

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Comportamiento Parlamentario: El Congreso peruano dentro del proceso legislativo para la aprobación de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Ley N°31315, en el año 2021

Tesis para obtener el título profesional de Licenciada en Ciencia Política y Gobierno presentado por:

Rodriguez Acuña, Angie Marianne

Asesor(es):

Dargent Bocanegra, Eduardo Hernando


Lima, 2025

Informe de Similitud

Yo, Dargent Bocanegra, Eduardo Hernando, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación titulado Comportamiento Parlamentario: El Congreso peruano dentro del proceso legislativo para la aprobación de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Ley N°31315, en el año 2021 del/de la autor (a)/ de los(as) autores(as) Rodriguez Acuña, Angie Marianne dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 22%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 21/03/2025.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 26 de marzo del 2025

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Dargent Bocanegra, Eduardo Hernando</u>	
DNI: 07885701	Firma
ORCID: 0000-0002-1844-246X	

Resumen

La presente tesis analiza los factores políticos que influyen en el comportamiento parlamentario dentro del proceso de aprobación de leyes, evidenciando un distanciamiento del paradigma neoliberal. Para ilustrar la importancia de estudiar tal fenómeno, se toma como caso de estudio la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Ley N°31315. Aunque la ley fue aprobada en el 2021, su relevancia radica en la adopción de un concepto de seguridad alimentaria mucho más amplio al presentado en el 2016. Con ello, empleando la metodología del process tracing, este trabajo examina las dinámicas que retrasaron o impulsaron la aprobación de la ley en el 2021. Se argumenta que hubo dos factores externos y dos internos al Congreso, los cuales se entrelazaron para producir distintos resultados en la ampliación de la agenda del Pleno y aprobación de la ley a lo largo de los periodos parlamentario: (i) el mayor apoyo del Ejecutivo; (ii) la capacidad de los actores sociales y la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (COMSAN) para trasladar sus preferencias de política a los espacios de toma de decisiones; (iii) la presencia del Frente Popular Agrícola FIA del Perú (FREPA); y (iv) la inclusión del proyecto de ley de la ex-congresista Mirtha Vásquez, quien luego ocupa la Presidencia del Congreso. Los resultados de la investigación demuestran que el proceso legislativo de la aprobación de una ley es un ámbito complejo y de amplia discusión política en el cual los intereses colectivos permiten crear “ventanas de oportunidad”. Además, se argumenta que el contexto también crea momentos de apertura como la pandemia del COVID-19, la cual posicionó el tema alimentario como relevante en la agenda. En consecuencia, la investigación muestra como existen leyes que logran distanciarse de ciertas hegemonías construidas como el paradigma neoliberal. Con ello, la investigación denota la importancia de construir coaliciones para promover políticas efectivas en el ámbito de la seguridad alimentaria, especialmente, en los diferentes contextos políticos que obstaculizan, pero también brindan oportunidades a los proyectos de ley.

Palabras clave: proceso legislativo, Congreso, seguridad alimentaria, paradigma, comportamiento parlamentario, ley.

Índice de contenido

Introducción	1
Capítulo 1. Justificación.....	7
1.1 ¿Congresos Neoliberales?.....	7
Capítulo 2. Estado de la Cuestión	12
2.1 Dinámica legislativa y comportamiento parlamentario en el Perú	12
2.2. Influencia de actores estatales y no-estatales en la elaboración de políticas públicas y aprobación de leyes.	13
Capítulo 3. Marco Teórico	17
3.1. Proceso Legislativo	17
3.2. Comportamiento Parlamentario: Una dinámica cambiante	19
3.3. Influencia de actores dentro del proceso de aprobación de leyes.....	20
Capítulo 4. Reconstrucción del proceso legislativo de la aprobación de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Ley N°31315	28
4.1. Antecedentes de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en el Perú	28
4.2. Proceso legislativo de la Aprobación de la Ley	30
4.2.1. Periodo parlamentario 2016-2019	31
4.2.2. Periodo parlamentario 2020-2021	36
4.3. Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional: Distanciamiento del neoliberalismo y reforzamiento del cambio de paradigma	40
4.3.1 Inclusión del concepto de Soberanía Alimentaria	45
Capítulo 5. Analizando el proceso legislativo de la aprobación de la ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, ley N°31315	50
5.1. Rol de Ejecutivo	52
5.2. Participación de grupos sociales: Accionar de la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (COMSAN)	56
5.3. Reconfiguración de la estructura interna: Congreso 2020-2021	61
Conclusiones	68
Referencias Bibliográficas	76
Anexos.....	84

Índice de tablas

Tabla 1 Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional: Cambio del modelo neoliberal	44
Tabla 2 Relación de Personas Entrevistadas	84



Introducción

En América Latina, el paradigma neoliberal ha sido una fuerza ideológica dominante en la configuración de políticas públicas y la dinámica legislativa. Este conjunto de ideas surgió en los años ochenta mediante reformas económicas y políticas por parte del Estado, pero también sociales y culturales. Al buscar la utilización del mercado, “el Estado debe ser neutral, debe privatizar sus empresas y algunos servicios (seguridad social, educación, etc.) y debe redefinir su tamaño en función del principio de la austeridad y el equilibrio presupuestal” (Jiménez, 2001, p.4). Así, el neoliberalismo ha moldeado las estructuras gubernamentales, promoviendo la desregulación, la apertura de mercados y la reducción de la intervención estatal en la economía y en otros ámbitos.

Con este paradigma, que se enraizó en las instituciones estatales, el Estado peruano adoptó políticas y leyes bajo principios neoliberales, buscando impulsar la promesa del desarrollo económico. No obstante, en las últimas décadas, la aprobación de leyes contraintuitivas al enfoque neoliberal han implicado un distanciamiento de tal paradigma. Estas leyes, en lugar de seguir la línea tradicional de políticas pro-mercado, han manifestado un cambio, aunque prematuro, sobre las prioridades del gobierno y una mayor consideración por aspectos más sociales que económicos. Con ello, la presente investigación muestra cómo los momentos de apertura y circunstancias excepcionales permiten el cambio de contenido a las leyes dentro del proceso legislativo, distanciándose del paradigma predominante.

Previo a desarrollar el objetivo principal de la investigación, es pertinente considerar la discusión sobre los fenómenos influyentes en los procesos legislativos. Inicialmente, se ha centrado en las tensiones entre Ejecutivo-Legislativo al caracterizarse por la alta divergencia de intereses, agendas y propuestas. Sin embargo, la conducta del Congreso no solo se ha moldeado en su relación con el Ejecutivo, sino que “se trata de un proceso de negociaciones entre actores políticos – presidentes, líderes de partidos, legisladores, cuerpo burocrático– y de la sociedad civil –empresarios, medios de comunicación, sindicatos– que interactúan en distintos escenarios –Poderes Legislativos, gabinetes ministeriales y otros” (Stein, Scartascini, Spiller y Tommasi, 2011, p. 13). Esta interacción entre actores ha condicionado y moldeado los procesos legislativos, y ha resultado en leyes que reflejan una diversidad

de influencias y perspectivas que desafían las narrativas políticas y económicas previamente adoptadas.

En el Perú, los procesos legislativos han mantenido cierto grado de predominancia del Ejecutivo, por lo que se convirtió en “un órgano de gran fortaleza frente al poder Legislativo” (Patriau, 2014). Con ello, el presidente, no solo genera políticas y presenta temas de agenda, sino que “posee un poder importante, más allá de su capacidad de veto sobre las leyes aprobadas en la Legislatura” (Patriau, 2014). Sin embargo, aun con los conflictos constantes desde la vuelta a la democracia, hubo una evolución del Congreso como un tomador de decisiones más fuerte. En sí, “esta evolución de la relación entre Ejecutivo y Legislativo en el Perú permite identificar indicios de aprendizaje institucional cuyos mecanismos han sido el reformismo y la moderación de partidos y políticos” (Valladares, 2009). A pesar de la importancia de ambos poderes estatales para fomentar el bienestar social, esto no niega la notable inestabilidad del Congreso, mostrando una conducta caracterizada por su cambiante lógica de funcionamiento, decisión y adopción de políticas neoliberales.

Este fenómeno se incrementó producto de la pandemia del COVID-19 en el año 2020, debido a que, según Durand (2020), implicó un fuerte cuestionamiento y dejó en manifiesto la debilidad de las raíces neoliberales, así como las carencias de la sociedad. Por ello, se buscó una mayor intervención estatal en la promoción de políticas de salud, al igual que en diferentes áreas. En este contexto, la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Ley N°31315, aprobada durante el período 2020-2021, es un ejemplo del prematuro proceso de cambio. Esta ley tiene como objetivo abordar los niveles de inseguridad alimentaria, proponiendo un conjunto de medidas para enfrentar este desafío desde una perspectiva integral y multisectorial. Por consiguiente, esta ley no solo busca asegurar el acceso a alimentos nutritivos y suficientes para todos los peruanos, sino que representa un distanciamiento con la continuidad neoliberal.

Para contextualizar la seguridad alimentaria en el Perú es necesario remontarse al 2013, cuando surge el primer momento controversial que involucró al Congreso. En aquel momento, el Ejecutivo formuló una Estrategia Nacional con una Comisión Multisectorial y, como respuesta, el Legislativo presentó un Proyecto de Ley que no incluyó ningún avance del Ejecutivo. Según Eguren (2014), tanto el ENSAN (Ejecutivo) como el proyecto de ley (Legislativo) no fomentaron un relacionamiento y complemento entre ambos poderes. Por el contrario, fomentaron un “recelo”

exagerado que se evidenció en la nula articulación entre ambas instancias del gobierno, repercutiendo en el 2016. Como resultado, “el Congreso ha fracasado en dos ocasiones en aprobar una Ley de Seguridad Alimentaria, en el 2013 y el 2016” (CEPES, 2016, p. 8). En el caso del periodo parlamentario del 2016-2019, los proyectos de ley no lograron la ampliación de agenda del Pleno, por lo que no fueron debatidos y, por consiguiente, dados a votación.

Esta falta de coordinación e interés del Congreso por promover los proyectos de ley repercute en la nula convergencia entre las políticas implementadas y la promoción de marcos normativos que logren legitimar tales políticas públicas. Incluso, no solo es la falta de coordinación del Congreso por unirse como un cuerpo legislativo, sino las mismas carencias y debilidades de las que sufre nuestro sistema alimentario, medios de producción, el inadecuado uso de los recursos naturales, nuestra vulnerabilidad climática, dependencia de la micro agricultura, niños con anemia, entre otros, incrementadas con la pandemia del COVID-19. Por ello, la promulgación de la Ley N°31315 en el 2021 fomentó un cambio de la concepción previa, siendo más amplia y positiva de lo acontecido en 2013. No obstante, la aprobación de la ley no siguió los patrones de la narrativa neoliberal tradicional, sino que reforzó un distanciamiento y cambio de paradigma. Esto demostró que el Congreso ha tomado decisiones contraintuitivas, fomentando un comportamiento incoherente e impredecible dependiendo de la coyuntura política y el interés particular de las bancadas y congresistas sobre una ley.

En la misma línea, es importante mencionar que, dentro del proceso legislativo de la Ley de Seguridad Alimentaria, existe una multiplicidad de actores que influyeron de forma directa e indirecta al promover sus intereses. En cuanto a los actores involucrados, hubo dos coaliciones que buscaron incidir en el proceso para obstaculizar o promoverlo. Por un lado, existieron las bancadas parlamentarias que no fomentaron un interés por permitir la aprobación de la ley como Fuerza Popular, pero también de actores económicos y empresas como agroexportadoras, agroindustrias, asociaciones vinculadas, entre otros. Estos actores buscaron retrasar el proceso de aprobación de la ley mediante múltiples modificaciones al dictamen, lo que implica el regreso del texto para un mejor estudio, evitando su presentación en la agenda del Pleno.

Por otro lado, se articuló un conjunto de congresistas, actores y organizaciones de la sociedad civil promotores de la seguridad alimentaria desde 2013. En el caso de

los congresistas, la coalición a favor de la seguridad alimentaria no fue lo suficientemente consolidada en el periodo parlamentario del 2016-2019, lo cual termina cambiando con el Congreso Complementario del 2020-2021. Los congresistas del Frente Amplio y FREPAP promovieron la seguridad alimentaria desde el Congreso retomando el proyecto en la Comisión Agraria y ampliando la agenda del Pleno, permitiendo crear una “ventana de oportunidad” y cambio de agenda parlamentaria para la aprobación de la ley. Por otro lado, los actores sociales como el CONVEAGRO, REMURPE, ANEPAP y la OXFAM lograron generar un fuerte involucramiento en la toma de decisión en los Congresos desde el 2013, terminando por trasladar sus demandas al Congreso producto de los rezagos de la pandemia del COVID-19.

En línea con lo señalado, la presente investigación busca responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuáles fueron los factores que influenciaron la conducta del Congreso durante el proceso legislativo de la aprobación de la ley de Seguridad Alimentaria en el 2021, el cual significó un cambio de paradigma al previamente establecido? En ese sentido, se argumenta que el proceso legislativo concluyó en aprobación debido al: (i) mayor interés del Poder Ejecutivo por promover los proyectos de ley y (ii) la capacidad de los actores sociales y la COMSAN para trasladar sus preferencias de política a los espacios de toma de decisiones. Al igual que dos factores provenientes del Congreso del 2020-2021 como (iii) la presencia del Frente Popular Agrícola FIA del Perú (FREPAP) y (iv) la inclusión del proyecto de ley de la ex-congresista y presidenta del Congreso, Mirtha Vásquez. Como se presentará posteriormente, la interconexión entre estos factores permitió que se adopte una concepción mucho más amplia de la seguridad alimentaria con la aprobación de ley, la cual terminó evidenciando el efecto contraintuitivo en la conducta congresal considerada neoliberal.

Por el contrario, los proyectos de ley se estancaron y mantuvieron el paradigma neoliberal cuando: (i) no hubo un interés del Ejecutivo por promover una normativa a la seguridad alimentaria y (ii) la falta de articulación de la coalición conformada por la COMSAN y grupos sociales por influir en el Congreso para que el tema sea debatido. Esto debido a que, por el contrario, existían coaliciones dentro del Ejecutivo, bancadas y actores económicos que se encontraban a favor de promover y mantener el *status quo* neoliberal, imponiendo sus intereses y evitando la promoción de la seguridad alimentaria en el Congreso. Por ello, un factor interno del Congreso del 2016-2019 se basa en como (iv) el partido mayoritario de Fuerza Popular no tenía un interés por la

seguridad alimentaria, lo cual evitaba la inclusión de los proyectos de ley en la agenda del Pleno.

Así, los hallazgos de esta investigación se basan en factores que permiten comprender la cambiante dinámica legislativa y el comportamiento parlamentario, pero también los momentos de apertura y coyuntura política que permiten retomar y aprobar leyes que previamente habían sido rechazadas o archivadas. Dependiendo del interés y el cambio de agenda del gobierno, las leyes pueden ser promocionadas por actores tanto dentro como fuera del Congreso. La unión de actores interesados, los cuales fomentan diferentes grados de influencia, crean coaliciones fuertes y ventanas de oportunidad a temas como la ley de seguridad alimentaria y nutricional.

En este caso, la metodología de la investigación es de tipo cualitativa. Se trata de un estudio de caso que emplea la herramienta del “process tracing” como un “analytic tool for drawing descriptive and causal inferences from diagnostic pieces of evidence— often understood as part of a temporal sequence of events or phenomena” (Collier, 2011). Esta elección metodológica se justifica en el propósito de la investigación por reconstruir el proceso legislativo de la aprobación de una ley y conocer la causa o posibles causas que influyeron en la conducta del Congreso. Con ello, se integraron distintas fuentes de evidencia empírica para el recojo de información. Por un lado, se llevó a cabo un trabajo basado en fuentes secundarias incluyendo: normas, dictámenes, expedientes virtuales del Congreso, comunicados del Poder Ejecutivo, comunicados de gremios, ONGs y diferentes asociaciones y colectivos sociales, registros de votaciones del Congreso y opiniones solicitadas, entre otras. Esta información fue complementada a través de 12 entrevistas semiestructuradas con actores clave (ver Tabla 2).

Como parte de una investigación basada en el comportamiento parlamentario y la toma de decisión, una dificultad encontrada es la imposibilidad de generalizar los hallazgos, pues el proceso legislativo de cada ley es cambiante dependiendo del tema, el periodo, la conformación del Congreso, entre otros. Sin embargo, el trabajo permite acercarse a cómo los momentos de cambio abren oportunidades para que los Congreso consideren temas que habían sido previamente archivados al cuestionar el paradigma imperante. Estas reflexiones serán discutidas más detalladamente en la sección 7.

Además, la ley de Seguridad Alimentaria, Ley N°31315, no ha sido una ley polémica en comparación de otras leyes, pero su importancia recae en brindar un

marco normativo que aborda no solo la alimentación, sino la agricultura, salud, producción y promoción de mercado local tanto en la agricultura como la pesca. Sin embargo, por la naturaleza de su contenido ambicioso, la norma repercute en los mercados nacionales promoviendo una alta regulación del Estado, mayor predominancia de actores sociales y económicos menores, al igual que una concepción más amplia de “soberanía alimentaria”. Por ello, se vuelve un tema debatible en su implementación, pues, al ser el Estado carente de los mecanismos oportunos para promover políticas públicas efectivas, este tipo de políticas encuentran dificultades y resistencia en la puesta en funcionamiento.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. El capítulo 2 desarrolla la justificación del contexto neoliberal en que se han encontrado los diferentes Congresos desde inicios del s.XXI, evidenciando el cambio de paradigma. El capítulo 3 se centra en revisar los análisis empíricos de investigaciones sobre procesos legislativos de diferentes leyes que han concluido en aprobación o rechazo debido a la intervención de actores. El capítulo 4 desarrolla el marco teórico de acuerdo al Reglamento del Congreso para entender el proceso legislativo en el Perú y explicando los fundamentos teóricos que sustentan los factores de análisis, evidenciando la importancia de ciertos actores y su influencia para promover o mantener el paradigma establecido.

El capítulo 5 se centra en la reconstrucción del caso de estudio, haciendo énfasis en los principales hitos del proceso legislativo desde el 2016 hasta el 2021. Asimismo, se evidenciará que la nueva concepción de la ley comenzó a cuestionar elementos claves del paradigma (Tabla 1). Esto busca demostrar el cambio de paradigma, resaltando como las características de la ley estudiada genera efectos contraintuitivos a los principios neoliberales al utilizar como ejemplo la adopción del concepto de “soberanía alimentaria” (artículo 4). El capítulo 6 desarrolla el análisis del estudio de caso, según los cuatro factores explicativos y demuestra que la investigación estudia un proceso legislativo en el que se cambió un paradigma muy enraizado en el Congreso peruano. Finalmente, el capítulo 7 presenta las conclusiones y reflexiones finales de la investigación en relación a la dinámica parlamentaria, el cambio de paradigma y los estudios posteriores sobre la implementación de la ley.

Capítulo 1. Justificación

La presente investigación se centra en el estudio del proceso legislativo de la aprobación de una ley y los factores políticos que influenciaron la conducta del Congreso en el 2021. Debe señalarse que la relevancia intrínseca de la interrogante reside en la comprensión y explicación de la inestabilidad e inconsistencia del comportamiento del Poder Legislativo en lo referente a la toma de decisiones y la aprobación de leyes. Dicho de otro modo, analizar este proceso es fundamental para comprender cómo se pueden aprobar leyes que desafíen las tendencias neoliberales predominantes, lo cual tiene implicaciones profundas para la formulación de políticas públicas en el Perú. Con ello, el trasfondo de la pregunta es examinar cómo ha existido una continuidad de las políticas y reformas neoliberales dentro de las instituciones a lo largo de los años, aunque acompañada con discrepancias y cambios. Esta situación ha llevado al fortalecimiento del cambio de ideas, reflejado específicamente en el caso de la Ley de Seguridad Alimentaria, la cual implicó un acontecimiento significativo en un contexto dominado por un paradigma neoliberal. Para explicar ello, se inicia sustentando el cambio de ideas y el contexto en el que se presenta el caso de estudio.

1.1 ¿Congresos Neoliberales?

Desde la época post-Fujimori, el sistema político peruano se ha insertado en el marco del contexto neoliberal, caracterizado por la ascendencia del Consenso de Washington, que prevaleció en varios países de América Latina. Este periodo se definió por la implementación consecutiva de políticas orientadas a un mejor desarrollo económico, marcadas por “el retorno de los créditos externos, la reducción de las tasas de interés internacional, y el dominio ideológico del mercado libre y de la consecuente eliminación de la intervención económica del Estado” (Jiménez, 2001, p.4). En el caso peruano, las principales características neoliberales enraizadas en el sistema político, económico y social son la liberalización del mercado, baja regulación estatal y principal influencia de actores económicos y el sector empresarial.

En primer lugar, según Duarez (2014), el neoliberalismo, como enfoque político, se centra en la actuación del Estado para fomentar reformas “pro-mercado” y buscar la liberalización de la economía. Esta liberalización implica la eliminación de regulaciones, aranceles, entre otros limitantes del movimiento de capitales, lo cual

“constituye la condición previa a la racionalización económica del sistema en su fase neoliberal, proceso ligado a la desarticulación del Estado nacional desarrollista” (López, 2022, p.95). Dentro de tal contexto, se ha buscado eficiencia y optimización en la asignación de recursos. En este sentido, la relación del neoliberalismo con los órganos legislativos ha implicado la implementación de políticas y aprobación leyes que no obstaculicen la libre inversión privada y promoción del mercado, sino que, por el contrario, las favorezcan y complementen.

En segundo lugar, para evitar los problemas que genera la alta intervención gubernamental, el Congreso neoliberal busca aprobar leyes que impliquen reducir su actuación. Por lo tanto, “el Estado debe ser neutral (...) y debe redefinir su tamaño en función del principio de la austeridad y el equilibrio presupuestal” (Jiménez, 2001, p.4). No obstante, según Benza (2018), esto ha llevado a una relación de autonomía arbitraria con los mercados, resultando en una pérdida del bienestar general y en la reducción del rol del Estado como garante del bien común. Con el tiempo, para Benza (2018), la lógica neoliberal ha limitado el comportamiento del Estado, impidiendo la aprobación de leyes, planes o proyectos que impliquen intervención estatal. Por consiguiente, los intereses particulares entre las autoridades estatales se han vuelto centrales, pues obran por encima de la voluntad general e inhiben al Estado de su responsabilidad y rendición de cuentas con la población.

En tercer lugar, en el escenario de la liberalización del mercado, hubo una mayor participación y papel protagónico de los actores empresariales en la esfera política y económica. Según Duarez (2014), a lo largo de los años, el país ha lidiado con un neoliberalismo que fomenta, por un lado, un país integrado por la iniciativa privada y desarrollo macroeconómico y, por el otro, un país dominado por las elites políticas y económicas. Estas élites y empresas han generado un alto grado de influencia para promover sus intereses a expensas del bien común, utilizando sus recursos y armas económicas. Esta concentración de riqueza en ciertos grupos, según Benza (2018), ha agravado la posibilidad de que influencias externas se involucren dentro del aparato estatal para velar por sus intereses.

La persistencia del neoliberalismo en el Perú ha estado marcado por una cierta continuidad en “los sucesivos gobiernos democráticos, dejando grandes beneficios a los grupos económicos, pero abandonando a su suerte a las mayorías” (Durand, 2020). Esta situación ha generado una influencia sustancial del contexto neoliberal en la formulación de políticas. De acuerdo con Vergara y Encinas (2016), estas

características se volvieron la base de las instituciones peruanas, limitando la efectividad de los intentos políticos por promover alternativas y por contrarrestar la influencia de tecnócratas que, tradicionalmente, han contenido mayor fuerza en complicidad con la burocracia estatal. En sí, los “nuevos políticos”, aquellos que han buscado generar alternativas al neoliberalismo, no han logrado ser eficaces para crear contrapesos en el sistema político peruano.

Este estudio sostiene que los tecnócratas y burócratas han generado estrategias para mantener la continuidad del régimen neoliberal, evidenciando que los partidos políticos no son los únicos actores que promueven el neoliberalismo. Una de las estrategias más importantes fue obstaculizar el fortalecimiento de la clase política peruana y fomentar una sociedad civil fragmentada. Con ello, la continuidad del neoliberalismo se fundamentó en la creación y mantenimiento de una estabilidad institucional mediante el accionar de actores estatales no elegidos democráticamente y el despliegue de estrategias para asegurar las reformas neoliberales. Según Duárez (2014), la continuidad del neoliberalismo está vinculada al ordenamiento de una estructura compartida simbolizada en una idea de desarrollo mediante empleo, industrias y empresas, con el fin de insertar la economía peruana al mundo globalizado.

Entonces, a pesar de la persistencia de ciertos rasgos neoliberales en la esfera económica y política, en los últimos años, se ha evidenciado momentos en los que el Congreso ha adoptado leyes que contradicen esta lógica, lo que sugiere un cambio en ciertos aspectos legislativos. Sin embargo, aun cuando el Congreso fomenta una posición contraria o diferente adoptando leyes que implican una lógica contraintuitiva, esto no significa que se acabó el paradigma neoliberal. En la actualidad, el análisis del comportamiento parlamentario puede proporcionar un entendimiento más amplio del complejo proceso legislativo en el Perú, caracterizado por su variabilidad y, en ocasiones, decisiones aparentemente contradictorias.

