

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5789/2020-CR y 6735/2020-CR con texto sustitutorio que propone la "Ley que declara de preferente interés nacional y necesidad pública la reestructuración del Programa de Vaso de Leche".

## COMISIÓN DE INCLUSIÓN SOCIAL Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2020 – 2021

Señora presidenta:

Han ingresado para dictamen de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad (en adelante CISPDP) los proyectos legislativos: 5789/2020-CR, presentado por el congresista Humberto Acuña Peralta, integrante del grupo parlamentario Alianza Para el Progreso (APP), que propone la Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la reestructuración integral del Programa de Vaso de Leche, y 6735/2020-CR, presentado por el congresista Isaías Pineda Santos, integrante del grupo parlamentario Frente Popular Agrícola FIA del Perú (FREPOP), que propone la Ley que modifica la Ley 27470 y propone la reestructuración del Programa Vaso de Leche.

En la VIGÉSIMA NOVENA SESIÓN ORDINARIA celebrada el 12 de abril de 2021, con la dispensa del trámite de sanción del acta, se acordó por MAYORÍA de los presentes, aprobar el dictamen que recomienda la APROBACIÓN de los Proyectos de Ley 5789/2020-CR y 6735/2020-CR. Votaron a favor los señores congresistas: ANCALLE GUTIÉRREZ JOSÉ LUIS, AYASTA DE DÍAZ RITA ELENA, CAYLLAHUA BARRIENTOS WILMER, GALLARDO BECERRA MARÍA MARTINA, RETAMOZO LEZANA MARÍA CRISTINA, SANTILLANA PAREDES ROBERTINA; el voto en contra del congresista TITO ORTEGA ERWIN, y el voto en abstención del congresista TROYES DELGADO HANS.

### I. SITUACIÓN PROCESAL

#### 1.1. Antecedentes procedimentales

1.1.1. El proyecto 5789/2020-CR ingresó el 21 de julio de 2020 al área de trámite documentario del Congreso de la República y fue decretada a la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad el 21 de julio de 2020, como única comisión. La CISPDP admitió su estudio y dictamen al cumplir los requisitos previstos en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso

1.1.2. El Proyecto de Ley 6735/2020-CR ingresó el 04 de diciembre de 2020 al área de trámite documentario del Congreso de la República y fue decretada a la CISPDP el 04 de diciembre de 2020, como primera comisión dictaminadora, y a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera. La CISPDP admitió su estudio y dictamen al cumplir con los requisitos previstos en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5789/2020-CR y 6735/2020-CR con texto sustitutorio que propone la "Ley que declara de preferente interés nacional y necesidad pública la reestructuración del Programa de Vaso de Leche".

## **II. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS**

### **2.1 Proyecto de Ley 5789/2020-CR**

La iniciativa legislativa tiene por objeto declarar de interés nacional y necesidad pública la reestructuración integral del Programa Vaso de Leche a fin de que se cumplan las metas objetivos y fines para los que fue creado, maximizando la cobertura y atenciones a los beneficiados en situación de pobreza y pobreza extrema de cada una de las regiones de nuestro país.

La propuesta legislativa propone que el programa de complementación alimentaria tenga como indicadores el número de beneficiarios, incluyendo información de los niveles socioeconómicos, valor nutricional de las dietas, costo unitario por dieta y tamizaje de descarte de desnutrición y anemia.

### **2.2. Proyecto de Ley 6735/2020-CR**

La iniciativa legislativa tiene por objeto modificar los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10 y 11 de la Ley 27470, Ley que establece normas complementarias para la ejecución del Programa del Vaso de Leche, con la finalidad que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) sea el ente rector del Programa del Vaso de Leche.

Asimismo, busca incorporar como parte integrante del Comité de Administración del Programa del Vaso de Leche al MIDIS y que, tanto dicho ministerio, en coordinación con las municipalidades y los comités de administración del Programa del Vaso de Leche efectúen el empadronamiento, debiendo informar al INEI.

Por otro lado, se busca modificar la Ley Orgánica de Municipalidades a fin que las Municipalidades en coordinación con el MIDIS puedan ejecutar el Programa del Vaso de Leche y demás programas de apoyo alimentario.

## **III. MARCO NORMATIVO**

- a) Constitución Política del Perú.
- b) Reglamento del Congreso de la República.
- c) Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- d) Ley 29792, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- e) Ley 25307, Declara de prioritario interés nacional la labor que realizan los Clubes de Madres, Comités de Vaso de Leche, Comedores Populares Autogestionarios, Cocinas Familiares, Centros Familiares, Centros

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5789/2020-CR y 6735/2020-CR con texto sustitutorio que propone la "Ley que declara de preferente interés nacional y necesidad pública la reestructuración del Programa de Vaso de Leche".

Materno-Infantiles y demás organizaciones sociales de base, en lo referido al servicio de apoyo alimentario.

- f) D.S. 041-2002-PCM, Decreto Supremo que aprueban Reglamento de la Ley que declara de prioritario interés nacional la labor de Clubes de Madres, Comités de Vaso de Leche, Comedores Populares Autogestionarios y otras organizaciones sociales de base

## IV. ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS

### 4.1. Cuestiones preliminares

#### a. Sobre el Proyecto de Ley 5789/2020-CR

El Programa del Vaso de Leche (en adelante PVL), fue creado en el año 1985, mediante la Ley 24059 – Ley que crea el programa de vaso de leche en todos los municipios provinciales de la República y complementada con la Ley 27470 – Ley que establece normas complementarias para la ejecución del Programa Vaso de Leche, a fin de ofrecer una ración diaria de alimentos a la población considerada vulnerable, con el propósito de ayudarla a superar la inseguridad alimentaria en la que se encuentra. Las acciones de este programa, realizadas con la fuerte participación de la comunidad, tienen como fin último elevar su nivel nutricional y así contribuir a mejorar la calidad de vida de este colectivo que, por su precaria situación económica, no estaría en condiciones de atender sus necesidades elementales.

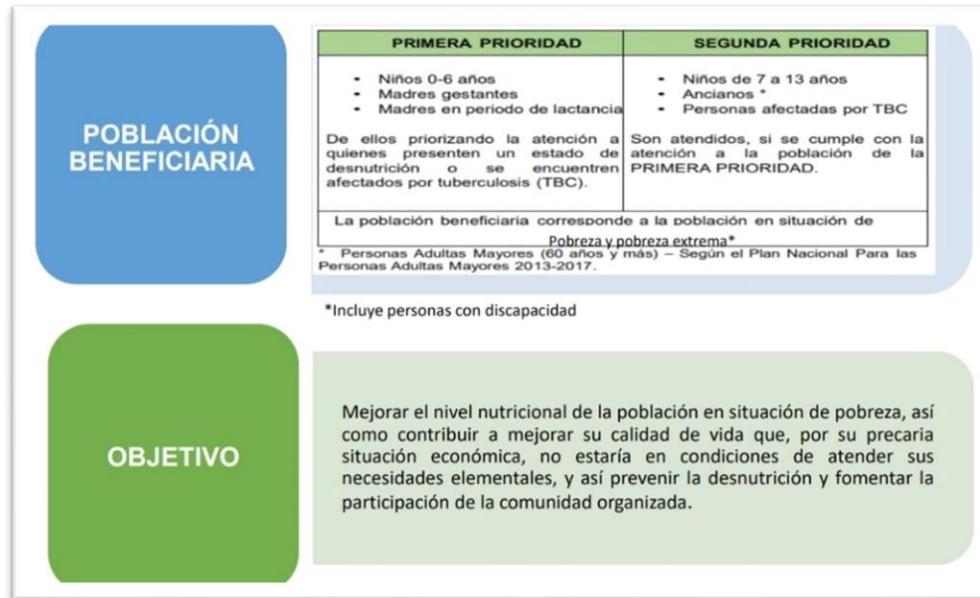
El Programa del Vaso de Leche tiene como objetivos contribuir a mejorar el nivel nutricional y la calidad de vida; reducir la mortalidad infantil; suministrar diariamente una ración complementaria a los niños, a las madres gestantes y lactantes; fomentar la lactancia materna; estimular el desarrollo de formas de organización comunal en especial de la población femenina que permitan acciones conducentes a elevar el nivel de vida y conciencia; promoción educativa en salud y nutrición con énfasis en la preservación de la diarrea; fomento de la demanda de servicios de salud que se prestan a la comunidad; búsqueda de alternativas de solución al problema alimentario.

