares productivos.

Lima, 31 de enero del 2017