No obstante, es imperativo señalar que, si bien una parte significativa de la literatura argumenta que se ha mantenido el paradigma neoliberal, hay investigaciones que describen un cierto cambio en el comportamiento del Congreso. Si bien este cambio no representa una transformación total del paradigma, sí brinda una comprensión sobre la manera en que las normas están cambiando y ampliando horizontes. Antes de mencionar el cambio neoliberal o la falta de una “continuidad” dentro del Congreso, es importante resaltar que, de acuerdo con Durand (2020), la

pandemia del COVID-19 implicó un fuerte cuestionamiento de las raíces neoliberales, así como las carencias de la sociedad, al observarse un intento por fortalecer al Estado debido a la creciente demanda de incrementar el gasto público en el ámbito de la salud.

Como consecuencia de la pandemia, las personas que han perdido sus empleos destinan sus escasos recursos a necesidades básicas como alimentación, cuidado preventivo y protección contra la COVID-19, dejando los pagos de deudas e intereses en segundo plano. Sin embargo, Durand (2020) menciona que un posible cambio de paradigma con la pandemia no es necesariamente el “cierre del ciclo”, pues “en otras ocasiones el neoliberalismo ha mostrado su capacidad de renovarse (Durand, 2020). Así, la pandemia no necesariamente implica la desaparición, sino más bien la búsqueda de alternativas a las del modelo actual evidenciando cierto cambio.

Asimismo, de acuerdo con Lust (2021), la pandemia del COVID-19 evidenció que el Estado debe imponer medidas para controlar y evitar la expansión de la enfermedad para que no afecte la salud pública. En sí, “el estado no solo es fundamental para la reproducción económica del sistema, sino también para su reproducción social y ecológica” (Lust, 2021, p. 110). En ese sentido, hay una prominencia del Estado dentro de la salud pública. Por ejemplo, esto se ha evidenciado con la atención dentro del sistema de salud y el colapso que tuvo durante la pandemia. De acuerdo con Lust (2021), debido a que se ha buscado que el sistema sanitario privado funciones con el público, ha creado un “sistema sanitario segmentado”, donde los ciudadanos con mayores ingresos y estables económicamente tendrán la oportunidad de salud de calidad.

Por otro lado, en relación al Congreso, el estudio realizado por Rousseau y Dargent (2021) evidencia una transformación en el sistema político peruano durante el 2020, caracterizado por el debilitamiento del Ejecutivo y su tecnocracia frente al Congreso. Este año estuvo marcado por la pandemia del COVID-19, que desencadenó una gran recesión, impacto económico y desempleo, al igual que “un retroceso brutal en cuanto a los niveles de pobreza y pobreza extrema” (Dargent y Rousseau, 2021, p. 382). Además, se registraron problemas graves en el sistema de salud, como la escasez de oxígeno medicinal, la insuficiencia de camas en unidades de cuidados intensivos (UCI) y la ineficacia en la aplicación de pruebas rápidas de diagnóstico, entre otras deficiencias gubernamentales para controlar la propagación de la enfermedad.

De acuerdo a Dargent y Rousseau (2021), dentro de tal contexto, el Congreso complementario surgió con un cambio de paradigma a las “continuidades” que se presentaban desde la época post-Fujimori. Desde los años noventa, “el mayor peso relativo de empresarios, tecnócratas y en general de actores estatales del Ejecutivo que apoyan el statu quo, contribuyó a mantener un sistema político inaugurado desde los años noventa” (Dargent y Rousseau, 2021, p. 392). Con ello, estos actores han defendido un comportamiento orientado hacia la promoción económica y la liberalización económica para impulsar el desarrollo en el país.

Sin embargo, a pesar de la expectativa inicial de que el predominio fujimorista al inicio del periodo parlamentario en 2016 aseguraría la continuidad del modelo económico, de acuerdo con Dargent y Rousseau (2021), la bancada terminó siendo poco efectiva al promover y mantener el *status quo*. Por eso, el momento de quiebre en las relaciones Ejecutivo-Legislativo se produjo en 2020, cuando el Congreso cambió su dinámica, pues se evidenció un momento desestabilizador dentro de la llamada “continuidad”. De hecho en medio del contexto de la pandemia, el Congreso complementario “fragmentado en bancadas pequeñas no atemperó la relación con el Ejecutivo” (Dargent y Rousseau, 2021, p. 394). Al contrario, la pérdida de poder por parte del Ejecutivo fue más notable, especialmente porque el propio Ejecutivo con Vizcarra logró, por un lado, presentar una lista para la elección congresal y, por otro lado, fortalecer la posición de sus ministros, especialmente el del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), frente al Congreso en temas presupuestarios.

En definitiva, el Congreso del 2020-2021, en comparación con otros periodos parlamentarios, ha logrado alterar ciertos fundamentos del modelo económico neoliberal. Como se mencionó anteriormente, se percibe un cambio con un Congreso caracterizado por una gran fragmentación que ha empezado a aprobar normas que desafían el paradigma, pero que no lo eliminan por completo de la realidad. Por consiguiente, si bien el cambio de paradigma neoliberal en su totalidad representa un desafío considerable e implica cambios de reformas más complejas que la aprobación de una ley, es innegable que se está evidenciando un distanciamiento y replanteamiento de las bases del sistema, reflejado en la dinámica y comportamiento de los nuevos congresos.

Capítulo 2. Estado de la Cuestión

2.1 Dinámica legislativa y comportamiento parlamentario en el Perú

Dentro de la literatura de los procesos legislativos y el comportamiento parlamentario en la aprobación de leyes, se ha observado que el caso peruano evidencia un carácter dinámico dada la inconsistencia de la votación congresal. En tal sentido, Valladares (2009) afirma que la elevada volatilidad del Congreso termina dificultando la formulación de un patrón en el comportamiento de los congresistas durante las votaciones y debates en el Pleno. Con ello, resulta arriesgado asumir que los congresistas emiten votos en concordancia con la decisión grupal de la bancada electa, sino que, por el contrario, fomentan posiciones opuestas y contrarias a las de sus colegas y del partido. De acuerdo con Valladares (2009), los intereses y preferencias en el comportamiento de un congresista, al igual que la relación que mantiene con su bancada u otras, determinan si hubo una actuación premeditada o intencional, evidenciando las posibles razones por las que no busco compartir la decisión mayoritaria.

Sin embargo, la inconsistencia del comportamiento parlamentario también se debe a, según Valladares (2009), una serie de retroalimentaciones y ayudas institucionales destinadas a mejorar la subordinación del mismo, al promover políticas frente a otros actores. En efecto, aun cuando el poder Ejecutivo ha fomentado una mayor participación en las políticas y proyectos aprobados, el Congreso logró incrementar su influencia por medio de otros canales informales. Por tal razón, en la literatura, aun con las carencias en su capacidad técnica y profesional, Patriau (2014) resalta el rol activo del Congreso peruano al mejorar sus canales de influencia informal en la burocracia legislativa. Patriau (2014) identifica tres vías informales de influencia del Congreso hacia la burocracia: recomendaciones en ocupación de cargos públicos, encuentros entre congresistas y funcionarios, y la creación de redes de contacto. Estos mecanismos permiten a los legisladores negociar y generar un rol más “proactivo” con el gobierno en la formulación de políticas. Así, Valladares (2012) señala la relevancia de moderar del control político y la participación ejecutiva en la legislación con el fin de establecer equilibrios entre poderes y mejorar la dinámica entre los líderes políticos que rigen el país.

2.2. Influencia de actores estatales y no-estatales en la elaboración de políticas públicas y aprobación de leyes.

Dentro de la discusión literaria, el Congreso no solo es una arena de disputa interna entre congresistas y el Ejecutivo que buscan promover sus intereses, sino también la participación e interacción de grupos externos como “ministerios o dependencias públicas, expertos individuales, gremios o asociaciones empresariales, sindicatos de trabajadores y ONG o asociaciones de ciudadanos” (Valladares, 2009, p. 83). Con ello, la discusión resalta que la negociación legislativa involucra no solo actores estatales, sino también empresarios, medios, sociedad civil y organismos internacionales. En el caso peruano, existen múltiples estudios que han señalado la intervención de estos actores en la aprobación de leyes.

En términos generales, la literatura destaca el poder empresarial y la influencia económica en las decisiones del Congreso. La investigación de Madai Urteaga (2017) ilustra este fenómeno a través de la Ley Moratoria de 10 años para Organismos Vivos Modificados (OVM). A pesar de la presión de actores económicos en contra, la ley se aprobó después de un proceso legislativo de tres años. En el conflicto, de acuerdo con Urteaga (2017), los actores pro-transgénicos, conformados por grupos económicos y empresariales, políticos y científicos, buscaban evitar que la ley sea aprobada debido a que eran “potenciales beneficiarios” (Urteaga, 2017, p.27). Con ello, se argumentaba que “los transgénicos no eran una biotecnología amenazante, sino amigable incluso con los pequeños productores quienes eran los más vulnerables” (Urteaga, 2017, p.31).

En contraste, los actores anti-transgénicos, con menos peso económico y político como Conveagro, APEGA, ASPEC y ADEX, estaban comprometidos con la protección agraria y opuestos a los transgénicos por el riesgo que representan para la biodiversidad, dada que “las condiciones geográficas y la estructura agrícola productiva del país eran poco apropiadas para el cultivo de transgénicos” (Urteaga, 2017, p. 32). Sin embargo, si bien la autora afirma que entre ambos grupos existía una clara diferencia en relación a los recursos, la investigación terminó manifestando que, independientemente del poder económico y político, los grupos anti-transgénicos terminaron obteniendo la victoria.

En el caso de la Ley N°30288, conocida como “Ley Pulpín”, la literatura destaca la influencia de actores no solo del sector económico sobre el social (Mora, 2017), sino

también de la tecnocracia estatal (Trujillo, 2018). La investigación de Mora (2017) analiza la presencia e influencia del sector empresarial en la formulación e implementación de la ley estudiada. A pesar de que asistieron al Congreso, se evidencia que no hubo un reconocimiento a la participación activa de los gremios de trabajadores. Por el contrario, su opinión “no fue tomada en cuenta” (Mora, 2017, p.60). Incluso, de acuerdo con Mora (2017), el Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo no tenía conocimiento de la ley, debido a que los actores interesados evitaron su participación directa al ser los encargados de promover los derechos e intereses de los trabajadores en el país.

Por el contrario, hubo cierta afinidad hacia los gremios empresariales, los cuales “tuvieron una mayor facilidad para acceder a los decisores políticos que otros actores” (Mora, 2017, p. 61). Aunque la participación de estos gremios en el caso de la Ley N°30288 no fue evidente, existieron comentarios de representantes en contra de la derogación de la ley, mostrándose favorables a “los intentos del Poder Ejecutivo de sacar adelante el proyecto de ley” (Mora, 2017, p. 65). Es crucial destacar como la influencia ideológica neoliberal no solo refleja intereses de actores económicos, sino también demuestra cómo las políticas y reformas neoliberales se han establecido en las instituciones estatales y el Congreso. En síntesis, la tesis de Mora (2017) revela cómo los actores económicos lograron generar, mediante un ideal ideológico neoliberal, mayor influencia en el Ejecutivo que los sectores sociales como los gremios.

Por otro lado, la investigación de Trujillo (2018) destaca que la Ley N°30288 fue influenciada por ideas provenientes de un grupo específico de tecnócratas del Ejecutivo. Inicialmente, el autor exploró la posibilidad de una “captura del Estado”, analizando la influencia del sector económico a través de la “puerta giratoria” y el lobbying. En cuanto a la “puerta giratoria”, el análisis no evidenció una influencia de los grupos económicos, pues “los responsables directos del Régimen Laboral Juvenil no guardaban vinculación profesional directa o indirecta con algún gremio empresarial importante” (Trujillo, 2018, p.59). En contraste, en el caso de “lobby”, se presentaron ciertas irregularidades que posibilitaron una intervención y posibles filtraciones empresariales a través de congresistas y tecnócratas. Sin embargo, no terminó generando un argumento suficiente para demostrar que el Estado fue “capturado” por el sector económico.

En consecuencia, Trujillo (2018) concluye que la participación más activa provino de un grupo reducido de tecnócratas que buscaron que el rol del Estado incrementara en la economía. Con ello, “mientras la iniciativa tecnocrática de PRODUCE y el MEF se centraba en mejorar la ‘curva del futuro laboral’ de los jóvenes a través de un trabajo conjunto entre el sector privado y el Estado, las propuestas del sector empresarial aterrizaron exclusivamente en acabar con la rigidez del sector laboral, minimizar el rol estatal al máximo y retornar a las altas tasas de crecimiento macroeconómico” (Trujillo, 2018, p. 71). La investigación evidencia que el Estado tuvo un objetivo de desarrollo económico centrado en las repercusiones sociales y económicas en los jóvenes, siendo la red de tecnócratas un actor clave.

Por otro lado, los actores externos no solo se limitan a actores económicos y empresariales que influyen en la esfera política para ejercer sus intereses, sino también se observa la presencia de actores internacionales dentro del Legislativo. En tal sentido el trabajo de Marchena (2023) es relevante, pues explica cómo la alianza de diversos actores, incluyendo organismos internacionales de cooperación, funcionarios públicos y congresistas, permitió la aprobación de la ley de Paridad y Alternancia. Según Marchena (2023), debido a los antecedentes presentados previamente, la ley se posicionó como “necesaria” para mejorar los canales de inclusión de las mujeres en los procesos electorales. Así, el contexto y la participación activa de actores interesados en disminuir las brechas de género impactó en los parlamentarios.

En otro enfoque, la investigación de Rosado (2019) es interesante, pues se centra en analizar los factores internos como externos, al igual que el rol de los actores locales e internacionales, que influyen en las políticas públicas sobre el control y eliminación de sustancias peligrosas en el caso del manejo de bifenilos policlorados. En los factores externos, según Rosado (2019), los tratados internacionales como el Protocolo de Estocolmo, al igual que la presión y participación de organismos internacionales, intervinieron dentro de la fase de formulación e implementación, al fomentar “una estructura dada por el GEF y UNIDO en la cual los actores locales no participaron” (Rosado, 2019, p.36). Así, los factores externos fueron los que influenciaron la dinámica interna, impactando en la DIGESA y a la Coordinación del Proyecto. En síntesis, Rosado (2019) destaca cómo la promoción de políticas implica una influencia de factores externos que logran adecuar el proceso de formulación

mediante uso de políticas globales, al igual que la participación de actores internos como la DIGESA y empresas.

Finalmente, la literatura no solo se centra en la influencia de actores individuales, sino también en grupos de actores que se unen para generar presiones y esfuerzos colectivos hacia un problema público. En tal sentido, Alayza y Bensa (2018) analizan cómo se presentaron los grupos de actores dentro de una coalición promotora interesada en promover e impulsar la reforma de transporte urbano en Arequipa. En un principio, surge una coalición promotora conformada por grupos sociales, la municipalidad y la cooperación internacional, los cuales fomentaron un interés conjunto por mejorar los problemas del transporte en la salud pública (calidad del aire). Sin embargo, con el tiempo, la coalición perdió “influencia por la centralidad de los consultores y la retirada de la cooperación internacional que los financiaba” (Alayza y Bensa, 2018, p.18).

A raíz de ello, la coalición que se creó terminó perdiendo fuerza dentro de la etapa de implementación, reduciendo su papel y permitiendo que las decisiones importantes fueran tomadas por otros actores. Con ello, la intervención del gobierno central fue un factor determinante, pues “la CP perdió la capacidad para influir en la reforma” (Alayza y Bensa, 2018, p. 19). Alayza y Bensa (2018) evidencian cómo pueden surgir coaliciones de actores provenientes de diferentes ámbitos, pero que, al final, convergen al tener un interés en común. Sin embargo, es relevante mencionar cómo, a medida que el tema se politiza y escalar a nivel nacional, los actores locales pierden fuerza en el proceso de implementación, y otros actores, como la sociedad civil y actores internacionales, también ven disminuir su papel predominante frente al Estado.

Capítulo 3. Marco Teórico

Esta sección desarrolla los fundamentos teóricos para el análisis del caso de estudio. Primero, se presenta y describe las etapas del proceso legislativo en el Perú, haciendo énfasis en cómo implican no solo un proceso jurídico basado en el Reglamento del Congreso, sino también político en el Congreso como arena de discusión. Segundo, se propone un breve marco teórico relacionado al comportamiento parlamentario como una dinámica que ha ido variando en función de la discrecionalidad de los congresistas, generando una alta volatilidad en la toma de decisión. Finalmente, se presenta la existencia de diferentes actores en el proceso legislativo y cómo estos pueden frenar o impulsar la aprobación de las leyes, promoviendo el *status quo*. Los actores pueden ser variados y provenientes de distintos sectores tanto a nivel estatal como no-estatal como el Ejecutivo, empresas y grupos económicos, Organismos internacionales y ONGs, al igual que grupos sociales como los gremios, colectivos, sindicatos, entre otros.

3.1. Proceso Legislativo

Los procesos legislativos representan “un mecanismo de construcción de la decisión política y de transacción entre los distintos intereses” (Alcántara, García y Sánchez, 2005). Por ello, no es necesariamente un proceso estático, por lo que “no surgen para cada uno de los proyectos de ley, sino que constituyen un recorrido predeterminado, ordenado de tal forma que asegure la previsibilidad de sus diferentes etapas y garantice la participación de los legisladores y grupos parlamentarios en sus aceptación o rechazo” (Alcántara et al., p. 54). Estos procesos varían según el país y el sistema de gobierno, ejerciendo vital influencia dentro de la normativa nacional. Por ello, las leyes pueden generar “cambios sociales que escapan del ámbito jurídico y es por ello que quienes la elaboran deben hacerlo con la seriedad y responsabilidad del caso” (Cuadros, 2017).

En el caso del Perú, el procedimiento legislativo se basa en el art. 73 del Reglamento del Congreso de la República. Patricia Robinson (2012) diseñó un “Manual del Proceso Legislativo” identificando tres etapas principales del proceso legislativo ordinario en la mayoría de Parlamentos: La etapa introductoria, centrada en la iniciativa legislativa con la proposición de ley, los requisitos y el envío a las

comisiones respectivas; la etapa constitutiva, que implica el estudio, dictamen, debates y decisión del Congreso; y la etapa de integración, donde la norma aprobada por votación inicia su proceso de promulgación, publicación y vigencia. Por su parte, Forno (2016) señala que la mayoría de autores reconocen las tres etapas del proceso (iniciativa, constitución y eficacia), aunque considera más pertinente dividir el proceso legislativo ordinario en fases.

El procesos legislativos se inicia con iniciativas presentadas por el Presidente de la República y los congresistas, otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los municipios y ciudadanos, de acuerdo con la Ley N°26300. Una vez presentado, se presenta “en un Decreto de Envío a qué Comisión o Comisiones se derivará la proposición para su estudio y dictamen” (Forno, 2016). Con el envío a las comisiones (una principal y otra secundaria), “la oficina especializada de la Oficialía Mayor la recibe, la registra, le asigna un número y dispone su publicación en el Portal del Congreso, informando a la Vicepresidencia encargada de procesar y tramitar las iniciativas a las Comisiones” (Robinson, 2012). Así, los dictámenes, que deben ser respaldados por la mayoría de los congresistas obteniendo un resultado positivo o negativo, son sometidos a una fase de estudio, con el cual se busca un acuerdo por la comisión dictaminadora.

Posteriormente, se procede a la publicación de los dictámenes. Según Forno (2016), es imprescindible publicar el dictamen en el Portal del Congreso o en el Diario Oficial para poder ser debatido en el Pleno (art. 78 del Reglamento del Congreso). Por otro lado, el Consejo Directivo se encargará de la agenda, por lo que “define los proyectos de ley que se tratarán en el Orden del Día de la sesión” (Robinson, 2012, p. 47). Empero, la Junta de Portavoces puede modificar la agenda del Consejo Directivo y cambiar la agenda. Por consiguiente, se procede al debate en el Pleno. Según Robinson (2012), la sesión del Pleno se convoca con el propósito de deliberar, sustentar y analizar sobre los asuntos contenidos en la agenda. Finalmente, se presenta la votación o doble votación en ciertos casos. Por consiguiente, la autógrafa le remite el documento al Presidente con un plazo para promulgar la ley o devolver al Congreso de existir una observación.

3.2. Comportamiento Parlamentario: Una dinámica cambiante

En el ámbito de la toma de decisiones, el Poder Legislativo es considerado como “una institución que ayuda a reducir la volatilidad de las políticas y a representar mejor las preferencias de la población” (Stein, Scartascini, Spiller y Tommasi, 2011, p. 43). Sin embargo, los estudios parlamentarios han sido “objeto de olvido histórico” (Alcántara et al., 2005). Por lo que es necesario comprender que los problemas inherentes al Parlamento no se reducen a una función meramente legislativa, sino que implican negociaciones políticas influenciadas y condicionadas por iniciativas de los propios congresistas. Esto se encuentra fuertemente vinculado con la posibilidad de que ciertos congresistas busquen proteger el paradigma neoliberal imperante. Asimismo, Alcántara et al. (2005) sostienen que el Congreso emplea herramientas políticas y jurídicas para contrarrestar el Ejecutivo, como la asignación de presupuesto o los instrumentos de control político, mejorando sus dispositivos de intervención. Aunque las comisiones legislativas mejoraron sus intervenciones, han enfrentado limitaciones en la calidad del trabajo parlamentario y la capacidad de toma de decisiones.

Las investigaciones de Saiegh (2005, 2010) sugieren que el Congreso necesita una mejor institucionalización para convertirse en un “cuerpo colectivo” más fuerte. Se argumenta que las legislaturas latinoamericanas carecen de organización robusta, recursos financieros, miembros y funcionarios experimentados y profesionalizados para servir al Estado como actores autónomos dentro del proceso político de deliberación. Esto genera un desequilibrio en la toma de decisiones, donde el Ejecutivo formule políticas mientras que el Legislativo se limita a su aprobación. A pesar de ello, se evidencia que los Congresos han buscado fomentar un rol más dinámico y activo, derrotando iniciativas ejecutivas y mejorando su posición como actor relevante. Finalmente, Carey (2002) menciona la reelección parlamentaria como un estimulante y condicionante para que los parlamentarios generen una mejor participación dentro de los procesos legislativos. El deseo de ser reelegido impulsa a los congresistas, convirtiéndose en un incentivo para incrementar el trabajo parlamentario dentro del “policy making” y generando el consenso.

3.3. Influencia de actores dentro del proceso de aprobación de leyes

El comportamiento cambiante de los Congresos se vincula no solo con las acciones de los mismos congresistas, sino también con los diferentes actores que participan y buscan influir en la toma de decisión. Los estudios sobre procesos legislativos evidencian una alta concentración de actores que se involucran dentro la dinámica legislativa, buscando promover beneficios particulares o colectivos. Esta intervención se debe a que, según Stein et al. (2011), las políticas públicas surgen de un “juego político” que involucra procesos complejos con diversas instituciones y organizaciones políticas dentro de cada etapa. Pero también, este enfoque implica reforzar la idea de que el interés o desinterés de los actores por ciertos temas implica mantener paradigmas predominantes, correspondientes a la línea de pensamiento del Congreso al aprobar leyes. En sí, el efecto es variado, por lo que “el juego político puede contribuir a la estabilidad de las políticas públicas o conducir a grandes vaivenes; puede facilitar su adaptabilidad o llevarlas a la rigidez excesiva; puede producir políticas que promuevan tanto el bienestar público como los intereses privados; puede influir en la calidad de la implementación y el ‘enforcement’ (aplicación efectiva) de las políticas” (Stein et al., 2011, p. 5).

La negociación se forma a través de la interacción de los actores políticos y su apoyo a distintos temas de agenda, colaborando con la burocracia y funcionarios. Con ello, la cooperación entre actores es crucial para generar entendimientos mutuos, ya que las políticas públicas, no solo dependen de los acuerdos políticos creados, sino también de su factibilidad y próxima implementación en el tiempo. Sin embargo, a pesar de que en la sección anterior se presentó al Congreso como uno de los principales actores de toma de decisión, este no deja de ser una arena de discusión donde coalición intereses que garantizaban la continuidad del paradigma predominante. Así, es importante considerar otros actores que participan en la dinámica legislativa: El Poder Ejecutivo, actores, organismos internacionales y grupos sociales.

Un primer grupo de autores se enfoca en la dinámica Ejecutivo-Legislativo, destacando los enfrentamientos y la fuerza institucional entre dos actores estatales. Inicialmente, la discusión de los procesos legislativos se centra en la posición dominante del Ejecutivo (Presidente, Gabinete, etc.) sobre el Legislativo (Bancada, Comisiones, etc.). Para ello, Stein y Tommasi (2006) examinan cómo el liderazgo de

la formulación de políticas recae principalmente en el Ejecutivo. En sí, los presidentes todavía gozan de un “carisma institucional”, el cual implica una suerte de influencia generada por la percepción que tienen las demás autoridades estatales sobre el mismo, generando un mayor grado de facultades constitucionales para promover sus ideales económicos y políticos, y asumiendo mayor autonomía para aplicar políticas y mantener el paradigma establecido.

Morgenstern (2002, 2004) destaca que los congresos en América Latina tienden a ser “reactivos” más que “activos”, reduciendo sus funciones a reaccionar ante las iniciativas presentadas por el Ejecutivo. Por ello, Cox, Morgenstern y Wolfson (2001) clasifican a los parlamentos latinoamericanos como “legislaturas reactivas”, pues actúan de acuerdo a la iniciativa legislativa del Ejecutivo. Así, los autores plantean cuatro modalidades de acción de las Legislaturas. En los extremos se encuentra la legislatura “subordinada”, aquellas que cumplen con lo que manda el Ejecutivo sin ningún grado de interés directo por modificar las propuestas, y las “recalcitrantes”, las cuales se presentan como “obstruccionistas” de los proyectos de ley del Ejecutivo. Para Morgentersn (2002, 2004), el rol del Legislativo se ha presentado más como uno “subordinado” o “rubber stamp”, pues se convierte en un actor que prefiere acceder, en lugar de cuestionar. Esta falta de coherencia en la agenda autónoma del Congreso no responde a las problemáticas en sí mismas, por lo que el rol reactivo ha contribuido a una “mala imagen” del Legislativo al denegar la implementación de temas de agenda.