En la actualidad se ha reafirmado que el objetivo principal del Vaso de Leche es la Seguridad Alimentaria, entendida como *"el acceso de todos, todo el tiempo, a suficientes alimentos para tener una vida activa y saludable"*.

La Políticas sociales contra la pobreza que se establecen en el Estado Peruano canalizadas a través de los Programas Sociales se direccionan a mejorar la seguridad alimentaria a los hogares de pobrezas y pobreza extrema, por lo que, debe implementar acciones o lineamientos que eviten incorporar a personas o beneficiarios que no estén dentro del grupo objetivo de beneficiarios.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5789/2020-CR y 6735/2020-CR con texto sustitutorio que propone la "Ley que declara de preferente interés nacional y necesidad pública la reestructuración del Programa de Vaso de Leche".

## Programa Vaso de Leche



### a.1. Problemática identificada

En mayo de 2019, ComexPerú publicó el problema que refleja el Programa de Vaso de Leche en el gasto público señalando que, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) de 2018, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), **917,477 hogares se beneficiaron con el Programa de Vaso de Leche, sin embargo, el 60.2% de estos hogares no califica dentro de la categoría de pobreza.** Así, del total de hogares beneficiados, solo un 7.4% califica dentro de la categoría de pobreza extrema y un 32.4%, dentro de pobreza. En este sentido, **552,470 hogares no debieron beneficiarse del programa**, porque ni siquiera cumplieron el requisito principal. Asimismo, al añadir las demás condiciones necesarias (niños entre 0 y 13 años, hogares con madres gestantes o en un periodo de lactancia, y adultos mayores), estaríamos hablando de un total de 554, 491 hogares infiltrados o un 60.4% de hogares que no debieron ser partícipes del PVL.

ComexPerú analizó los beneficiarios por departamento, teniendo que, Lima fue el mayor número de hogares beneficiados y concentró un 19.5% del total, seguido por Cajamarca (8.7%) y Piura (6.5%). En cuanto a los **departamentos con mayor tasa de infiltraciones**, Ica ocupó el primer lugar al registrar un 96.4% de hogares beneficiarios que no debieron recibir el Programa de Vaso de Leche. A este le siguieron Madre de Dios (95.7%), Tumbes (83.1%) y Ucayali (79.7%). Así, solo tres departamentos registraron una tasa de infiltración menor al 50%: Puno (49.9%), Amazonas (42.9%) y Cajamarca (38.7%).

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5789/2020-CR y 6735/2020-CR con texto sustitutorio que propone la "Ley que declara de preferente interés nacional y necesidad pública la reestructuración del Programa de Vaso de Leche".

INFILTRACIONES DEL PVL POR DEPARTAMENTOS (% DE HOGARES)		
Puestos	Departamento	%
1	Ica	96.4%
2	Madre de Dios	95.7%
3	Tumbes	83.1%
4	Ucayali	79.7%
5	Moquegua	79.4%
6	Lambayeque	77.4%
7	Lima	76.4%
8	Arequipa	72.1%
9	Tacna	70.7%
10	San Martín	63.7%

ComexPerú, precisa que el 89.4% de los jefes de hogar de las familias infiltradas tiene un empleo y un 1.3% posee un negocio propio. Además, en promedio, el ingreso mensual que recibió el jefe del hogar de una familia infiltrada ascendió a S/. 2,497. Asimismo, en el 8.36% de estos casos, el jefe de hogar percibió ingresos superiores a S/. 1,000 y en el 51.5%. superiores a S/. 2,000. Sin embargo, lo más sorprendente es que existieron familias (0.38% del total) que se beneficiaron del programa aun cuando su jefe de hogar percibió un ingreso superior a S/. 10,000.

Respecto a las condiciones de vida de estas familias, el 73.7% tiene una casa propia, y esta fue construida con material noble en un 38.4% de los casos. Asimismo, el 58.1% de los hogares infiltrados cuenta con desagüe; el 57.7% con servicio de agua potable, y el 93.9% con alumbrado eléctrico. Además, un 33.4% tiene por lo menos un televisor; un 17.4% acceso a internet, un 8.7% teléfono fijo, y el 93.9% celular. Por tanto, es evidente que estas personas tienen capacidad adquisitiva y no califican en el rango de personas en pobreza o pobreza extrema.

El Programa del Vaso de Leche ha alcanzado a nivel nacional sostenibilidad en el tiempo y ha desarrollado organizaciones sociales que en gran parte hacen posible su continuidad; sin embargo, se debe precisar que **aún no ha logrado posicionarse como un programa eficiente y de impacto positivo en la población. Los problemas de filtración y subcobertura desnaturalizan el**

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5789/2020-CR y 6735/2020-CR con texto sustitutorio que propone la "Ley que declara de preferente interés nacional y necesidad pública la reestructuración del Programa de Vaso de Leche".

**real objetivo para el que dicho programa fue creado**, de manera que es obligación y responsabilidad de los actores que intervienen en el mismo, y más aún de las autoridades, identificar y corregir las condiciones y situaciones que generan tal distorsión, y así poder, maximizar los beneficios de políticas destinadas a afrontar la inseguridad alimentaria de la población más vulnerable en el país.

Según el portal Politika, señala que el Estado por mandato de la Ley asigna anualmente más de 360 millones a las 1,834 municipalidades del país para administrar este programa social, entre distritales y provinciales. En 2018, el Ministerio de Economía y Finanzas transfirió un total de S/. 368 229 725, esto representa el 0.23% del presupuesto nacional.

No obstante, esta subvención económica para alimentar a los niños más pobres del Perú no tiene el destino para cual fue creado. Hasta distritos que no califican dentro del rango socioeconómico de pobreza, como Miraflores, siguen siendo considerados dentro del programa del Vaso de Leche y tienen un presupuesto asignado a cubrir dicho programa entre sus vecinos. Según el APEIM, el 70.7% de la población miraflorina pertenece al segmento socioeconómico A/B, la clase media prácticamente es ausente (2.5%) y los niveles D y E igual solo suman a 2.5%, pero igual, el año 2018, el gobierno peruano le asignó S/. 116,730 para el programa Vaso de Leche (según el portal del MEF). Mientras que la municipalidad distrital de Curgos (La Libertad), uno de los distritos más pobres del Perú, recibió un monto similar, S/. 132,611. Esto es lo paradójico del país, que los recursos públicos no solo son mal administrados, sino que beneficia a las personas que no necesariamente son pobres.

Para el año 2020, estas son las cifras asignadas al programa del Vaso de Leche:

**PRESUPUESTO DEL PROGRAMA DEL VASO DE LECHE 2020-2021**



Fuente: Contraloría General de la República

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5789/2020-CR y 6735/2020-CR con texto sustitutorio que propone la "Ley que declara de preferente interés nacional y necesidad pública la reestructuración del Programa de Vaso de Leche".

Como se aprecia, el programa Vaso de Leche en el Perú fue creado con la finalidad de poder combatir la desnutrición, pero está lejos de haberlo derrotado, lo único que creció en estos largos 35 años son los presupuestos, la decidía del gobierno y la pésima administración municipal en todo el Perú. Por ello, la comisión considera que se justifica el espíritu de la propuesta legislativa y se hace necesario proponer una reestructuración del Programa de Vaso de Leche, pues no estaría cumpliendo con los objetivos planteados desde sus orígenes.

### **b. Sobre el Proyecto de Ley 6735/2020-CR**

Vistos los fundamentos de esta propuesta, se advierte que tiene como raíz las comprobadas denuncias sobre casos de corrupción en la compra de insumos para el Programa de Vaso de Leche por parte de algunos gobiernos locales<sup>1 2</sup>.

