CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE Y DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS
09 MAYO 2022
RECIBIDO
Firma: Hora: 16:39 h.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 629/2021-CR, 1087/2021-CR Y 1263/2021-CR, QUE PROPONEN LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 27470, LEY QUE ESTABLECE NORMAS COMPLEMENTARIAS PARA LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DEL VASO DE LECHE, A FIN DE MEJORAR LA FOCALIZACIÓN, LA COBERTURA DEL PROGRAMA Y LOS MECANISMOS DE CONTROL.

## COMISIÓN DE INCLUSIÓN SOCIAL Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD

## PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2021-2022

## Dictamen 07-2021-2022-CISPD-CR

Señora Presidenta:

Han sido remitidos para estudio y dictamen de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad los siguientes proyectos de ley:

| N° | Proyecto | Grupo Parlamentario | Proponente | Sumilla |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 629/2021-CR | Avanza País - Partido de Integración Social | Norma Yarrow Lumbreras | Propone modificar la Ley 27470, Ley que establece Normas Complementaria para la Ejecución del Programa del Vaso de Leche. |
| 2 | 1087/2021-CR | Acción Popular | José Arriola Tueros | Propone declarar de interés público y preferente atención la actualización del valor de la ración alimenticia del Programa del Vaso de Leche (PVL) |
| 3 | 1263/2021-CR | Renovación Popular | Miguel Ángel Ciccia Vásquez | Propone la Ley que modifica el artículo 6 de la Ley 27470, Ley que establece Normas Complementaria para la Ejecución del Programa del Vaso de Leche. |

La Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, en su Décima sesión ordinaria, celebrada el 29 de marzo de 2022, debatió y aprobó, con el **voto unánime** de los presentes, el presente dictamen. Votaron a favor los congresistas Portero López, Alcarraz Agüero, Arriola Tueros, Ciccia Vásquez, Infantes Castañeda, Julon Irigoin, Ramírez García, Yarrow Lumbreras y Reyes Cam.

Se deja constancia de que en la sesión se acordó por unanimidad la dispensa del trámite de aprobación del acta para la ejecución de los acuerdos.

## I. SITUACIÓN PROCESAL

### 1.1 Ingreso de los proyectos a la Comisión

| N° | Proyecto | Sumilla | Fecha de presentación | Fecha de ingreso a la Comisión |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 629/2021-CR | Propone modificar la Ley 27470, Ley que establece Normas Complementaria para la Ejecución del Programa del Vaso de Leche. | 04/11/2021 | 08/11/2021 |
| 2 | 1087/2021-CR | Propone declarar de interés público y preferente atención la actualización del valor de la ración alimenticia del Programa del Vaso de Leche (PVL) | 29/12/2021 | 12/01/2022 |
| 3 | 1263/2021-CR | Propone la Ley que modifica el artículo 6 de la Ley 27470, Ley que establece Normas Complementaria para la Ejecución del Programa del Vaso de Leche. | 07/02/2022 | 09/02/2022 |

Los tres proyectos de ley han sido decretados únicamente a la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad.

### 1.2 Cumplimiento de los requisitos reglamentarios

Las iniciativas legislativas materia de dictamen han sido remitidas a esta Comisión de conformidad con lo establecido en el artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República.

Cabe precisar que los proyectos cumplen con los requisitos generales y específicos señalados en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, en mérito a lo cual se realizó el estudio correspondiente.

### 1.3 Relación con la Agenda Legislativa 2021-2022

Mediante Resolución Legislativa del Congreso 002-2021-2022-CR se aprobó la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2021-2022, instrumento que, de conformidad con el Reglamento del Congreso, determina los temas prioritarios tanto en Comisiones como en el Pleno del Congreso.

La Agenda Legislativa considera prioritario, dentro del Objetivo II. Equidad y Justicia Social y la Política de Estado 15. Promoción de la seguridad alimentaria y nutrición, el tema 50) **Leyes sobre seguridad alimentaria.** En virtud de lo señalado, el proyecto que se analiza se enmarca en las prioridades señaladas en la Agenda Legislativa.