En segundo lugar, una polémica discusión se centra en la influencia de grandes grupos de actores económicos que se han adentrado en la esfera política para salvaguardar sus intereses, principalmente aquellos asociados a promover y mantener el modelo económico neoliberal predominante. Durand (2019) argumenta que la “captura del estado” se produce cuando ciertos grupos ejercen influencias indebidas, modificando las “reglas de juego” para satisfacer sus intereses y controlar al Estado. Justamente, el contexto internacional fue una “ventana de oportunidad” para que el Estado peruano fuera “capturado” por actores empresariales, implicando una reorganización del sector privado mediante procesos de privatización y liberalización de capitales. Con ello, la persistencia de los actores económicos por proteger el paradigma establecido, pues les permite actuar dentro de márgenes permitidos promoviendo sus intereses.

Por otro lado, Mujica (2013, 2014) destaca la importancia del “lobby” en la toma de decisiones y la producción legislativa, siendo su objetivo “la gestión de intereses, muchas veces asociado a formas de captura del Estado” (Mujica, 2014, p.2). En principio, es importante comprender que los congresistas deben “representar las demandas e intereses de los ciudadanos y dispondrán sus argumentos y propuestas en el provecho del bien común y en la defensa de aquellos a quienes representan” (Mujica, 2013, p.1). Sin embargo, esto no se ha dado de tal forma, pues los grupos económicos han logrado condicionar los proyectos estatales al centrar su interés y “comprar” la lealtad de ciertos actores como los parlamentarios, los asesores, el personal de servicio, inclusive la misma burocracia y funcionarios dentro del Congreso.

Asimismo, cabe destacar la forma en que estos gremios económicos han generado extensas redes de influencia en un contexto político de inestabilidad. En efecto, “la fragmentación interna de su estructura y de sus actores genera grietas de representación (...) que, en muchas ocasiones, no tiene correlato de fuerzas de presión, debates o mecanismos de vigilancia política” (Mujica, 2014, p.2). Por ello, Mujica (2014) presenta que, dentro de las estrategias de movilización para generar un lobby efectivo, este no debe operar eficazmente en los temas de relevancia en la opinión pública, por lo que los actores económicos han generado sus márgenes de acción para evitar ser descubiertos. Además de ello, la población desinformada y poco relacionada a los temas de agenda o proyectos de ley ha favorecido la vulnerabilidad del sistema político a la implantación de otros intereses.

No obstante, a pesar de que los congresistas representan la imagen pública y son aquellos que votarán dentro del pleno, en muchas ocasiones, los asesores terminan tomando las decisiones en función de sus influencias. Así, se crean canales de información con los asesores, pues “son actores que trasladan información y que utilizan los canales del lobby interno del Congreso para el bloqueo de intereses” (Mujica, 2014, p.31). Aunque también Mujica (2014) menciona la contratación de personal específico como otro mecanismo de inserción, aun cuando es una práctica poco frecuente y limitada a ciertos intereses con mayor probabilidad ser aceptados sin necesidad de usar muchos recursos. En definitiva, los parlamentarios reciben las demandas de estos actores económicos de diversas formas, condicionando la toma de decisión al votar para la promoción de un proyecto y la aprobación de una ley. Esto

con el fin de mantener el paradigma neoliberal y evitar obstáculos dentro de la dinámica económica, la cual brinda protagonismo a las empresas privadas.

En tercer lugar, es esencial considerar la influencia de actores no estatales como los organismos internacionales, ya que logran impartir parte de su agenda al fomentar una influencia sobre las políticas que se adopten. Esto debido a que los tratados internacionales y la membresía en organismos internacionales permiten que actores externos ejerzan cierta injerencia en la toma de decisiones de los estados en búsqueda de proteger el bienestar de la ciudadanía. En tal sentido, Burgos Silva (2019) destaca que los organismos internacionales (OI) son actores con un poder que puede subordinar al poder estatal al convertirse en agentes con poder e influencia dentro de un país. Con ello, estos actores forman parte de relaciones y compromisos estratégicos, haciendo uso de sus capacidades, tanto en recursos como en legitimidad internacional, para lograr la obediencia de los Estados y otros actores.

A pesar de que existe autonomía estatal dentro del marco jurídico internacional, el poder de la OI sobre los estados es mucho más amplio de los actualmente conocidos, ya que no solo gozan de derechos, sino también de atribuciones y capacidades proporcionadas implícitamente por los mismos Estados, incluso dentro del rango de la Constitución. Además, los Estados han estado sometidos a “un mayor control, revisión y calificación por parte de actores no estatales, incluidas organizaciones de la sociedad civil como Amnistía Internacional o Transparency International, de inversionistas y agentes de comercio internacionales, y por último, pero no por ello menos importante, de agencias calificadoras del riesgo soberano (Ocampo, 2013, p. 86). Esta dinámica ha implicado una mayor interrelación y colectividad, promoviendo iniciativas, acciones políticas complejas y de negociación, documentos e investigaciones, entre otros, influenciando en el rumbo de la decisión política.

Justamente, según Rodríguez (2019), la calidad y el proceso de formulación de política públicas pueden depender del buen funcionamiento de los organismos internacionales (OIs), así como de la conformación de coaliciones fuertes y normas institucionales que establecen los roles de cada participantes en las negociaciones. Por tal razón, los OIs pueden promover y participar mediante “información, empoderando a los expertos en la formulación de política interna, persuadiendo a los gobiernos miembros a tomar medidas que sean de su propio interés” (Rodríguez, 2019, p. 16). No obstante, es importante destacar que tradicionalmente ha existido

cierta desconfianza de los gobiernos hacia los organismos internacionales debido a los límites que enfrentan. Según Rodríguez (2019), factores como la presencia de una élite de poder internacional que no acepta perder poder socavan la percepción de confianza, alcances y autonomía de los OIs. Si bien muchos países forman parte de los OIs, no confían plenamente e imponen ciertas limitaciones para proteger la soberanía y autonomía del Estado, aun cuando existe una cooperación de por medio. Esto refuerza la idea de que los actores pueden promover u obstaculizar la continuidad neoliberal, dependiendo de los intereses que representan. Incluso, tal idea puede verse intensificada por la necesidad de mantener una baja regulación estatal y brindarle mayor legitimidad a los actores internacionales al asesorar la producción de políticas públicas.

Finalmente, es importante destacar la participación de grupos o colectivos de actores y participantes provenientes del Estado como los ministros, municipalidades, funcionarios, legisladores, y externos como grupos de interés, económicos, actores internacionales, académicos, sindicatos, entre otros mediante las Coaliciones Promotoras (ACF). Según Cortez y Maillet (2016), el marco de las coaliciones promotoras nos permiten conocer cómo “se constituyen como sujetos políticos en torno a un cuerpo de creencias, sin que generen, necesariamente, compromisos orgánicos asociados a sus demandas” (Cortez y Maillet, 2018, p. 6). Con ello, el objetivo principal es mejorar la situación en la que se encuentran mediante la formación de un grupo comprometido. Sin embargo, Sabatier y Weible (2010) afirman que las coaliciones no solo se crean mediante la coordinación y negociación, sino que “los participantes buscarán aliarse con personas que tengan las mismas creencias sobre las políticas” (Sabatier y Weible, 2010, p.211).

En el marco de las Coaliciones Promotoras (ACF), tanto Sabatier y Weible (2007, 2010) como Alayza y Bensa (2018) se centran en una mirada “sistémica” del proceso político afirmando que las coaliciones promotoras se sustentan en los llamados “subsistemas de políticas”. Estos subsistemas con “un conjunto de actores estatales y no estatales con racionalidad limitada y unos filtros cognitivos que los llevan a intentar trasladar sus creencias profundas (provenientes de la socialización) a las políticas públicas” (Alayza y Bensa, 2018, p.9). Es importante destacar cómo los valores y creencias tienen un impacto en la percepción y valoración que tienen los diferentes actores en el “policy process” para mejorar la aplicación de las políticas. En sí, las coaliciones promotoras tienen “creencias, convicciones y recursos que articulan

a diversos actores, lo cual les da (...) control de la agenda política en el tiempo” (Cortez y Maillet, 2018, p. 12). Aunque existe lo colectivo y los actores participantes presentan sesgos sobre la información recibida, buscan fraternizar con los demás por lo que comparten su “sistema de creencias”.

En la misma línea, para Mahoney (2007), las coaliciones promotoras *ad hoc* se basan en aquellas que promueven un objetivo específico, dentro de un determinado y limitado espacio de tiempo, con un grupo de actores que fomentan una participación manteniendo cierta autonomía dentro del colectivo. Aunque algunas coaliciones pueden ser muy institucionalizadas y coordinadas, en su mayoría, fomentan un bajo nivel de formalización. Esto es crucial, pues, aunque no estén bien organizadas dentro de una estructura fija donde interactúan, sus intereses se complementan en un sistema de creencias colectivo. Al estar conformadas por actores de instituciones públicas y privadas que manifiestan diferentes intereses debido al origen de su enfoque, para Sabatier (1993, 1998), debido al “sistema de creencias”. Justamente, estos grupos sociales, al tener intereses particulares que buscan complementarse en un objetivo común, poseen la capacidad de cuestionar el paradigma neoliberal, el cual manifiesta su insatisfacción y no logra cumplir sus demandas.

Siguiendo el modelo de Sabatier de 1999 sobre el ACF, Martinon (2007) también afirman que el sistema de creencias resulta importante, pues es común que las coaliciones en los subsistema busquen “trasladar los aspectos del núcleo de la política y los aspectos secundarios de sus sistemas de creencias a los programas gubernamentales, a través de incrementar sus recursos y del aprendizaje orientado a las políticas” (Martinon, 2007, p.285). En efecto, las coaliciones se unen para buscar un cambio y solución al problema público, implicando esfuerzos, recursos e interés, el cual puede presentarse en contra de la lógica predominante. Sin embargo, Martinon (2007) también considera importante la existencia de factores externos que impactan en a los participantes dentro del subsistema. Estos cambios son “resultado de perturbaciones en factores no cognitivos externos al subsistema, tales como las condiciones macroeconómicas o el ascenso de una nueva coalición gobernante en el sistema” (Martinon, 2007, p.286). Por tanto, las oportunidades presentes serán beneficiosas para las coaliciones, siempre y cuando estas logren aprovecharlas.

Otro punto importante es conocer a los actores que participan, pues no todos fomentan los mismos grados de influencia dentro de la toma de decisiones. Sabatier y Weible (2007) afirman que las coaliciones pueden ser débiles o fuertes dependiendo

de la existencia de ciertos recursos que les permiten influir dentro de las políticas. Debido a que el grado de influencia es crucial, Sabatier y Weible (2007) y Cortez y Maillet (2018) afirman que las coaliciones deben incluir autoridad legal, competencia y alta influencia como los legisladores o jueces, el apoyo de la opinión pública, fuentes de financiamiento para investigaciones de “think thanks” y generar un liderazgo atractivo para incrementar la simpatía. Con ello, “a fin de tener alguna posibilidad de éxito, deben buscar aliados, compartir recursos, y desarrollar estrategias complementarias (Sabatier y Weible, 2010, p.211). En consecuencia, para una serie de autores, estos espacios son clave, pues permite entender las influencias del poder y como no solo importa las creencias compartidas, sino aquellos recursos y la capacidad de la que gozan para aumentar los niveles de éxito al desarrollar políticas en el Perú.

No obstante, su grado de influencia puede depender del contexto político y social predominante como las posibilidades que brindó la pandemia del COVID-19 para permitir que ciertos actores logren tener mayor grado de injerencia en la agenda pública. En tal sentido, de acuerdo a Dargent (2022), si bien existe una perseverancia de las políticas neoliberales debido al poder que han concentrado los actores privados, estos no han sido totalmente efectivos para imponerse al cambio producto de momentos excepcionales como la pandemia. Para ello, el autor utiliza el caso de las administradoras de fondo de pensiones (AFPs), en el cual se evidencia su derrota frente a los propietarios de las pensiones. En sí, “la dimensión económica de la crisis llevó a los congresistas a proponer nuevos proyectos de ley destinados a permitir a los ciudadanos acceder a sus fondos de pensiones” (Dargent, 2022, p. 201). Con ello, el contexto provocó una necesidad en la población y en los congresistas por brindar soluciones, lo cual reflejó las debilidades de los actores económicos y cuestionó la continuidad neoliberal.

En conclusión, muchos de los actores participantes en la toma de decisión como el Ejecutivo, las empresas privadas, los gremios, sindicatos, organismos internacionales, entre otros, poseen el poder de influir en mayor o menor medida dentro del Congreso. Sin embargo, esto también evidencia que tales actores se pueden encontrar a favor (Ministerio de Economía y Finanzas, MINCETUR, Cancillería y gremios empresariales) o en contra (sindicatos y gremios varios) de promover y mantener el *status quo* predominante, por lo que buscan influenciar en beneficio de sus intereses. No obstante, el grado de éxito de cada grupo de actores puede verse

condicionado al contexto en el cual se presenta y si el paradigma imperante logra adaptarse ante los cambios.



Capítulo 4. Reconstrucción del proceso legislativo de la aprobación de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Ley N°31315

A continuación se presenta la reconstrucción detallada de los principales hitos del proceso legislativo que culminó en la aprobación de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional en el año 2021. Los eventos relatados en este análisis se fundamentan en fuentes de información secundarias (dictámenes, proyectos de ley, oficios). Con ello, la metodología a utilizar dentro del trabajo de investigación se basará en el Process Tracing como un “analytic tool for drawing descriptive and causal inferences from diagnostic pieces of evidence— often understood as part of a temporal sequence of events or phenomena” (Collier, 2011). Esta elección metodológica se justifica en el propósito de la investigación por reconstruir el proceso legislativo de la aprobación de una ley y conocer la causa o posibles causas que influyeron en la conducta del Congreso. Por consiguiente, se presentarán antecedentes sobre el tema de la seguridad alimentaria con un enfoque hacia el accionar e impulso de políticas, proyectos, planes, estrategias, entre otros por parte de Ejecutivo y Legislativo. Luego, la reconstrucción de los dos periodos parlamentarios que abarca el proceso legislativo desde el primer proyecto de ley hasta su aprobación. Finalmente, es importante señalar las principales características de la ley (artículo 4) que permiten comprender su distanciamiento del paradigma neoliberal y criterios previos, evidenciando el cambio en los elementos clave de la ley y utilizando como ejemplo la adopción del concepto de “soberanía alimentaria” (artículo 6).

4.1. Antecedentes de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en el Perú

En el Perú, el primer acercamiento con la “seguridad alimentaria” se produjo en 2002, cuando la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) promulgó el Decreto Supremo No. 118-2002-PCM. Dicho decreto “crea la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria, encargada de coordinar, evaluar y priorizar las políticas y medidas sectoriales orientadas a garantizar la seguridad alimentaria de la población” (PCM, 2002). Dada la vulnerabilidad de la población a sufrir inseguridad alimentaria, el Estado peruano buscó un mayor compromiso al lanzar la primera Estrategia Nacional. A partir del Decreto Supremo N° 066-2004-PCM, mediante la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015, la población debía satisfacer sus

necesidades alimentarias básicas mediante el acceso de alimentos de calidad, provenientes de una oferta estable y preferentemente nacional, contribuyendo a su calidad de vida. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, no logró mejorar los niveles de inseguridad alimentaria en el Perú.

Posteriormente, en el año 2012, durante la presidencia de Ollanta Humala, el Estado reafirmó la importancia de la seguridad alimentaria en el país mediante el Decreto Supremo N°102-2012-PCM, el cual derogó el anterior (Decreto Supremo No. 118-2002-PCM) y adscribe la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional en el Ministerio de Agricultura y Riego, por lo que “declara de interés nacional y de necesidad pública la seguridad alimentaria y nutricional de la población” (PCM, 2012). Inclusive, el ex-presidente Humala se comprometió con el ex-director general de la FAO, Graziano da Silva, a fomentar políticas de seguridad alimentaria con el fin de mitigar los críticos niveles de vulnerabilidad (Eguren, 2014). Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, la importancia de la seguridad alimentaria no logró generar un apoyo importante dentro de las instituciones, por lo que la primera Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015 antes mencionada, nunca logró ser ejecutada en su totalidad.

En el 2013, el gobierno peruano declaró “Año de la Seguridad Alimentaria” con el fin de mejorar el ámbito alimenticio mediante una nueva propuesta como la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (ENSAN) 2013-2021, siendo oportunamente aprobada bajo el Decreto Supremo N°021-2013-MINAGRI. Dentro de la estrategia se continuó con la Comisión Multisectorial de ministerios establecida en el 2002, aunque con una participación más activa de asambleas, red de municipios, asociaciones y convenios mediante “un trabajo participativo público-privado desarrollado en cumplimiento del Decreto Supremo N°102-2012-PCM” (Midagri, 2013, p. 7). El objetivo general de las propuestas fue “garantizar que la población logre satisfacer, en todo momento, sus requerimientos nutricionales” (Midagri, 2013, p. 205).

De igual forma, la ENSAN incorporó, dentro de sus objetivos, las cuatro dimensiones de la “seguridad alimentaria” definidas por la FAO. En consecuencia, estos esfuerzos gubernamentales se tradujeron en políticas públicas mediante la creación de comedores infantiles, desayunos, almuerzos, programas, los cuales tenían diferentes población objetivo, pero con el mismo propósito que es garantizar la seguridad alimentaria. Paralelamente, se promovió la participación de autoridades e

instituciones competentes en coordinaciones y mesas de diálogo con actores de las diferentes zonas tanto urbanas como rurales.

Sin embargo, en diciembre del 2013, coincidiendo con la aprobación del ENSAN (iniciativa planteada por el Ejecutivo), el Congreso aprobó, en primera votación, la primera Ley de Seguridad Alimentaria, obteniendo 58 votos a favor, 5 en contra y 20 abstenciones. No obstante, “el mismo Congreso, acordó someter dicha aprobación a consulta luego que la Congresista Martha Chávez pidiera su reconsideración porque –según su análisis- dicha iniciativa legislativa modifica las leyes orgánicas de los gobiernos regionales y de municipalidades” (Oxfam, 2014). Poco después, en el 2014, se retomó el debate al no proceder la petición de la ex-congresista. De acuerdo con Eguren (2016), aunque el Pleno del Congreso aprobó la Ley, esta nunca se logró promulgar y fue archivada, por lo que solo se tramitaron nuevos proyectos de ley sobre la Seguridad Alimentaria que, próximamente, fueron utilizados como antecedentes y argumentos de los Proyectos de Ley agrupados en el caso de estudio.

Por otro lado, en el 2015, se crea el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2015-2021 bajo el Decreto Supremo N°008-2015-MINAGRI, el cual “se sostiene en la visión y los objetivos planteados en la ENSAN” (Midagri, 2015, p. 9). En esa misma línea, “se creó el Frente Parlamentario contra el Hambre, que en noviembre de 2015 fue anfitrión del VI Foro de Frentes Parlamentarios contra el Hambre de América Latina y el Caribe” (Eguren, 2016). Estas acciones reiteraron el compromiso y reincidencia con el tema alimentario y la promoción de políticas, leyes, entre otras acciones para disminuir los niveles de inseguridad alimentaria. Sin embargo, los esfuerzos se “enfriaron”, pues el gobierno de Humala finalizó y no hubo realmente un progreso, más que propuestas vacías que no lograron sobrevivir a largo plazo. Cómo se desarrolla en la siguiente sección, hubo nuevos esfuerzos por promover una normativa sólida sobre la seguridad alimentaria, los cuales utilizaron la mayor parte de lo sucedido en el gobierno de Humala para sustentar la necesidad de un marco normativo robusto.

4.2. Proceso legislativo de la Aprobación de la Ley

La Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, identificada como Ley N°31315 y aprobada por el Congreso de la República, constituye el estudio empírico de la

presente investigación. A pesar de haber sido ratificada en el año 2021, es fundamental destacar que su itinerario legislativo atravesó un periodo de alrededor de cinco años desde su presentación inicial en el Congreso. Como se mencionó anteriormente, el tema de la seguridad alimentaria ha sido un proceso marcado por múltiples acuerdos y confrontaciones entre el Ejecutivo, Legislativo y actores diversos. Este contexto ha implicado un aprendizaje en la aprobación de la nueva Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la cual derogó la ley anterior, representando un cambio de paradigma.

El proceso legislativo como tal comienza el 25 de agosto del 2016, momento en el cual se presenta el primer proyecto de Ley que involucra la Ley N°31315, culminando con su promulgación el 26 de julio del 2021. Por ende, el proceso legislativo se presentó dentro de tres gobiernos presidenciales y dos periodos parlamentarios, por lo que la ley fue presentada, debatida y aprobada por diferentes bancadas y comisiones con intereses diversos dependiendo del momento situado dentro del proceso. Asimismo, es pertinente especificar que la ley logró subsistir y ser retomada en medio de diferentes coyunturas políticas, al igual que el contexto nacional e internacional pandémico con la COVID-19, los cuales permitieron o retrasaron el proceso de aprobación. Este proceso culminó bajo un gobierno en sucesión constitucional en calidad de Presidente del Congreso en el año 2021. A continuación se presentará una reconstrucción del caso en cuestión.

4.2.1. Periodo parlamentario 2016-2019

El proceso legislativo para la aprobación de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional inició en el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, quien ganó las elecciones presidenciales en segunda vuelta en el 2016. Sin embargo, este periodo se vio caracterizado por los constantes enfrentamientos, debido a que el Congreso estuvo conformado por una mayoría inimaginable del partido de oposición, siendo Fuerza Popular con 73 congresistas, con lo cual “el número de escaños le dio al fujimorismo el control casi absoluto del parlamento” (Pighi, 2016). Inclusive, la primera presidenta del Congreso de la República del Periodo Anual fue la ex-congresista de Fuerza Popular, Luz Salgado. Lo relevante de este Congreso es como el partido del candidato que perdió la segunda vuelta en el proceso electoral termina obteniendo la mayoría, por lo que se creó un ambiente de confrontación argumentando que “la bancada

fujimorista podrá aprobar y rechazar leyes sin necesidad de pedir apoyo de otros grupos políticos e incluso en contra de la voluntad del presidente” (Pighi, 2016).

Dentro de este contexto, el tema de la seguridad alimentaria se encontraba medianamente presente, pues se debía cumplir con los objetivos de la Estrategia y Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el año 2021 y la participación de la Comisión Multisectorial, como único encargado de velar por la seguridad alimentaria, no iba a lograr un cambio, por lo que era pertinente el actuar del Congreso. Con ello, un primer hito importante que inició el proceso legislativo de la Ley N°31315 sucedió con la presentación de los dos primeros proyectos de ley que permitieron que el tema ingrese a la agenda del nuevo Congreso. Por un lado, el 25 agosto del 2016, el ex-congresista de Acción Popular, Yonhy Lescano presentó el primer Proyecto de Ley N°137 de la Ley analizada. Dentro del proyecto de Ley, se especifica y reitera la importancia de la seguridad alimentaria como un derecho para millones de peruanos y para la promoción adecuada de la producción agropecuaria. Días después (31 de agosto del 2016), como parte del proceso legislativo, el proyecto de ley fue enviado y presentado a la Comisión Agraria, como principal, y de Salud y Población, como segunda dictaminadora.

Por otro lado, el 20 de septiembre del 2016, el segundo Proyecto de Ley N°273 fue presentado por William Monterola, ex-congresista de Fuerza Popular, el cual fue enviado el 22 de septiembre para su estudio y dictamen a la Comisión Agraria, como principal, y de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, como segunda dictaminadora. Ambos proyectos de ley proceden a la identificación de un problema en común, con lo cual la implementación de la norma brinda un diseño de la política pública que se desea seguir para disminuir los niveles de inseguridad alimentaria. Sin embargo, ambos proyectos de ley no reconocen explícitamente la labor de la Comisión Multisectorial (COMSAN) creada con el Decreto Supremo N°102-2012-PCM antes mencionado. Aun sin la presentación de la COMSAN, se buscó un marco normativo para la promoción e implementación de políticas de Estado, por lo que dentro de los antecedentes legales se incluyeron pasados proyectos de ley del congreso anterior.

Ambos proyectos fueron enviados a las comisiones correspondientes con la aprobación de la Oficialía Mayor, por lo que un segundo hito fue el complejo estudio de las comisiones y el dictamen. La comisión principal para ambos proyectos fue la Comisión Agraria. Después de un debate entre los congresistas titulares de la Comisión Agraria, el 7 de noviembre del 2016, se dictaminó, por unanimidad y con

una fórmula sustitutoria, la aprobación de los proyectos de Ley (DICTAMEN 2016-2017/CA). Dentro del dictamen, se incluyó a la COMSAN por primera vez, al igual que el ordenamiento de los lineamientos iniciales en los proyectos de ley. Además, la Comisión Agraria argumentó que hubo opiniones favorables al recibir información proveniente de los diferentes Ministerios del periodo 2011-2016, por lo que se acumularon proyectos de ley desde el 2011. Asimismo, se presentaron opiniones del Midagri afirmando la viabilidad y concordancia con el Plan y la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria propuesta por el Ejecutivo en conjunto con la FAO.