Asimismo, otra problemática en torno al Programa del Vaso de Leche es la selección de los beneficiarios, etapa en la cual se efectúa el empadronamiento de la población que recibirá una ración alimenticia diariamente. Para ello, la municipalidad deberá registrar en primer lugar a los beneficiarios del primer grupo objetivo, conformado por los niños de 0 a 6 años, madres gestantes y en periodo de lactancia.

Sólo si los beneficiarios del primer grupo objetivo son atendidos todos los días de cada mes y existen recursos disponibles, se empadronará a los niños de 7 a 13 años, ancianos y afectados por tuberculosis priorizando, entre ellos, a los que presentan estado de desnutrición.

El empadronamiento debe realizarse dos (2) veces al año, en junio y diciembre, existiendo la obligación de presentar los resúmenes de dicho empadronamiento en el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) con la finalidad de contar con la información actualizada en el momento de efectuar la distribución de los recursos públicos destinados al Programa.

En ese sentido, es que existen una serie de denuncias sobre la existencia de beneficiarios fantasmas y beneficiarios que no reúnen las condiciones de vulnerabilidad para acceder a las raciones diarias, entre otras.

Ahora bien, la Contraloría General de la República, viene advirtiendo a los gobiernos locales sobre las deficiencias que detecta, además de formular las recomendaciones pertinentes. Tal es el caso, de la visita de control donde la Contraloría General De La República detectó una serie de irregularidades sobre la gestión de la Municipalidad Provincial del Callao, específicamente, al visitar a

---

<sup>1</sup> Una de estas denuncias comprobadas es la que permitió a la Fiscalía de Ayacucho lograr sentencia efectiva contra una funcionaria de la Municipalidad Distrital de Jesús Nazareno por irregularidades en el programa Vaso de Leche. Recuperado en: [https://www.mpfm.gob.pe/fiscalias\\_anticorrupcion/?K=1059&id=6500](https://www.mpfm.gob.pe/fiscalias_anticorrupcion/?K=1059&id=6500)

<sup>2</sup> Otra sentencia fue la dictada contra la presidenta de Vaso de Leche en Sullana, en 2010, cuando la sentenciada desempeñaba el cargo de presidenta del Comité del Vaso de Leche N° 7 del A.H. 9 de Octubre. Recuperado en: [https://www.mpfm.gob.pe/fiscalias\\_anticorrupcion/?K=1059&id=6111](https://www.mpfm.gob.pe/fiscalias_anticorrupcion/?K=1059&id=6111)

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5789/2020-CR y 6735/2020-CR con texto sustitutorio que propone la "Ley que declara de preferente interés nacional y necesidad pública la reestructuración del Programa de Vaso de Leche".

los beneficiarios de distintos Comités de Base del Callao, algunos manifestaron que recogían las raciones de manera intermediaria. Asimismo, se detectó en algunos casos que las coordinadoras de los Comités no preparaban las raciones durante los cinco días a la semana e, inclusive que, en algunos casos llegaban a preparar solo 15 días al mes. Es decir, las dos primeras semanas del mes. De otro lado, durante las visitas a los comités de base, al solicitarles el cuaderno de reparto a las coordinadoras de base, en la mayor parte de los casos mostraron que los cuadernos se encontraban incompletos. Es decir, los beneficiarios no firmaban el recojo de las raciones y en otros casos firmaban páginas en blanco por fechas adelantadas.

La Contraloría General de la República, en su Informe anual del Programa del Vaso de Leche del año 2020, señaló como conclusiones que era necesario realizar acciones que mejoren dicho programa, siendo las principales medidas recomendadas<sup>3</sup>:

- i. Realizar una evaluación de impacto del Programa del Vaso de Leche, pues a la fecha no se conoce la eficiencia y eficacia del programa.
- ii. Se hace necesario establecer lineamientos para estandarizar la gestión y ejecución del programa.
- iii. El 58.2% del gasto en alimentos se concentró en 10 proveedores.
- iv. El 75% de municipalidades entregaron raciones en condición de alimentos crudos a sus usuarios.
- v. La participación del representante del Minsa, en la mayoría de casos, se está brindando por medio de profesionales que no son de la especialidad de nutrición. El 39.4% tuvo la especialidad de enfermería, el 17.7% fue técnico de enfermería y sólo el 20.8% fueron nutricionistas.

Con este panorama es que la Contraloría de la República, ha establecido como principal recomendación:

- Que la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) *"adopte las acciones pertinentes orientadas a implementar lineamientos de política a nivel de gobierno nacional para estandarizar la gestión y ejecución eficiente del Programa Vaso de Leche, en pro de mejorar el gasto social del Estado. Asimismo, adopte las acciones pertinentes para que se mida el impacto del programa en pro de su contribución en el cierre de brechas y en una adecuada asignación de los recursos públicos"*.

Con esta problemática expuesta es que, el proyecto de Ley 6735/2020-CR pretende que sea el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS, quien cumpla el rol del órgano rector encargado y responsable de la compra, adquisición y distribución de los alimentos entregados al Programa de Vaso de

<sup>3</sup> Ver data en el siguiente enlace:

[http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/InclusionSocialDiscapacidad/files/presentaci%C3%B3n\\_contraloria.pdf](http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/InclusionSocialDiscapacidad/files/presentaci%C3%B3n_contraloria.pdf)

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5789/2020-CR y 6735/2020-CR con texto sustitutorio que propone la "Ley que declara de preferente interés nacional y necesidad pública la reestructuración del Programa de Vaso de Leche".

Leche a nivel nacional; de tal manera que, el programa social alimentario sea más eficiente.

En tal sentido, considera que la labor de los gobiernos locales sigue siendo fundamental; puesto que, se encuentran más próximos e inmediatos geográficamente al Programa y a los usuarios, sin embargo, considera necesario que realicen una labor más funcional y de coordinación, entre el MIDIS, como órgano rector del Programa de Vaso de Leche.

En la actualidad, el Programa de Vaso de Leche - PVL es un programa descentralizado que no se encuentra adscrito a ningún sector y son las Municipalidades Provinciales y Distritales las responsables de la ejecución del programa, en coordinación con las Organizaciones del Vaso de Leche.

### **4.3. Opiniones solicitadas y recibidas**

#### **4.3.1 Opiniones solicitadas**

##### **4.3.1.1 Proyecto de Ley 5789/2020-CR**

Se solicitó opinión o información a las siguientes instituciones:

- a) **Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.** Oficio 237-2020-2021-CISP-CR(PO) remitido el 27 de julio de 2020 y reiterado mediante el Oficio 481-2020-2021-CISP-CR (PO) remitido el 14 de octubre de 2020
- b) **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.** Oficio 238-2020-2021-CISP-CR(PO) remitido el 27 de julio de 2020 y reiterado mediante el Oficio 482-2020/2021-CISP-CR (PO) remitido el 14 de octubre de 2020.
- c) **Ministerio de Economía y Finanzas.** Oficio 241-2020-2021-CISCD-CR (PO) remitido el 27 de julio de 2020 y reiterado mediante el Oficio 485-2020-2021-CISP-CR(PO) remitido el 14 de octubre de 2020.
- d) **Ministerio de Salud.** Oficio 239-2020-2021-CISP-CR(PO) remitido el 27 de julio de 2020 y reiterado mediante el Oficio 483-2020-2021-CISCD-CR-(PO) remitido el 14 de octubre de 2020.
- e) **Defensoría del Pueblo.** Oficio 240-2020-2021-CISP-CR(PO) remitido el 27 de julio de 2020 y reiterado mediante el Oficio 484-2020/2021/CISPCD-CR(PO) remitido el 14 de octubre de 2020.

##### **4.3.1.2. Proyecto de Ley 6735/2020-CR**

Se solicitó opinión o información a las siguientes instituciones:

- a) **Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.** Oficio 591-PL6735-CISPD/2020-2021-CR remitido el 09 de diciembre de 2020.
- b) **Ministerio de Desarrollo y Riego.** Oficio 592-PL6735-CISPD/2020-2021-CR remitido el 09 de diciembre de 2020.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5789/2020-CR y 6735/2020-CR con texto sustitutorio que propone la "Ley que declara de preferente interés nacional y necesidad pública la reestructuración del Programa de Vaso de Leche".