### 1.4 Vinculación con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional

En el Acuerdo Nacional, desarrollado en el año 2002 con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática, se asumió un conjunto de grandes objetivos, plasmados en políticas de Estado. Los proyectos de ley materia de dictamen guardan vinculación, entre otras, con las siguientes políticas de Estado:

- Política de Estado N° 05: Gobierno en Función de Objetivos con Planeamiento Estratégico, Prospectiva Nacional y Procedimientos Transparentes.
- Política de Estado N° 10: Reducción de la Pobreza.
- Política de Estado N° 11: Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación.
- Política de Estado N° 15: Promoción de la seguridad alimentaria y nutrición.
- Política de Estado N° 16: Fortalecimiento de la Familia, Promoción y Protección de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud.
- Política de Estado N° 28: Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial.

## II. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS Y PROBLEMAS QUE PRETENDEN RESOLVER

### 2.1 Proyecto de ley 629/2021-CR:

La fórmula legal del proyecto consta de dos artículos y tres disposiciones complementarias:

- Artículo 1. Objeto de la ley
- Artículo 2. Modificación del artículo 1, numerales 2.1 y 2.3 del artículo 2, numerales 3.1 y 3.2 del artículo 3, numerales 4.1, 4.3 del artículo 4, artículo 9 y 10 de la Ley 27470, Ley que Establece Normas Complementarias para la Ejecución del Programa del Vaso de Leche.
- Primera Disposición Complementaria Final: Adecuación de Normas.
- Segunda Disposición Complementaria Final: Financiamiento.
- Tercera Disposición Complementaria Final: Derogación.

Según lo señalado en la exposición de motivos, el proyecto pretende la modificación del Programa del Vaso de Leche, contemplando aspectos centrales:

- La mejora substancial del programa conforme existe, aprovechando las ventajas que el actual sistema ofrece, mejorando los niveles de transparencia, control y supervisión de la asignación de recursos y focalización de los beneficiarios.
- La asignación específica de funciones, responsabilidades y procedimientos de todo el proceso;
- La reducción de duplicidad de beneficios a través del Programa de Desayunos Escolares con el Programa de Vaso de Leche.

El proyecto busca mejorar la cobertura, focalizar mejor el alcance del mismo y acentuar los mecanismos de control estatal desde los ámbitos de los gobiernos locales el sector salud, con la activa participación de la Contraloría General de la República, a fin de corregir la asignación inadecuada de los recursos públicos y el incumplimiento de los objetivos del programa, además de la duplicidad de funciones y organizaciones, que propician un mayor gasto no en los beneficiarios, sino en la administración de los programas.

**2.2 Proyecto de ley 1087/2021-CR:**

La fórmula legal del proyecto consta de un artículo único por medio del cual se declara de interés público y preferente atención la actualización del valor de la ración alimenticia del Programa del Vaso de Leche (PVL). La única disposición complementaria final dispone que los gobiernos locales actualicen y sinceren el padrón de beneficiarios, en coordinación con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y el Instituto Nacional de Estadística e Informática.

De conformidad con la exposición de motivos la iniciativa busca paliar la afectación económica causada por la pandemia de la Covid-19. En efecto, las medidas dispuestas en el marco de la pandemia han ocasionado el incremento de la pobreza, agudizando la necesidad de asegurar la alimentación. Por ello, como señala la exposición de motivos, considerando los criterios de elegibilidad para ser beneficiario del Programa de Vaso de Leche, se estima conveniente realizar una actualización y sinceramiento de los padrones, a cargo de los gobiernos locales, el Midis y el INEI, a fin de focalizar la atención de la población más necesitada.

**2.3 Proyecto de ley 1263/2021-CR:**

La fórmula legal del proyecto consta de tres artículos:
- Artículo 1. Objeto y finalidad de la ley
- Artículo 2. Modificación del artículo 6 de la Ley 27470, Ley que Establece Normas Complementarias para la Ejecución del Programa del Vaso de Leche.
- Artículo 3. Derogación

Según señala la exposición de motivos se busca atender la demanda social generada por la pandemia y la propia vulnerabilidad de las personas con discapacidad, a fin de proteger la vida y la salud de las personas, conforme lo dispone la Constitución Política, que contempla que el fin supremo es salvaguardar el interés propio de la persona, que recae en el bienestar del individuo, la familia y la comunidad y que, dentro de ella, también habitan personas en situación de indigencia, quienes se encuentran desamparados y sin alimentos para su supervivencia.