Por su parte, el 10 de noviembre del 2016, la Comisión de Salud dictaminó por unanimidad y con una fórmula sustitutoria la aprobación del Proyecto de Ley N°137 (DICTAMEN 04-2016-2017/CSP-CR). Dado el dictamen, entre las opiniones solicitadas se encuentra al Ejecutivo con el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Midagri), el cual reafirma un compromiso con la normativa debido a que no existe una Ley que involucre la Seguridad Alimentaria. Sin embargo, también se incluyó actores sociales como La Universidad Nacional Agraria La Molina, el cual afirmó que no es una política que incluye lo privado, sino que es una competencia meramente estatal. Asimismo, la Convención Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO), este último como parte de la Comisión Multisectorial del Decreto Supremo N°102-2012-PCM, el cual asume una postura positiva con la propuesta. De igual forma, dentro del análisis técnico, no solo se buscó representantes del Midagri, sino de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), entre otras participaciones de ONGs.

Finalmente, el 11 de noviembre del 2016, se dictamina por unanimidad y con una fórmula sustitutoria, la aprobación de la Comisión de Inclusión Social al Proyecto de Ley N°273. Justamente, el texto sustitutorio del dictamen tuvo por objetivo otorgar rango de ley a las principales normas reglamentarias que sustentan la Seguridad Alimentaria y Nutricional, entre ellas la Comisión Multisectorial, la Estrategia y el Plan Nacional. Asimismo, entre las opiniones recibidas se encuentra al MIDAGRI, MIMP, MIDIS, MINSA y la FAO. A continuación, el 16 de diciembre del 2016, se presenta un Acuerdo de la Comisión Agraria (01-2016-2017-CA) para también acumular el Proyecto N°684 al dictamen de la Comisión Agraria, con lo que, en su décima cuarta sesión ordinaria, se acordó la acumulación del Proyecto de Ley N°684 al dictamen recaído en los proyectos de ley 137 y 273.

En todos los casos, las comisiones encargadas usaron una opinión respaldada en el Ejecutivo, siendo José Manuel Hernández Calderón (ex-ministro de Agricultura), actores internacionales como la FAO y sociales involucrados con la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Por otro lado, si bien no hubo recopilación de opiniones negativas hacia los proyectos de ley y no se presentaron opiniones en contra de forma explícita en las comisiones, se precisa que hubo cierto desinterés por promover la seguridad alimentaria en el Congreso del 2016-2019 especialmente por las bancadas con mayor posibilidad de incluir temas en el Pleno. Como se presentó anteriormente, la inclusión de proyectos de ley en el Pleno depende del número de integrantes por grupo parlamentario. En el caso de Fuerza Popular (aun cuando presentaron el proyecto de ley N°273), no presentaron la seguridad alimentaria como un tema relevante (explicado detenidamente en la sección 6). Entonces, aun con el texto sustitutorio, a fines del 2016, los proyectos de ley dictaminados no fueron llamados a un Pleno por el Consejo Directivo, por lo que no prosiguieron.

En los primeros meses del 2017, surgió una catástrofe nacional debido al Fenómeno del Niño Costero, el cual terminó por provocar devastadoras lluvias, inundaciones, huaycos, derrumbes, entre otros que impactaron a la población y la seguridad alimentaria. Según la FAO (2017), los impactos de “El Niño Costero” han afectado a comunidades rurales y zonas urbanas en 24 departamentos. Incluso, “en los departamentos de la Costa Norte, unas 445 000 personas -el 59% de los hogares afectados- se encuentran en situación de inseguridad alimentaria, según un informe preliminar de la Seguridad Alimentaria en Emergencias realizado por el Programa Mundial de Alimentos” (FAO y PAM, 2017). A raíz de ello, se fomentó un acercamiento y constantes participaciones del ex-ministro del Minagri, José Manuel Hernández, con respecto a un compromiso con disminuir los niveles de inseguridad alimentaria en el país.

Por un lado, de acuerdo con el SENASA (2017), en el mes de julio, el ex-ministro se reunió con la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) durante el evento de la Mesa de Nutrición y Cambio Climático y debatir la clara vulnerabilidad de la población y las consecuencias del cambio climático en la agricultura (SENASA, 2017). Además, se siguieron adoptando política y leyes relacionadas a la seguridad alimentaria como el reglamento de la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes (Ley N° 30021) o “Ley

de la Comida Chatarra” de los que se destaca la obligación a las empresas a modificar el etiquetado de sus productos (Flores, Gomero, Borda y Cáceres, 2019). Incluso, este actor internacional intervino activamente promoviendo un apoyo a la comunidad internacional para los afectados por las inundaciones en la zona Norte del Perú. En efecto, de acuerdo a la FAO (2017), las organizaciones de la Red Humanitaria afirmaron la importancia de intervenciones de asistencia alimentaria para los damnificados, por lo que “financiar las intervenciones propuestas en materia de seguridad alimentaria y nutricional asciende a USD 4.9 millones” (FAO, 2017).

Después de un largo periodo de tiempo, se retomó el tema de la seguridad alimentaria y la importancia de generar un marco normativo que pueda reducir los estragos y consecuencias del Fenómeno del Niño sucedido en 2017. Durante el gobierno de Martin Vizcarra, el cual asume la Presidencia al renunciar Pedro Pablo Kuczynski, se produjeron múltiples tensiones y problemas entre el Congreso y el Ejecutivo. Sin embargo, de igual forma, los Proyectos de Ley de Seguridad Alimentaria continuaron como parte de la agenda prioritaria de ciertos congresistas y comisiones. Desde el 28 de mayo del 2018, hubo peticiones y solicitudes ante el Consejo Directivo para que los proyectos de ley sean debatidos en el Pleno, pero sin una respuesta afirmativa.

En los primeros meses, la comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, en octubre del 2018, envió una solicitud, mediante el OFICIO N°394-2018-2019/WMA/CR, para que se incorpore en la Agenda del Pleno el dictamen del Proyecto de Ley N°273/2016-CR. De forma reiterada, para diciembre, por segunda vez, la comisión declaró agendar al Proyecto de Ley, entre otros proyectos, con carácter de urgencia en el Pleno. Sin embargo, el pedido no fue aceptado, pues, para el 9 de enero del 2019, hubo otro pedido mediante el OFICIO N°044-2018-2019/GP-APP-CR sin éxito.

Sin embargo, las peticiones del 10 de abril (OFICIO N°1194-2018-2019-CA/CR) y 26 de abril del 2019 (OFICIO N°1242-2018-2019-CA/CR) son especialmente particulares al solicitar la realización del primer “PLENO AGRARIO” de la historia. La Comisión Agraria, presidida por el ex-congresista Federico Pariona Galindo, acordó por unanimidad la necesidad de un Pleno Agrario con dictámenes basados solo en el sector agrario. De acuerdo con el presidente del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES), Fernando Eguren (2020), el primer Pleno Agrario se produjo el 13 de mayo del 2019 a pocos días del Paro Nacional Agrario, el cual fue convocado por la

Convención Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO) y la Junta Nacional de los Sectores Hidráulicos del Riego del Perú (JNURP). Sin embargo, no se llegó a un número legal de miembros con un voto aprobatorio, por lo que el tema no logró ser prioridad de debate en el Pleno.

Para el mes de septiembre, se volvió a solicitar a la Junta de Portavoces la agendación de los proyectos, aunque sin respuesta positiva. Esto continuó de tal forma que, debido a los constantes enfrentamientos y la crisis política existente, en septiembre del 2019, se produjo la disolución del Congreso, por lo que el país terminó “sumido en una crisis institucional por el enfrentamiento entre el gobierno y el Congreso” (BBC, 2019). De acuerdo a medios internacionales y nacionales, la disolución del Congreso se produjo por la negación de la confianza a la pronta designación de los miembros del Tribunal Constitucional.

Dos meses después de la disolución, el Ejecutivo con el Midagri comenzaron a fomentar programas y planes enfocados en la agricultura nacional, en escala micro. Con ello, la participación del Minagri, con el ex-ministro Jorge Montenegro, y el CONVEAGRO, como parte de la Comisión Multisectorial, es pertinente debido a que fomentaron un trabajo conjunto con la FAO. Sin embargo, con respecto a la ley, no tuvo una alta importancia por parte del Congreso, pues estuvo en pugna y tensiones con el Ejecutivo por la posible inconstitucional de la disolución. Finalmente, de acuerdo con la sentencia 0006-2019-CC/TC, el Tribunal Constitucional afirma que el Congreso puede ser disuelto, por lo que declara infundada la demanda competencial interpuesta por el Presidente de la Comisión Permanente (Tribunal Constitucional, 2020). Con ello, se convoca a elecciones extraordinarias para elegir a un Congreso que concluya con el periodo 2016-2021.

4.2.2. Periodo parlamentario 2020-2021

En medio de la incertidumbre e insatisfacción ciudadana con respecto al Legislativo, se llamaron a elecciones parlamentaria el 26 de enero del 2020. El nuevo Congreso se caracterizó por los cambios en la representación, al evidenciarse un descontento generalizado hacia ciertas bancadas del Congreso anterior. Por ejemplo, no existió una mayoría fujimorista, pues su representación disminuyó de 53 a 14 congresistas. Con ello, aun sin una mayoría, los partidos en obtener más representación fueron Acción Popular y Alianza para el Progreso, al igual que el

FREPAP, siendo un partido particular que regresa al Congreso después de muchos años.

Aun con Vizcarra como jefe de Estado, lo relevante del nuevo Congreso es que hubo múltiples proyectos de Ley para el retorno de los dictámenes y, así, sean revisadas por el Consejo Directivo, aunque todo ello sin éxito, más que la agregación de nuevos proyectos de ley. Desde el 8 de junio hasta el 17 de junio se produjeron 8 proyectos de ley que implican la preocupación por resolver los altos niveles de inseguridad alimentaria. Para el 16 de octubre del 2020, se busco “la realización de un Pleno del Congreso que abordará temas de gran interés para el agro nacional, la Comisión Agraria estima por conveniente, viabilizar el debate y aprobación de las iniciativas legislativas que son materia de estudio, sobre soberanía y seguridad alimentaria y nutricional” (Acuerdo Sustitutorio de la Comisión Agraria, 2020). Este segundo Pleno Agrario en el cual se aprobaron varios proyectos de ley que se enfocan en “la organización y funciones del Ministerio de Desarrollo Agrario, nombre que reemplazaría al actual Ministerio de Agricultura y Riego; la postergación por 15 años más de la moratoria al ingreso y producción de organismos vivos modificados (semillas transgénicas); y la obligatoriedad de compras estatales de alimentos producidos por la agricultura familiar” (Eguren, 2020).

Por consiguiente, se evidencia un contexto en el cual las organizaciones sociales demandan un sector agrario más eficiente y productivo. Sin embargo, a pesar de los proyectos de ley, es importante resaltar que dentro de este Pleno hubo una clara ausencia de la cuestión alimentaria. Si bien fue catalogado como “Pleno Agrario” e involucra temas agrarios, los proyectos de Ley estudiados no fueron aprobados, tal como sucedió en el primer Pleno Agrario aun cuando muchas instituciones y organismos internacionales como la FAO y el PAM advertían de la posible existencia de problemas en el sector alimentario como consecuencia de la pandemia del COVID-19. Incluso, tiempo después, se produjo la vacancia presidencial a Martin Vizcarra con lo que el contexto se tornó en uno lleno de completo de conflictos e incertidumbres.

Con ello, el proceso legislativo de la aprobación de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional concluye con el gobierno interino de Francisco Sagasti, el cual asume la presidencia en noviembre del 2020, al ganar como Mesa Directiva del Congreso debido a que el muy cuestionado ex-presidente, Manuel Merino, renunció. Durante este periodo, la presidenta interina del Congreso de la República fue Mirtha Vasquez del partido Frente Amplio. Con ello, un tercer hito dentro del proceso

legislativo se evidenció con la presentación de tres siguientes proyectos de Ley importantes acumulados dentro de la Ley N°31315. En principio, el nuevo Congreso presentó, mediante el congresista Walter Benavides Gavidia de Alianza para el Progreso, el Proyecto de Ley N°5465, con lo cual fue enviado a para el dictamen de la Comisión Agraria el 11 de junio del 2020.

Durante el mes de diciembre del 2020, el tema de la seguridad alimentaria comienza a generar un impacto relativo dentro del Congreso. En la sesión ordinaria de la COMSAN N°14, se anunció el inicio de la formulación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, como parte de los esfuerzos del Ejecutivo con los grupos sociales. Dentro del CONVEAGRO, se buscó mejorar la formulación de políticas por lo que se presentaron las propuestas adoptadas a partir de las observaciones y revisiones que envió la CEPLAN en los meses siguientes. La pandemia del COVID-19 había evidenciado no solo las debilidades estatales en el sector salud, sino en disminuir los altos niveles de inseguridad alimentaria. Esto acrecentó la necesidad de los actores sociales y gremios por incrementar la producción y evitar pérdidas de alimentos a los agricultores.

Próximamente, el 22 de diciembre del 2020, se presentó el Proyecto de Ley N°6857 por Mirtha Vásquez del Frente Amplio. El proyecto de ley sobre la seguridad alimentaria se centra en la inclusión a partir de los parámetros e informes del ENSAN. Finalmente, el 6 de mayo del 2021, Arlette Contreras Bautista presentó el último Proyecto de Ley N°7654 que agrupó la Ley de Seguridad Alimentaria. Dentro de la exposición de motivos, el proyecto de ley aludió a cómo la pandemia del COVID-19 generó una crisis alimentaria al producirse desempleo y quiebra de negocios. En general, debido al impacto económico, “el problema de la accesibilidad a los alimentos básicos es una de las principales crisis por las que atraviesa el país como consecuencia de la pandemia” (Congreso de la República, 2021).

Estos últimos proyectos de ley generaron un nuevo “llamado” sobre el tema de la seguridad alimentaria en el Congreso y el interés de los congresistas por generar una discusión. La Comisión Agraria, de Salud e Inclusión Social del 2020-2021 acordaron no dictaminar los proyectos de ley, sino retomar el dictamen presentado por las comisiones en el 2016, por lo que los proyectos fueron aprobados por unanimidad. En consecuencia, un cuarto hito fue cuando, el 11 de mayo del 2021, la Junta de Portavoces acordó la ampliación de la Agenda para la discusión y debate en el primer Pleno con la presentación de los proyectos de ley por parte de la bancada

de Frente Amplio. Con ello, el 13 de mayo del 2021, se llevó a cabo la primera Sesión Virtual del Pleno con lo cual se inició el debate siendo los presidentes de las Comisiones dictaminadoras los que asumieron una postura a favor de los proyectos de Ley. Dentro del Pleno la presidencia de la Comisión Agraria por el FREPAP terminó siendo relevante debido al peso político que implicaba promover la ley.

Sin embargo, el ex-presidente de la Comisión de Inclusión, José Luis Ancalle Gutierrez, realizó la petición de pasar a un cuarto intermedio, el cual fue aceptado. Esto generó un debate dentro del Pleno. Por un lado, las congresistas Vázquez y Contreras pidieron incluir sus proyectos de Ley N°6857 y N°7654, con el fin de que exista una mejor retroalimentación y declarando la ley como interés nacional al generar una declaratoria de emergencia alimentaria. Por otro lado, hubo congresistas que tomaron la palabra y reafirmaron su posición en contra del cuarto intermedio, pues se estaba aplazando el debate sobre un tema tan relevante como la seguridad alimentaria.

A raíz de los hechos ocurridos, el pedido de cuarto intermedio fue aprobado. Entonces, la nueva propuesta sobre una ley de Seguridad Alimentaria terminó agrupando los siguientes proyectos de ley, los cuales terminaron siendo debatidos y corroborados en las comisiones correspondientes: Proyecto de Ley 137, 273, 5465, 6857 y 7654. De igual forma, se observa cómo estos Proyectos de Ley fueron presentados por los grupos parlamentarios de Acción Popular, Fuerza Popular, Alianza para el Progreso y, finalmente, Frente Amplio. Unos días después, con fecha 20 de mayo del 2021, los congresistas Merino López, presidente de la Comisión de Salud; Machaca Mamani, presidente de la Comisión Agraria; y Ancalle Gutiérrez, presidente de la Comisión de inclusión Social, presentaron un texto sustitutorio consensuado respecto de los proyectos de ley 137, 273, 5465, 6857 y 7654. Con ello, se terminó incluyendo dentro de los dictámenes los últimos proyectos de Ley que no fueron dictaminados directamente, sino de forma colectiva.

Así, el quinto hito sucedió el 16 de julio del 2021, momento en que se termina con el cuarto intermedio y se produce el segundo Pleno mediante una sesión virtual, al igual que su primera y segunda votación. En cuanto al Pleno, dentro del debate es importante mencionar la intervención de ciertos congresistas y presidentes de las comisiones dictaminadoras que previamente habían participado del primer Pleno, siendo el más relevante el FREPAP. Asimismo, dentro del Pleno, según el Centro de Noticias del Congreso (2021), se integró el concepto de “soberanía alimentaria” como

un derecho “a desarrollar sus propias políticas, estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación sana y nutritiva de la población” (art.6).

Con todo lo anteriormente expuesto y debatido, los ex-congresistas terminaron reafirmando que la Ley implica un “trabajo consensuado” entre las comisiones, por lo que el texto sustitutorio que agrupó y articuló de forma efectiva los proyectos de Ley. Por consiguiente, la Ley de Seguridad Alimentaria fue llevada a primera votación del texto consensuado recibiendo 97 votos a favor, 0 en contra y 7 abstenciones. Próximamente, se exoneró de segunda votación, por 100 votos a favor, 0 en contra y 7 abstenciones.

Así, el último hito se produjo cuando, a diferencia de la primera ley de Seguridad Alimentaria presentada en el 2013, se acordó el trámite del acta para ejecutar lo acordado en la sesión y la promulgación de la Ley de Seguridad Alimentaria, Ley N°31315, el 26 de julio del 2021. A modo de recapitulación, de acuerdo con el Área de Relatoría y Agenda (2021), los proyectos de ley antes mencionados fueron iniciativas por grupos parlamentarios como Acción Popular, Fuerza Popular y Alianza Para el Progreso, entre otros. Luego, las comisiones de Salud, Agraria y de Inclusión Social dictaminaron por unanimidad y fórmula sustitutoria la aprobación de los proyectos. Con ello, se presenta el debate en el Pleno y se produce la aprobación de la Ley de Seguridad Alimentaria. Finalmente, se produce la autógrafa el 22 de julio y se publica el 26 de julio del 2021 en el Diario el Peruano, dos días antes de terminar el mandato presidencial de Francisco Sagasti.

4.3. Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional: Distanciamiento del neoliberalismo y reforzamiento del cambio de paradigma

La relevancia de examinar los procesos legislativos y el comportamiento parlamentario se ejemplifica con el análisis de la Ley N°31315, conocida como ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional. A pesar de la tendencia del Congreso complementario del periodo 2020-2021 por validar reformas neoliberales, la aprobación de esta ley marcó un distanciamiento de las políticas orientadas únicamente al desarrollo económico. Esta ley inicia como un proyecto de ley en el 2016, pero que termina siendo aprobada cinco años después con el Congreso interino en el 2020. A pesar de los intentos previos sin éxito para su aprobación y de haber

sido archivada durante un extenso periodo, se resaltó el interés compartido entre diversos congresistas y comisiones designadas por su aprobación. Con fines de esta sección, se presenta el contexto pandémico en el cual surge la ley, para después, especificar tres razones principales por las que la ley es más planificadora aumentando el poder del Estado. Esto ha generado una oportunidad para reforzar el continuo cuestionamiento del modelo neoliberal como parte de las bases institucionales del Congreso.

Para empezar, el surgimiento de esta ley estuvo contextualizado por la pandemia del COVID-19, donde diversos rezagos, incluyendo la inseguridad alimentaria, se hicieron evidentes, aumentando la preocupación por la escasez de recursos, falta de producción y desnutrición de la población más vulnerable. En efecto, “la magnitud y la gravedad de las crisis alimentarias se agudizaron en 2020, debido a la prolongación de los conflictos, las repercusiones económicas de la COVID-19 y los fenómenos climáticos extremos agravaron las fragilidades preexistentes” (Global Network Against Food Crises, 2021). Tanto la FAO como el PAM pronosticaron una de las peores crisis alimentarias a nivel mundial. A raíz de la pandemia del COVID-19, en el caso peruano, el diagnóstico era desalentador, pues, de acuerdo con CEPLAN (2023), hubo alrededor de 16,6 millones de peruano que sufrieron de inseguridad alimentaria (falta de acceso a alimentos), siendo considerada esta cifra como casi la mitad de la población.

El análisis de la FAO reveló que, a pesar de la continua producción de alimentos, “el COVID-19 ha evidenciado que alrededor de 4 millones de peruanos se encuentran en inseguridad alimentaria” (Diario Gestión, 2021). Según el último informe “El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2021” de la FAO (2021), citado por Mariana Escobar, representante de la FAO en Perú, señaló un incremento de 11.3 millones de personas en situación de inseguridad alimentaria moderada y gravemente a 15.5 millones de peruanos, por lo que “no pueden acceder a tres comidas diarias y llevar una vida activa y saludable” (Chavez & Montaña, 2022). Por consiguiente, este contexto generó una creciente preocupación en la seguridad alimentaria, pues, si bien existió desde hace muchos años la desnutrición, anemia, entre otras enfermedades alimenticias, el cambio climático, la pandemia, al igual que ciertos fenómenos ambientales, provocaron una aceleración en los problemas alimentarios y la toma de acción por parte de las autoridades.

Dentro del contexto expuesto, la Ley N°31315 emerge como un alejamiento del paradigma neoliberal y brinda una concepción más amplia sobre la seguridad alimentaria, revelando tres características principales: una mayor intervención estatal, un incremento en el protagonismo de actores sociales y organismo internacionales, y la búsqueda de soberanía alimentaria que limita la liberalización del mercado a nivel internacional (ver Cuadro 1). En primer lugar, esta norma implica una alta intervención estatal, reflejada en la inclusión de diversos ministerios para abordar la seguridad alimentaria desde el 2002. Estas iniciativas son la creación de una Comisión Multisectorial para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (COMSAN), al igual que múltiples iniciativas para mejorar la situación deplorable de la seguridad alimentaria en el Perú. Por ejemplo, la Estrategia Nacional y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria fueron dos de las principales propuestas del Ejecutivo, creada en conjunto con actores internacionales y sociales.

El Congreso, dentro de la Ley N°31315, ha integrado la Comisión Multisectorial (Artículo 7), la cual “continúa coordinando los esfuerzos de las instituciones públicas y privadas, nacionales y extranjeras, y de los representantes de la sociedad civil, orientados al logro de la seguridad alimentaria y nutricional en el ámbito nacional” (Congreso de la República del Perú, 2021, Ley 31315, Artículo 7). La comisión multisectorial está conformada por el Ministerio de Agricultura, Ministerio del Ambiente, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Ministerio de Educación, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio de Producción, Ministerios de Relaciones Exteriores y Ministerio de Salud. Además, se asegura la continuidad de políticas públicas a través de la Estrategia Nacional (DECRETO SUPREMO N° 021-2013-MINAGRI) y el Plan Nacional (DECRETO SUPREMO N° 008-2015-MINAGRI) (Artículo 8). Con ello, promover una mayor regulación estatal para garantizar la producción, distribución, inclusive, comercialización de alimentos, aumentando la intervención del Estado.

En la misma línea, una segunda característica es que la Ley N°31315 promueve una mayor participación de actores sociales, en lugar de actores económicos. Un principio de la seguridad alimentaria es que fomenta una mayor participación ciudadana al “incentivar la participación informada y oportuna de la población en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones de seguridad alimentaria y nutricional y en las políticas sectoriales que de ella se deriven” (Congreso de la República del Perú, 2021, Ley 31315, Artículo 3). Esto busca que la

sociedad esté al tanto de las políticas implementadas, amparadas por la normativa. En la Comisión Multisectorial antes mencionada, al ser un trabajo multisectorial complejo, no solo se conforma por ministerios, sino también por representantes de la asociaciones y grupos sociales como la Asamblea Nacional de Gobiernos regionales, la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE), la Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú, la Convención Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO) y la Asociación Nacional de Empresas Pesqueras Artesanales del Perú (ANEPAP).

Por otro lado, debido a los compromisos internacionales, la ley de Seguridad Alimentaria refleja influencias de lineamientos internacionales propuestos por organismos e instituciones internacionales, encargados de velar por la seguridad alimentaria mundial. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) busca lograr la seguridad alimentaria y garantizar el acceso regular a alimentos bajo cinco dimensiones primordiales: el acceso económico y físico a los alimentos, la utilización de los alimentos mediante la cultura alimenticia y consumo local, la disponibilidad física con provisión en adecuada cantidad y calidad, la estabilidad en el tiempo de las tres dimensiones anteriores y, finalmente, la institucionalidad al implementar políticas públicas de seguridad alimentaria de forma multisectorial (artículo 4). Con ello, la ley de Seguridad Alimentaria genera efectos contraintuitivos que entran en conflicto con los principios neoliberales al favorecer la planificación estatal y primacía de actores sociales obstaculizando la maximización de recursos económicos y evitando la libre competencia.

Finalmente, aun cuando el neoliberalismo se centra en la liberalización económica, no prioriza directamente la soberanía de los Estados, pues permite, en mayor medida, la libre comercialización con actores extranjeros, apertura del capital y mercados internacionales, el Legislativo aumentó el concepto de “soberanía alimentaria”. En el artículo 2, la soberanía alimentaria es considerada como el “derecho de un país a desarrollar sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación sana y nutritiva para toda la población, respetando la biodiversidad cultural y de sus sistemas productivos de los espacios rurales” (Congreso de la República del Perú, 2021, Ley 31315, Artículo 2).

