



PERÚ

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

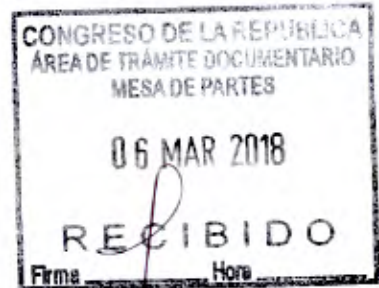
Despacho Ministerial

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

San Isidro, 06 MAR. 2018

OFICIO N° 111 -2018-MIDIS/DM

47410



Señor

GILMER TRUJILLO ZEGARRA

Presidente

Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

Congreso de la República

Presente.-

Asunto : Solicitud de opinión sobre Proyecto de Ley N° 2245/2017-CR, que garantiza una lucha frontal para la disminución de la anemia materna infantil y la desnutrición crónica infantil a través de los gobiernos regionales y locales.

Referencia : Oficio P.O. N° 887-2017-2018/CDRGLMGE-CR

Estimado señor Congresista:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para hacerle llegar mi cordial saludo y al mismo tiempo en atención al documento de la referencia, remitirle adjunto al presente, el Informe N° 109-2018-MIDIS/SG/OGAJ mediante el cual la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social brinda respuesta a vuestra solicitud formulada.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,

JORGE MELÉNDEZ CELIS
Ministro de Desarrollo e Inclusión Social

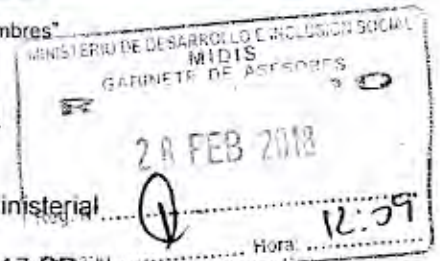


Av. Paseo de la República 3101
San Isidro, Lima, Perú
Central telefónica: 631-8000
www.midis.gob.pe



"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

INFORME N° 109-2018-MIDIS/SG/OGAJ



A : **LUZ YRENE ORELLANA BAUTISTA**
Jefa del Gabinete de Asesores del Despacho Ministerial

ASUNTO : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2245/2017-CR, "Ley que garantiza una lucha frontal para la disminución de la anemia materna infantil y la desnutrición crónica infantil a través de los gobiernos regionales y locales"

REFERENCIA : Oficio P.O. N° 887-2017-2018/CDRGLMGE-CR

FECHA : Lima, **28 FEB. 2018**

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación al asunto de la referencia, a fin de manifestarle lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante Oficio P.O. N° 887-2017-2018/CDRGLMGE-CR, el Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República remite al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, el Proyecto de Ley N° 2245/2017-CR, "Ley que garantiza una lucha frontal para la disminución de la anemia materna infantil y la desnutrición crónica infantil a través de los gobiernos regionales y locales"; solicitando opinión al respecto.
- 1.2. A través del Proveído N° 298-2018-MIDIS/SG, la Secretaría General remite el citado oficio al Despacho Viceministerial de Políticas y Evaluación Social y a la Oficina General de Asesoría Jurídica, para la opinión respectiva; y con Memorando N° 25-2018-MIDIS/SG/OGAJ, la Oficina General de Asesoría Jurídica solicita al Despacho Viceministerial de Políticas y Evaluación Social, emitir opinión técnica al respecto.
- 1.3. Mediante Informe N° 037-2018-MIDIS/VMPE/DGPE, la Dirección General de Políticas y Estrategias remite al Despacho Viceministerial de Políticas y Evaluación Social, el Informe N° 034-2018-MIDIS/VMPE/DGPE/DPIP de la Dirección de Promoción de Implementación de Políticas, adjuntando el Informe N° 013-2018-MIDIS/VMPE/DGPE/DPIP/FED de la Coordinadora General del Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales - FED, en el cual se brinda opinión respecto del Proyecto de Ley N° 2245/2017-CR.
- 1.4. Con Proveído N° 180-2018-MIDIS/VMPE, el Despacho Viceministerial de Políticas y Evaluación Social remite a la Oficina General de Asesoría Jurídica los informes señalados en el numeral precedente, para la emisión de la opinión correspondiente.
- 1.5. A través del Informe N° 083-2018-MIDIS/SG/OGAJ, la Oficina General de Asesoría Jurídica remite a Gabinete de Asesores la opinión legal sobre el proyecto de ley, concluyendo que el mismo no resulta viable.
- 1.6. Mediante Memorando N° 149-2018-MIDIS/VMPS, el Despacho Viceministerial de Prestaciones Sociales remite a la Oficina General de Asesoría Jurídica el Informe N° 172-2018-MIDIS/VMPS/DGACPS y el Informe N° 169-2018-MIDIS/VMPS/DGACPS/DPSC, conteniendo la opinión al respecto de la Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales, así como el Informe N° 41-2018-MIDIS/PNCM/DE y el Informe N° 47-2018-MIDIS/PNCM/UTAI, conteniendo la opinión del Programa Nacional Cuna Más, proporcionada en atención al requerimiento efectuado por Gabinete de Asesores; por lo que, con Memorando N° 074-2018-MIDIS/SG/OGAJ dicha documentación es derivada a Gabinete de Asesores, siendo que a su vez a través del Proveído N° 182-2018-MIDIS/GA, es trasladada a la Oficina General de Asesoría Jurídica para consolidación.





