

Predictamen recaído en las observaciones a la Autógrafa de Ley del proyecto 779/2016-CR que, con texto sustitutorio, propone una Ley que establece el índice nacional de pobreza multidimensional.

## COMISIÓN DE INCLUSIÓN SOCIAL Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD

### PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2020 – 2021

#### Señor presidente:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, las observaciones a la Autógrafa de Ley del proyecto 779/2016-CR que, con texto sustitutorio, propone una Ley que establece el índice nacional de pobreza multidimensional.

#### I. SITUACIÓN PROCESAL

El proyecto 779/2016-CR, de autoría de la congresista Rosa Bartra Barriga, del grupo parlamentario Fuerza Popular, fue presentado a trámite documentario del Congreso el 15 de diciembre de 2016, siendo decretado el 21 de diciembre de 2016, a la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad en calidad de única comisión dictaminadora, ingresando el 22 de diciembre de dicho año a la comisión para su estudio y dictamen correspondiente<sup>1</sup>.

En la décimo tercera sesión ordinaria de comisión, realizada el 4 de abril de 2017, se aprobó por UNANIMIDAD el dictamen que recomienda, con TEXTO SUSTITUTORIO, la aprobación de dicho proyecto legislativo, siendo registrado dicho dictamen en trámite documentario con fecha 10 de abril de 2017.

El 17 de mayo de 2017, el Pleno del Congreso aprobó el referido dictamen siendo remitida la Autógrafa de Ley al Presidente de la República, para su promulgación y publicación u observación, en "Sobre N°: 110", con fecha 23 de mayo de 2017 y cuyo plazo para pronunciarse vencía el 13 de junio de 2017.

Con fecha 12 de junio de 2017, el Presidente de la República presenta observaciones a la Autógrafa de Ley, siendo devuelto al Congreso dicho documento para nuevo pronunciamiento.

Con fecha 13 de junio de 2017, las observaciones a la Autógrafa de Ley son remitidas e ingresadas a la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad para su estudio y decisión.

---

<sup>1</sup> Ver expediente del PL 779/2016-CR y su seguimiento en el siguiente enlace:  
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/Expvirt\\_2011.nsf/visbusqptramdoc1621/00779?opendocument](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/Expvirt_2011.nsf/visbusqptramdoc1621/00779?opendocument)

Predictamen recaído en las observaciones a la Autógrafa de Ley del proyecto 779/2016-CR que, con texto sustitutorio, propone una Ley que establece el índice nacional de pobreza multidimensional.

## **ii. TEXTO DE LA AUTÓGRAFA DE LEY**

### ***"LEY QUE ESTABLECE EL ÍNDICE NACIONAL DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL"***

#### ***Artículo 1. Establecimiento del Índice Nacional de Pobreza Multidimensional***

*Establécese el Índice Nacional de Pobreza Multidimensional (INPM) para medir la calidad de vida y la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas vinculadas al desarrollo y la inclusión social.*

#### ***Artículo 2. Dimensiones del Índice Nacional de Pobreza Multidimensional***

*El índice Nacional de Pobreza Multidimensional se constituye a partir de las siguientes dimensiones:*

- a. Educación.*
- b. Salud y Seguridad Alimentaria.*
- c. Trabajo y Seguridad Social.*
- d. Vivienda, Servicios y Ambiente.*
- e. Otras con relevancia técnica determinadas sobre la base de la realidad nacional.*

#### ***Artículo 3. Alcance geográfico del Índice Nacional de Pobreza Multidimensional***

*El Índice Nacional Pobreza Multidimensional debe brindar información a nivel nacional, regional, provincial y distrital.*

### ***DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES***

#### ***PRIMERA. Creación de la Comisión Multisectorial de formulación del Índice Nacional de Pobreza Multidimensional***

*Créase, en el plazo de treinta días hábiles desde la publicación de la presente Ley, la Comisión Multisectorial de Formulación del Índice Nacional de Pobreza Multidimensional.*