Esto implicaría un conflicto con el modelo neoliberal, pues no permitiría la apertura de los mercados de productos locales a la competencia internacional al

provocar consecuencias en la autonomía y seguridad alimentaria del Perú. Además, la ley enfatiza que la soberanía alimentaria garantiza la seguridad alimentaria y nutricional, al tiempo que se adhiere a los instrumentos internacionales, la Constitución y las leyes nacionales (Artículo 6). En consecuencia, esta legislación favorece la producción y autonomía local, en contraposición al control directo del mercado que podría llevar a la dependencia de importaciones para satisfacer la demanda alimentaria.

Tabla 1
Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional: Cambio del modelo neoliberal

Características	Ley de Seguridad Alimentaria
Planificación Estatal	La ley propone una mayor intervención estatal en la regulación y supervisión de aspectos relacionados con la seguridad alimentaria mediante la Comisión Multisectorial y la continuación de la Estrategia Nacional y el Plan Nacional. Aspecto contraintuitivo el paradigma neoliberal, que tiende a favorecer una menor regulación en los mercados.
Protagonismo de actores sociales	La legislación busca involucrar activamente a actores sociales, como la sociedad civil, grupos regionales, gremios y organizaciones campesinas, en la formulación, implementación y seguimiento de políticas. Contrario al neoliberalismo, existe restricción a la libertad empresarial debido a que la normativa impone barreras para la entrada de nuevos competidores en los mercados o que limitan la libertad empresarial a través de regulaciones de calidad de los productos.
Soberanía Alimentaria	La ley enfatiza el derecho del país a desarrollar sus propias políticas y estrategias alimentarias, protegiendo la producción local y la cultura alimentaria del país frente a la influencia de mercados extranjeros. Esta disposición va en contra de la lógica neoliberal que prioriza la apertura de los mercados y la libre competencia internacional, sin considerar la soberanía.

Fuente: Elaboración propia

En resumen, la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional (N°31315) propuesta en el Congreso peruano presenta claros indicios de distanciamiento del modelo neoliberal al priorizar una mayor regulación estatal, la inclusión de actores sociales en la toma de decisiones y la defensa de la soberanía alimentaria del país. Sin embargo, es fundamental señalar que, aunque estas particularidades de la ley representan un desvío del paradigma neoliberal en el contexto legislativo, no conllevan necesariamente un cambio de la realidad. Se destaca que diversas bancadas, con diferentes orientaciones ideológicas, se unieron para impulsar y aprobar esta ley. Así, esta investigación es crucial para comprender cómo los procesos legislativos son el resultado de interacciones complejas entre actores con distintos niveles de influencia

que buscan promover o mantener el *status quo* mediante la aprobación de una legislación específica.

4.3.1 Inclusión del concepto de Soberanía Alimentaria

Como se presentó previamente, la ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional evidencia un distanciamiento del paradigma neoliberal. Sin embargo, esta sección busca revelar que la aprobación de la ley en sí misma ha implicado una demostración del cambio de paradigma. Esto debido a que, si bien las ideas presentadas en el 2013 fueron retomadas, estas incluyen una concepción mucho más amplia de los conceptos y el alcance que deben tener las políticas públicas formuladas e implementadas por el Estado. Este cambio se evidencia fuertemente en la adopción del concepto de “Soberanía Alimentaria” dentro de la ley.

Inicialmente, en el periodo parlamentario del 2016-2019, dentro del dictamen de la Comisión Agraria (2016), se especificaba que los proyectos de ley presentados eran “respaldados por acuerdos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO, los cuales nuestro país ha suscrito, así mismo constituye políticas públicas del Estado peruano”. Asimismo, mediante una carta a la Comisión de Salud y de Inclusión Social, la OXFAM, con el ex-director Frank Boeren, señala que la ley “incluye valiosos avances, como el reconocimiento al derecho a la alimentación, ya que la seguridad alimentaria es uno de los componentes del desarrollo humano, como señala la FAO” (dictamen recaído en el proyecto de Ley N°137/2016).

Debido a que el Perú es parte de diferentes acuerdos y tratados intencionales, se encuentra en la obligación de cumplir con lo que mandan a sus Estado miembros, pues muchos de los avances se fundamentaban en instrumentos internacionales al definir “las obligaciones del Estado derivadas del derecho a la alimentación” (Proyecto de Ley N°137, 2016). Esto nos permite evidenciar parte de la naturaleza de la ley que se justifica en mantener un ordenamiento en función a las bases preestablecidas de organismos internacionales importantes. Según la FAO, al ratificar, “el estado peruano tiene el compromiso de hacer cumplir progresivamente el derecho a una alimentación adecuada debido a que los instrumentos internacionales de derechos humanos son jurídicamente vinculantes para cada uno de los Estado que lo han ratificado” (dictamen recaído en el proyecto de Ley N°137/2016).

Sin embargo, aunque el Perú está obligado a cumplir con los instrumentos internacionales que definen las obligaciones del Estado en materia de derecho a la alimentación, en los proyectos de ley y el texto sustitutorio de las comisiones Agraria, de Salud e Inclusión Social, no se implementó el concepto internacional de Soberanía Alimentaria. Si bien no se menciona explícitamente dentro de los dictámenes, en el 2013, cuando se buscó aprobar los primeros proyectos de ley, hubo cierto “recelo” del Ejecutivo con Cancillería por incluirlo en la ley. Esto debido a que el concepto no debía implicar la adopción de decisiones autónomas por parte del Estado peruano que impliquen alta regulación y obstáculos a la liberalización de los mercados y tratados económicos. Así, se volvió “una de las razones por las cuales el Ministerio de Relaciones Exteriores pidió al Congreso que no incluyera la palabra ‘soberanía’ en el proyecto de ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, presentado el año 2013, porque ese término podría traer problemas con la cincuentena de países con los que el Perú tiene acuerdos comerciales” (CEPES, 2017, p.14).

Al inicio, el concepto de “soberanía alimentaria” no estaba incluido dentro de la ley. Para el 2016, es importante mencionar que en el Pleno, los proyectos fueron modificados, debido a que “hubo una presión muy fuerte de los coordinadores parlamentarios del Ministerio de Agricultura y del Ministerio de Economía y Finanzas para que, en ese ínterin, se retire el concepto de soberanía alimentaria, como finalmente sucedió” (CEPES, 2017, p.18). Esto se refleja en el dictamen de la Comisión de Salud, donde OXFAM menciona que “lamenta que la iniciativa legislativa carezca del reconocimiento al principio de soberanía alimentaria, ya que el Estado debe definir las políticas alimentarias, agropecuarias e hidrobiológicas” (Proyecto de Ley N°137, 2016). Como consecuencia, la inclusión de este concepto no logró ser incluido en los dictámenes y textos sustitutorios presentados, los cuales optaron por basarse únicamente en las dimensiones proporcionadas por la FAO como base para desarrollar políticas públicas. Así, la exclusión de este concepto puede interpretarse como una consecuencia de las preocupaciones sobre la alta regulación y la liberalización de los mercados locales, evidenciando la perseverancia de las características propias del paradigma neoliberal.

Por el contrario, en el 2020, la inclusión del concepto de Soberanía Alimentaria dentro del texto sustitutorio consensuado por las comisiones Agraria, de Salud e Inclusión Social implicó un amplio debate pero que permitió que el tema se agregara a la agenda del Pleno. Dentro del Congreso complementario 2020-2021, el primer

proyecto de ley N°5465 presentado por el ex-congresista de Alianza para el Progreso, Walter Benavides Gavidia, especificaba la importancia de añadir el concepto de Soberanía Alimentaria. Esto permitió que la Comisión Agraria, el 31 de agosto de 2020, en su Décima Segunda Sesión Ordinaria, acordara por unanimidad, que se retorne para un mejor estudio, el dictamen recaído en los Proyectos de Ley 137/2016-CR, 273/2016-CR y 6944/2016-CR, que aprobaron en el texto sustitutorio la “Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional” en el 2016. Prácticamente, esto permitió que una mayoría de congresistas remitiera el texto para un mejor estudio, añadiendo los proyectos presentados en el nuevo periodo parlamentario.

Dentro de las entrevistas, el ex-congresista titular de la Comisión Agraria, Lenin Checco, confirmó la participación de la FAO mediante comunicados y pronunciamientos, el cual se llevó a cabo a través del proyecto “Hambre Cero” y presentaciones realizadas ante la Comisión Agraria. Cabe resaltar que si bien dentro del Acuerdo de Acumulación de los proyectos de la ley de Seguridad Alimentaria, el 16 de septiembre de 2020, la FAO realizó una presentación ante la Comisión Agraria, afirmando la importancia sobre la Soberanía Alimentaria y exponiendo motivos relacionados a los pueblos sobre cómo deben “definir sus políticas agrícolas y de alimentos, frente a terceros países y a organizar la producción y el consumo de alimentos acorde con las necesidades de las comunidades locales” (Acuerdo Sustitutorio, 2020). Asimismo, el CONVEAGRO, el 28 de septiembre del 2020, mediante un informe técnico recopilado en el Acuerdo de Acumulación, señaló que “la soberanía alimentaria es un concepto esencial para el desarrollo de políticas públicas agrarias” (Acuerdo Sustitutorio, 2020).

La percepción de los actores sociales sobre la Soberanía Alimentaria era positiva y con un objetivo de promover la seguridad alimentaria de forma autónoma. Aunque este concepto fue considerado "desafiante y preocupante" en el 2013, ya que tanto el MEF como Cancillería obligaron al Congreso a retirar el concepto, fue retomado en el 2021 con una perspectiva diferente. El ex-asesor del FREPAP, Javier Ormeño, menciona lo siguiente:

Entiendo porque podría oponerse el MEF o aquellos grupos políticos con fines a los poderes económicos, es una dimensión, totalmente alejada de estos preceptos neoliberales que nos gobiernan desde hace bastante años (...) Es una definición bastante ‘cuidemos nuestra producción nacional y alimenten a nuestros compatriotas’, pareciera que pone ciertos candados (Ormeño, comunicación personal, 18 de abril del 2024).

Esto evidenció una mayor fortaleza en las ideas de no buscar una fuerte liberalización de mercados y de proteger en exceso los intereses económicos y de empresas privadas. Asimismo, esto es importante mencionar, pues, si bien la FAO promovía la soberanía alimentaria hasta el 2020, en una entrevista realizada a un organismo internacional, se menciona que hubieron ciertos cuestionamientos, por lo que la FAO ha dejado de manejar el polémico concepto:

Es un concepto más de cómo se gestiona la alimentación de un país, este concepto ha pasado por muchas discusiones (...) Nosotros, no es un concepto que manejamos, y sugerimos no tocar, algunos extremistas mencionan que solo se 'consume lo suyo', un país no se puede autoabastecer (...) Proyectos de ley que no han tenido aceptación, sobre todo el Ejecutivo, con el MEF, como defensor de modelo económico, Ministerio de Comercio Exterior, tiene que ver con los acuerdos comerciales internacionales, Ministerio de Agricultura (...) Ese término no prosperaba a nivel del Ejecutivo, siempre era bloqueado, entonces se dio un momento en que Sagasti transó un poco y salió la ley (comunicación personal, 20 de marzo del 2024)

No obstante, Heidy Paico, ex-asesora del FREPAP, mencionó que, si bien hay críticas sobre lo que conlleva la soberanía alimentaria y su impacto dentro del sistema alimentario, la perspectiva de la mayoría de bancadas en el Congreso del 2020-2021 era promover la agricultura y mercados locales con mayor autonomía. En específico, mediante la soberanía alimentaria “querían asegurar que esta seguridad alimentaria se pueda dar a través de la pequeña agricultura, que es una de las preocupaciones que tenía el FREPAP y otras bancadas, con eso estás promoviendo a los agricultores” (comunicación personal, 18 de abril del 2024). Esto permitió una nueva perspectiva sobre el concepto, basándose en un enfoque “desde abajo” que permita mejorar las reglas de juego y producción de la agricultura familiar, al igual que de los consumidores. A partir de la búsqueda de inclusión del concepto, se evidenció el distanciamiento *per se* del paradigma neoliberal.

El hecho de que la inclusión del concepto de Soberanía Alimentaria fuera importante se evidencia en los comentarios y debate que hubo tanto en el Pleno del Congreso. En el primer Pleno del 13 de mayo del 2021, se argumentó en favor de la seguridad y soberanía alimentaria, destacando el derecho de los pueblos a decidir su propio sistema alimentario. En principio, el ex-presidente de la Comisión Agraria, Raúl Machaca Mamani y los testimonios del ex-presidente de la Comisión de Salud, López Merino, se han basado en cómo la FAO lidera el esfuerzo internacional contra el hambre, por lo que los acuerdos en los que se encuentra el Perú inscritos son importantes como marcos alimentarios y disposiciones internacionales, siguiendo la declaración de Derechos Humanos, derechos a la alimentación, entre otros.

Asimismo, se reafirmó que no se busca una prohibición de importaciones, sino la promoción de la agricultura nacional, pues el actual sistema se ha caracterizado por explotar al agricultor siendo una de las principales fuentes de abastecimiento del consumo de millones de peruanos.

Por otro lado, en el Segundo Pleno Virtual, el 16 de julio del 2021, Omar Merino Lopez y Raul Machaca Mamaní reafirmaron la importancia de luchar contra el hambre y la desnutrición, por lo que el texto consensuado es una contribución al proceso multipartidario que inició desde el 2004 con una coalición conformada por el CONVEAGRO, FAO, MIDAGRI y grupos de agricultores. Asimismo, Ancalle Gutierrez, ex-presidente de la Comisión de Inclusión Social, argumenta que la norma no propone la creación de instituciones para evitar la vulneración de las competencias del Poder Ejecutivo, sino que, por el contrario, complementarlas, reafirmando la importancia de promover el poder de los ministerios en la seguridad alimentaria.

En conclusión, la inclusión del concepto de Soberanía Alimentaria por parte de los mismo congresistas evidencia cómo las ideas previas presentadas en el 2013 han cambiado a una concepción mucho más amplia sobre el tema, lo cual permitió avanzar dentro del proceso legislativo para la aprobación de la ley de seguridad alimentaria. Esto implicó que el Congreso retomara el tema y un debate en torno a la importancia de garantizar la seguridad y soberanía alimentaria en el país. Por lo tanto, la relevancia radica en cómo redefinió las ideas neoliberales del Congreso sobre la ley, impulsando su aprobación.

Al promover la soberanía alimentaria, la ley no solo buscó asegurar el acceso a alimentos, sino que también impulsó la independencia y el empoderamiento de los agricultores locales y pequeña agricultura de las comunidades rurales. Este cambio en la perspectiva legislativa creó un incentivo poderoso para los congresistas, quienes vieron en esta ley una oportunidad para responder a las demandas sociales y a las necesidades del país de manera más efectiva a partir de los rezagos de la pandemia del COVID-19. En sí, la pandemia tuvo una repercusión importante en el sistema alimentario, por lo que la inclusión del concepto de “Soberanía Alimentaria” fue relevante no solo por los compromisos internacionales, sino porque transformó la orientación de la ley, desafiando el enfoque neoliberal dominante del Congreso.

Capítulo 5. Analizando el proceso legislativo de la aprobación de la ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, ley N°31315

A través del proceso legislativo y la reconstrucción del caso de estudio, la presente sección responde a la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuáles son los factores políticos que influenciaron la conducta del Congreso durante el proceso legislativo de la aprobación de la ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional en el 2021? En ese sentido, se examina cómo la dinámica cambiante del Congreso y la multiplicidad de los actores presentados en el marco teórico dentro del proceso legislativo puede favorecer en la aprobación de una ley. Se argumenta que el proceso de aprobación fue exitoso debido a dos factores externos al Congreso: (i) Un mayor apoyo del Ejecutivo por promover una normativa a las políticas alimentarias y (ii) la coalición que respalda la ley, proveniente de la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, grupos sociales y actores internacionales. Al igual que dos factores provenientes del Congreso como (iii) la preponderancia del FREPAP en los temas agrarios y de seguridad alimentaria y (iv) la inclusión del proyecto de ley de Mirtha Vásquez. Con ello, se realizará un análisis comparativo entre el periodo parlamentario del 2016-2019 y 2020-2021 en cada factor. De igual forma, es importante mencionar que estos factores se interconectan y complementan entre sí, considerando el impacto que tuvo la pandemia del COVID-19 en la aprobación de la ley.

El primer factor resalta el interés del gobierno por influir en la conducta del Congreso durante el proceso de formulación y aprobación de leyes. Al fomentar planes, proyectos y propuestas de políticas públicas, el Ejecutivo muestra un mayor interés en que el Congreso apruebe leyes que otorguen rango de ley y mayor legitimidad normativa a las políticas y actores estatales. En el caso de la Ley de Seguridad Alimentaria, la participación del Ejecutivo se manifiesta al incluir a la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (COMSAN) dentro del artículo 7, creada por un decreto supremo. En consecuencia, este primer factor sugiere que el Ejecutivo impuso parte de su agenda de seguridad alimentaria en el Congreso al formular la ley, mientras que este actuó de manera reactiva al aprobar una ley que había sido propuesta previamente y modificada para su aprobación en el año 2021.

El segundo factor se centra en la capacidad de las coalición conformadas por diversos actores para influir en la toma de decisión. Dentro del espacio de debate, el Congreso se vuelve la arena de disputa en la cual participan actores económicos, sociales, políticos, entre otros. En este caso, la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (COMSAN), liderada por el CONVEAGRO y conformada por la ANEPAP, REMURPE, ANGR y JNUDRP, surge como una coalición que busca imponer su postura y favorecer la aprobación de la ley. Sin embargo, los actores sociales interesados no se limitaron a influir únicamente en el Congreso, sino también en el Ejecutivo y actores varios como la FAO mediante reuniones y planes de trabajo con la ENSAN o la formulación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. La demanda se incrementó como producto de la pandemia del COVID-19 y el impacto dentro del sistema agrario y de alimentación.

El tercer factor se basa en la preponderancia del FREPAP en los temas agrarios y de seguridad alimentaria. El hecho de que una bancada fomente activamente un interés en promover estos temas genera un mayor interés en las demás bancadas. En el caso específico del FREPAP, su enfoque en la agricultura, expresado en su lema "Con el agro al poder", ha llevado a que los proyectos de ley presentados en 2016 sean retomados para un análisis más exhaustivo en la Comisión Agraria en 2021. Asimismo, es importante mencionar que el FREPAP logró obtener la presidencia de la Comisión Agraria con el ex-congresista Raul Machaca Mamani, lo cual era parte de sus objetivos desde que ingresaron como bancada al Congreso. Este liderazgo en la Comisión Agraria les otorga una posición privilegiada para impulsar políticas relacionadas con la seguridad alimentaria y la agricultura.

Finalmente, el cuarto factor se presenta exclusivamente cuando Mirtha Vásquez asume la presidencia de la República por la Mesa Directiva presentada en el Congreso del 2020 al producirse la vacancia presidencial de Martin Vizcarra y la sucesión con Francisco Sagasti. Previamente a asumir la presidencia, la ex-congresista presentó un proyecto de ley a la Comisión de Inclusión Social sobre la seguridad alimentaria, el cual incluído en los dictámenes anteriormente mencionados. Con ello, se llevó a cabo un mejor estudio y se aprobó por unanimidad la inclusión. Al ser la presidenta del Congreso quien empujó el tema, se creó una "ventana de oportunidad" para que la ley de seguridad alimentaria fuera incluida en el Pleno y sea aprobada por mayoría.

De igual forma, es importante destacar que, dentro del proceso legislativo, se presentaron momentos que generaron mayor interés en que el tema de la seguridad alimentaria entrara en la agenda del gobierno como la pandemia del COVID-19 en el 2020. Tal suceso marcó una urgencia por abordar los debates relacionados con el incremento de inseguridad alimentaria en la población. De esta manera, la lucha contra la anemia, desnutrición, protección del ambiente, la agricultura, disponibilidad y abastecimiento de alimentos, entre otros, adquirieron relevancia en el gobierno. En virtud de lo antes mencionado, se procederá a analizar los factores mencionados dentro de los dos periodos parlamentarios que involucra el proceso legislativo de la Ley N°31315 tomando en cuenta que el proceso legislativo abarca un periodo de 5 años.

5.1. Rol de Ejecutivo

Como se mencionó anteriormente, el gobierno de Ollanta Humalo no promulgó la primera ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, aun cuando el Congreso de turno había aprobado los dictámenes y se obtuvo votación positiva en el Pleno. Esto cambió con el inicio del nuevo período parlamentario en el 2016, pues se retoma el tema de la seguridad alimentaria con la presentación de dos nuevos proyectos de ley (N°137 y N°273). A pesar de que fueron dictaminados y aprobados positivamente por unanimidad en la Comisión Agraria, de Salud e Inclusión Social, el periodo culmina sin la ampliación e inclusión de los proyectos en la agenda en el Pleno. Por consiguiente, el presente apartado argumenta que dicho resultado se explica por el disminuido interés del Ejecutivo por promover una normativa a la seguridad alimentaria en el Congreso.

En el periodo parlamentario 2016-2019, se presentó un dilema importante, pues el Ejecutivo no logró influenciar dentro Congreso e incluir la seguridad alimentaria en la agenda del Pleno. En realidad, el Ejecutivo participó únicamente como solicitante de opinión en la Comisión Agraria. Para el informe técnico del Proyecto N°137 y N°273, la Comisión Agraria solicitó opiniones de Jose Manuel Calderon, Ministro de Agricultura y Riego (Oficio N°062-2016-2017/CA-CR), Fernando Zavala Lombardi, Presidente del Consejo de Ministros (Oficio N°063-2016-2017/CA-CR), Patricia García Funegra, Ministro de Salud (Oficio N°065-2016-2017/CA-CR), Bruno Giufra Monteverde, Ministro de Producción (Oficio N°066-2016-2017/CA-CR), Cayetana

Aljovin Gazzani, Ministra de Desarrollo e Inclusión Social (Oficio N°197-2016-2017/CA-CR) y Jaime Saavedra Chanduvi, Ministro de Educación (Oficio N°198-2016-2017/CA-CR). Sin embargo, la contribución del Ejecutivo se limitó mayormente a un trabajo conjunto con gremios agrícolas y colectivos en promoción de la seguridad alimentaria, sin involucrarse en el proceso legislativo del Congreso.

En el caso del Ministerio de Agricultura y Riego, como el principal interesado en los proyectos, mediante el Oficio N°0993-2016-MINAGRI-DM, emite opiniones favorables por lo que considera que el proyecto “es viable, recomendando (...) guarde coherencia con los documentos de política, aprobados y en vigencia con la Estrategia y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional” (Oficina General de Asesoría Jurídica, 2016). Para el Ejecutivo era pertinente que el trabajo realizado por el Congreso guarde concordancia con lo previamente realizado por el Ejecutivo desde el el 2002. Además, el Ministerio de Agricultura y Riego, mediante el Oficio N°998-2016-MINAGRI-DM, adjunta dos documentos afirmando que “resulta oportuno contar con una ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional” (informe 108-2016-MINAGRI-DGPA/DIPNA de la Dirección de Políticas y Normatividad Agraria) y el informe 1055-2016-MINAGRI-SG/OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica. Con ello, tanto el Plan como la Estrategia Nacional “constituyen los ejes fundamentales sobre los cuales el Estado peruano, y en particular, el Poder Ejecutivo, desarrolla su trabajo en relación a la seguridad alimentaria y nutricional, conforme a lo reiterado por la FAO” (dictamen recaído en el Proyecto de Ley N°137/2016-CR, 2016).

Sin embargo, la seguridad alimentaria no se ha presentado como un tema relevante en el 2016, puesto que, aun cuando existió la Estrategia y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y debido a la falta de liderazgo del Ejecutivo, no fueron implementadas correctamente. Eguren (2020) argumenta que los proyectos de ley presentados, a pesar de que implican una reorganización institucional para la ENSAN previa, fueron archivados por el Congreso desde el 2016. Por esta razón, no hubo esfuerzos conjuntos para desarrollar grados de legitimidad en la posible realización de la ENSAN, por lo que, los congresistas no han mostrado ningún interés en recuperar y retomar el debate en el Pleno.

En el 2016, el objetivo principal fue lograr una mayor intervención estatal por parte de los ministerios, reafirmando que “el rol del Estado peruano a través de la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional adscrita, al Ministerio de Agricultura y Riego, es garantizar el derecho de los peruanos y en especial de la

población vulnerable, a una alimentación nutritiva adecuada y saludable” (Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N°137/2016-CR, p.8). Asimismo, en el dictamen de la Comisión de Salud, el 10 de noviembre del 2016, la Universidad Nacional Agraria la Molina, mediante la carta 539-2016-DECANATO/FIAL proveniente del ex-decano de la Facultad de Industrias Alimentarias, reafirmó la función estatal y que “no se debe definir responsabilidades de las instituciones privadas en la implementación de este proyecto ya que es una obligación integral del Estado” (dictamen recaído en el Proyecto de Ley N°137/2016-CR, 2016, p.2).

Otros ministerios que participaron en la recopilación de opiniones solicitadas por la Comisión de Inclusión Social en el 2016 fueron, por un lado, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social presentando una opinión favorable, pero con algunas observaciones, pues “a ley propuesta otorga un mayor rango normativo a las acciones sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional que el Estado viene realizando en la actualidad” (dictamen recaído en el Proyecto de Ley N°273/2016-CR, 2016). Por otro lado, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables expresó una opinión favorable, pero resaltando en “definir las obligaciones de las instituciones públicas y privadas en la implantación del derecho humano a la alimentación saludable” (dictamen recaído en el Proyecto de Ley N°273/2016-CR, 2016). A raíz de estas acciones, se evidencia la importancia del trabajo conjunto, pero que solo se ha limitado a una recopilación de información basada en opiniones técnicas.