"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

II. BASE LEGAL

- 2.1. Constitución Política del Perú
- 2.2. Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.
- 2.3. Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- 2.4. Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- 2.5. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 2.6. Ley N° 29792, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- 2.7. Ley N° 30114, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014.
- 2.8. Decreto Supremo N° 006-2017-MIDIS, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- 2.9. Decreto Supremo N° 008-2013-MIDIS, que aprueba la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para Crecer".
- 2.10. Decreto Supremo N° 010-2016-MIDIS, que aprueba los Lineamientos para la Gestión Articulada Intersectorial e Intergubernamental orientada a Promover el Desarrollo Infantil Temprano, denominados "Primero la Infancia".

III. ANÁLISIS

- 3.1. El Proyecto de Ley N° 2245/2017-CR, "Ley que garantiza una lucha frontal para la disminución de la anemia materna infantil y la desnutrición crónica infantil a través de los gobiernos regionales y locales", tiene por objeto garantizar la disponibilidad y el acceso de la población infantil a alimentos suficientes y de calidad, con la finalidad de dar una lucha frontal para la disminución de la anemia materna infantil y la desnutrición crónica infantil, estimulando y promoviendo la lactancia materna en el primer año de vida y reducir la mortalidad materna.

3.2. Para el cumplimiento de dicho objetivo, el proyecto de ley propone lo siguiente:

- 3.2.1. Que los gobiernos regionales y los gobiernos locales destinen más del 10 % y 5 % de su presupuesto institucional, respectivamente, a la cadena funcional programática del Programa Articulado Nacional (PAN).
- 3.2.2. Que el gobierno nacional en coordinación con los gobiernos regionales y locales, fije un presupuesto condicionado al cumplimiento de las metas destinadas a disminuir los índices de anemia materna infantil y desnutrición crónica infantil, y que será establecido por el Ministerio de Economía y Finanzas.
- 3.2.3. Que los gobiernos regionales y locales informen semestralmente al Congreso de la República, sobre el avance de la disminución de la anemia materna infantil y la desnutrición crónica infantil, sobre la lactancia materna y la mortalidad materna, e indiquen las medidas que están adoptando en su jurisdicción.
- 3.2.4. Que los gobiernos regionales y locales cuenten con un sistema de monitoreo y evaluación que permita hacer el seguimiento en la disminución de la anemia materna infantil y la desnutrición crónica infantil, sobre lactancia materna y la mortalidad materna.
- 3.2.5. Asimismo, se propone incorporar en la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, la función que tendrían los gobiernos regionales y las municipalidades provinciales y distritales para formular, aprobar y administrar una política participativa de seguridad alimentaria que contribuya con el objeto del proyecto de ley.





"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

- 3.2 Al respecto, debemos señalar que mediante Ley N° 29792, se crea el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y determina su ámbito, competencias, funciones y estructura orgánica básica; estableciéndose en el literal a) de su artículo 6, que el MIDIS es el organismo rector de las políticas nacionales de su responsabilidad, ejerciendo competencia exclusiva y excluyente respecto de otros niveles de gobierno, en todo el territorio nacional para formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en materia de desarrollo e inclusión social, encaminadas a reducir la pobreza, las desigualdades, las vulnerabilidades y los riesgos sociales, en aquellas brechas que no pueden ser cerradas por la política social universal, regular, de competencia sectorial.