*La Comisión Multisectorial de Formulación del Índice Nacional de Pobreza Multidimensional está integrada por:*

- a. Un representante de la Presidencia del Consejo de Ministros, quien la presidirá.*
- b. Un representante del Instituto Nacional de Estadística e Informática, quien ejercerá la secretaría técnica*
- c. Un representante del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.*
- d. Un representante del Ministerio de Economía y Finanzas.*
- e. Un representante del Ministerio de Educación.*
- f. Un representante del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.*

*"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia".*

Predictamen recaído en las observaciones a la Autógrafa de Ley del proyecto 779/2016-CR que, con texto sustitutorio, propone una Ley que establece el índice nacional de pobreza multidimensional.

- g. Un representante del Ministerio de Salud.*
- h. Un representante del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.*
- i. Un representante del Ministerio del Ambiente.*
- j. Un representante de los gobiernos regionales.*
- k. Un representante de las muniCipalidades.*
- l. Representantes de otras instituciones que considere pertinente la Presidencia del Consejo de Ministros.*

*SEGUNDA. Plazo de formulación del índice Nacional de Pobreza Multidimensional.*

*La Comisión Multisectorial del Índice Nacional de Pobreza Multidimensional formula, en el plazo de noventa días hábiles desde su Creación, el Índice NaCional de Pobreza Multidimensional.*

*TERCERA. Actualización del Índice Nacional de Pobreza Multidimensional.*

*La Comisión Multisectorial del Índice Nacional de Pobreza Multidimensional actualiza periódicamente el Índice Nacional de Pobreza Multidimensional.*

*CUARTA. Informe a la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República.*

*La Comisión Multisectorial del Índice Nacional de Pobreza Multidimensional informa cada dos años ante la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República sobre su actualización, realizada o proyectada, y su uso en la formulación y evaluación de políticas públicas.*

*QUINTA. La expresión pobreza prevista en la Ley 29792, Ley de creación, organización y funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y la Ley 30435, Ley que Crea el Sistema Nacional de Focalización (SINAFO).*

*La expresión pobreza prevista en la Ley 29792, Ley de creación, organización y funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y la Ley 30435, Ley que Crea el Sistema Nacional de Focalización (SINAFO) se interpreta y aplica como multidimensional de conformidad con lo establecido en la presente Ley.*

*SEXTA. Reglamentación.*

*El Poder Ejecutivo reglamenta la presente Ley en el plazo de treinta días hábiles desde su publicación".*

### **iii. CONTENIDO DE LAS OBSERVACIONES**

Vistas las observaciones del Poder Ejecutivo, tenemos las siguientes:

Predictamen recaído en las observaciones a la Autógrafa de Ley del proyecto 779/2016-CR que, con texto sustitutorio, propone una Ley que establece el índice nacional de pobreza multidimensional.

### 3.1. Se observa la creación de la Comisión Multisectorial de formulación del Índice Nacional de Pobreza Multidimensional.

El Poder Ejecutivo sustenta su observación señalando:

*"... la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley — referida a la creación de la Comisión Multisectorial de Formulación del Índice Nacional de Pobreza Multidimensional- duplica la competencia técnica del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y a la Comisión Consultiva para la Estimación de la Pobreza y otros indicadores relacionados en el país. Dicha Comisión, creada mediante la Resolución Suprema N° 097-2010-PCM, valida las metodologías para medir la pobreza en el país propuestas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática, **teniendo como agenda de trabajo para este año la construcción del Índice de Pobreza Multidimensional.** Sobre el particular, el Instituto Nacional de Estadística e Informática ha suscrito un convenio de asistencia técnica con la Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) de la Universidad de Oxford".*

Asimismo, señala que dicha creación implicaría una vulneración al principio de separación de poderes señalado en el artículo 43 de la Constitución Política, el ámbito de competencia del Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI (artículos 3, 8 y 9 del Decreto Legislativo N° 604, Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI), del artículo 35 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, sobre naturaleza de las comisiones multisectoriales y su creación mediante decreto supremo refrendado por el presidente del Consejo de Ministros y los titulares de los Sectores involucrados.