En contraste, durante el periodo parlamentario 2020-2021, cabe resaltar que hubo un mayor compromiso por parte del Ejecutivo por promover la seguridad alimentaria producto de la cambiante coyuntura política y lo acontecido por la pandemia del COVID-19. En el Congreso, debido a que los dictámenes de la Comisión Agraria, de Salud e Inclusión Social fueron retomados por el Congreso del 2020-2021, nuevas opiniones solicitadas no fueron necesarias. En los nuevos textos presentado por la Comisión Agraria, mediante un informe técnico dentro del acuerdo de acumulación para retomar los proyectos de ley del 2016 con lo del 2021, la Dirección General de Políticas Agrarias del MIDAGRI afirmó que “resulta necesario contar con una ley de Seguridad Alimentaria que guarde coherencia con el marco normativo vigente” (Acuerdo de Acumulación, 2020). Especialmente, en la concordancia que debe mantener la ley con el Plan y la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria.

Si bien la percepción sobre el gobierno de Sagasti era favorable para los temas agrarios y de seguridad alimentaria, el gabinete de Violeta Bermúdez no buscó

retrasar la labor del Congreso fomentando un mayor compromiso con promover iniciativas legislativas. El ex-congresista del Partido Morado, José Antonio Núñez, mencionó que la relevancia del Ejecutivo se mostró en como “Sagasti tuvo que promulgarlo (la ley de seguridad alimentaria)” (Núñez, comunicación personal, 21 de noviembre del 2023). Un hecho que diferencia al gobierno de Sagasti con el de Ollanta en el 2013, quien no logró promulgar la primera Ley de Seguridad Alimentaria. Por otro lado, Javier Ormeño, ex-asesor del FREPAP, menciona que la razón de que el Ejecutivo esté predispuesto a no generar obstáculos al Congreso es porque el ex-presidente, Francisco Sagasti, permitió crear una relación mucho menos conflictiva, a diferencia de años previos:

Es importante considerar que el gobierno del ex-presidente Sagasti nace del Congreso, eso de alguna u otra forma establece una relación directa y es lo que disipa el divorcio entre Ejecutivo y Congreso (...) Obviamente siempre existen estas discrepancias ideológica, fuera de ello, el gobierno de Sagasti ayuda a que se hayan facilitado las cosas (comunicación personal, 18 de abril del 2024).

En la misma línea Heidi Paico, también ex-asesora del FREPAP, presentó su percepción sobre el contexto político y el rol del Ejecutivo, afirmando que “veníamos de una vacancia, donde había descontento popular, fricciones en la sociedad, todo eso, conlleva a que esta especie de ‘divorcio’ se vuelva ‘tregua’, para hacer la diferencia en el corto periodo” (comunicación personal, 18 de abril del 2024). En ambos casos, se indica que la situación política del momento, marcada por la vacancia presidencial y la necesidad de generar estabilidad, propició una reducida, pero oportuna colaboración en la relación Ejecutivo-Legislativo. Con ello, la relación entre ambos poderes del Estado permitió un espacio de mayor diálogo y menos confrontaciones.

En estos casos, la importancia de la estabilidad brindada por el gobierno permitió retomar el tema de la seguridad alimentaria con mayor confianza y articulación entre ambos poderes. Sin embargo, los rezagos en la desnutrición, falta de alimentos, incrementos de precios, pérdidas agrícolas, entre otros sucesos provocados por la pandemia del COVID-19 fueron mucho más relevantes en los actores sociales. Por ello, buscaron una mayor intervención en el Ejecutivo para buscar soluciones que disminuyeran los altos niveles de inseguridad alimentaria.

Algunos entrevistados desde la sociedad civil presentes en el periodo 2020-2021 perciben la intervención estatal como reducida, aunque mostraron mayor interés en el proceso para permitir la promoción de programas de seguridad alimentaria previstos en el ENSAN. En una entrevista a José Luis Bernuy Neira, presidente de

ANEPAP, menciona que el tema de la seguridad alimentaria “depende de la posición del gobierno” (Bernuy, comunicación personal, 14 de febrero del 2024). Con ello, afirma lo siguiente sobre el gobierno de Sagasti y la labor de sus ministerios:

Lo hizo bien, mantuvo la estructura (...). Veíamos que el gobierno se mantiene firme en hacer prevalecer que no se rompa el esquema del trabajo que se viene realizando (...) El gobierno brindó decretos en favor de la pesca artesanal, en realidad fue un gobierno amigable, pero que tuvo muy poco tiempo (Bernuy, comunicación personal, 14 de febrero del 2024).

El presidente de la ANEPAP valora positivamente la labor realizada del Ejecutivo considerándolo un “gobierno amigable”, evidenciando su distanciamiento del paradigma neoliberal centrado en el desarrollo económico del sistema agrícola y alimentario. A pesar de contar con solo ocho meses en el poder, no adoptó una postura en contra de la nueva concepción de seguridad alimentaria presentada en la labor del Congreso.

Empero otro actor de la sociedad civil, proveniente de una ONG, mencionó que un problema para articular efectivamente con el Estado fue el corto periodo de tiempo. Con ello, “el problema del Estado fue la alta rotación, por lo que se hizo muy difícil de sostener las alianzas o iniciativas, porque siempre se cambiaban los gabinetes” (Anónimo, comunicación personal, 15 de marzo del 2024). A raíz de lo antes mencionado, este primer factor no fue necesariamente un gobierno que promovió activamente la seguridad alimentaria, pero sí logró manejar efectivamente y con mayor interés el tema, promulgando la ley sin observaciones ni retrasos distanciándose del paradigma neoliberal imperante. Esto disminuyó la relación conflictiva Ejecutivo-Legislativo y el costo político de obstaculizar avances legislativos, demostrando que el interés del gobierno había generado un cambio en su concepción adoptada en el 2016.

5.2. Participación de grupos sociales: Accionar de la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (COMSAN)

Un segundo factor crucial fue la falta de sincronización de la COMSAN, pues, si bien promocionaba la relevancia de la seguridad alimentaria, en conjunto con otros actores variados provenientes del Estados y sociedad civil, no generó una oportunidad para que el Congreso tomará interés sobre la ley en el 2016. Inicialmente, el proyecto de ley N°137 enfrentó múltiples problemas técnicos y constitucionales, especialmente en la creación de nuevos organismos estatales como el SINASA, CONASAN y

CORESAN, para los cuales el Congreso no tenía iniciativa de gasto. Esto evidenció una falta de conocimiento sobre la existencia de la Comisión Multisectorial en los proyectos de ley del 2016, lo que demostró el limitado impacto del trabajo de la COMSAN al no ser incluida en los artículos.

Sin embargo, en la presentación del texto sustitutorio, se añadieron las atribuciones de la COMSAN en los artículos 5 y 6, lo que reafirmó su importancia para que el Poder Ejecutivo desarrollará “mecanismos de coordinación interinstitucional e intergubernamental para atender aquellas emergencias alimentarias que pudieran ser ocasionadas por factores sociales, demográficos, eventos naturales, entre otros” (dictamen recaído en el Proyecto de Ley N°137/2016). Por su parte, la Comisión de Salud se reunió con representantes del Ministerio de Agricultura y Riego y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), pero también con representantes de los ministerios de Educación, Inclusión Social, Agricultura y Riego, y Salud, en donde participaron las ONGs OXFAM, IICA, y Forum Solidaridad con el fin de discutir lo propuesto por los proyectos de ley y generar mesas técnicas y trabajo.

Los gremios y grupos sociales se hicieron presente en la solicitud de opiniones. Mediante la Carta 461-2016-CONVEAGRO, el ex-presidente Hector Carrasco Flores señaló “estar de acuerdo con el proyecto de ley bajo estudio, debido a que el Estado peruano debe reconocer y garantizar el derecho a la alimentación porque ha refrendado diversos acuerdos internacionales” (dictamen recaído en el Proyecto de Ley N°137/2016). Sin embargo, en la entrevista solicitada al ex-congresista de Acción Popular y promotor del proyecto de ley N°137, Johny Lescano, sobre la presencia de actores sociales afirma que no hubo una participación necesariamente activa: “No, bueno fundamentalmente los sectores agropecuarios, agrícolas, ganaderos, muy pendientes para aprobar la ley, también ciertos sectores de colegios nutricionales” (Lescano, comunicación personal, 15 de abril del 2023).

Asimismo, de acuerdo a los documentos archivados por el Congreso y testimonios varios de actores sociales y colectivos de seguridad alimentaria, la debilidad de los actores sociales en el 2016 se ve reflejada en la “derrota” y los obstáculos que tuvieron en el 2013 cuando el proceso legislativo se vio interrumpido por el Congreso y Ejecutivo, los cuales no lograron generar un consenso político en búsqueda de una ley. En el 2013-2014, la fuerza de los actores sociales para promover la seguridad alimentaria era un colectivo fuerte y sólido con un interés común. Sin

embargo, el cambio de gobierno terminó archivando los proyectos de ley y debilitando o “entibiando” el proceso legislativo, por lo que, para el 2016, el objetivo era el mismo, pero con menor interés al invertir recursos y no obtener resultados.

A raíz de ello, el esfuerzo realizado por la COMSAN y diferentes actores sociales por promover la seguridad alimentaria no fue suficientemente fuerte para trasladar sus demandas al Congreso. Por el contrario, se percibe la existencia de una coalición que buscaba mantener el paradigma neoliberal, en su mayoría conformada por actores económicos y partidos políticos afines, quienes se opusieron a la aprobación de una ley que buscaba mayor regulación estatal. Esto se evidencia en las palabras del ex-congresista de Acción Popular, Johny Lescano, quien mencionó en una entrevista lo siguiente:

Mucha gente se oponía permanentemente a que se apruebe la ley, se oponía por intereses meramente económicos, las grandes transnacionales. No les convenía porque ellos lucran con la alimentación de la gente (...) Los que iban en contra eran los grupos de la derecha ‘bruta y ahorada’ que impedían la aprobación de la ley (...) Había mucho poder y no lo ponían a debate, y lo hacían regresar a comisión para que no se apruebe, le hacían cambios para obviamente disminuir el impacto de la ley y no quitarse ciertos beneficios a la empresa (Lescano, comunicación personal, 15 de abril del 2024).

Incluso, en el dictamen de la comisión de Inclusión Social del 11 de noviembre del 2016, se afirmó que, en general, las opiniones recopiladas son favorables, aunque una de ellas “expresa su preocupación que la propuesta podría afectar el derecho a la libre empresa y derecho al trabajo establecido en la Constitución Política” (dictamen recaído en el proyecto de ley N°273). Si bien no se menciona explícitamente el origen o actor que propuso tal preocupación dentro del dictamen, existían ciertos intereses por promover el esquema económico establecido que impidieron que los proyectos de ley, aprobados por unanimidad en las tres comisiones respectivas, ingresaran a la agenda del Pleno.

El inicio del proceso legislativo para la aprobación de esta ley en el Congreso del periodo 2020-2021 se contextualiza en cómo la pandemia del COVID-19 provocó un cambio de paradigma sobre la inseguridad alimentaria en el Perú, convirtiendo el tema alimentario y agrícola en preocupaciones prioritarias de la agenda pública. En una entrevista a Fernando Eguren menciona que “la pandemia fue un momento de preocupación, se redujeron los ingresos, problemas de comercialización, etc (...) librar todo el mercado ya no es una cosa en la que se pueda confiar por lo que los países tienen una estrategia con la garantía de producir internamente” (Eguren, comunicación personal, 8 de abril del 2024). En consecuencia, la pandemia del COVID-19 brindó

una oportunidad para la alta incidencia y participación de actores y grupos sociales, especialmente los gremios agrarios, dentro de la esfera estatal en busca de generar soluciones en contra de las políticas neoliberales. Con ello, la perseverancia de la COMSAN al trasladar sus preferencias de política pública al espacio de toma de decisiones del Congreso incrementó el interés del Congreso en los proyectos de ley previamente presentados.

En contraste con el periodo del 2016-2019, la mayor participación y legitimidad de los grupos sociales, gremios y actores de la sociedad civil jugó un papel importante en la promoción de la seguridad alimentaria durante el periodo parlamentario del 2020-2021. A menudo, la participación de estos actores se suele subestimar, pues, como señaló Fernando Eguren, "las presiones de la sociedad civil son muy débiles" (comunicación personal, 8 de abril del 2024). Sin embargo, en el caso de la ley de seguridad alimentaria, la apertura política y social de este periodo permitió una mayor influencia de estos actores sociales, facilitando la promoción de la seguridad alimentaria en contraste con Congresos anteriores.

Dentro del texto sustitutorio consensuado presentado por la Comisión Agraria en el 2020, se incluyó explícitamente la labor e importancia de la Comisión Multisectorial, contrario a lo sucedido en el 2016, cuando el Congreso desestimó su papel en favor de la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Este accionar término deslegitimando la labor de la COMSAN creada por el Ejecutivo, pues parte los congresistas no tenían conocimiento sobre la labor que estaban realizando desde el 2002. Por un lado, entre los actores sociales entrevistados, José Luis Bernuy, presidente de la ANEPAP observó que hubo un grupo social que "querían darle continuidad a la acción del gobierno", fomentando un trabajo articulado y propiamente organizado con el Estado, pero que también se presentaron grupos sociales que tienen intenciones de mantener la antigua concepción:

Había una cierta corriente que querían cambiarlo o replantear la composición de la COMSAN (...) Eran proyectos de ley que ignoraban el rol de la COMSAN, inclusive querían cambiar la composición (Bernuy, comunicación personal, 14 de febrero del 2024).

Por ello, los esfuerzos de la COMSAN son mayormente dirigidos al CONVEAGRO, REMURPE, ANEPAP, entre otros actores afines, los cuales han generado una preocupación por los incrementados niveles de inseguridad alimentaria producto de la pandemia. En una entrevista de RPP con el periodista Carlos Villarreal

de “La Rotativa del Aire”, Estefania Collazos, integrante de Manos a la Olla, expresó su indignación por el aplazamiento de la votación en el Congreso y rechazo de los cinco proyectos de ley:

Exigimos a nombre de todas las organizaciones que apoyan las ollas comunes que se reconsidere esta ley o que se vuelva a poner en debate una ley de seguridad alimentaria que beneficia a 100 000 personas a nivel nacional, porque el hambre en esta población no espera (...) Este proyecto buscaba garantizar la alimentación adecuada, saludable y nutricional y que justamente los alimentos puedan llegar a la población, que ahora se encuentra pasando inseguridad alimentaria, y promover por eso la agricultura familiar, entre otras medidas (RPP Noticias, 2021).

Por otro lado, dentro del Congreso, de acuerdo al ex-congresista de Frente Amplio y titular de la Comisión Agraria, Lenin Checco, los actores más involucrados fueron los gremios agrícolas como el CONVEAGRO entre otros dirigentes. En sus propias palabras, “yo me he comunicado con Conveagro (...) con los dirigente de ganaderos lecheros, arroceros, paperos, cacaoteros, nos hemos reunido virtualmente por la coyuntura de la pandemia” (comunicación personal, 13 de noviembre del 2023). Con ello, es pertinente resaltar la importancia de los gremios agrícolas y colectivos en la promoción de la seguridad alimentaria desde el 2013, y cómo el periodo parlamentario del 2020-2021, con la coyuntura expuesta, permitió una apertura para promover estas iniciativas y la entrada de los actores sociales, quienes se encargaron de enfrentar el enfoque neoliberal predominante en los Congresos.

Algo importante a resaltar es lo mencionado por un miembro de la OXFAM en una entrevista, afirmando que el resultado de la aprobación de la ley no es un trabajo que se hizo con el Congreso 2020-2021 necesariamente, sino que la ley de seguridad alimentaria implicó “todo el trabajo de incidencia desde 7 años, incidencia en la aprobación de la ley de seguridad alimentaria, en donde CONVEAGRO ha liderado” (comunicación personal, 15 de marzo del 2024). Esto es importante, pues los procesos legislativos suelen ser a largo plazo y con múltiples contratiempos que prolongan el éxito. En consecuencia, de acuerdo a José Luis Bernuy Neira, se optó “por no obstruir, para que dilatar el proceso tratando de hacer observaciones cuando había algo consensuado y se veía viable (...) Se mantuvo el texto de la propuesta del dictamen (en el pleno)” (Bernuy, comunicación personal, 14 de febrero del 2024). Con ello, se reafirma la importancia de los gremios agrícolas y colectivos por promover la seguridad alimentaria desde el 2013, los cuales, si bien no tuvieron éxito previamente y fueron perdiendo fuerza al no lograr la aprobación de ley, lograron el objetivo final en el 2021.

En resumen, si bien los congresistas son quienes toman las decisiones y votan a favor o en contra de una ley, la retroalimentación existente con los actores sociales es digna de mencionar. Las vinculaciones entre el electorado y los congresistas puede ser una relación frágil si los congresistas no cumplen con las demandas, lo cual puede aumentar el riesgo de sufrir un alto costo político. En consecuencia, la relación de los actores sociales con el Congreso se presentó en la mayor legitimidad de los grupos sociales por cambiar el paradigma neoliberal, junto con el reconocimiento de la importancia de la COMSAN en los proyectos y el trabajo realizado desde el 2013. Todo ello con lo acontecido por la pandemia del COVID-19, para que tanto el Congreso como el Ejecutivo considerarán a los actores sociales y la seguridad alimentaria como relevantes, facilitando el consenso sobre adoptar una nueva concepción en la ley de seguridad alimentaria

5.3. Reconfiguración de la estructura interna: Congreso 2020-2021

La composición inicial del periodo parlamentario del 2016 fue particular, destacándose la exorbitante mayoría de Fuerza Popular como determinante en la falta de inclusión de la seguridad alimentaria en la agenda del Pleno. Al mantener una abrumadora ventaja, se les daba un mayor número de proyectos para incluir en el Pleno, como menciona el ex-asesor del FREPAP, Javier Ormeño:

Iniciativas sobre seguridad alimentaria nace en el 2016, pero fue interrumpido en el 2019, por la disolución del Congreso, este congreso tenía la particularidad de tener una abrumadora mayoría de Fuerza Popular (...) Al ser una mayoría, que no tenía mayor competencia, eso les daba mayor facultad para poder disponer qué temas iban y qué temas no iban (comunicación personal, 18 de abril del 2024).

Aunque el Proyecto de Ley N°273 fue presentado por un ex-congresista de Fuerza Popular, la bancada se concentraba en una toma de decisión conjunta manejada por intereses particulares de la bancada. En la entrevista realizada a Johnny Lescano como promotor del primer proyecto de ley N°137 de Seguridad Alimentaria, este señaló:

Hay algunas iniciativas, se someten a lo que diga la sr. Fujimori, no son muy democráticos, porque ellos manejan ciertos intereses económicos (...) Si han presentado un (proyecto de ley) del fujimorismo, lo hacen retroceder al toque. Una especie de dictadura que tienen ahí, lo que dice la cúpula del fujimorismo, es lo que se hace, no hay independencia de discusión en la bancada para que se tome una decisión de la mayoría (comunicación personal, 15 de abril del 2024).

Esta situación revela que Fuerza Popular, una bancada que tradicionalmente defiende la Constitución neoliberal de 1993, promovió proyectos de ley en favor de

ciertos temas que implican menor intervención estatal. Además, el ex-congresista Lescano destacó la importancia del “doble discurso” que implica promover ciertas políticas de las cuales no se está necesariamente a favor. En efecto, “aparecieron de pronto con un proyecto, para hacer un doble discurso. Hablan a favor, pero no están a favor (...) Tienen un doble discurso, que manejan para aparentar que se está apoyando determinados temas, pero es un discurso más” (Lescano, comunicación personal, 15 de abril del 2024). Sin embargo, la bancada de Fuerza Popular no puede ser considerada necesariamente como el “villano” de la historia, pero sí mantuvo cierto distanciamiento en la promoción de una concepción más amplia sobre la seguridad alimentaria. Esto implicó la protección de intereses de una coalición económica, la cual buscó mantener el *status quo* neoliberal y no permitía la inclusión de proyectos de ley que implican mayor regulación estatal, protagonismos en la participación de actores sociales e incrementar acciones en contra del mercado.

El panorama cambió radicalmente con la disolución del Congreso y el inicio del periodo complementario del 2020-2021. Dentro del contexto se puede evidenciar la participación de nuevos actores que lograron promover la agenda y disminuir los esfuerzos de resistencia en el 2016. Un tercer factor determinante, dentro de la nueva composición del Congreso, fue la preponderancia del FREPAP en los temas agrarios y de seguridad alimentaria que permitió promover el proceso legislativo de los proyectos de ley. El partido Frente Popular Agrícola FIA del Perú (FREPAP) entró al Congreso complementario con 15 escaños, convirtiéndose en una de las bancadas con mayor número de congresistas. Así, el FREPAP, de acuerdo a Javier Ormeño, ex-asesor del FREPAP, se convirtió en “una organización peculiar en el sistema partidario peruano con un punto de vista religioso en la agricultura como la ley de Seguridad Alimentaria” (comunicación personal, 18 de abril del 2024). Parte de la agenda del FREPAP se centraba en temas agrícolas y religiosos, caracterizándose por ser una bancada disciplinada y con objetivos claros sobre la población, por lo que se percibió, según el ex-asesor de Roel Alva, como “un partido con mucha conciencia social” (comunicación personal, 25 de abril del 2024).

Prácticamente, el FREPAP, distanciándose del paradigma neoliberal en el Congreso, logró trasladar las demandas de los gremios mediante su preponderancia en la Comisión Agraria y el Congreso en general. Con ello, detener los rezagos de la pandemia permitió la promoción de conceptos como seguridad y soberanía

alimentaria en el Pleno. En palabras de la ex-asesora de despacho del FREPAP, Heidy Paico:

Su prioridad era la agricultura (...). Son un partido que están conectados con el agro a nivel de todo el país. Cuando llegan al Congreso, una de sus principales preocupaciones fue tener la comisión agraria, fue muy solicitada. (...) Uno de los puntos principales de su agenda política era el tema agrario, y aquí viene el tema de la ley de seguridad alimentaria (Paico, comunicación personal, 18 de abril del 2024)

Por tanto, los proyectos de ley sobre seguridad alimentaria formaron parte de la agenda política del FREPAP, siendo un tema del que no se encontraban ajenos. Esto cobra mayor relevancia considerando que la presidencia de la Comisión Agraria fue obtenida por el FREPAP con el ex-congresista Raúl Machaca Mamaní, quien tuvo una importante participación en el Pleno y, como se mencionó anteriormente, un alto reconocimiento por la soberanía alimentaria. Un ex-asesor de Acción Popular resaltó que “el presidente de la comisión tiene plena libertad, puede ver el proyecto apenas llegue, como puede dilatarlo todo lo que pueda. Si una ley se quiere aprobar rápido, el presidente de la comisión solicita” (comunicación personal, 25 de abril del 2024). Por el contrario, si el presidente de la Comisión no permite proceder con los proyectos de ley y estos no son dictaminados, no lograrán ser presentados en el Pleno.

Asimismo, en una entrevista a un ex-asesor de Omar Merino (presidente de la Comisión de Salud del 2020-2021), se menciona “dos temas son importantes, primero, la tendencia de la bancada del Presidente de la Comisión, como el primer sesgo o factor de influencia y segundo como el proyecto va a calar en los otros partidos políticos” (Anónimo, comunicación personal, 23 de abril del 2024). Con ello, la presidencia de las comisiones es una ventana de oportunidad para que los proyectos de ley sean, no solo dictaminados probatoriamente, sino que se incluyan con fuerza en la Junta de Portavoces y el debate en el Pleno. El hecho de que el FREPAP obtuvo la presidencia de la Comisión Agraria permitió disminuir la oposición política y articular las demandas sociales y de otras bancadas.

En el caso del Pleno, la ex-asesora, Heidy Paico, reafirma la posición sobresaliente del FREPAP:

El hecho de que FREPAP, en este periodo complementario, haya tenido 15 (congresistas), le daba, no una mayoría absoluta, pero le daba un cierto beneficio para que pueda proponer proyectos y siempre priorizaron el tema agrario, no solo en el tema de seguridad alimentaria, sino en general, temas agrarios. También había otros pequeños (partidos) que se logran imponer, había una preocupación que no se veía en el Congreso anterior (Paico, comunicación personal, 18 de abril del 2024).

En efecto, para muchos entrevistados, e incluso para ciertos actores sociales, la bancada del FREPAP regresó al Congreso generando una conciencia social sobre

el agro con un lema fuerte y determinado: "Con el agro al poder". La influencia del FREPAP en los temas agrarios y de seguridad alimentaria fue notable en el proceso legislativo, gracias a su agenda política enfocada en estos temas, presentación de proyectos de ley y a su participación activa en las comisiones pertinentes. Como menciona Javier Ormeño, "Frepap había tenido iniciativas que se incluyen en el nuevo dictamen de seguridad alimentaria, entonces tenía un interés de que se priorice en la agenda del Pleno" (comunicación personal, 18 de abril del 2024). Además, la presidencia de la Comisión Agraria y el peso de sus 15 congresistas permitieron que los proyectos de ley sobre seguridad alimentaria fueran priorizados y tuvieran una mayor incidencia en el debate parlamentario.

Finalmente, como cuarto y último factor, el hecho de que Mirtha Vásquez asumiera el cargo de Presidente del Congreso generó otra ventana de oportunidad para incluir una nueva concepción sobre la ley de seguridad alimentaria en el Pleno. Con el inicio del nuevo período parlamentario, surgieron otros proyectos de ley que reavivaron el debate sobre la seguridad alimentaria. Esto permitió que el Congreso del 2020-2021 ampliará su agenda, concluyendo así el proceso legislativo de los proyectos presentados desde el 2016. Esto se debió a un factor más interno, por lo que, según se menciona en las entrevistas, los proyectos de ley fueron incluidos en el Pleno en virtud de la gestión de Mirtha Vásquez, quien integró su proyecto de ley sobre seguridad alimentaria dentro del dictamen de la Comisión Agraria.