- c) **Ministerio de Economía y Finanzas.** Oficio 593-PL6735-CISPD/2020-2021-CR remitido el 09 de diciembre de 2020.
- d) **Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI).** Oficio 594-PL6735-CISPD/2020-2021-CR remitido el 09 de diciembre de 2020.
- e) **Presidente de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE).** Oficio 595-PL6735-CISPD/2020-2021-CR remitido el 09 de diciembre de 2020.
- f) **Presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.** Oficio 596-PL6735-CISPD/2020-2021-CR remitido el 09 de diciembre de 2020.
- g) **Presidenta del Vaso de Leche de Lima Metropolitana.** Oficio 597-PL6735-CISPD/2020-2021-CR remitido el 09 de diciembre de 2020.

#### 4.3.2 Opinión o información recibida

##### 4.3.2.1. Proyecto de Ley 5789/2020-CR

Se han recibido opiniones de las siguientes instituciones:

##### a) Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - MIDIS

Mediante el Oficio D000143-2021-MIDIS-DM<sup>4</sup> de fecha 19 de febrero de 2021, suscrito por Silvana Eugenia Vargas Winstanley, ministra de Desarrollo e Inclusión Social, traslada el Informe D00056-2021-MIDIS/SG/OGAJ, mediante el cual la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social emite opinión, con las siguientes conclusiones:

La Dirección de Diseño y Metodología de la Dirección General de Focalización e Información Social del MIDIS opina a favor de la reestructuración del programa Vaso de Leche, por lo siguiente:

*"mediante el Decreto Legislativo N° 1451, se dispuso que el MIDIS aprobaría los índices de distribución aplicables a partir del año 2020 de los recursos que se destinan para financiar el PVL de las municipalidades distritales a nivel nacional; resaltando que **la ejecución y gestión del Programa del Vaso de Leche se mantiene a cargo de las municipalidades, así como las condiciones para la elegibilidad de sus beneficiarios** (...) mediante Resolución Ministerial N° 166-2019-MIDIS, el MIDIS aprobó el Índice de Distribución aplicable para el año 2020 de los recursos que se destinan para financiar el PVL de las municipalidades distritales a nivel nacional (...) la Ley N° 27470 constituye la ley marco vigente para la ejecución del PVL por los gobiernos locales y data del año*

<sup>4</sup> Ver opinión del MIDIS en el siguiente enlace:

[http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/InclusionSocialDiscapacidad/files/expediente\\_5789/opinion\\_midis\\_pl\\_5789.pdf](http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/InclusionSocialDiscapacidad/files/expediente_5789/opinion_midis_pl_5789.pdf)

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5789/2020-CR y 6735/2020-CR con texto sustitutorio que propone la "Ley que declara de preferente interés nacional y necesidad pública la reestructuración del Programa de Vaso de Leche".

*2001; es decir, cuenta con casi 20 años de vigencia, periodo en el que la realidad social, política y económica del país ha cambiado. Asimismo, considerando que los objetivos de la política social nacional se han venido redefiniendo, a fin de lograr mayor efectividad en la población y eficiencia en el uso de recursos del Estado, es preciso una reestructuración integral para definir el objetivo del PVL; así como evaluar la población objetivo a atender (...) esta Dirección (...) se ha brindado opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 5789/2020-CR (...) concluyendo que es necesaria la reestructuración integral del Programa Vaso de Leche, bajo las consideraciones señaladas en los numerales 2.15 a 2.18 del presente informe; sugiriendo, asimismo, solicitar la opinión técnica de la Dirección General de Políticas y Estrategias en el marco de las funciones que tiene asignadas".*

La Oficina General de Asesoría Jurídica señala lo siguiente:

*"... teniendo en cuenta la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el Decreto Legislativo N° 1451, la Resolución Directoral N° 009-2019-EF/50.01, que aprueba los Lineamientos para la distribución y asignación de los ingresos provenientes de la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios, para el Vaso de Leche y los Programas Sociales de Lucha contra la Pobreza, en los Gobiernos Locales; así como los fundamentos descritos en el presente informe, se concluye que el Proyecto de Ley N° 5789/2020-CR, Ley que declara de Interés Nacional y Necesidad Pública la Reestructuración Integral del Programa Vaso de Leche, es viable legalmente".*

#### **b) Ministerio de Salud**

Mediante Oficio 155-2021-DM/MINSA, suscrito por la señora Pilar Elena Mazzetti Soler, ministra de Salud, adjunta el Informe 228-2021-OGAJ/MINSA elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Salud<sup>5</sup>, señalando que no tienen competencia en la materia que contiene el proyecto legislativo bajo consulta.

#### **c) Defensoría del Pueblo**

Mediante Oficio 52-2021/DP-PAD de fecha 23 de febrero de 2021, suscrito por doña Eugenia Fernán Zegarra, Primera Adjunta (e) Defensoría del Pueblo, adjunta el Informe 001-2021-DP/AE-PDBG<sup>6</sup>, elaborado por el Programa de Descentralización y Buen Gobierno de la Defensoría del Pueblo, emite opinión

<sup>5</sup> Ver opinión de MINSA en el siguiente enlace:

[http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/InclusionSocialDiscapacidad/files/expediente\\_5789/oficio\\_minsa.pdf](http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/InclusionSocialDiscapacidad/files/expediente_5789/oficio_minsa.pdf)

<sup>6</sup> Ver opinión de la DEFENSORIA DEL PUEBLO en el siguiente enlace:  
[http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/InclusionSocialDiscapacidad/files/expediente\\_5789/opinion\\_pl\\_5789\\_defensoria.pdf](http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/InclusionSocialDiscapacidad/files/expediente_5789/opinion_pl_5789_defensoria.pdf)

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5789/2020-CR y 6735/2020-CR con texto sustitutorio que propone la "Ley que declara de preferente interés nacional y necesidad pública la reestructuración del Programa de Vaso de Leche".

FAVORABLE concluyendo en lo siguiente:

*"1. El Estado en su conjunto se encuentra obligado a garantizar el acceso a una alimentación adecuada, adoptando medidas para mitigar y aliviar el hambre, conforme lo establece la Observación General N° 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.*

*2. Coincidimos en la necesidad de impulsar una revisión integral del Programa del Vaso de Leche, con la finalidad de potenciarlo y mejorar su focalización y cobertura, logrando que, de manera eficiente y transparente, brinde soporte alimentario a la población en situación de mayor vulnerabilidad y contribuya a la reducción de la anemia y la desnutrición.*

*3. Es fundamental que de manera consensuada las entidades públicas y la sociedad civil, que forman parte del PVL, participen en la elaboración de una propuesta de reforma integral del PVL, que brinde solución concreta a los problemas diagnosticados. En ese sentido, se sugiere convocar al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), a la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), a la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (Remurpe), al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y a la sociedad civil".*

#### **d) Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP**

Mediante Oficio D002189-2020-MIMP-SG, suscrito por el señor Fernando Castillo Gonzáles, secretario general del MIMP, que adjunta el Informe N° D000076-2020-MIMP-DGFC, elaborado por la Dirección General de la Familia y la Comunidad<sup>7</sup>, emite opinión favorable, con las siguientes observaciones:

*"... al tratarse de un proyecto de ley de carácter declarativo, si bien podría esperarse que la misma genere grandes reformas o cambios, constituye una declaración de intenciones con efectos jurídicos limitados pese a su incuestionable vigencia y obligatoriedad, por lo que para su cumplimiento demandará la activación de diversos procedimientos posteriores por parte del Poder Ejecutivo para que se priorice la reestructuración propuesta del Programa Vaso de Leche. En ese sentido, si bien consideramos que el artículo 1 es adecuado para determinar un interés nacional específico como es la reformulación del Programa Vaso de Leche, se debe tener presente que esto no implica en sí la reestructuración del Programa pues ello depende de actos posteriores de los órganos competentes.*

*3.8 En lo que respecta al artículo 2 del proyecto, en donde se establecen indicadores para la reestructuración integral del Programa Vaso de Leche, el mismo no resulta adecuado pues no se tiene un diagnóstico actual de los*

<sup>7</sup> Ver opinión de MIMP, en el siguiente enlace:

[http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/InclusionSocialDiscapacidad/files/expediente\\_5789/mimp\\_mujer\\_pl\\_5789.pdf](http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/InclusionSocialDiscapacidad/files/expediente_5789/mimp_mujer_pl_5789.pdf)

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5789/2020-CR y 6735/2020-CR con texto sustitutorio que propone la "Ley que declara de preferente interés nacional y necesidad pública la reestructuración del Programa de Vaso de Leche".