En el marco de dichas competencias, el literal a) del numeral 9.2 del artículo 9 de la citada Ley N° 29792 establece que es función del MIDIS coordinar la implementación de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social con los demás sectores, los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

- 3.3 En ese contexto, mediante Decreto Supremo N° 008-2013-MIDIS, se aprobó la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para Crecer", constituida como Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social¹, la cual es una herramienta de gestión orientada a la articulación de la política de desarrollo e inclusión social, basada en la articulación de los diversos sectores y niveles de gobierno involucrados, según sus respectivas competencias, para el logro de resultados prioritarios de inclusión social según cinco ejes estratégicos definidos mediante un enfoque de ciclo de vida, en atención a las necesidades específicas de cada etapa del desarrollo humano: i) Nutrición infantil; ii) Desarrollo infantil temprano; iii) Desarrollo integral de la niñez y la adolescencia; iv) Inclusión económica; y, v) Protección del adulto mayor.

El resultado final que se espera de la estrategia i) Nutrición infantil, es reducir la prevalencia de la Desnutrición Crónica Infantil en niñas y niños menores de 3 años, encontrándose involucrados para el logro de dicho resultado los sectores de Salud, Saneamiento, Educación, Agricultura, y Desarrollo e Inclusión Social (Programas Juntos, Cuna Más); y en cuanto a los programas presupuestales involucrados destacan el Programa Articulado Nutricional, el Programa de Salud Materno Neonatal, el Programa Nacional de Saneamiento Rural y el Programa de Identidad.

- 3.5 En cuanto a la estrategia ii) Desarrollo infantil temprano, debemos señalar que esta contempla como un resultado intermedio la mejora en el Estado de salud infantil (desnutrición crónica y morbi - mortalidad infantil), encontrándose involucrados en la obtención de dicho resultado los sectores de Salud, Educación, Mujer y Poblaciones Vulnerables y Desarrollo e Inclusión Social (Programas Juntos, Cuna Más y Qali Warma); y en cuanto a los programas presupuestales involucrados destacan el Programa Articulado Nutricional, el Programa de Salud Materno Neonatal y el Programa de Logros de Aprendizaje - Inicial.
- 3.6 Asimismo, en el marco de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, se aprueban mediante Decreto Supremo N° 010-2016-MIDIS, los Lineamientos para la Gestión Articulada Intersectorial e Intergubernamental orientada a Promover el Desarrollo Infantil Temprano, denominados "Primero la Infancia", cuya finalidad y objetivo general son garantizar el desarrollo infantil temprano a partir de la acción intersectorial y establecer los lineamientos que orienten el logro de resultados e intervenciones que garanticen el desarrollo infantil temprano, siendo su alcance de aplicación para todas las entidades del gobierno nacional,

¹ Decreto Supremo N° 003-2016-MIDIS, que aprueba la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad
Disposiciones Complementarias Finales

Primera.- Actualización de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social

Encárguese al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social hasta el 31 de marzo del año 2017, la actualización de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para Crecer", aprobada mediante Decreto Supremo N° 008-2013-MIDIS, que para todos los efectos constituye la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (.)



"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

los gobiernos regionales y los gobiernos locales; disponiéndose en el artículo 2 del citado Decreto Supremo que cada entidad pública involucrada en la implementación de los Lineamientos "Primero la Infancia", en el ámbito de sus competencias, adopte las medidas necesarias para su ejecución.

Los citados Lineamientos "Primero la Infancia" contemplan siete resultados para que las niñas y niños alcancen un desarrollo adecuado; entre los que se encuentran dos resultados (1 y 3) referidos a lograr que toda niña o niño logre un nacimiento saludable y un adecuado estado nutricional, a fin de tener niñas y niños sin desnutrición y anemia.

- 3.7 Ahora bien, con relación a lo señalado en el punto 3.2.1 del presente, la Dirección General de Políticas y Estrategias y la Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales, indican que en la exposición de motivos del proyecto de ley no se ha desarrollado un análisis presupuestal que diagnostique sobre el porcentaje del presupuesto que actualmente los gobiernos regionales y locales destinan para la reducción de la anemia materno infantil y la desnutrición crónica infantil, lo cual resultaría necesario para determinar los porcentajes que se plantean en el proyecto de ley para estos efectos.

3.8 Con respecto al punto 3.2.2 del presente informe, la Dirección General de Políticas y Estrategias y el Programa Nacional Cuna Más señalan que actualmente el Fondo de Estimulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED)² es una herramienta a cargo del MIDIS, cuyos recursos, con la participación del MEF, se transfieren a los gobiernos regionales de forma condicionada al cumplimiento de metas orientadas a impulsar el logro de los resultados en materia de Desarrollo Infantil Temprano, con énfasis en la reducción de la anemia y la desnutrición crónica infantil, en ese sentido, se considera que las metas referidas en el proyecto de ley deben ser establecidas por el MIDIS en coordinación con el MEF.