### 3.2. Se observa el artículo 3 de la Ley (autógrafa) referido al alcance geográfico del Índice Nacional de Pobreza Multidimensional,

*"Con respecto a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley materia de comentario, referido al alcance geográfico del Índice Nacional de Pobreza Multidimensional, se debe indicar que su actualización periódica a nivel provincial y distrital resulta inviable en razón a que la información anual de la Encuesta Nacional de Hogares - ENAHO y la Encuesta de Demografía y Salud — ENDES, entre otras encuestas, tienen inferencia únicamente a nivel departamental. La información trimestral de estas encuestas permite inferencia a nivel de grandes dominios.*

*Por otro lado, los censos, que si bien tienen información a nivel de hogares, se realizan en el país cada 10 años en el mejor de los casos, y no se actualizan hasta el próximo censo. En ese sentido, resulta inviable que se pueda actualizar periódicamente el Índice Nacional de Pobreza Multidimensional para niveles de desagregación menores al nivel departamental".*

Predictamen recaído en las observaciones a la Autógrafa de Ley del proyecto 779/2016-CR que, con texto sustitutorio, propone una Ley que establece el índice nacional de pobreza multidimensional.

### **3.3. Se observa la Tercera Disposición Complementaria Final, referida a la actualización del Índice Nacional de Pobreza Multidimensional**

*"No se establece el período de dicha actualización (mensual, trimestral, anual, u otra). Cabe reiterar que la actualización anual del Índice Nacional de Pobreza Multidimensional solo se podría realizar a nivel nacional y con inferencia departamental. La actualización periódica a nivel provincial y distrital a frecuencia menor a la anual resulta inviable, como se ha señalado con anterioridad".*

### **3.4. Se observa la Quinta Disposición Complementaria Final, sobre el uso del Índice Nacional de Pobreza Multidimensional (IPM) en el marco del Sistema Nacional de Focalización.**

*"... se debe precisar que el Índice Nacional de Pobreza Multidimensional efectivamente es un instrumento pertinente para evaluar políticas sociales, pero no para identificar y seleccionar a potenciales usuarios de los distintos programas sociales a cargo del Estado. Ello, debido a que la información de origen para elaborar dicho Índice Nacional de Pobreza Multidimensional es anónima por las normas internacionales de encuestas y censos que rigen al Instituto Nacional de Estadística e Informática; mientras que los sistemas de focalización, en particular la focalización individual, requieren que la información sea nominal".*

## **IV. ANÁLISIS DE LAS OBSERVACIONES**

Estando a las observaciones identificadas, y en aplicación de los alcances de la revisión a las observaciones que señala artículo 79 del Reglamento del Congreso, esto es: *"Las observaciones se tramitan como cualquier proposición, pero correrán en el expediente que dio origen a la ley observada"*, hemos considerado pertinente realizar un análisis de la viabilidad de la propuesta de Ley observada en su integridad, además de las que fueron objeto de observación.

En ese sentido, la comisión aprecia que el Poder Ejecutivo no está objetando el uso del Índice Nacional de Pobreza Multidimensional (INPM), que como señalan en sus observaciones *"se debe precisar que el Índice Nacional de Pobreza Multidimensional efectivamente es un instrumento pertinente para evaluar políticas sociales"*.

