Firmado digitalmente por: FERNAN ZEGARRA DE BELAUNDE Luisa Nelly Eugenia FAU 20304117142 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/02/2021 13:42:10

Defensoría del Pueblo

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

Lima, 23 de febrero de 2021

Oficio Nº 52-2021/DP-PAD

Señor
José Luis Ancalle Gutierrez
Presidente de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad
Congreso de la República
Presente. -

Referencia: Oficio 240-2020/-2021/CISPCD-CR

De mi mayor consideración:

Es grato dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y, a la vez, dar respuesta al oficio de la referencia, mediante el cual solicita la opinión de la Defensoría del Pueblo sobre el **Proyecto de Ley Nº 5789/2020-CR**, que propone la "Ley que declara de Interés Nacional y Necesidad Pública la Restructuración Integral del Programa Vaso de Leche".

Al respecto, adjunto a la presente el **Informe Nº 0001-2021-DP/AAE-PDBG** elaborado por el Programa de Descentralización y Buen Gobierno de la Defensoría del Pueblo que concluye 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.*

4. *En la revisión del Programa del Vaso de Leche se recomienda tomar en consideración los siguientes aspectos:*

    a) Establecer con precisión el objetivo del PVL, a fin de determinar indicadores que permitan monitorear y medir su impacto y el cumplimiento de sus metas y objetivos.

b) Establecer criterios claros para la selección de los usuarios/as del PVL y el cruce de las distintas bases de datos, para garantizar el acceso de las personas vulnerables y evitar filtraciones.,

c) La implementación de un Registro Único de Beneficiarios del Programa de Vaso de Leche a nivel nacional, que permita el cruce con otros sistemas de información del Estado, a fin de detectar filtraciones de personas que no reúnen las condiciones de pobreza o pobreza extrema, así como facilitar la detección de causales de pérdida de condición de beneficiario. Dicho registro debe estar a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, el cual debe brindar asistencia técnica a los gobiernos locales para el adecuado registro de los usuarios/as.

d) Establecer la obligatoriedad del monitoreo del PVL, a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social en coordinación con los gobiernos locales, mediante indicadores que permitan evaluar su eficiencia, cobertura y calidad, así como contar con información que permita la toma de decisiones para mejorar el cumplimiento de sus objetivos.

e) La implementación, a través de los gobiernos locales, de un canal de denuncias ciudadanas que permita identificar el subregistro de beneficiarios, deficiencias en la gestión de las organizaciones sociales a cargo del PVL, entre otros, garantizando la reserva de identidad.

f) La implementación de una sala situacional a nivel nacional, con información sobre el presupuesto transferido a los gobiernos locales, el nivel de ejecución y el número de usuarios/as por departamentos, provincia y distrito. Asimismo, resulta oportuno se informe sobre la ubicación de las organizaciones sociales del Vaso de Leche, a través de la georeferenciación, lo cual permitirá focalizar de mejor manera el apoyo estatal e informar a la ciudadanía de su ubicación. "

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarle mi especial consideración.

Atentamente,

DEFENSORÍA DEL PUEBLO
Primera Adjunta

Eugenia Fernán Zegarra
Primera Adjunta (e)
DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Adj.: Informe Nº 0001-2021-DP/AAE-PDBG

Firmado digitalmente por: CALLIRGOS MORALES Monica Liliana FAU 20304117142 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/02/2021 19:33:43

Informe Nº 0001-2021-DP/AAE-PDBG

Asunto: Opinión institucional sobre el Proyecto de Ley Nº 5789/2020-CR

I. Antecedentes

Mediante el Oficio 240-2020/-2021/CISPCD-CR, la señora congresista Mirtha Vásquez Chuquilin, Presidenta de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República, solicitó la opinión de la Defensoría del Pueblo respecto al Proyecto de Ley N° 5789/2020-CR "Ley que declara de Interés Nacional y Necesidad Pública la Restructuración Integral del Programa Vaso de Leche".

II. Fundamentos de la propuesta legislativa

El citado proyecto de ley tiene por finalidad la declaratoria de interés nacional y necesidad pública de restructuración del Programa de Vaso de Leche (PVL), para lo cual establece determinados indicadores, entre estos, el número de beneficiarios y sus niveles socioeconómicos, el valor nutricional, el costo de las dietas y el tamizaje de descarte de desnutrición y anemia. Ello con el propósito de coadyuvar al cumplimiento de las metas, objetivos y fines del PVL, maximizando la cobertura y atención a los usuarios/as, acorde a la realidad de cada territorio de nuestro país.