- 3.9 Asimismo, el Programa Nacional Cuna Más señala que el MIDIS promueve incentivos no monetarios a los gobiernos locales, considerando indicadores relacionados con la anemia y la primera infancia.
- 3.10 Adicionalmente, con relación al punto 3.2.1, debemos señalar que establecer que los gobiernos regionales y locales destinen un porcentaje de su presupuesto al PAN, les estaría creando un gasto en el caso de que actualmente no destinen un porcentaje a dicho programa, o quizá aumentándoles el gasto en el caso de que si destinen un porcentaje pero éste sea menor al propuesto en el proyecto de ley, lo cual no se tiene conocimiento pues no se ha desarrollado al respecto en la exposición de motivos del proyecto; no obstante, se advierte que en ambos casos se contravendría lo establecido en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú que establece que *"Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto"*.
- 3.11 Asimismo, consideramos que en el proyecto de ley no se ha considerado que de acuerdo a lo establecido en los artículos 191 y 194 de la Constitución Política del Perú, los gobiernos regionales y locales tienen autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia; entendiéndose a la autonomía económica como la facultad de crear, recaudar

² Ley N° 30114, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014

(...)

Disposiciones Complementarias Finales

Octogésima Cuarta.- Créase el Fondo de Estimulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED) el cual se encuentra a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, con la finalidad de impulsar el logro de los resultados establecidos en la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social en materia de Desarrollo Infantil Temprano.

()

Los recursos del FED son incorporados en los pliegos del Gobierno Nacional y los gobiernos regionales, que ejecutan intervenciones de los programas presupuestales vinculados al Desarrollo Infantil Temprano, en el marco de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social. ()



"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"


y administrar sus rentas e ingresos propios y aprobar sus presupuestos institucionales conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto, de acuerdo a lo establecido en el artículo 9 de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

- 3.12 En relación a lo señalado en el punto 3.2.3 del presente informe, debemos precisar que de acuerdo al artículo 96 de la Constitución Política del Perú, los señores Congresistas están facultados para solicitar los informes que estimen necesarios a los gobiernos regionales y locales; por lo que regular al respecto consideramos que carecería de objeto.
- 3.13 Con respecto al punto 3.2.4, debemos señalar que no se ha considerado que, conforme se indica en el punto 3.7 del presente informe, existen actualmente los Lineamientos para la Gestión Articulada Intersectorial e Intergubernamental orientada a Promover el Desarrollo Infantil Temprano, denominados "Primero la Infancia", el cual contiene indicadores de seguimiento y evaluación para el logro de resultados e intervenciones que garanticen el desarrollo infantil temprano, siendo su alcance de aplicación para todas las entidades del gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales.
- 3.14 Con relación a lo señalado en el punto 3.2.5, debemos precisar que en cuanto a los gobiernos regionales, lo que se pretende establecer ya se encontraría inmerso dentro de lo regulado en el literal a) del artículo 49 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, que dispone como una de las funciones en materia de salud de los gobiernos regionales, la de *"Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar las políticas de salud de la región en concordancia con las políticas nacionales y los planes sectoriales"*; y en esa línea los gobiernos locales, de acuerdo al artículo 84 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, deben realizar sus acciones en armonía con las políticas nacionales y regionales establecidas por el gobierno nacional y regional, respectivamente.
- 3.15 En ese orden de ideas, teniendo en cuenta lo antes mencionado, se considera que el proyecto de ley no resulta viable pues no está acorde con disposiciones constitucionales, asimismo, no guardan concordancia con la normatividad vigente, y que en algunos aspectos se vienen ejecutando en el marco de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, cuyo cumplimiento es de responsabilidad de las autoridades del gobierno nacional, los gobiernos regionales y locales³.

IV. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, se estima que el Proyecto de Ley N° 2245/2017-CR no resulta viable, toda vez que contravendría lo establecido en los artículos 79, 191 y 194 de la Constitución Política del Perú, conforme a lo señalado en el presente informe.

Atentamente,



PERCY CURÍ PORTOCARRERO
Jefe de la Oficina General de Asesoría Jurídica
MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL

³ Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
Artículo 4.- Competencias exclusivas del Poder Ejecutivo

(...)
El cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales del Estado es de responsabilidad de las autoridades del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

(...)