## III. OPINIONES E INFORMACIÓN

### 3.1 Solicitudes de opinión

La Comisión ha remitido solicitudes de opinión a las siguientes instituciones:

**a) Del proyecto de ley 629/2021-CR:**

| N.° | Institución | N.° de oficio | Fecha |
|---|---|---|---|
| 1 | Contraloría General de la República | 140-CISPD/2021-2022-CR | 12.11.2021 |
| 2 | Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social | 141-CISPD/2021-2022-CR | 12.11.2021 |
| 3 | Asociación de Municipalidades del Perú | 142-CISPD/2021-2022-CR | 12.11.2021 |
| 4 | Municipalidad Metropolitana de Lima | 143-CISPD/2021-2022-CR | 12.11.2021 |
| 5 | Ministerio de Salud | 144-CISPD/2021-2022-CR | 12.11.2021 |
| 6 | Instituto Nacional de Estadística e Informática | 145-CISPD/2021-2022-CR | 12.11.2021 |
| 7 | Instituto Nacional de Salud | 146-CISPD/2021-2022-CR | 12.11.2021 |
| 8 | Ministerio de Economía y Finanzas | 147-CISPD/2021-2022-CR | 12.11.2021 |
| 9 | Ministerio de la Producción | 148-CISPD/2021-2022-CR | 12.11.2021 |
| 10 | Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego | 149-CISPD/2021-2022-CR | 12.11.2021 |

**b) Del proyecto de ley 1087/2021-CR:**

| N.° | Institución | N.° de oficio | Fecha |
|---|---|---|---|
| 1 | Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social | 263-CISPD/2021-2022-CR | 19.01.2022 |
| 2 | Asociación de Municipalidades del Perú | 266-CISPD/2021-2022-CR | 19.01.2022 |
| 3 | Ministerio de Salud | 267-CISPD/2021-2022-CR | 19.01.2022 |
| 4 | Instituto Nacional de Estadística e Informática | 265-CISPD/2021-2022-CR | 19.01.2022 |
| 5 | Ministerio de Economía y Finanzas | 264-CISPD/2021-2022-CR | 19.01.2022 |

**c) Del proyecto de ley 1263/2021-CR:**

| N.° | Institución | N.° de oficio | Fecha |
|---|---|---|---|
| 1 | Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social | 318-CISPD/2021-2022-CR | 14.02.2022 |
| 2 | Asociación de Municipalidades del Perú | 319-CISPD/2021-2022-CR | 14.02.2022 |
| 3 | Municipalidad Metropolitana de Lima | 320-CISPD/2021-2022-CR | 14.02.2022 |
| 4 | Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables | 321-CISPD/2021-2022-CR | 14.02.2022 |

### 3.2 Opiniones recibidas

i. **Municipalidad Metropolitana de Lima**
Mediante oficio N° D001040-2021-MML-SGC, de fecha 3 de enero de 2022, la municipalidad remite opinión técnica sobre el proyecto de ley 629/2021-CR. Señala, entre otros argumentos, lo siguiente:

a) Considera conforme las modificaciones propuestas al artículo 1, respecto a normar la ejecución de los recursos y referenciar que la mejora del estado nutricional de los beneficiarios debe ser concordante con la Directiva vigente denominada "Valores Nutricionales Mínimos de la Ración del Programa Vaso de Leche" emitida en julio del 2002 mediante Resolución Ministerial N° 711-2002-SA/DM.
b) Sobre la modificación planteada al numeral 2.2 del artículo 2 señala que:

1) Ante la existencia de centros poblados, es conforme incorporarlo en el proyecto de Ley.

2) Es conforme precisar tanto en la Resolución de Alcaldía como en el Acuerdo de Consejo la aprobación y el "reconocimiento" de los miembros del Comité de Administración del Programa Vaso de Leche.