En este caso, es importante mencionar que la coyuntura política fue crucial para este avance, ya que, con la vacancia presidencial de Martín Vizcarra, se alcanzaron varios consensos entre el Partido Morado y Frente Amplio, para que no se presentará una lista retadora a la Mesa Directiva conformada por Sagasti y Vásquez. Según el ex-vocero del Frente Amplio y titular de la Comisión Agraria, Lenin Checco:

Para lograr ingresar al pleno, hubo una coyuntura especial (...). Si abría otra mesa directiva, (...) como tiene la mesa directiva la posibilidad de decidir qué dictamen entra y qué dictamen no, hubiera sido un poco más difícil que esta ley entre (Checco, comunicación personal, 13 de noviembre del 2023).

El ex-congresista considera que fue un actor fundamental para que Mirtha sea presidenta del Congreso, pues, al ser el vocero de la bancada, la coyuntura ameritaba encontrar a un representante. Al obtener la victoria, la Mesa Directiva de Francisco Sagasti y Mirtha Vásquez influyó positivamente en la inclusión de estos proyectos en la agenda del Pleno. En una entrevista a José Antonio Núñez Salas, ex-congresista del Partido Morado, menciona que "la bancada morada, en ese tiempo, fue la bancada

responsable, la bancada que ayudó a encontrar el equilibrio (...) Esta ley fue una ley que tuvo mayoría absoluta, porque en realidad, la alimentación, el desarrollo de toda sociedad parte de la alimentación” (comunicación personal, 21 de noviembre del 2023).

En general, la presidencia de Mirtha Vásquez logró “empujar” el tema, pues fue “una oportunidad, la presidencia del Congreso, pone la agenda con la Junta de Portavoces, pone el orden del tema” (Lescano, comunicación personal, 15 de abril del 2024). Además, el ex-asesor de Omar Merino (presidente de la Comisión de Salud del 2020-2021 afirmó que es importante comprender el juego político de la Presidencia del Congreso en la inclusión de proyectos de ley a la agenda del Pleno:

Incluso en la Junta de Portavoces ya se asume como se presentara la discusión y la toma de decisión política en el Pleno (...) El Presidente del Congreso elige que proyecto de ley sale y cual no, es su decisión (...) Hay una relación de proyectos, pero igual algunos son más importantes, por que es más o menos el juego político (comunicación personal, 23 de abril del 2024).

Muchos entrevistados resaltaron la labor de Vásquez en la promoción de la ley, pero también reconocieron el papel del Congreso del 2020-2021 en su conjunto. Este período se convirtió en un caso atípico pero relevante debido a que “se ha unido en cosas importantes” (Lenin Checco, comunicación personal, 13 de noviembre del 2023). Gran parte de la labor realizada tuvo como enfoque la pandemia del COVID-19 y los efectos próximos que el sector salud, educación, incluso, el sistema alimentario tuviera que enfrentar, alejándose de las reformas neoliberales enfocadas en lo económico.

Con respecto ello, el ex-asesor del segundo vicepresidente, Luis Roel de Acción Popular, elogió el trabajo de los congresistas y todas las bancadas, destacando las numerosas votaciones positivas y el trabajo bien realizado durante este período legislativo:

Los nuevos congresistas querían hacer, en un año y medio, lo que no habían hecho los congresistas disueltos (...) Habían votaciones muy buenas, se trabajó bastante bien, fue un congreso muy especial, porque hizo muchas cosas buenas (comunicación personal, 25 de abril del 2024).

Por otro lado, el ex-asesor del FREPAP, Javier Ormeño destacó el trabajo de su partido y la colaboración entre bancadas para promover la ley de seguridad alimentaria. Aunque también comparó la situación con la gran mayoría fujimorista en el 2016, que les permitió priorizar ciertos temas, mientras que en el Congreso del 2020-2021 hubo una mayor apertura y cambio de paradigma para qué más temas ingresen a la agenda del Pleno:

Eso no sucedió con el periodo complementario del 2020-2021, habían varias minorías en el congreso, no había una fuerza que supere por número de manera considerable otras. Y eso también permite la apertura para que diferentes temas entren a debate (...) Más allá de solo la presidencia de Mirtha Vásquez, yo a nivel personal, considero que hubo mayor predisposición de diferentes bancadas de aprobar cosas, bastante positivas, como este tipo de iniciativas de seguridad alimentaria, siento que ya no se atoraron muchos dictámenes de comisiones y más bien se impulsaron para que muchos salgan antes de que acabe el periodo legislativo (comunicación personal, 18 de abril del 2024).

Sin embargo, en el Congreso, al ser una arena de discusión, existen diferentes intereses por cada bancada que convergen o se oponen mutuamente hacia ciertos temas. En el caso de la ley de seguridad alimentaria y nutricional, es importante mencionar que la coalición de oposición, la cual estaba a favor de promover un enfoque neoliberal en la ley, se encontraba dentro del Congreso mediante actores económicos. Por ejemplo, el tema de la seguridad alimentaria no era “prioridad” para ciertas bancadas, pues, si bien la ley se terminó aprobando dentro del Pleno, hubo partidos como Fuerza Popular, Alianza para el Progreso e, inclusive, Acción Popular, que observaban la ley y realizaban múltiples modificaciones al dictamen de las comisiones encargadas. En la entrevista a Lenin Checco se menciona lo siguiente:

Veíamos que Fuerza Popular, Alianza para el Progreso, hasta Acción Popular, veían algunos temas de modificatoria (...) Quienes se oponen son las agro exportadoras, importadoras, porque al plantear una política de seguridad alimentaria se habla de no solamente mejorar las condiciones de la ciudadanía, sino de los cultivos (Checco, comunicación personal, 13 de noviembre del 2023).

De acuerdo con un ex-asesor de Luis Roel Alva, los votos en abstención de Fuerza Popular fueron parte del coste político de votar en contra, pero también de un tema ideológico de la derecha peruana:

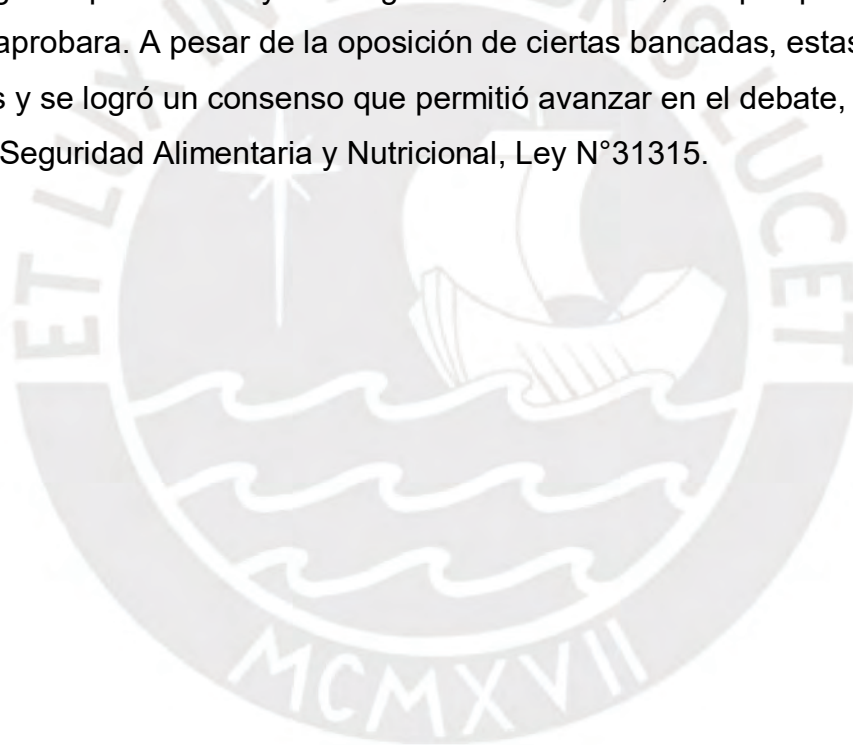
El caso es ideológico, normalmente, la izquierda trata de concentrar el poder en el Estado para dárselo a los demás, y normalmente la derecha trata de quitarle el poder al Estado para dársela al ciudadano, el estado no tiene que dar bonos, sino trabajo, no regala (...) Es un tema de ideología (comunicación personal, 25 de abril del 2024).

Si bien no existía un sentimiento de rechazo generalizado, se presenció cierto descontento, aunque muy reducido, de bancadas que previamente habían tenido la potestad de rechazar la ley en periodos pasados con el fin de mantener el enfoque neoliberal en la producción de leyes. Así, se creó un clima de oposición relevante, pero no crucial, debido al disminuido número de congresistas en tales bancadas y el costo político que podría implicar, para detener el proceso legislativo. Con ello, la ley termina siendo aprobada, con cero votos en contra, y exonerada de segunda votación, siendo promulgada el 26 de julio del 2021.

A modo de balance, en sus inicios, la falta de interés del Ejecutivo, la debilidad de la participación de la COMSAN y otros actores sociales, así como la oposición de

ciertos grupos económicos y políticos, marcaron la complejidad y los desafíos que enfrenta la promoción de políticas alimentarias. Por el contrario, la dinámica cambió en el Congreso del 2020-2021 con congresistas que eran, en su mayoría, nuevos en la política y sin vinculaciones previas. Sin embargo, es esencial mencionar que este nuevo grupo de congresistas buscaron distanciarse del paradigma neoliberal establecido, promocionando conceptos como la “soberanía alimentaria”.

Por otro lado, el panorama extraordinario producto de la pandemia del COVID-19 permitió la entrada de una concepción más amplia y distinta de la seguridad alimentaria en sí misma. Pero también, la apertura se dio debido a la coyuntura política al ser los proyectos de ley aceptados por la Mesa Directiva y la Junta de Portavoces, ampliando la agenda del Pleno. La presencia del FREPAP y la presidencia de Mirtha Vásquez logró impulsar la ley de seguridad alimentaria, lo que permitió que se debatiera y aprobara. A pesar de la oposición de ciertas bancadas, estas no lograron ser efectivas y se logró un consenso que permitió avanzar en el debate, concluyendo en la ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Ley N°31315.



Conclusiones

Esta investigación analiza el proceso legislativo que condujo a la aprobación de una concepción distinta sobre la ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional en el año 2021. La presente ley estudiada aborda la inseguridad alimentaria con medidas integrales y multisectoriales, ampliando la regulación estatal, promoviendo la participación de grupos sociales y gremios y distanciándose del paradigma neoliberal centrado en el libre mercado. Por consiguiente, no solo se busca asegurar el acceso a alimentos nutritivos y suficientes para todos los peruanos mediante la promoción de políticas públicas alimentarias, sino que representa un distanciamiento con la continuidad neoliberal y el efecto contraintuitivo en la conducta parlamentaria.

Durante el periodo parlamentario 2016-2019, los proyectos de ley sobre la seguridad alimentaria fueron aprobados por unanimidad en las comisiones y fusionados en un texto sustitutorio. Estos proyectos incluyeron la creación de la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional y la reelaboración del Plan y la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. La promoción de la seguridad alimentaria continuó con la colaboración del Ejecutivo y organismos internacionales, aunque la agenda no se amplió en el Pleno.

En contraste, el inicio del Congreso del periodo 2020-2021 se contextualiza en cómo la pandemia del COVID-19 provocó un incremento considerable de la inseguridad alimentaria en el Perú, generando una alta demanda ciudadana. Por ello, se evidenció una alta incidencia y participación de actores y grupos sociales, especialmente los gremios agrarios. Por otro lado, se encuentra el contexto político, en el cual Martín Vizcarra fue vacado como presidente en medio de múltiples controversias y cuestionamientos, al igual que la incertidumbre política sobre quién asumiría el gobierno. Con la promulgación de la ley por el ex-presidente Sagasti en julio del 2021, culmina el proceso legislativo, con lo que, para el próximo gobierno, se dispone de un lugar determinado para presentar la reglamentación de la ley y ejecutar un plan de acción de implementación.

Esta tesis analizó dicho periodo con el objetivo de explicar los factores que impulsaron, mantuvieron u obstaculizaron el proceso legislativo de la aprobación de la ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional. En tal sentido, se identificaron cuatro factores principales que contribuyeron significativamente a este proceso que concluye en el 2021. Los primeros dos son factores externos al Congreso, siendo (i) el mayor

interés del gobierno por la seguridad alimentaria y (ii) la perseverancia de la COMSAN al trasladar sus preferencias de política pública al espacio de toma de decisiones del Congreso; mientras que hubieron dos factores internos como (iii) la preponderancia del FREPAP en los temas agrarios y de seguridad alimentaria con la presidencia de la Comisión Agraria y (iv) la inclusión del proyecto de ley presentado por Mirtha Vásquez como presidenta del Congreso.

El primer factor fue el mayor interés del Ejecutivo por promover la seguridad alimentaria. Este cambio fue producto del nuevo gobierno con la vacancia presidencial de Vizcarra, con lo cual el nuevo Ejecutivo terminó naciendo del Congreso. En parte, se creó una relación menos conflictiva y de mayor espacio para entendimientos mutuos mediante la coordinación positiva del Ejecutivo con diferentes actores sociales y gremios agrícolas, al igual que la poca necesidad de proponer observaciones y modificaciones en el trabajo de las comisiones. El segundo factor abordado se centra en la perseverancia de la coalición conformadas por diversos actores para influir en la toma de decisión. En el 2021, la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (COMSAN), liderada por el CONVEAGRO, surge como una coalición que busca imponer su postura y favorecer la aprobación de la ley.

Es importante mencionar que la coalición de oposición se encontraba dentro del Congreso mediante actores económicos y su preocupación por mantener el paradigma noeliberal enfocado en el libre mercado. Asimismo, no era “prioridad” para ciertas bancadas en el Congreso, pues hubo partidos como Fuerza Popular, Alianza para el Progreso y Acción Popular, que observaban la ley y realizaban múltiples modificaciones al dictamen. Sin embargo, esta coalición no logró tener una repercusión como en el 2016, por lo que disminuir el costo político permitió la aprobación sin ningún voto en contra.

Por su parte, los dos últimos factores nos permiten comprender la apertura que implican los cambios de gobierno con un Congreso de nuevos congresistas sin vínculos previos y el liderazgo de ciertas bancadas en la aprobación de leyes. El cuarto factor se basa en la preponderancia del FREPAP en los temas agrarios y de seguridad alimentaria. El éxito en la obtención de la presidencia de la Comisión Agraria con el ex-congresista Raúl Machaca Mamani, ha mejorado el liderazgo del FREPAP, fomentado una posición privilegiada para impulsar políticas relacionadas con la seguridad alimentaria y la agricultura tanto en las comisiones como en el Pleno. Finalmente, el quinto factor se presenta cuando Mirtha Vásquez asume la presidencia

de la República por la Mesa Directiva presentada en el Congreso al producirse la vacancia presidencial. Así, el hecho de ser presidente del Congreso crea una “ventana de oportunidad” para que las leyes que promueven, a nivel individual y de bancada, logren ingresar a la agenda.

Dentro del marco teórico, se mencionó una breve literatura sobre la existencia de factores externos que pueden influenciar en la conducta del Congreso y permitir la oportuna aprobación de una ley. Por un lado, los diferentes autores como Stein, Scartascini, Spiller y Tommasi (2011) mencionan que, dentro del “juego político”, existen actores tanto estatales como no-estatales que condicionan la conducta de los congresistas para incrementar su afinidad hacia ciertos temas. Dentro del caso estudiado, la influencia del Ejecutivo y actores sociales como los gremios agrícolas, organismos internacionales y ONGs, en conjunto, fue pertinente para empujar la seguridad alimentaria. En efecto, como menciona Sabatier y Wieble (2007, 2010), Alayza y Bensa (2018), al igual que Cortez y Maillet (2016), las Coaliciones Promotoras (ACF) son grupos de actores que buscan trasladar sus demandas a la esfera política a través de un trabajo colectivo mediante la utilización de recursos e influencia. Sin embargo, es posible evidenciar que, dentro esta dinámica, no es suficiente con la influencia de actores externos, sino también la voluntad política de los congresistas al ser los principales tomadores de decisión.

Por otro lado, la literatura también menciona que existen intereses propios de las bancadas y los congresistas por ciertos temas. Como se presentó en el estado de la cuestión y marco teórico, Valladares (2009, 2012) menciona la elevada volatilidad como un determinante de la votaciones, los intereses y preferencias en el comportamiento del Congreso. Así, los congresistas poseen motivaciones que les permiten discernir sobre la pertinencia política y social de promover leyes que pueden mejorar su relación con el electorado. En el caso de la ley de Seguridad Alimentaria, los congresistas del FREPAP tenían una afinidad especial con los temas relacionados al agro lo cual les permitió tomar liderazgo y legitimidad en el proceso legislativo. Asimismo, la presidencia de Mirtha Vasquez terminó siendo pertinente para la bancada del Frente Amplio, la cual se encargó de presentar los proyectos en la Junta de Portavoces. Entonces, independientemente de la dinámica externa, los congresistas son aquellos que toman las decisiones, los cuales pueden terminar respondiendo a una agenda personal o de bancada, pero también, de acuerdo con

Saiegh (2005, 2010), trabajando como un “cuerpo colectivo” para disminuir el costo político de no cumplir con las demandas de su electorado.

En consecuencia, el centro de la investigación se basa en contribuir a la comprensión de los procesos legislativos, identificando los factores, coaliciones y coyunturas políticas que pueden influir en la toma de decisión. Esto debido a que el estudio de una ley no solo es un proceso estático de etapas que deben cumplirse, sino un análisis de diferentes factores intervinientes con diferentes grados de importancia y en contextos complejos. Asimismo, de forma general, la investigación logró confirmar el comportamiento volátil del Congreso peruano, el cual es cambiante por motivaciones políticas y de intereses particulares. Sin embargo, el estudio aporta sobre cómo esta volatilidad está condicionada a los momentos de apertura que brindan las coyunturas políticas, haciendo más atractivo un tema para el gobierno y distanciando la producción de leyes del paradigma neoliberal. Con ello, es pertinente resaltar la pandemia del COVID-19, la cual incrementó el interés por la seguridad alimentaria, y las coyunturas políticas que permitieron el cambio de gobierno e incorporación de nuevos actores.

La literatura sobre el comportamiento parlamentario ha sido pertinente, pero poco estudiada y con vacíos en el análisis de los actores y como existen momentos excepcionales pueden impulsar temas que habían sido previamente archivados. En línea con la discusión anterior, el presente trabajo también contribuyó demostrando que la producción de leyes se encuentra cada vez más distanciadas de las políticas neoliberales. Con lo presentado en el Estado de la Cuestión, se ha revelado que existen casos previos de leyes que, no solo se distancian de la concepción neoliberales, sino que implican un cuestionamiento a sus ideales. En el caso de la ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el mayor cambio se percibió con la inclusión del concepto de “Soberanía Alimentaria”, el cual constató un cambio de ideas y adopción más amplia de conceptos relacionados a la seguridad alimentaria. Así, su relevancia radica en cómo redefinió el enfoque de la ley sobre la autonomía de los agricultores, generando un cambio en la perspectiva legislativa para responder a las demandas sociales y a las necesidades del país con los rezagos de la pandemia del COVID-19.

A manera de evaluación, este estudio contribuye al corpus académico al abordar cómo ciertos momentos de apertura y cambios de paradigma facilitan la aprobación de leyes previamente rechazadas en el Congreso. Asimismo, permite

examinar que estos cambios están condicionados por circunstancias específicas y excepcionales, como la pandemia de COVID-19, vacancias presidenciales y disolución del Congreso, así como por la influencia variable de diferentes actores a favor y en contra de dichas iniciativas legislativas. Por ejemplo, como se presentó previamente, de acuerdo con Dargent (2022), durante la pandemia, el Congreso aprobó el retiro de AFP, evidenciando que el paradigma neoliberal, mediante sus actores económicos y gremios empresariales como las asociaciones de AFP, no ha sido totalmente efectivo para adaptarse al cambio, demostrando debilidades y cuestionando su legitimidad.

En relación con la metodología utilizada, el “process tracing” termina siendo fundamental para la investigación, pues permite reconstruir detalladamente el proceso legislativo de la aprobación de la ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Al brindarle seguimiento a las decisiones, acciones y eventos ocurridos desde su inicio en el 2016, esta metodología facilita la identificación de fenómenos intervinientes y actores involucrados dependiendo de la etapa. Con ello, se permite una comprensión profunda de la dinámica legislativa, pero también la articulación y negociación política entre los Congresistas y actores externos en un entorno político complejo y condicionado por el neoliberalismo. Además, el “process tracing” ofrece una forma de evaluar las implicancias que permiten la aprobación de leyes, destacando su relevancia en el análisis de complejos procesos legislativos.

Sin embargo, es importante mencionar que, en muchos casos, las leyes implementadas no resuelven el problema en cuestión, y la Ley de Seguridad Alimentaria guarda defectos en sí misma. Al ser catalogada como una ley “ambiciosa”, el término de “seguridad alimentaria” implica no solo los alimentos y productos de buena calidad, sino también agrícolas, de producción e institucionalidad. Aunque esta investigación analiza el proceso legislativo de la ley haciendo énfasis en la dinámica legislativa y la intervención de actores que buscan influenciar en la toma de decisión del Congreso, se reconoce que hay un cambio en el proceso de la implementación.

Por ello, algunas limitaciones se centran en la etapa de implementación. Esto se debe a que la aprobación de las leyes no implica el final del proceso de políticas públicas, sino que inicia nuevamente otra etapa para lograr el resultado final que alcance a la población. El trabajo realizado nos permite comprender los momentos de cambios sobre una idea previamente enfocada en la preeminencia del libre mercado y protagonismos de los actores económicos hacia una concepción más amplia y

aceptada por los congresistas y actores sociales. No obstante, todavía es pertinente considerar si, por un lado, el cambio de paradigma se sostiene y hace efecto en los próximos gobiernos o, por el otro, resulta solo como un momento excepcional en el cual la ley fue aprobada. Además, los hallazgos no implican que, con el tiempo, surjan otras resistencias, pues las leyes suelen ser modificadas, lo que puede hacer que la esencia inicial se pierda. En el caso de la ley de Seguridad Alimentaria, el panorama se encuentra positivo, pues no solo se promovió iniciativas del Ejecutivo con el ENSAN, sino en la creación de una Política Nacional de Seguridad Alimentaria bajo el marco normativo creado.

Otras limitaciones se basan en el periodo legislativo específico y las características propias. No todas las leyes logran tener una "ventana de oportunidad" con un Congreso complementario como el del 2020-2021, que tuvo un corto periodo de tiempo para legislar en medio de una pandemia y vacancia presidencial, pero que, de igual forma, logró aprobar leyes importantes. Inclusive, se le agrega el hecho de que este Congreso transitorio fue particular al no tener vínculos previos, por lo que inicia con una gran fragmentación de partidos sin mayorías absolutas. Por lo que existe la posibilidad de que el sistema político peruano no logre tener otro Congreso tan atípico como el del 2020-2021.

A pesar de estas limitaciones, ¿qué podemos aprender del proceso legislativo de la aprobación de la ley de seguridad alimentaria y nutricional en el 2021? Esto se relaciona con comprender los cambiantes procesos legislativos. Otros casos como la "Ley de Paridad y Alternancia" y "Ley Pulpín" se evidencia procesos legislativos en donde participan múltiples actores y la convergencia o discrepancia de posiciones con el Congreso genera un debate para aprobar las leyes. Sin embargo, el proceso legislativo de la ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional nos enseña que existen momentos de apertura oportunos y excepcionales como la pandemia, cambios de agenda neoliberal y persistencia de coaliciones que también llevan a oportunidades para aprobar leyes.

Primero, el caso de estudio confirma la importancia de los momentos de apertura para que ciertas políticas, previamente rechazadas, sean retomadas y logren ser debatidas y aprobadas. La interconexión de los factores externos e internos al Congreso han permitido crear un momento de apertura con un Congreso complementario producto de una disolución que no logró terminar su periodo parlamentario. Si bien es importante mencionar que estos momentos de apertura son

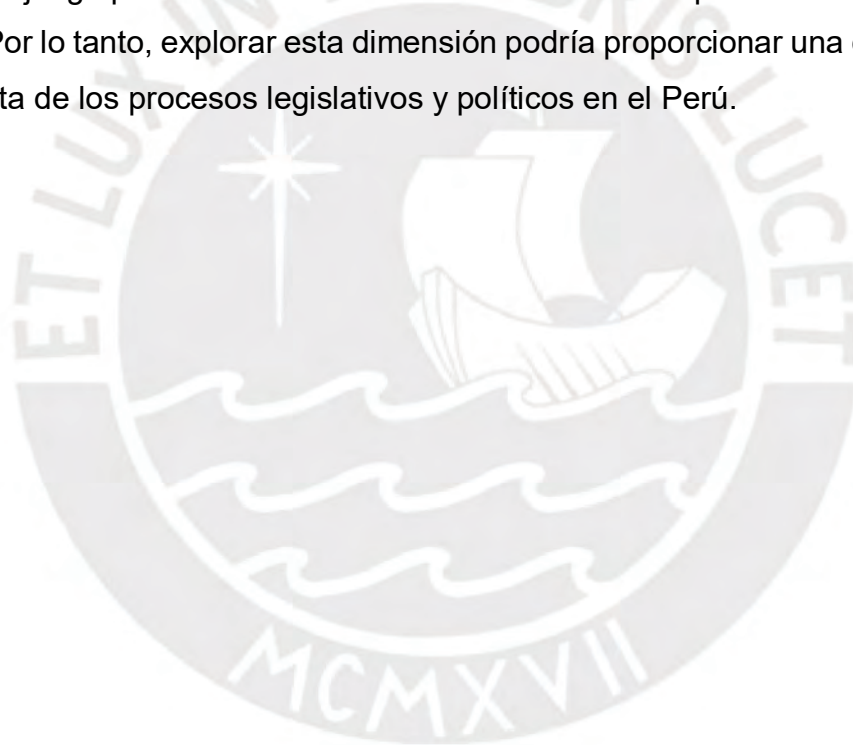
variados y no se presentan necesariamente en todos los casos, el análisis de la presente ley evidenció que tales eventos importan. Por ejemplo, se encuentran la formación de coaliciones fuertes, débil oposición, cambios de gobiernos que permiten el ingreso de nuevos temas a la agenda política.