*problemas que enfrenta dicho Programa, los cuales serán identificados durante el diseño de la reestructuración. Asimismo, no se ha fundamentado por qué el proyecto de ley propone que sean esos indicadores, y como estos van a contribuir a solucionar el problema identificado (...) El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables – MIMP, considera que el Proyecto de Ley 5789/2020-CR, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la reestructuración integral del Programa Vaso de Leche, resulta viable con observaciones, por las consideraciones expuestas en el análisis del presente informe".*

#### 4.3.2.2. Proyecto de Ley 6735/2020-CR

Se han recibido opiniones de las siguientes instituciones:

##### a) Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - MIDIS

Mediante Oficio D000263-2021-MIDIS-DM, de fecha 23 de marzo de 2021, suscrito por Silvana Eugenia Vargas Winstanley, ministra de Desarrollo e Inclusión Social, adjunta el Informe D000128-2021-MIDIS/SG/OGAJ<sup>8</sup>, mediante el cual la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social emite opinión desfavorable y consideran NO VIABLE la propuesta en lo referido a involucrar al MIDIS en la gestión del PVL, pero sí resulta conveniente su reestructuración integral; por lo siguiente:

*"... el objeto de la propuesta normativa referida a que el MIDIS sea el órgano rector del PVL no se encuentra acorde con el marco normativo establecido para la organización y competencia de los ministerios. Asimismo, el **involucrar al MIDIS en todas las fases del desarrollo del PVL excede las competencias y funciones establecidas en la Ley de Creación, Organización y Funciones del MIDIS y en los lineamientos establecidos por la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (PNDIS)**. Asimismo, informó que resultaría conveniente una reestructuración integral del PVL pudiendo plantearse la misma, en el marco de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social.*

*(...) la Dirección General de Focalización e Información Social, a través de la Dirección de Diseño y Metodología informó que el marco normativo del Programa Vaso de Leche cuenta con casi 20 años de vigencia, periodo en el que la realidad social, política y económica del país ha cambiado; en ese sentido, a fin de lograr eficiencia en el uso de recursos del Estado y mayor efectividad en la población; opina la referida dirección que, **resulta conveniente una reestructuración integral del PVL; pudiendo plantearse la misma, en el marco de la Política Nacional de Desarrollo***

<sup>8</sup> Ver la opinión del MIDIS en el siguiente enlace:  
[http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/InclusionSocialDiscapacidad/files/expediente\\_6735/2774-608682-2021324114236-4079\\_\(1\).pdf](http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/InclusionSocialDiscapacidad/files/expediente_6735/2774-608682-2021324114236-4079_(1).pdf)

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5789/2020-CR y 6735/2020-CR con texto sustitutorio que propone la "Ley que declara de preferente interés nacional y necesidad pública la reestructuración del Programa de Vaso de Leche".

**e Inclusión Social**, en la cual se han implementado programas sociales que atienden a la población según su ciclo de vida, niños, adultos mayores, personas con discapacidad, entre otros (...) en atención a las opiniones técnicas vertidas, se advierte que el Programa del Vaso de Leche no se encuentra dentro del ámbito funcional del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social contenido en la Ley 29792".

#### **b) Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI**

Mediante el Oficio 173-2020-INEI-SJE de fecha 23 de marzo de 2021, suscrito por Dante Carhuavilca Bonett, jefe del Instituto Nacional de Estadística e Informática, traslada el Informe 003-2020-INEI/SJE, mediante el cual el Sub jefe del INEI emite opinión respecto al Proyecto de Ley 6735/2020-CR, "Ley que modifica la Ley 27470 y plantea la reestructuración del Programa de Vaso de Leche", manifestando lo siguiente:

*"... El INEI expresa su conformidad con el marco normativo propuesto orientado a mejorar la identificación de beneficiarios, el tratamiento de la información de base que permita orientar la adecuada asignación de recursos, y la eficiente gestión del Programa del Vaso de Leche a nivel nacional y municipal.*

*En tal sentido, expresa **opinión favorable** al proyecto de Ley que modifica la Ley 27470 y plantea la reestructuración del Programa del Vaso de Leche, orientado a la buena gestión del programa en beneficio de las poblaciones más necesitadas del país."*

#### **c) Organización de los Comités del Vaso de Leche de Lima y Callao**

Mediante carta de fecha 10 de febrero de 2021, la Organización de los Comités del Vaso de Leche de Lima y Callao<sup>9</sup>, manifiestan su disconformidad con el proyecto de Ley materia de análisis, puesto que trasladar el programa al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, aumentaría la burocracia estatal y además que no se incrementa el presupuesto destinado para que este programa beneficie a más niños y niñas del Perú.

#### **4.4. Análisis Técnico Jurídico de las iniciativas legislativas**

En primer lugar, debemos indicar que mediante la Ley 24059 se crea el Programa del Vaso de Leche en todos los municipios provinciales de la República destinados a la población materno – infantil en sus niveles de niños de 0 a 6 años de edad, de madres gestantes y en periodo de lactancia con

<sup>9</sup> Ver opinión de la Organización de los Comités del Vaso de Leche de Lima y Callao en el siguiente enlace:  
[http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/InclusionSocialDiscapacidad/files/expediente\\_6735/opinion\\_comit%C3%A9\\_vasodeleche.pdf](http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/InclusionSocialDiscapacidad/files/expediente_6735/opinion_comit%C3%A9_vasodeleche.pdf)

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5789/2020-CR y 6735/2020-CR con texto sustitutorio que propone la "Ley que declara de preferente interés nacional y necesidad pública la reestructuración del Programa de Vaso de Leche".

derecho a la provisión diaria por parte del Estado, a través de los municipios, sin costo alguno para ellas de 250 mililitros de leche o alimento equivalente.<sup>10</sup>

Posteriormente, mediante la Ley del Presupuesto Público para el año fiscal 1986 – Ley 24422, se estableció que, a partir de enero de 1986, el Ministerio de Economía y Finanzas estaría obligado a transferir los recursos financieros a todos los municipios para sustentar el Programa del Vaso de Leche.

El 15 de febrero de 1991, se publicó la Ley 25307 – Ley que declara de prioritario interés nacional la labor que realizan los Clubes de madre, comité de Vaso de Leche, comités populares autogestionarios, cocinas familiares, centros familiares, centro materno-infantiles y demás organizaciones sociales de base, en lo referido al servicio de apoyo alimentario, con la finalidad reconocerles la existencia legal y personería jurídica a todas las organizaciones sociales de base.

Por otro lado, se promulgó la Ley 26637 – "Ley que dictan normas referidas a la administración del Programa del Vaso de Leche", conocida como la Ley de la distritalización y en la que se dispone que en cada Concejo Distrital se debe conformar un Comité de Administración del Programa de Leche. Asimismo, se indicó que a partir del 1ero de octubre de 1996, el Ministerio de Economía y Finanzas se encargaría de aprobar los montos de transferencia a las Municipalidades Distritales y Provinciales.

Luego, en el año 2001 se publicó la Ley 27470 – Ley que establece normas complementarias para la ejecución del Programa del Vaso de Leche", en donde se estableció que las Municipalidades son las responsables de la ejecución del Programa del Vaso de Leche, en coordinación con la Organización del Vaso de Leche, organizan programas, coordinan y ejecutan la implementación de dicho Programa en sus fases de selección de beneficiarios, programación, distribución, supervisión y evaluación. Asimismo, el Ministerio de Economía y Finanzas es el encargado transferir los fondos para la ejecución del Programa a las Municipalidades.