3) Respecto a la incorporación preferencial de un nutricionista como representante del Ministerio de Salud, es conforme y oportuna, ya que dicho profesional es quien en el marco de sus competencias profesionales puede determinar y/o analizar la idoneidad de las fórmulas nutricionales propuestas para cada territorio en concordancia con la Resolución Ministerial N° 711-2002-SA/DM. Asimismo, Asesoría Jurídica señala que "se sugiere que sea uno u otro. Ambos (...) podría perjudicar el quórum. De hecho, ya existe un problema con los representantes del MINSA: son pocos y no pueden dejar sus puestos para ir a las sesiones pues están sujetos a responsabilidad administrativa, entre otras. De otro lado, el Proyecto de Ley no contiene información que sustente si existen nutricionistas en cantidad suficiente (...)."

4) De la suscripción de convenios de cooperación interinstitucional, es pertinente para fortalecer las fases operativas del programa como son: distribución (necesidad de unidades móviles y personal de carga), trabajo de campo y administrativo (practicantes de trabajo social, nutrición y administración o carreras afines para las actividades de empadronamiento, fortalecimiento de capacidades, verificación de beneficiarios, supervisión de uso de los recursos alimentarios e informes) entre otros que amerite el programa. Al mismo, se recomiendo añadir que **"...convenios de cooperación interinstitucional con un representante de la entidad pública o privada, dichos convenios deberán ser aprobados mediante**

**acuerdo del Comité de Administración y posterior a ello aprobados mediante Resolución de Alcaldía y Acuerdo de Consejo"**.

5) Respecto a que el Alcalde presida el Comité de Administración o delegue dicha función a un Regidor, mediante Resolución de Alcaldía, será oportuno incorporar a dicho párrafo que podrá delegar también a un funcionario municipal de su confianza para ejercer dicha función, quedando redactado de la siguiente manera: "El Alcalde preside el Comité de Administración, pudiendo de ser el caso delegar la función **a un funcionario municipal** o a un Regidor, mediante resolución de Alcaldía, acto que no exime de las responsabilidades respecto del accionar del Comité de Administración".
Asesoría Jurídica añade que, tratándose de un órgano colegiado, el alcalde no puede ser responsable por las decisiones que este tome. Responderá por el sentido de su voto pero no por los acuerdos que tome el Comité.

6) Respecto a que el Empadronamiento debe iniciarse por la población de la jurisdicción territorial en condición socioeconómica pobre y extrema pobreza, y se recomienda añadir a la propuesta que esta verificación de la condición socioeconómica deberá ser realizada mediante el uso del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) por parte de los ejecutores del Programa Vaso de Leche, para lo cual el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social deberá generar accesos a dichos ejecutores. Respecto al empadronamiento de beneficiarios y su reporte actualizado de modo semestral al INEI, se sugiere eliminar que sea remitido al INEI ya que los municipios no remiten información directamente a dicha institución pública, asimismo incorporar al párrafo el cumplimiento de envío de información al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social por ser ente rector del Programa Vaso de Leche al cual se remite de modo semestral el "RUBPVL" (Registro Único de Beneficiarios del Programa Vaso de Leche), así como el envío de información trimestral requerido por la Contraloría General de la República mediante el aplicativo informático correspondiente, y, que el empadronamiento debe involucrar la actualización del nivel socioeconómico, lugar de residencia y de ser el posible estado nutricional.
La propuesta de modificación es la siguiente: "Las Municipalidades, en coordinación con el Comité de Administración del Programa del Vaso de Leche, efectuarán el Empadronamiento de los Beneficiarios el cual involucra actualización del nivel socioeconómico, lugar de residencia y de ser el posible estado nutricional prioritariamente de niños y niñas de 0 a 6 años, madres gestantes y en periodo de lactancia, en cumplimiento del artículo 1 de la presente Ley, iniciándose por la población de la jurisdicción territorial en condición socioeconómica pobre y extrema pobreza, **verificado por los ejecutores del Programa Vaso de Leche de cada municipalidad mediante el uso del Sistema de Focalización de Hogares al cual el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social deberá generar los accesos correspondientes,** debiendo remitir bajo responsabilidad funcional del titular del pliego y funcionarios responsables de la ejecución

del programa, **la información actualizada en los plazos establecidos por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social respecto al empadronamiento y remisión semestral del mismo mediante el aplicativo del Registro Único de Beneficiarios (RUBPVL), asimismo, remisión trimestral requerida por la Contraloría General de la República mediante el aplicativo informático correspondiente**".