Sin embargo, y a fin de uniformizar conceptos que se usan a nivel internacional, y que recogen entidades como el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) el término adecuado es Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)

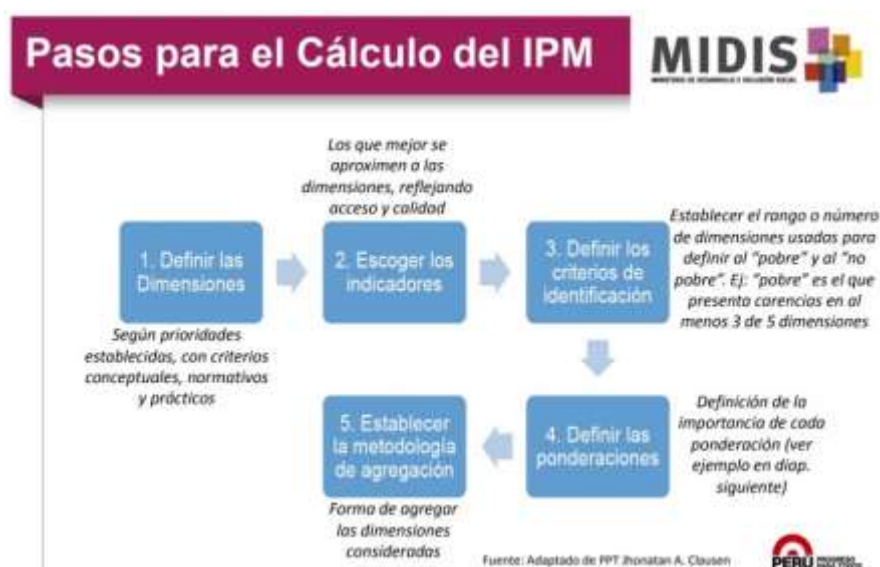
Conforme a la United Nations Development Programme:

Predictamen recaído en las observaciones a la Autógrafa de Ley del proyecto 779/2016-CR que, con texto sustitutorio, propone una Ley que establece el índice nacional de pobreza multidimensional.

### *"¿Qué es el Índice de Pobreza Multidimensional?"*

*El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) identifica múltiples carencias a nivel de los hogares y las personas en los ámbitos de la salud, la educación y el nivel de vida. Utiliza microdatos de encuestas de hogares, y, al contrario que el Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad, todos los indicadores necesarios para calcularlo deben extraerse de la misma encuesta. Cada miembro de una familia es clasificado como pobre o no pobre en función del número de carencias que experimente su hogar. Estos datos se agregan (por ejemplo a nivel nacional) para conformar el indicador de la pobreza multidimensional. El IPM refleja tanto la prevalencia de las carencias multidimensionales como su intensidad, es decir, cuántas carencias sufren las personas al mismo tiempo. También se puede utilizar para hacerse una idea general del número de personas que viven en la pobreza, y permite realizar comparaciones tanto entre los niveles nacional, regional y mundial como dentro de los países, comparando grupos étnicos, zonas rurales o urbanas, así como otras características relevantes de los hogares y las comunidades. El IPM ofrece un valioso complemento a las herramientas de medición de la pobreza basadas en los ingresos".<sup>2</sup>*

El MIDIS, por su parte hace uso de dicho índice conforme al siguiente cálculo:



Fuente: INEI-MIDIS<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Recuperado en: <http://hdr.undp.org/en/node/2515>

<sup>3</sup> Recuperado en: <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/ponencia2.pdf>

Predictamen recaído en las observaciones a la Autógrafa de Ley del proyecto 779/2016-CR que, con texto sustitutorio, propone una Ley que establece el índice nacional de pobreza multidimensional.

Como parte de las mejoras para adecuar el IPM a nuevos índices es que el MIDIS recomendó lo siguiente:

- " - La propuesta de medición de pobreza multidimensional (a través de dimensiones por separado o un IPM) para el caso peruano debe obedecer a los objetivos de política que se quiera implementar; es posible generar indicadores como el IPM que permitan priorizar a ciertos grupos poblacionales, ciertas intervenciones, variables y/o ámbitos geográficos.*
- La construcción de la medición de la multidimensionalidad de la pobreza, como índice o no, debe ser consensuada con la activa participación de diversos actores sociales (Estado, Sociedad civil, Academia, INEI)." <sup>4</sup>*

Teniendo en consideración el uso de esta metodología que ya aplica el INE y MIDIS y otras entidades, resulta contraproducente que la Autógrafa de Ley establezca un "Índice Nacional de Pobreza Multidimensional (INPM)" cuya metodología no se precisa en la propia ley sino que la deriva a una Comisión Multisectorial, que crea, y que se encargará de dicha labor.