Segundo, el cambio de agenda permitió que se justificara la aprobación de la ley, pero también evidenció un distanciamiento y cuestionamiento del paradigma neoliberal con una nueva producción de leyes. Si bien el sistema político peruano se basa en ideales neoliberales, las agendas pueden ser diversas y los Congresos cambiantes, dependiendo de la interacción de los factores discutidos. Sin embargo, el surgimiento de procesos legislativos más complejos no significa que el paradigma neoliberal desaparezca del sistema político peruano, pero sí ha fomentado cierta debilidad dentro de los últimos Congresos.

Una última lección se basa en como la aprobación de la ley de seguridad alimentaria también resalta la persistencia de las coaliciones políticas. El proceso legislativo es un intercambio constante de retroalimentaciones entre los congresistas y actores sociales que buscan influenciar en la dinámica legislativa. Si bien hay casos en los que no logran sus objetivos, en el caso de la ley de seguridad alimentaria, estas coaliciones pueden influir para promover o retrasar la aprobación. Aunque hubo una coalición de partidos de derecha y actores económicos que busco retrasar el proceso legislativo, la apertura política y la coyuntura del momento hicieron que obtener el mismo éxito que el 2021 no fue tan fácil como en el 2016.

Para concluir, al explorar los mecanismos y estrategias utilizados por los legisladores para navegar y superar las barreras neoliberales, esta investigación no solo contribuye al conocimiento teórico sobre el proceso legislativo en contextos políticos específicos, sino que también proporciona líneas de investigación para profundizar el caso de estudio y el comportamiento parlamentario sobre temas que se percibieron en el trabajo, pero no se lograron profundizar. En ese sentido, una primera línea de investigación pendiente es el estudio de la reglamentación de la ley y como se abordaron los cuestionamientos a los ideales neoliberales. Esto dependerá en gran medida del gobierno de turno y las políticas que se busquen implementar. Futuras investigaciones podrían ampliar este análisis para incluir otros períodos y contextos políticos. La COMSAN continuará formando parte del MIDAGRI y estará encargada de promover la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, lo que ofrece una oportunidad para evaluar el impacto de la ley en la práctica.

Otra línea de investigación relevante se centra en el concepto de Soberanía Alimentaria, que es uno de los aspectos más destacados de la ley N°31315. El hecho de que un país con una orientación neoliberal implemente políticas que impliquen mayor regulación del mercado y la producción local es un tema polémico que merece un análisis más detallado. Este punto cobra especial relevancia considerando que la soberanía alimentaria podría contemplar medidas más radicales, como la búsqueda de la autosuficiencia en el sistema alimentario, sin un análisis previo de las posibilidades que posee el Perú. Por último, teniendo en cuenta el contexto peruano, otra línea de investigación por explorar es la dimensión ideológica en relación al comportamiento parlamentario. Existen corrientes que sugieren que lo ideológico está fuertemente presente en el Congreso, mientras que otra, con una visión más técnica, asume que el juego político se basa únicamente en intereses particulares o de grupos selectivos. Por lo tanto, explorar esta dimensión podría proporcionar una comprensión más completa de los procesos legislativos y políticos en el Perú.



Referencias Bibliográficas

- Alayza, R., & Bensa, J. (2020). Las coaliciones promotoras de políticas en diferentes contextos: el caso de la reforma de transporte en Arequipa (Perú) 1999-2019. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 5(9), 7-30. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/175000>
- Alcántara, M., García, M. & Sánchez, F. (2005). El poder legislativo en América Latina a través de sus normas. En Morgenstern, S., & Castagnola, A. (eds.). *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis de poder legislativo en América Latina*. Universidad de Salamanca. *Journal of Latin American Studies*. <https://doi.org/10.1017/s0022216x0700301x>
- Área de Relatoría y Agenda (2021). *Agenda del Pleno: Periodo de Sesiones 2020-2021*. Congreso de la República. Recuperado de <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/wpuploads/2021/07/Agenda-Pleno-14-15-y-16-julio.pdf>
- BBC News Mundo (2019, 2 de octubre). Disolución del Congreso en Perú: 4 claves para entender el enfrentamiento entre Vizcarra y el Parlamento (y lo que puede pasar ahora). *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49887706>
- Benza, M. (2018). 25 años de neoliberalismo en el Perú. Análisis de la Constitución Política de 1993. *Tarea Asociación Gráfica Educativa*, 95-121
- Benza, P. (2019, 1 de octubre). El presidente Vizcarra disuelve el Congreso. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/bicentenario/2019-l-presidente-vizcarra-disuelve-el-congreso-l-bicentenario-noticia/?ref=ecr>
- Burgos Silva, J. (2019). Las organizaciones internacionales y sus recursos de poder. Una propuesta analítica. Universidad de Antioquía. *Instituto de Estudios Políticos*, núm. (54), 149–176. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n54a07>
- Campos, M. (2021) Gobernabilidad democrática en congresos fragmentados. *Gaceta Constitucional N°162*, 53-61.
- Carey, J. (2002). Parties, Coalitions, and the Chilean Congress in the 1990s. En S. Morgenstern y B. Nacif (Eds.). *Legislative Politics in Latin America* (pp. 222-253). Cambridge: Cambridge University Press. <https://gente.itam.mx/emagar/cv/cites/mrs/careyInMorgNacif.pdf>
- Centro de Noticias del Congreso (2021). El Pleno del Congreso aprueba Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional. *Congreso de la República*. <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/pleno-del-congreso-aprueba-ley-de-seguridad-alimentaria-y-nutricional/>
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) (2023). *Crisis alimentaria: Aumento a gran escala del hambre y/o malnutrición a nivel regional o mundial*,

producto de un inadecuado acceso a cantidades apropiadas y calidad de alimentos. Observatorio Ceplan. https://observatorio.ceplan.gob.pe/ficha/r35_2022

Centro Peruano de Estudios Sociales CEPES (2017). *¿Es posible la soberanía alimentaria en el Perú? Un conversatorio. Debate Agrario: Análisis y perspectivas.* Debate Agrario. <https://cepes.org.pe/wp-content/uploads/2019/03/debate-48-para-imprenta.pdf>

Chavez, R. & Montaña, F. (2022). *Crisis alimentaria: sin estrategias para afrontar el hambre y la inflación en Perú.* Ojo Público. <https://ojo-publico.com/3524/crisis-alimentaria-sin-estrategias-para-afrontar-el-hambre#:~:text=Este%20aumento%20de%20precios%20en,peruanos%20quedar on%20en%20esa%20situaci%C3%B3n>

Collier, D. (2011). Understanding Process Tracing. *Political Science and Politics*, 44(4), 823-830.

Congreso de la República (2016). Proyecto de Ley 137/2016-CR - Proyecto de Ley 273/2016-CR - Proyecto de Ley 684/2016-CR. Ley de Seguridad Alimentario y Nutricional. <https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2016/Agraria/expedientevirtualPL137.html>

Congreso de la República (2019). OFICIO N°1242-2018-2019-CA/CR. Congreso de la República del Perú. https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Oficios/Comisiones Ordinarias/OFICIO-1194-2018-2019-CA-CR.pdf

Congreso de la República del Perú (2020). *Proyecto de ley N° 6857. Ley Marco de Seguridad Alimentaria y Nutricional para la Inclusión.* https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos de Ley y de Resoluciones Legislativas/PL06857-20201222.pdf

Congreso de la República del Perú (2021). *Proyecto de ley N° 7654. Proyecto de Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la emergencia alimentaria del Estado Peruano.* https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos de Ley y de Resoluciones Legislativas/PL07654-20210506.pdf

Congreso de la República del Perú. (2021, 24 de julio). *Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Ley N° 31315.* Diario Oficial *El Peruano*, 26 de julio de 2021. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-de-seguridad-alimentaria-y-nutricional-ley-n-31315-1976374-1/>

Cortez, M y Maillet, A. (2018). Trayectoria multinivel de una coalición promotora e incidencia en la agenda política nacional. El caso del conflicto de Pascua Lama y la ley de glaciares en Chile. *Colombia Internacional*, 94, 3-25.

- Cox, Gary W., Scott Morgenstern, and Leandro Wolfson (2001). Legislaturas Reactivas y Presidentes Proactivos En América Latina. *Desarrollo Económico*, 41(163), 373–93. <https://doi.org/10.2307/3456006>
- Cuadros, H. (2017). La importancia del Poder Legislativo en el Perú desde el marco constitucional. *Portal LP Derecho*. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2017/09/Importancia-del-Poder-Legislativo-2017.pdf>
- Dargent, E. y Rousseau, S. (2021). Perú 2020: The Interruption of Political Continuity?. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 41(2), 377-400. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2021005000112>
- Dargent, E. (2022). The Limits of Neoliberal Policy Feedback: Private Pension Fund Reforms in Peru (2014–2021). *Journal of Politics in Latin America*, 14(2), 190–210. <https://doi.org/10.1177/1866802X221107147>
- Diario Gestión (2021, 6 de octubre). *FAO: siete de cada diez distritos en Perú registran problemas de inseguridad alimentaria [En línea]*. Recuperado de <https://gestion.pe/economia/fao-siete-de-cada-diez-distritos-en-peru-registra-problemas-de-inseguridad-alimentaria-noticia/>
- Duarez, J. (2014). Los estudios sobre el neoliberalismo en el Perú: Entre legitimadores del discurso y críticos de la dominación. *Revista de Sociología*, 281-305. Universidad Mayor de San Marcos (UNMSM). Recuperado de https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/36221/CONICET_Digital_Nro.cd7d673-0e45-4613-a39d-ac1fab9185d9_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Durand, A. (2020, abril 9). *Coronavirus y neoliberalismo en el Perú*. Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG). Análisis político. Recuperado de <https://www.celag.org/coronavirus-y-neoliberalismo-en-el-peru/>
- Durand, F. (2012). El debate sobre la captura del Estado peruano. *Perú Hoy*. La gran continuidad. Desco, 19-45.
- Durand, F. (2019). *La Captura del Estado en América Latina. Reflexiones Teóricas*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 75-122.
- DW (2019, 30 de septiembre). Vizcarra disuelve el Congreso y convoca elecciones. *Política*. Deutsche Welle. Recuperado de <https://www.dw.com/es/vizcarra-disuelve-el-congreso-de-per%C3%BA-y-convoca-elecciones/a-50651308>
- Eguren, F. (2014). Perú cuenta con una nueva Estrategia y Ley de Seguridad Alimentaria ¿Será suficiente?. *Revista Agraria*, 3-4. <https://app-vlex-com.ezproxybib.pucp.edu.pe/#/vid/peru-cuenta-nueva-estrategia-732625109>
- Eguren, F. (2016). *Seguridad Alimentaria en el Perú: Compendio de artículos publicados en la Revista Agraria 2010-2015*. *Revista Agraria*. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/279E4BC954D8D2C505258306007C794E/\\$FILE/seg_alimentaria_peru.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/279E4BC954D8D2C505258306007C794E/$FILE/seg_alimentaria_peru.pdf)

- Eguren, F. (2020, noviembre 9). *El Pleno Agrario, el renovado Ministerio de Agricultura y la agricultura familiar*. Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES). <https://cepes.org.pe/2020/11/09/el-pleno-agrario-el-renovado-ministerio-de-agricultura-y-la-agricultura-familiar/>
- FAO (2017). FAO pide USD 3.1 millones a la comunidad internacional para apoyar a agricultores afectados por las lluvias e inundaciones en Perú. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). <https://www.fao.org/peru/noticias/detail-events/en/c/883250/>
- FAO (2021). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2021: Transformación de los sistemas alimentarios en aras de la seguridad alimentaria, una mejor nutrición y dietas asequibles y saludables para todos*. Última edición. <https://www.fao.org/publications/sofi/2021/es/>
- Flores Céspedes, J., Gomero Gomero, M., Borda Pérez Albela, G., & Cáceres Delgado, P. A. (2019). La seguridad alimentaria y la nutrición. *Revista De Investigaciones De La Universidad Le Cordon Bleu*, 5(2), 103-107. <https://doi.org/10.36955/RIULCB.2018v5n2.009>
- Forno, G. (2016). *Derecho Parlamentario* (1ª ed., pp. 191-232). Congreso de la República. <https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/cuadernosparlamentarios/files/libro-2.pdf>
- Global Network Against Food Crises (2021). Global Report on Food Crises: En resumen | Informe mundial sobre las crisis alimentarias (GRFC 2021). Food Security Information Network. <https://reliefweb.int/report/world/global-report-food-crises-en-resumen-informe-mundial-sobre-las-crisis-alimentarias-grfc>
- Gobierno del Perú (2019). *El presidente Martin Vizcarra, ministros y autoridades, lanzaron el Decenio de la Agricultura Familiar*. Plataforma digital única del Estado Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/pnia/noticias/127781-presidente-martin-vizcarra-ministros-y-autoridades-lanzaron-el-decenio-de-la-agricultura-familiar>
- Jiménez, F. (2001). *El modelo neoliberal peruano: Límites, consecuencias sociales y perspectivas* (Capítulo 6). Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/191111>
- La Vía Campesina (2003). *¿Que es la Soberanía Alimentaria?* Movimiento Campesino Internacional. <https://viacampesina.org/es/que-es-la-soberania-alimentaria/>
- Lescano, Y. (2016, 25 de agosto). Proyecto de Ley N°137/2016-CR. *Proyecto de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Congreso de la República. https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0013720160825..pdf
- López, N. (2022). La ruta histórica del Estado neoliberal latinoamericano. Fracasos, rupturas y continuidades. En Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS). *¿Es el fin del neoliberalismo?* (pp. 93-111). CLACSO <https://biblioteca->

repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/169749/1/Es-el-fin-del-neoliberalismo.pdf#page=282

- Lust, J. (2021). The continuity of the neoliberal state in Peru in the post-Covid-19 era. *Cuadernos Iberoamericanos*, 9(4), 101-119. <https://doi.org/10.46272/2409-3416-2021-9-4-101-119>
- Mahoney, C. (2007). Networking vs. Allying: The Decision of Interest Groups to Join Coalitions in the US and the EU. *Journal of European Public Policy*, 14(2), 1-36.
- Marañón Gómez, R. (2012). El proceso legislativo en Perú : un ejemplo de procedimiento deliberativo : aspectos relativos a la participación ciudadana. *Revista De Las Cortes Generales*, (85), 213-228. <https://doi.org/10.33426/rcg/2012/85/556>
- Marchena, V. (2023). ¿Reconocimiento histórico o pragmatismo?: La aprobación de la paridad y alternancia en el Perú (2019-2020). [Tesis de Licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú]. *Repositorio Digital de Tesis y Trabajos de Investigación* PUCP <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/24022>
- Martinón, R. (2007). La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras. *Gestión y política pública*, 16(2), 281-318. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792007000200281&lng=es&tlng=es.
- Ministerio de Agricultura y Riego (2013). *Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021*. Minagri y COMSAN. <https://www.midagri.gob.pe/portal/download/pdf/seguridad-alimentaria/estrategia-nacional-2013-2021.pdf>
- Ministerio de Agricultura y Riego (2015). *Plan nacional de seguridad alimentaria y nutricional 2015-2021*. Minagri y COMSAN. <https://www.midagri.gob.pe/portal/download/pdf/seguridad-alimentaria/plan-nacional-seguridad-2015-2021.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI). (2022). *Resolución Ministerial N° 0373-2022-MIDAGRI. Decreto supremo que aprueba el reglamento de la Ley N° 31315, Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3648295/RM.%20N%C2%B0%200373-2022-MIDAGRI.pdf?v=1663597417>
- Monterola, W. (2016, 20 de septiembre). Proyecto de Ley N°273/2016-CR. Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional. https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0027320160920..pdf
- Mora, C. (2018). *La Ley Pulpín y la captura del Estado* [Tesis de Licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú. Repositorio Digital de Tesis y Trabajos de Investigación PUCP <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/10166>

- Morgenstern, S & Nacif, B. (2002). *Legislative politics in Latin American*. Cambridge: Cambridge University Press. [doi:10.1017/CBO9780511615665](https://doi.org/10.1017/CBO9780511615665)
- Morgenstern, S. (2004). *Towards a Model of Latin American Legislatures*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mujica, J. (2014). *El lobby y la negociación de intereses privados. Una mirada etnográfica sobre la estructura y la dinámica de gestión de intereses en el Parlamento peruano* (pp. 1-47) Congreso de la República del Perú. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/70DC089E043A879705257E5300728136/\\$FILE/157_MUJICA.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/70DC089E043A879705257E5300728136/$FILE/157_MUJICA.pdf)
- Mujica, J. (2013). *Hacia una etnografía del Parlamento peruano* (pp. 1-18). Escuelas de Gobierno y Políticas Públicas. <https://www.yumpu.com/es/document/view/14866056/hacia-una-etnografia-del-parlamento-peruano-jaris-escuelas>
- Ocampo, J. A. (2015). La gobernanza económica y social y el sistema de las Naciones Unidas. En J. A. Ocampo. (Eds.), *Gobernanza global y desarrollo: Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional* (pp. 31-70). Siglo Veintiuno Editores. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/38855>
- Oxfam (2014, 1 de octubre). *Ley de Seguridad en el Perú*. Oxfam. <https://peru.oxfam.org/lo-%C3%BAltimo/noticias/ley-de-seguridad-alimentaria-en-el-peru>
- Patriau, E. (2014). El Congreso peruano: Políticas públicas e influencia informal sobre la burocracia. *Perfiles Latinoamericanos*, 22(43), 103-126. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4660019>
- Pighi, P. (2016, 31 de mayo). Por qué el fujimorismo será decisivo en Perú durante el nuevo gobierno de Pedro Pablo Kuczynski. *BBC Mundo*. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/06/160531_america_latina_peru_elecciones_fujimorismo_decisivo_ppb
- Perú. Presidencia del Consejo de Ministros (2012, 12 de diciembre). Decreto Supremo N° 102-2012-PCM. Diario Oficial *El Peruano*. <https://faolex.fao.org/docs/pdf/per130107.pdf>
- Perú. Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego. (2024, 27 de febrero). Decreto Supremo N° 003-2024-MIDAGRI. *Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 31315, Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Diario Oficial *El Peruano*.
- Presidencia del Consejo de Ministros (2002, 13 de noviembre). *Creación Multisectorial de Seguridad Alimentaria*. FAO. Base de datos FAOLEX. <https://www.fao.org/faolex/results/details/es/c/LEX-FAOC035751>

- Presidencia del Consejo de Ministros (2004). *Aprueban la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015* (Decreto Supremo N° 066-2004-PCM). [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/2F747B8FF5AB244F05257A4E005B0EC7/\\$FILE/DECRETO_SUPREMO_066_2004_PCM_SPIJ_Aprueban_la_Estrategia_Nacional_de_Seguridad_Alimentaria_2004.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/2F747B8FF5AB244F05257A4E005B0EC7/$FILE/DECRETO_SUPREMO_066_2004_PCM_SPIJ_Aprueban_la_Estrategia_Nacional_de_Seguridad_Alimentaria_2004.pdf) - <https://www.fao.org/faolex/results/details/es/c/LEX-FAOC115359/>
- Robinson, P. (2012). *Manual del Control Parlamentario*. Congreso de la República, Oficialía Mayor. https://www.congreso.gob.pe/Docs/biblioteca/files/manuales_parlamentarios/mcp107827.pdf
- Rodríguez Hernández, E. R. (2019). El papel de los organismos internacionales en el diseño de políticas públicas de desarrollo. *Cooperativismo & Desarrollo*, 27(2), 1-29. <https://doi.org/10.16925/2382-4220.2019.02.05>
- Rosado, S. (2019). *Política Pública Global y Administración Internacional en el control de sustancias peligrosas en el Perú. Caso Proyecto "Manejo y Disposición Ambientalmente racional de Bifenilos Policlorados (PCB) en el Perú"*. [Tesis de Licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú. Repositorio Digital de Tesis y Trabajos de Investigación PUCP https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/15769/ROSA_DO_QUINTEROS_SEBASTIAN.pdf?sequence=5&isAllowed=y
- RPP Noticias (2021, 9 de julio). *Exigen que el Congreso reconsidere debate del proyecto de ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. RPP Noticias. <https://rpp.pe/lima/actualidad/exigen-que-el-congreso-reconsidere-debate-del-proyecto-de-ley-de-seguridad-alimentaria-y-nutricional-noticia-1346620?ref=rpp>
- Sabatier, P. (1993). *Policy Change over a Decade or more*. Westview Press.
- Sabatier, P. (1998). The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5(1), 93-130.
- Sabatier, P., & Weible, C. (2007). The advocacy coalition framework: Innovations and clarifications. En P. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 189-220). Westview Press. https://collectivememory.fsv.cuni.cz/CVKP-29-version1-priloha_2_FF.pdf
- Sabatier, P. y Weible, C. (2010). El marco de las coaliciones promotoras: Innovaciones y aclaraciones. En P. Sabatier (Ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas* (pp. 203-282). Proyecto de Modernización del Estado. <https://es.scribd.com/document/630776249/SABATIER-Y-WEIBLE-El-marco-de-las-coaliciones-promotoras-pdf>
- Saiegh, S. (2005). *The Role of Legislatures in the Policymaking Process*. Department of Political Science. https://www.researchgate.net/publication/228471685_The_Role_of_Legislatures_in_the_Policymaking_Process

- Saiegh, S. (2010). ¿Jugadores activos o apéndices del Ejecutivo? Una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones. *Política y Gobierno*, 17(1): 3-24.
- Servicio Nacional de Sanidad Agraria del Perú (SENASA) (2017). *Minagri: Ministro Hernández anuncia medidas ante el cambio climático y para potenciar la pequeña agricultura*. SENASA Perú. <https://www.senasa.gob.pe/senasacontigo/ministro-hernandez-anuncia-medidas-ante-cambio-climatico-y-para-potenciar-la-pequena-agricultura/>
- Stein, E. & Tommasi, M. (2006). *La política de las políticas públicas*. *Política y Gobierno*, 13(2), 393-416. <https://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v13n2/1665-2037-pyg-13-02-393.pdf>
- Stein, E., Sacrtacini, C., Spiller, P. & Tommasi M. (2011). *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14230/el-juego-politico-en-america-latina-como-se-deciden-las-politicas-publicas>
- Tribunal Constitucional del Perú (2020). *Sentencia N° 0006-2019-CC/TC: Caso sobre la disolución del Congreso de la República*. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00006-2019-CC.pdf>
- Trujillo, J. (2018). *¿Consenso ideológico o presión de intereses? Un estudio (necesario) de la “Ley Pulpín”*. [Tesis de Licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú. Repositorio Digital de Tesis y Trabajos de Investigación PUCP <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/12480>
- Urteaga, M. (2017). *Cuando los poderosos pierden: Poder empresarial y regulación del cultivo de semillas transgénicas en el Perú*. [Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Digital de Tesis y Trabajos de Investigación PUCP. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/9685>
- Valladares, J. (2009). *Estudios sobre el Congreso peruano. Grupos parlamentarios, disciplina partidaria y desempeño profesional*. Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional). Universidad Antonio Ruiz de Montoya. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/estudios-sobre-el-congreso-peruano.pdf>
- Valladares, J. (2012). Horror al vacío: Un año de relaciones entre Ejecutivo y Legislativo. *Argumentos*, 6(3). Instituto de Estudios Peruanos. https://argumentos-historico.iep.org.pe/wp-content/uploads/2014/04/valladares_julio2012.pdf
- Vergara, A & Encinas, D (2016). Continuity by Surprise: Explaining Institutional Stability in Contemporary Peru. *Latin American Research Review*. 51(1), 159-180. <https://doi.org/10.1353/lar.2016.0006>

Anexos

Tabla 2
Relación de Personas Entrevistadas

Persona entrevistada	Institución/Cargo	Fecha de entrevista
Lenin Checco	Congresista y vocero del Frente Amplio y titular de la Comisión Agraria (2020-2021)	13 noviembre del 2023
José Antonio Núñez Salas	Congresista del Partido Morado y titular de la Comisión Agraria (2020-2021)	21 de noviembre del 2023
Jonhy Lescano	Ex-congresista de Acción Popular (2016-2019) y promotor del Proyecto de Ley N°137	15 de abril del 2024
Anónimo	Asesor de Omar Merino (presidente de la Comisión de Salud 2020-2021)	23 de abril del 2024
Heidy Paico	Asesora de despacho del FREPAP (2020-2021)	18 de abril del 2024
Javier Ormeño Incio	Asesor de despacho del FREPAP (2020-2021)	18 de abril del 2024
Anónimo	Asesor de Luis Roel Alva (Segundo vicepresidente 2020-2021)	25 de abril del 2024
Giovanna Vásquez Luque	Ex-Gerenta del CONVEAGRO 2021	22 de marzo del 2024
Luis Cruz	CONVEAGRO	
Anónimo	Organismo Internacional (FAO)	20 de marzo del 2024
Anónimo	OXFAM	15 de marzo del 2024
Fernando Eguren	Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES)	8 de abril del 2024
José Luis Bernuy Neira	Presidente de ANEPAP - Miembro titular de la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional	14 de febrero del 2024

Fuente: Elaboración propia