7) Respecto al porcentaje límite del 25% de beneficiarios para los grupos de niños de 7 a 13 años y ancianos, se sugiere considerar en dicho porcentaje a todos los grupos que pertenecen a la segunda prioridad del programa, faltando incorporar a personas con discapacidad y casos sociales. Adicionalmente, se sugiere utilizar terminología inclusiva como "niños y niñas" y el término "adultos mayores". De la validación de pertenencia de los beneficiarios al Programa de Desayunos Escolares, es conforme y prioritario a fin de focalizar con mayor precisión la no duplicidad de los recursos del Estado para un mismo fin, mejorar el estado nutricional de la población infantil mediante alimentos de consumo en el tiempo de comida denominado "desayuno"; asimismo, se deberá precisar mediante qué instrumento y/o herramienta los Gobiernos Locales ejecutores del Programa Vaso de Leche podrán realizar esta verificación. Por lo mencionado se sugiere la siguiente modificación **"Solo si, la población antes señalada es debidamente abastecida con una ración que cumple los valores mínimos establecidos por el Instituto Nacional de Salud mediante la normativa vigente, se procederá a empadronar y entregar ración a los niños y niñas de 7 a 13 años, adultos mayores, personas con discapacidad y casos sociales vulnerables, el cual no podrá exceder del 25% del total de beneficiarios, priorizando la atención de quienes presenten estados de desnutrición. Los niños y niñas de 7 a 13 años empadronados en el programa, no deberán ser beneficiarios del Programa de Desayunos Escolares, para lo cual las municipalidades por medio del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social tendrán acceso al medio informático que permita verificar qué beneficiarios pertenecen al referido Programa de Desayunos Escolares.**

**Excepcionalmente las municipalidades podrán autorizar la ampliación de este porcentaje, siempre y cuando no aféctela población objetivo en cuanto a la calidad y cantidad de la ración alimentaria, así como los días de atención. Dicha autorización deberá ser aprobada mediante Resolución de Alcaldía".**
Asesoría Jurídica añade que debe sustentarse cómo y quién estará a cargo de verificar que *la población a ser atendida por el PVL es debidamente abastecida con una ración que cumple los valores mínimos establecidos por el Instituto Nacional de Salud* y si ello es posible, toda vez que el Proyecto de Ley propone la entrega de raciones equivalentes a una semana para los

lugares lejanos, caso en el que no se podrá comprobar la ingesta adecuada por niño.

c) Respecto a la modificación propuesta del numeral 2.3 del artículo 2, se sugiere consignar la modificación sugerida: "Los gobiernos locales podrán celebrar entre sí convenios de cooperación interinstitucional con entidades públicas y/o privadas, **los cuales deberán ser aprobados por acuerdo del Comité de Administración vigente, asimismo, aprobado mediante Resolución de Alcaldía y Acuerdo de Consejo y a los cuales se les deberá incluir cláusulas de no transferencias financieras, ello a fin de fortalecer las fases operativas del Programa Vaso de Leche para adquirir en forma conjunta los recursos inherentes al Programa del Vaso de Leche a efectos de abaratar sus costos y/o mejorar la calidad de los mismos y/o aprovechar mutuamente sus recursos o fortalezas, permitiéndose la participación de voluntarios, prácticas técnicas y/o pre profesionales de estudiantes que cursen los últimos ciclos y/o años de estudio, a los cuales se les otorgará el certificado respectivo".**

d) Asesoría Jurídica señala que, sobre la cantidad de azúcar, esto es materia de un manual, una guía, pero no de una ley, por tratarse de un tema operativo. Si se quisiera modificar se necesitaría de una ley, por lo que se sugiere su eliminación.

e) Plantea una fórmula alternativa a la propuesta de modificación del numeral 3.2 del artículo 3, conforme a lo siguiente: "Los intereses generados por depósitos en el sistema financiero de los recursos correspondientes al Programa Vaso de Leche, se incorporan al Presupuesto Municipal, previamente a su ejecución, y se destinan a la adquisición de insumos y/o gastos de operación del citado programa. **Todos los excedentes de recursos financieros, que se generen como uso alternativo de donaciones y convenios interinstitucionales en el marco de la ejecución del Programa Vaso de Leche, se orientan necesariamente a la adquisición de alimentos complementarios para la mejora del Programa del Vaso de Leche".**

f) Sobre la modificación del numeral 4.1 del artículo 4 formulan las siguientes observaciones:
   1) Se sugiere especificar a qué otros productos se refiere la norma. Se recomienda sustituir por "u otras mezclas enriquecidas de cereales con productos lácteos".