La norma antes citada, fue modificada mediante el Decreto Legislativo 1451, en donde se estableció que el Ministerio de Desarrollo e inclusión Social-MIDIS aprueba los índices de distribución aplicables a partir del año 2020 de los recursos que se destinan para financiar el Programa del Vaso de Leche de las municipalidades distritales a nivel nacional. La ejecución y gestión del Programa del Vaso de Leche se mantiene a cargo de las municipalidades, así como las condiciones para la elegibilidad de sus beneficiarios, fijadas por Ley.

Por último, la Ley 27972 – "Ley Orgánica de Municipalidades" en su artículo 84 en el ítem 2.11 señala que una de las funciones de las municipalidades distritales es la de ejecutar el Programa del Vaso de Leche y demás programas de apoyo

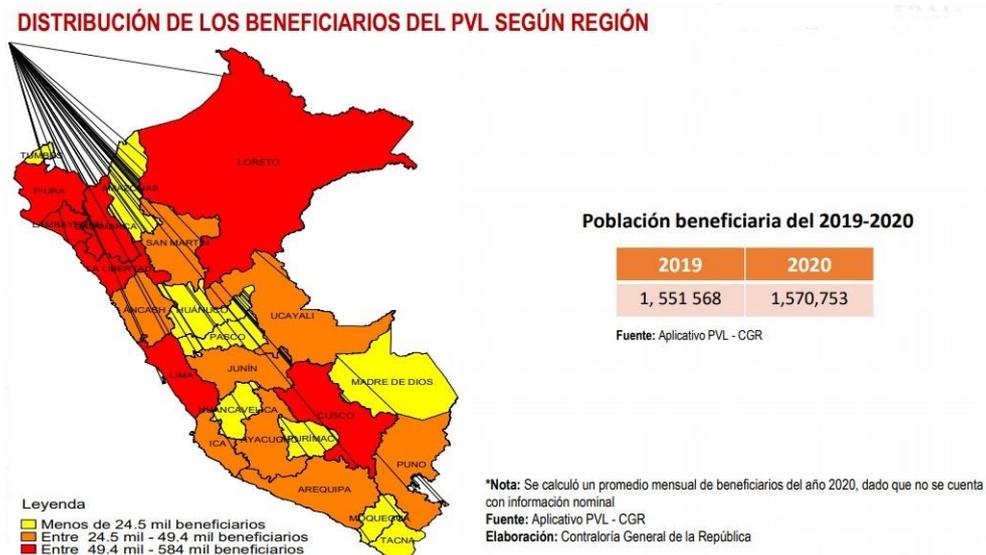
---

<sup>10</sup> Artículo 1 de la Ley 24059.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5789/2020-CR y 6735/2020-CR con texto sustitutorio que propone la "Ley que declara de preferente interés nacional y necesidad pública la reestructuración del Programa de Vaso de Leche".

alimentario con participación de la población y en concordancia con la legislación sobre la materia

Así entonces, conforme a información proporcionada por la Contraloría General de la República, expuesta en nuestra décimo octava sesión ordinaria realizada el 5 de abril de 2021, la población beneficiaria del programa Vaso de Leche para el año 2020 es de un millón quinientos setenta mil setecientos cincuenta y tres personas (1,570,753), lo que representa un aumento de beneficiarios respecto al año 2019.



Fuente: Contraloría General de la República

Asimismo, y vista la problemática identificada en el acápite a.1 del presente dictamen, así de las opiniones favorables remitidas por los sectores, en el acápite 4.3.2.1 del presente documento, referidos a la propuesta legislativa 5789/2020-CR de reestructurar de manera integral el programa de Vaso de Leche, a fin de que se cumplan realmente las metas, objetivos y fines para los que fue creado, maximizando la cobertura y atenciones a los beneficiados en "situación de pobreza y pobreza extrema" de cada una de las regiones de nuestro país, nuestra comisión está considerando dicha propuesta como la más viable y con posible consenso con los sectores del Poder Ejecutivo vinculados al tema de la alimentación a la población vulnerable y promoción de programas de complementación alimentaria.

Por ello mismo, nuestra Comisión considera que la reestructuración integral del Programa del Vaso de Leche también requiere de una evaluación que permita un análisis de la situación actual y el sustento de cambios que genere un impacto

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5789/2020-CR y 6735/2020-CR con texto sustitutorio que propone la "Ley que declara de preferente interés nacional y necesidad pública la reestructuración del Programa de Vaso de Leche".

en las atenciones de sus usuarios, que identifique, además, el proceso de implementación, actores, funciones y un análisis presupuestal acorde a las nuevas propuestas de intervención y/o cobertura.

Cabe precisar, que la Ley 27470 constituye la Ley marco vigente para la ejecución del Programa de Vaso de Leche por los gobiernos locales y data del año 2001, es decir, cuenta con casi 20 años de vigencia, periodo en el que la realidad social, política y económica del país ha cambiado, como bien lo han resaltado en sus opiniones, tanto el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social como el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, la Defensoría del Pueblo, así como el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI).

Asimismo, en esta realidad cambiante, consideramos que los objetivos de la política nacional se han venido redefiniendo, a fin de lograr mayor efectividad en la población y eficiencia en el uso de recursos del estado, por lo que resulta necesario una reestructuración integral para definir el objetivo del Programa, así como evaluar la población objetivo a atender.

Sin embargo, y a fin de que esta reestructuración no implique o sea interpretada como una iniciativa de gasto, vedada a los congresistas por el artículo 79 de la Constitución Política, o como una norma que colisione con las funciones exclusivas y excluyentes que tiene el Poder Ejecutivo sobre sus sectores o sistemas de gestión, conforme a la Ley 2915, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, consideramos que esta reestructuración debe ser realizada vía una norma declarativa.

En ese sentido, resulta importante señalar que el Ministerio de Justicia, en el Informe Legal 036-2013-JUS/DNAJ de fecha 10 de abril de 2013, menciona sobre esta clase de normas lo siguiente:

*"... las normas de carácter declarativo "deberán tener como objetivo el bienestar de la sociedad y reconducir a la satisfacción de los derechos fundamentales, lo cual tendrá como fin último la protección de la dignidad de la persona humana, atendiendo a los siguientes parámetros:*

- *Que su contenido esté vinculado al bien común.*
- *Que se contribuya a la realización de la dignidad humana.*
- *Que se fortalezcan los principios democráticos y la convivencia pluralista.*
- *Que permita evaluar otros dispositivos normativos que contengan derechos y deberes constitucionales, así como legales.*
- *Que integre un proceso de toma de decisión y sea materializado por los entes competentes del Estado.*

*[Ahora bien], los dispositivos legales en los que se incluyan las nociones jurídicas necesidad pública e interés nacional se generan, en la mayoría de*

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5789/2020-CR y 6735/2020-CR con texto sustitutorio que propone la "Ley que declara de preferente interés nacional y necesidad pública la reestructuración del Programa de Vaso de Leche".

*los casos, una serie de efectos de los cuales se vislumbra que el Estado debe cumplir una serie de obligaciones que devienen en resultados cuantitativos y cualitativos. Respecto al primer resultado, implican que, para la ejecución de las prestaciones estatales resulte necesario que se autorice una transferencia de partida presupuestal para el sector correspondiente; mientras que, con referencia al (resultado cualitativo) se procura mejorar progresivamente la calidad de vida de los ciudadanos, lo cual deviene en brindar un mayor bienestar a la sociedad.*

*[Por este motivo] el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo pueden expedir dispositivos normativos en los que se incluyan las nociones jurídicas necesidad pública e interés nacional, sea porque expidan una ley, un decreto de urgencia, un decreto legislativo o un decreto supremo, según corresponda".*

Así entonces, sobre el concepto de NECESIDAD PÚBLICA, el efecto es emitir un mandato legal, tanto al gobierno nacional como al gobierno regional y/o local, para que ambos coordinen las acciones y medidas necesarias e inmediatas para la concretización de un determinado proyecto de inversión.<sup>11</sup>

Respecto al interés nacional, este concepto está relacionado a un bien buscado por la colectividad, es decir, al "mejoramiento de la calidad de vida o la satisfacción de necesidades de una población determinada, no proviene de la disciplina jurídica, sino de la sociología y el argot político"<sup>12</sup>

Por lo expuesto, esta Comisión considera pertinente declarar de interés nacional y necesidad pública la reestructuración integral del Programa Vaso de Leche, debido a que la como bien se ha mencionado la política social nacional sea redefinida, y lo que se busca es que la población beneficiaria del Programa del Vaso de Leche sea la población en situación de pobreza y pobreza extrema. Asimismo, con la declaratoria de interés nacional, demandará la activación de diversos procedimientos posteriores por parte del Poder Ejecutivo para que se priorice la reestructuración propuesta del Programa del Vaso de Leche.