La propuesta legislativa se sustenta en que el referido programa no contribuye a mejorar el nivel nutricional y la calidad de vida de las personas que realmente necesitan asistencia alimentaria, además estaría beneficiando a personas que no se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema, es decir, que no forman parte de la población objetivo del programa.

En ese sentido, la exposición de motivos concluye en que los altos niveles de filtración (sub cobertura) en el PVL, a nivel nacional, y la distribución de los recursos presupuestales a los gobiernos locales sin considerar los índices de pobreza, no contribuye a superar la inseguridad alimentaria de la población en situación de pobreza y pobreza extrema, por lo que dicho programa debe reestructurarse integralmente para lograr que efectivamente se constituya en un soporte alimentario de las personas vulnerables que no están en condiciones de atender sus necesidades más básicas como la alimentación.

Sobre el análisis de impacto de la fórmula legal en nuestra legislación nacional, el proyecto es de naturaleza declarativa y no modifica normas vigentes.

III. Análisis de la propuesta legislativa

De la revisión efectuada a la exposición de motivos que sustenta el Proyecto de Ley N° 5789/2020-CR "Ley que declara de Interés Nacional y Necesidad Pública la Restructuración Integral del Programa Vaso de Leche", consideramos oportuno expresar lo siguiente:

1. Marco normativo del Programa del Vaso de Leche

Nuestro ordenamiento jurídico, en virtud a los tratados internacionales sobre derechos humanos celebrados por nuestro país, como la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reconoce el derecho a la alimentación, como un derecho social y económico, vinculado a la dignidad humana, que condiciona el disfrute de otros derechos humanos.

El Programa de Vaso de Leche se creó mediante la Ley N° 24059, emanada por el Congreso de la República en el año 1984, complementada posteriormente con la Ley N° 27470, Ley que establece normas complementarias para la ejecución del programa del vaso de leche y sus modificatorias y normas complementarias.[1]

El marco legal que regula el PVL no establece con precisión el objetivo del programa, no obstante, de la lectura conjunta de la ley de creación, modificatorias y normas complementarias, se advierte que su objetivo es proporcionar una ración alimentaria con valores nutricionales que beneficie a la población que se encuentra en situación de mayor vulnerabilidad dentro la jurisdicción territorial de cada municipalidad.

El artículo 6° de la Ley N° 27470, Ley que establece normas complementarias para la ejecución del Programa del Vaso de Leche, señala que los usuarios/as de dicho programa son los niños de 0 a 6 años y madres gestantes y en periodo de lactancia, priorizando entre ellos, la atención a quienes presenten desnutrición o se encuentren afectados por tuberculosis. Asimismo, la norma precisa que en la medida en que se cumpla con la cobertura a la población antes mencionada, se podrá incluir la atención a los niños de 7 a 13 años, ancianos y afectados por tuberculosis.

Asimismo, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 3° del Decreto de Urgencia N° 039-2008,[2] la población atendida por el Programa del Vaso de Leche, corresponde a población en situación de pobreza y pobreza extrema.

La ejecución y gestión del Programa de Vaso de Leche (PVL) está a cargo de los gobiernos locales, con participación de la comunidad. Además, los gobiernos locales deben reportar sobre los usuarios/as del programa al Instituto Nacional de Estadística e Informática y al Ministerio de Desarrollo e inclusión Social, en los meses de enero y julio de cada año.[3]

Bajo este marco normativo, el Programa del Vaso de Leche viene funcionando en nuestro país desde hace aproximadamente 37 años, sin embargo, durante todo este tiempo no se han publicado resultados del monitoreo de dicho programa, basados en indicadores que permitan medir si el programa cumple con el objetivo de brindar un soporte nutricional a las personas en situación de vulnerabilidad o si es necesario realizar reformas para mejorar su eficacia y calidad, adecuándolo al momento actual, en la que vienen funcionando otros programas sociales de contenido alimentario, las organizaciones sociales están mejor constituidas y la dinámica de la población también es otra.

2. Dificultades en el funcionamiento del Programa del Vaso de Leche

La Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 5789/2020-CR “Ley que declara de Interés Nacional y Necesidad Pública la Restructuración Integral del Programa Vaso de Leche”, evidencia que actualmente existen problemas en el PVL que requieren cambios normativos, como la atención de usuarios/as que no reúnen la condición de pobreza o que no se encuentran dentro de la población objetivo (sub-cobertura de usuarios), así como la distribución desigual del presupuesto de vaso de leche a las municipalidades y

[1] Ley Nº 27712 Ley que modifica la Ley Nº 27470 Ley que establece normas complementarias para la ejecución del Programa del Vaso de Leche, Ley N° 30114, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014 y el Decreto Legislativo N° 1451 que fortalece el funcionamiento de las entidades del gobierno nacional, del gobierno regional o del gobierno local, a través de precisiones de sus competencias, regulaciones y funciones.