Asimismo, la Ley observada al establecer este Índice Nacional de Pobreza Multidimensional (INPM) no precisa si este concepto es nuevo y reemplaza y deja sin efecto al vigente Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), usado internacionalmente.

Partiendo por esta imprecisión es que el Poder Ejecutivo plantea observaciones justificadas, las cuales se centran en la creación de la Comisión Multisectorial de formulación del Índice Nacional de Pobreza Multidimensional.

Al respecto, nuestra comisión considera que si esta observación principal es fundada, carecería de sentido pronunciarse sobre las restantes.

#### **4.1. Sobre la observación de creación Comisión Multisectorial de Formulación del Índice Nacional de Pobreza Multidimensional (INPM)**

Conforme a la autógrafa observada, la Comisión Multisectorial de Formulación del Índice Nacional de Pobreza Multidimensional (INPM) no sólo estaría encargada de establecer la metodología y valores que construirán dicho índice, sino que también lo actualizará *"periódicamente"*, lo que hace colegir que esta comisión no tendrá carácter temporal sino que será permanente, y a mayor abundamiento, dicha Comisión Multisectorial informará *"cada dos años"* a la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República *"sobre su actualización, realizada o proyectada, y su uso en la formulación y evaluación de políticas públicas"*.

<sup>4</sup> Recuperado en: <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/ponencia2.pdf>

Predictamen recaído en las observaciones a la Autógrafa de Ley del proyecto 779/2016-CR que, con texto sustitutorio, propone una Ley que establece el índice nacional de pobreza multidimensional.

Estando a la creación y naturaleza permanente que tendría la Comisión Multisectorial de formulación del Índice Nacional de Pobreza Multidimensional, concordamos con la observación del Poder Ejecutivo, en tanto, dicha creación vulneraría el artículo 35 y el numeral 3 del artículo 36 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que otorga competencia exclusiva a dicho nivel de gobierno la **creación de Comisiones Multisectoriales de naturaleza permanente**:

*"Artículo 35º.- Objeto de las Comisiones*

*Las Comisiones del Poder Ejecutivo son órganos que se crean para cumplir con las funciones de seguimiento, fiscalización, propuesta o emisión de informes, que deben servir de base para las decisiones de otras entidades. Sus conclusiones carecen de efectos jurídicos frente a terceros. No tienen personería jurídica ni administración propia y están integradas a una entidad pública. (...) Sus normas de creación deben contener necesariamente disposiciones referidas a:*

- 1. Su ubicación dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, precisando la entidad pública preexistente de la cual dependen;*
- 2. Su conformación;*
- 3. El mecanismo para la designación de su presidente y miembros, así como la precisión del carácter oneroso por el ejercicio de sus funciones en los casos permitidos por esta ley;*
- 4. Su objeto y las funciones que se les asignan;*
- 5. Cuando sea necesario, la dotación de recursos para su funcionamiento, los cuales provendrán de la entidad pública de la cual dependen; y,*
- 6. El período de su existencia, de ser el caso".*

*(...)*

*Artículo 36º.- Comisiones Sectoriales y Multisectoriales*

*Las comisiones pueden ser de tres tipos:*

*(...)*

*3. Comisiones Multisectoriales de naturaleza permanente.- Creadas con fines específicos para cumplir funciones de seguimiento, fiscalización, o emisión de informes técnicos. Se crean formalmente mediante decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y los titulares de los Sectores involucrados. Cuentan con Reglamento Interno aprobado por Resolución Ministerial del Sector al cual están adscritas".<sup>5</sup>*

<sup>5</sup> Ver Ley 29158, en el siguiente enlace: [http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Ley-Organica-del-Poder-Ejecutivo\\_29158-LOPE.pdf](http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Ley-Organica-del-Poder-Ejecutivo_29158-LOPE.pdf)

Predictamen recaído en las observaciones a la Autógrafa de Ley del proyecto 779/2016-CR que, con texto sustitutorio, propone una Ley que establece el índice nacional de pobreza multidimensional.