Respecto al artículo 2 del proyecto de Ley 5789/2020-CR que propone establecer como indicadores a los números de beneficiarios, el valor nutricional de las dietas, costo unitario por dieta, tamizaje de descarte de desnutrición y anemia, esta Comisión sostiene que un indicador se define como una función de una o más variables, las cuales ayudan a medir una característica o atributo de los individuos en estudio<sup>13</sup>, los cuales, para la gestión del Programa, deberían

<sup>11</sup> En el dictamen del Proyecto de Ley 4428/2014-CR propone declarar de necesidad pública, interés nacional y preferente ejecución, la construcción, asfaltado, mantenimiento y conservación de la Carretera "Corredor EMP. PE-34B (Rosario) – Carlos Gutiérrez – Crucero – EMP. PE-34H (Quispcupunco) – Baltimore – Ananea – Cojata – Vilque Chico – EMP. PE-34I (Coasia)", en la Región Puno.

<sup>12</sup> En [http://ius-aequitas.blogspot.pe/2009\\_04\\_01\\_archive.html](http://ius-aequitas.blogspot.pe/2009_04_01_archive.html)

<sup>13</sup> CEPAL – Colección Documentos de Proyectos Guía Metodológica – Diseño de indicadores compuestos de desarrollo sostenible.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5789/2020-CR y 6735/2020-CR con texto sustitutorio que propone la "Ley que declara de preferente interés nacional y necesidad pública la reestructuración del Programa de Vaso de Leche".

definirse en relación al objetivo del mismo, considerando el impacto que genera, así como, las falencias que permitan la generación de propuestas de mejoras.

Los indicadores citados en el referido proyecto de Ley no definen con precisión la variable y el sustento de su medición, además no se relacionan directamente con el artículo 1 de la referida iniciativa 5789/2020-CR, ni con el proceso de gestión y objetivo actual del programa.

Por ello, consideramos que la viabilidad de los indicadores propuestos amerita un análisis del diseño del programa y sus modalidades, sin perjuicio de lo expuesto, las definiciones citadas como indicadores en el proyecto; podrían considerarse como información a identificar y analizar para la mejora de la gestión del Programa del Vaso de Leche además podrían formar parte de los términos de referencia en la evaluación solicitada por esta dependencia.

En ese sentido, y dado que los indicadores mencionados en el proyecto de Ley 5789/2020-CR no definen con precisión cual sería la variable y el sustento de su medición, además de que no se relacionan de manera directa con el artículo 1 de la iniciativa legislativa, ni con el proceso de gestión ni con el objetivo actual del programa Vaso de Leche, nuestra Comisión considera que no es pertinente la incorporación del texto original del artículo 2 del Proyecto de Ley 5789-2020/CR.

Ahora bien, respecto a la iniciativa 6735/2020-CR, ésta tiene por objetivo incorporar al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) como el ente rector del Programa del Vaso de Leche, asimismo como también que sea el responsable de la provisión, compra, adquisición y distribución de los alimentos entregados al Programa de Vaso de Leche a nivel nacional.

Asimismo, propone modificar el artículo 1 de la Ley 27470 incluyendo que el objetivo de la norma es "(...) *establecer normas complementarias sobre organización, administración de recursos y ejecución del Programa del Vaso de Leche que tiene a su cargo las municipalidades, y cuyo ente rector es el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)*", sobre lo cual no habría necesidad de especificar a los gobiernos locales en el texto, ya que los mismos forman parte de la definición de municipalidades.

Sin embargo, cabe precisar que el segundo párrafo del artículo 2 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece que los ministerios y las entidades públicas ejercen sus funciones en respuesta a una o varias áreas programáticas de acción, las cuales son definidas para el cumplimiento de las funciones primordiales del Estado y para el logro de sus objetivos y metas.

De igual forma, en el artículo 4 de la referida Ley 29158, se establece los Ministerios y Entidades Públicas, ejercen sus competencias exclusivas en todo el territorio nacional con arreglo a sus atribuciones y según lo que disponga la normatividad específica y están sujetos a las políticas nacional y sectorial.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5789/2020-CR y 6735/2020-CR con texto sustitutorio que propone la "Ley que declara de preferente interés nacional y necesidad pública la reestructuración del Programa de Vaso de Leche".

Y, el artículo 22 de dicha Ley Orgánica, establece que los ministerios son organismos del Poder Ejecutivo que comprenden uno o varios sectores, diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ella.

En ese sentido, debemos indicar que cuando en la iniciativa legislativa se hace mención a que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social-MIDIS, sería el órgano rector del Programa del Vaso de Leche, debemos precisar en primer lugar que, conforme a lo antes expuesto el MIDIS es el ente rector de las políticas de desarrollo e inclusión a nivel intergubernamental, y dentro del proceso de descentralización, le corresponde establecer las funciones de los niveles de gobierno y de las organizaciones que participan en la gestión del Programa de Complementación Alimentaria, y tiene como misión garantizar que las políticas y programas sociales de los diferentes sectores y niveles de gobierno actúen de manera coordinada y articulada para cerrar las brechas de acceso a servicios públicos universales de calidad y de acceso a las oportunidades que permite el crecimiento económico; para lo cual el MIDIS cuenta con programas descentralizados en favor de la población más vulnerable del país. **Sobre el particular, se debe indicar el MIDIS a partir del año 2012, logró transferir a 238 gobiernos locales a nivel nacional, en el marco del proceso de descentralización y fortalecimiento de los territorios del país.**

En este punto también ha sido muy importante la opinión recibida por la Organización de Comités del Vaso de Leche de Lima y Callao, organizaciones de base que conocen la realidad de la gestión y ejecución de dichos programas y han expresado su opinión en contra de las propuestas del proyecto 6735/2020-CR, que son concordantes con la del MIDIS, en cuanto a trasladada a este sector la administración, gestión y fiscalización de dicho programa.

Así señalan lo siguiente:

*"... pasar el programa del Vaso de Leche al MIDIS administrado por 196 municipalidades provinciales, 1655 municipalidades distritales y 2534 municipalidades de centro poblados, es AUMENTAR los costos operativos del Programa. Gastos en burócratas y oficinas premium de forma innecesaria, cuyo costo ahora son cero, debiendo por el contrario DESTINAR ESTE GASTO EN AUMENTAR EL PRESUPUESTO DEL PROGRAMA PARA LA COMPRA DE MÁS PRODUCTOS EN BENEFICIO DE NUESTROS NIÑOS (...) pasar un programa social de costo cero en la actualidad en los gobiernos locales (...) inmediatamente generará costos al Ministerio que reciba este encargo por cuanto LOS MINISTERIOS SOLO RECIBEN TRANSFERENCIAS PARA SUS GASTOS Y NO GENERAN*

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5789/2020-CR y 6735/2020-CR con texto sustitutorio que propone la "Ley que declara de preferente interés nacional y necesidad pública la reestructuración del Programa de Vaso de Leche".

### *INGRESOS QUE LES PERMITA OPERAR OTROS PROGRAMAS A NIVEL NACIONAL*".<sup>14</sup>

Con esta opinión, así como con la propia opinión desfavorable que ha emitido el MIDIS respecto a tener mayores responsabilidades en la administración del programa Vaso de Leche, podemos concluir que la propuesta normativa 6735/2020-CR, en tanto propone que el MIDIS sea el órgano rector del Programa Vaso de Leche, no se encuentra acorde con el marco normativo, antes descrito, el cual establece las competencias y organización de los ministerios, por lo tanto, no se puede otorgar la competencia al MIDIS que supervisar los informes anuales sobre la organización y el estado situacional del Programa del Vaso de Leche como plantea la iniciativa legislativa.