[2] Decreto de Urgencia N° 039-2008 Dictan 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. En concordancia con la Novena Disposición Complementaria Final de Ley N° 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013.

[3] Artículo 2.3 del Decreto de Urgencia N° 039-2008.

la falta de presupuesto para el monitoreo, supervisión y capacitación para una ejecución óptima de las actividades del programa

En nuestro país se continúan registrando altos índices de anemia y desnutrición que afectan, principalmente, a los niños y niñas de las zonas territoriales con mayores niveles de pobreza, por lo que la ejecución de programas sociales de contenido alimentario son una estrategia importante para brindar soporte alimentario focalizado a la población vulnerable y, con ello, contribuir a su bienestar y desarrollo.

Según la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) 2019 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el índice de anemia en niños y niñas en el rango de edades de 6 a 35 meses de edad era de 40,1%. Según el área de residencia, registra un alto índice de anemia el área rural, con 49%, resaltando las regiones de Puno (69.9%), Cusco (57.4%), Huancavelica (54,2%), Ucayali (53.7%), Loreto (53%), Junín (52,6%), Madre de Dios (51.4%) y Pasco (50.2%). Mientras que el área urbana registra el 36.7%.

Asimismo, en el año 2019, el 12,2% de la población menor de cinco años se encontraba con desnutrición crónica, en el ámbito urbano representa el 7,6% y en el ámbito rural, el 24,5%, con mayor prevalencia en las regiones de mayor índice de pobreza como Huancavelica (30,7%), Cajamarca (25,6%), Loreto (23,7%) y Huánuco (19,4%).

Por otro lado, la Defensoría del Pueblo en el periodo 2019-2020 ha recibido 195 quejas contra el PVL a nivel nacional, principalmente, por deficiencias en la prestación o entrega parcial del beneficio y por demora o incumplimiento en la entrega del beneficio.

En ese sentido, es posible advertir que, pese a los índices de anemia y desnutrición en el país, las quejas recibidas en la Defensoría del Pueblo nos muestran que hay dificultades en el funcionamiento del Programa del Vaso de Leche, que afectan la prestación del servicio alimentario que brindan, en perjuicio de la población en situación de vulnerabilidad.

Por ello, institucionalmente consideramos que es necesario que se evalúe el impacto de todos los programas sociales de contenido alimentario, como el Programa del Vaso de Leche, de manera permanente y mediante indicadores que permitan medir su impacto y mejorar su focalización, eficiencia y calidad.

3. Contexto de pandemia

En marzo del año 2020 se declaró el Estado de Emergencia Nacional y la Emergencia Sanitaria a nivel nacional, debido a la pandemia de la COVID- 19. Ello, trajo consigo que el gobierno nacional disponga medidas para evitar la propagación del coronavirus, entre ellas, el aislamiento social obligatorio, que inicialmente se prolongó por más de tres meses y en el 2021 se ha vuelto a declarar debido a una segunda ola de la pandemia, que hasta el 14 de febrero del 2021 viene registrando 43,880 fallecidos.[4]

La medida de aislamiento social obligatorio ha traído consigo la paralización de las actividades económicas y el desempleo, afectando severamente la economía del país y de los hogares peruanos, que se refleja en el incremento de la pobreza y la pobreza extrema.

Al respecto, en el III trimestre del 2020, la población ocupada del país disminuyó 17,1% (-2 millones 942 mil 400 personas), registrándose una tasa de desempleo de 9,6%,

[4] Recuperado de: https://twitter.com/Minsa_Peru/status/1361530254142169090/photo/1

mayor en 6,1 puntos porcentuales, en comparación con igual trimestre del año anterior (3,5%).[5]

Asimismo, en el año 2020, comparado con el año 2019, la población ocupada de Lima Metropolitana disminuyo en 23,1%, que equivale a 1 millón 134 mil 500 personas, según el Informe Técnico sobre la Situación del Mercado Laboral en Lima Metropolitana (octubre, noviembre y diciembre 2020) del INEI.