Teniendo en consideración esta norma que organiza la estructura y funciones del Poder Ejecutivo y desarrolla la separación de poderes del artículo 45 de la Constitución Política (norma de desarrollo constitucional), y siendo la creación de la Comisión Multisectorial de Formulación del Índice Nacional de Pobreza Multidimensional la propuesta base fundamental de la Ley observada, consideramos que no cabe reformular el texto observado pues su fórmula legal se centra en la conformación y actividades que deberá desarrollar dicha comisión, conforme se aprecia de las disposiciones complementarias.

Ahora bien, **sobre el establecimiento, dimensiones y alcance del Índice Nacional de Pobreza Multidimensional (INPM)** que, para efectos prácticos sería el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) usado por el INEI y por el MIDIS, el Poder Ejecutivo en sus observaciones ha señalado que, mediante Resolución Suprema N° 097-2010-PCM<sup>6</sup>, se ha creado la Comisión Consultiva para la Estimación de la Pobreza y otros indicadores relacionados en el país.

*"... dicha Comisión, creada mediante la Resolución Suprema N° 097-2010-PCM, valida las metodologías para medir la pobreza en el país propuestas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática, **teniendo como agenda de trabajo para este año la construcción del Índice de Pobreza Multidimensional.** Sobre el particular, el Instituto Nacional de Estadística e Informática ha suscrito un convenio de asistencia técnica con la Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) de la Universidad de Oxford".*

Respecto a la organización de esta Comisión Consultiva, cabe señalar que tiene como funciones:

- Asesorar en todos los procesos de medición de la pobreza y otros indicadores relacionados;
- Supervisar los procesos que se adopten;
- Evaluar y validar los resultados de las estimaciones que se efectúen periódicamente;
- Mantener reserva de los procesos de la información hasta antes de su publicación; y,
- Proponer modificaciones a las metodologías, cuando sea pertinente, a partir de la evaluación de su validez y la experiencia internacional, siempre que se asegure la comparabilidad en el tiempo de los indicadores.

En ese sentido, concordamos con el Poder Ejecutivo que, en nuestro marco jurídico, se encuentra vigente una Comisión encargada de asesorar en todos los procesos de medición de la pobreza y otros indicadores relacionados.

---

<sup>6</sup> Ver Resolución en el siguiente enlace: [http://www2.pcm.gob.pe/Transparencia/Resol\\_ministeriales/2010/RS-097-2010-PCM.pdf](http://www2.pcm.gob.pe/Transparencia/Resol_ministeriales/2010/RS-097-2010-PCM.pdf)

Predictamen recaído en las observaciones a la Autógrafa de Ley del proyecto 779/2016-CR que, con texto sustitutorio, propone una Ley que establece el índice nacional de pobreza multidimensional.

#### **4.2. Sobre las observaciones al alcance geográfico del Índice Nacional de Pobreza Multidimensional, su actualización y su uso en el marco del Sistema Nacional de Focalización.**

La comisión, al respecto, considera que habiendo concordado con el Poder Ejecutivo en la no viabilidad de la creación de la Comisión Multisectorial de Formulación del Índice Nacional de Pobreza Multidimensional (INPM), y siendo esta la observación principal, carece de objeto el pronunciamiento sobre las observaciones señaladas en los puntos 3.2, 3.3. y 3.5 del presente dictamen.

#### **V. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN**

Por lo expuesto, la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, de conformidad con el tercer párrafo del artículo 79 y literal c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda el **ALLANAMIENTO** a las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa de Ley, la **NO APROBACIÓN** del Proyecto de Ley 779/2016-CR y su remisión al **ARCHIVO**.

Salvo mejor parecer.

Sala de Comisión,

Lima, 19 de abril de 2021.