Por otro lado, debemos señalar que de conformidad con lo dispuesto por el Decreto Legislativo 1451, se modifica el numeral 7.1 del artículo 7 de la Ley 27470, estableciendo que el MIDIS aprueba mediante Resolución Ministerial, los índices de distribución aplicables a partir del año 2020 de los recursos que se destinan para financiar el Programa del Vaso de Leche de las municipalidades distritales a nivel nacional. La ejecución y gestión del Programa del Vaso de Leche se mantiene a cargo de las municipalidades, así como las condiciones para la elegibilidad de sus beneficiarios.

Asimismo, resulta importante mencionar que, mediante la Resolución Directoral 009/2019-EF/50.01, se aprobó los lineamientos para la distribución y asignación de los ingresos provenientes de la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios, para el Vaso de Leche y los Programas Sociales de la Lucha contra la Pobreza, en los Gobiernos Locales, estableciendo en el Lineamiento 2 que para efectos de la Programación Multianual Presupuestaria: *"(...) dicho monto global es distribuido por las referidas entidades del Gobierno Nacional a nivel de pliego, bajo los criterios que dichas entidades determinen de conformidad con la normatividad vigente, desagregando el monto correspondiente al Vaso de Leche y a los Programa Sociales de Lucha contra la Pobreza, para efectos de la Programación Multianual y Formulación Presupuestaria de cada pliego, en los plazos que comunique la Dirección General de Presupuesto Público"*.

Al respecto, se debe tener presente que a través de la Resolución de Contraloría 388-2013-CG, se aprobó la Directiva 015-2013-CG/CRL, relacionada a la información que deben enviar los municipios a la Contraloría General de la República con relación al gasto y a la ración del programa del Vaso de Leche.

Por lo expuesto, las modificaciones propuestas en la iniciativa legislativa 6735/2020-CR, respecto de modificar los artículos 3, 4, 5, 7 y 8 de la Ley 27470,

<sup>14</sup> Ver opinión en el siguiente enlace:

[http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/InclusionSocialDiscapacidad/files/expediente\\_6735/opinion\\_comit%C3%A9\\_vasodeleche.pdf](http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/InclusionSocialDiscapacidad/files/expediente_6735/opinion_comit%C3%A9_vasodeleche.pdf)

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5789/2020-CR y 6735/2020-CR con texto sustitutorio que propone la "Ley que declara de preferente interés nacional y necesidad pública la reestructuración del Programa de Vaso de Leche".

ya se encuentran vigentes en nuestro ordenamiento jurídico, por lo que se sustrae la materia en este extremo.

Asimismo, debemos indicar que mediante el Decreto de Urgencia 039-2008, se aprobó el Decreto que dicta medidas para la determinación del presupuesto del Programa del Vaso de Leche correspondiente al Año Fiscal 2009, así como la implementación del Registro Único de Beneficiarios que se precisa en el artículo 2, que el Ministerio de Economía y Finanzas desarrollará y pondrá a disposición de las municipalidades y los Comités del Vaso de Leche, un aplicativo informático para la implementación y actualización del Registro Único de Beneficiarios del Programa del Vaso de Leche. Asimismo, en el artículo 3 se dispone que la población beneficiaria del Programa del Vaso de Leche corresponde a la población en situación de pobreza y pobreza extrema.

En ese sentido, lo señalado en el artículo 6 de la iniciativa legislativa ya se encuentra actualmente regulado, por lo que, a fin de no tener una duplicidad de normas en nuestro sistema jurídico, esta comisión considera que no corresponde legislar sobre el asunto.

Ahora, con relación a las disposiciones transitorias finales de la propuesta 6735/2020-CR, que propone modificar los numerales 1 y 2 del artículo 84 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, incluyendo dentro de las funciones específicas y exclusivas de las municipalidades provinciales y distritales, respectivamente, que ejecutarán el Programa del Vaso de Leche en coordinación con el MIDIS como ente rector de los programas sociales; debemos señalar conforme a lo antes expuesto, que el MIDIS es el ente rector de las políticas de desarrollo e inclusión a nivel intergubernamental, y dentro del proceso de descentralización, le corresponde establecer las funciones de los niveles de gobierno y de las organizaciones que participan en la gestión del programa sociales.

Con relación a la segunda disposición transitoria se estipula que el MIDIS supervise y fiscalice a los comités del Vaso de Leche a nivel nacional con respaldo de la Contraloría General de la República; sobre lo cual debe indicarse que el programa, al ser un programa descentralizado, las Municipalidades como responsables de la ejecución del Programa del Vaso de Leche, en coordinación con la Organización del Vaso de Leche, organizan programas, coordinan y ejecutan la implementación de dicho Programa en sus fases de selección de beneficiarios, programación, distribución, supervisión y evaluación. Además de ello, la Contraloría General de la República, tiene el encargo específico de supervisar y controlar el gasto del Programa del Vaso de Leche a nivel provincial y distrital, por lo que las municipalidades deben rendir cuenta del gasto efectuado y origen de los alimentos adquiridos.

Con relación a la actualización de los registros de los Comités del Vaso de Leche y el empadronamiento de los beneficiarios, mencionados en la Tercera y Cuarta

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5789/2020-CR y 6735/2020-CR con texto sustitutorio que propone la "Ley que declara de preferente interés nacional y necesidad pública la reestructuración del Programa de Vaso de Leche".

Disposición Complementaria Final, esta comisión considera que resulta pertinente atender esta propuesta puesto como, se ha señalado el Programa de Vaso de Leche cuenta con casi 20 años de vigencia, periodo en el que la realidad social, política y económica del país ha cambiado.

En ese sentido, nuestra comisión considera que conforme se ha expuesto, y con la opinión concordante del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (ver acápite 4.3.2.2, literal a) del presente dictamen) resulta pertinente establecer de forma declarativa la reestructuración integral del Programa de Vaso de Leche, en el marco de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, esto es manteniendo su administración y ejecución a cargo de los municipios, pero reestructurando los procedimientos de empadronamiento y fiscalización que implica que se actualicen los registros de los Comités del Vaso de Leche y el empadronamiento de los beneficiarios.

## **V. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN**

Por las consideraciones expuestas y de conformidad con lo que establece el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, recomienda la **APROBACIÓN** de los proyectos de Ley considerados en el presente dictamen, con el siguiente **TEXTO SUSTITUTORIO**

### **LEY QUE DECLARA DE PREFERENTE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA REESTRUCTURACIÓN DEL PROGRAMA DE VASO DE LECHE**

#### **ARTÍCULO ÚNICO. - DECLARACIÓN DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA**

Declárese de preferente interés nacional y necesidad pública la reestructuración del Programa de Vaso de Leche, en el marco de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social.

#### **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

#### **PRIMERA. - EMPADRONAMIENTO Y REGISTRO DE LOS COMITES DEL VASO DE LECHE**

Las municipalidades distritales, en un plazo de 90 días calendarios ejecutan un nuevo empadronamiento y registro de los Comités del Vaso de Leche activos, sin demandar mayores recursos al tesoro público.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5789/2020-CR y 6735/2020-CR con texto sustitutorio que propone la "Ley que declara de preferente interés nacional y necesidad pública la reestructuración del Programa de Vaso de Leche".

## **SEGUNDA. - ACTUALIZACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA DEL VASO DE LECHE**

Las municipalidades distritales en coordinación con el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática actualizarán los padrones de hogares usuarios y beneficiarios directos del programa del Vaso de Leche, en un plazo no mayor de 90 días calendarios. La actualización del padrón se realiza con cargo del presupuesto institucional.

Dese cuenta,  
Sala de Comisión.  
Lima, 12 de abril de 2021.

JOSÉ LUIS ANCALLE GUTIERREZ  
PRESIDENTE

ANGÉLICA MARÍA PALOMINO SAAVEDRA  
SECRETARIA

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5789/2020-CR y 6735/2020-CR con texto sustitutorio que propone la "Ley que declara de preferente interés nacional y necesidad pública la reestructuración del Programa de Vaso de Leche".