Sumado a ello, nuestro Producto Bruto Interno (PBI) registró en el tercer trimestre de 2020 una contracción de -9,4%, explicado por la reducción del consumo de las familias (-9,3%), la caída de la inversión bruta fija (-10,2%) y el comportamiento negativo de las exportaciones de bienes y servicios (-25,6%).[6]

Además, el Índice Mensual Económico de El Comercio (Imeco) ha referido que en el año 2020 nuestro PBI ha caído al 11,36%, la más alta desde la crisis de la hiperinflación, en 1989.[7] De similar manera, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han previsto como consecuencia de la pandemia la caída de nuestro PBI al 12%[8] y 13,9%[9], respectivamente.

Por otro lado, UNICEF ha proyectado como consecuencia de la pandemia por la COVID-19, el incremento de la pobreza monetaria de la población en general de nuestro país en 10 puntos porcentuales, de 20.2% en el 2019 a 30.3% en el 2020, así como, la pobreza extrema, de 2.8% a 6.3%, acercándose a los niveles de pobreza extrema obtenidos en el año 2012 y 2011.[10]

Bajo esta coyuntura, de desempleo y aumento de la pobreza, el hambre se ha incrementado exponencialmente y espacios como los comedores populares, las ollas comunes y los programas sociales de contenido alimentario, como el Programa del Vaso de Leche, cobran especial relevancia para brindar soporte alimentario a cientos de familias en situación de vulnerabilidad.

Por lo tanto, toda medida orientada a mejorar el funcionamiento de estos espacios o programas de contenido alimentario, deben impulsarse, en la medida que contribuyan a mejorar su focalización y cobertura, así como su impacto, con eficiencia y transparencia.

IV. Conclusiones

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.

---

[5] De acuerdo a lo señalado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en el informe técnico Perú: Comportamiento de los Indicadores del Mercado Laboral a Nivel Nacional, elaborado con los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO).

[6] Según el Informe Técnico Producto Bruto Interno Trimestral N° 4 del INEI.

[7] Recuperado de: https://elcomercio.pe/economia/imeco-en-diciembre-economia-habria-caido-en-12-pbi-habria-caido-en-el-2020-por-debajo-de-lo-esperado-por-las-autoridades-noticia/?ref=ecr

[8] Recuperado de: https://gestion.pe/economia/banco-mundial-peru-sera-el-pais-con-mayor-caida-de-pbi-en-sudamerica-este-ano-noticia/?ref=gesr

[9] Recuperado de: https://gestion.pe/economia/fmi-revisa-sustancialmente-a-la-baja-pbi-de-peru-en-el-2020-14-noticia/

[10] Recuperado de: https://www.unicef.org/peru/media/8876/file/Efectos_COVID-19_en_ni%C3%B1ez_y_adolescencia_Per%C3%BA_15-oct_-_Presentacion_Pablo_Lavado.pdf.

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.

4. En la revisión del Programa del Vaso de Leche se recomienda tomar en consideración los siguientes aspectos:

   a) Establecer con precisión el objetivo del PVL, a fin de determinar indicadores que permitan monitorear y medir su impacto y el cumplimiento de sus metas y objetivos.

   b) Establecer criterios claros para la selección de los usuarios/as del PVL y el cruce de las distintas bases de datos, para garantizar el acceso de las personas vulnerables y evitar filtraciones.,

   c) La implementación de un Registro Único de Beneficiarios del Programa de Vaso de Leche a nivel nacional, que permita el cruce con otros sistemas de información del Estado, a fin de detectar filtraciones de personas que no reúnen las condiciones de pobreza o pobreza extrema, así como facilitar la detección de causales de pérdida de condición de beneficiario. Dicho registro debe estar a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, el cual debe brindar asistencia técnica a los gobiernos locales para el adecuado registro de los usuarios/as.

   d) Establecer la obligatoriedad del monitoreo del PVL, a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social en coordinación con los gobiernos locales, mediante indicadores que permitan evaluar su eficiencia, cobertura y calidad, así como contar con información que permita la toma de decisiones para mejorar el cumplimiento de sus objetivos.

   e) La implementación, a través de los gobiernos locales, de un canal de denuncias ciudadanas que permita identificar el subregistro de beneficiarios, deficiencias en la gestión de las organizaciones sociales a cargo del PVL, entre otros, garantizando la reserva de identidad.

   f) La implementación de una sala situacional a nivel nacional, con información sobre el presupuesto transferido a los gobiernos locales, el nivel de ejecución y el número de usuarios/as por departamentos, provincia y distrito. Asimismo, resulta oportuno se informe sobre la ubicación de las organizaciones sociales del Vaso de Leche, a través de la georeferenciación, lo cual permitirá focalizar de mejor manera el apoyo estatal e informar a la ciudadanía de su ubicación.

Lima, 19 de febrero de 2021