   2) Cuando se indica que "Excepcionalmente, podrá autorizarse mediante Resolución de Alcaldía la entrega de la ración alimenticia es una sola oportunidad en forma semanal **equivalente a la misma, en el caso de los lugares que se encuentren alejados del Centro de Distribución",** se deberá precisar que la entrega de la ración se realiza "en crudo", ya que, las raciones lácteas no podrían entregarse preparadas en una sola fecha

para su consumo por los 7 días de la semana (...) se sugiere incluir también periodicidad intersemanal, lo cual deberá ser aprobado mediante acuerdo del Comité de Administración del programa bajo causales debidamente sustentadas.

3) Se recomienda que el numeral 4.1 del artículo 4 quede redactado de la siguiente manera:
*"Los recursos del Programa del Vaso de Leche financian la ración alimenticia diaria, la que debe estar compuesta por productos de origen nacional al 100% en aquellas zonas en las que la oferta de productos cubre la demanda.*
*Dicha ración debe estar constituida por alimentos nacionales pudiendo ser* ***prioritariamente*** *leche en cualquiera de sus formas* ***u otras mezclas enriquecidas de cereales con productos lácteos,*** *los cuales, a fin de alcanzar el valor nutricional mínimo, serán complementados con alimentos que contenga un mínimo de 90% de insumos nutricional de la localidad, tales como harina de quinua, quiwicha,* ***haba, maca,*** *cebada,* ***avena,*** *arroz, soya y otros productos nacionales. Se deberá adquirir aquellos alimentos de mayor valor nutricional adecuadamente balanceado y que tengan el menor costo. Será el Ministerio de Salud, específicamente el Instituto Nacional de Salud, el que determine el valor nutricional mínimo.*
*El Programa del Vaso de Leche deberá cumplir con el requisito que exige un abastecimiento obligatorio los siete días de la semana a los niños.* ***Excepcionalmente, podrá autorizarse mediante acuerdo de Comité de Administración y Resolución de Alcaldía la entrega de la ración alimenticia en crudo es una sola oportunidad en forma semanal y/o intersemanal equivalente a la misma, en el caso de los lugares que se encuentren alejados del Centro de Distribución o por razones debidamente sustentadas por los miembros del Comité de Administración del programa.***
*Para tal efecto, en los procesos de selección de proveedores, el Comité Especial deberá tener en cuenta los siguientes criterios de evaluación como mínimo: valores nutricionales, condiciones de procesamiento, porcentajes de componentes nacionales, experiencia y preferencias de los consumidores beneficiarios del presente Programa.* ***En dicho Comité Especial participará una representante elegida por el comité distrital del Vaso de Leche, calidad de veedora ad honorem****".*

Por otro lado, Asesoría Jurídica señala que la propuesta de ley incide en los alimentos locales y nacionales sin sustentarse si estos existen en cantidad suficiente de modo que no se genere desabastecimiento y sin indicar que estos obedecerán a un estándar de calidad e inocuidad que proteja la salud de los beneficiarios.

g) Respecto a las modificaciones al numeral 4.3 del artículo 4:
   1) Se sugiere precisar si la suscripción de convenios con los Ministerios citados es de carácter obligatorio o no; y de ser obligatorio determinar el plazo para el inicio de las suscripciones correspondientes luego de emitida la Ley.

   2) Considerar que el PVL tiene por objeto mejorar el estado nutricional de los beneficiarios, y que uno de los insumos prioritarios es la leche en cualquiera de sus formas, alimento fuente de calcio cuyo consumo se recomienda no sea mezclado con nutrientes como hierro, fitatos, u otras sustancias que inhiben su adecuada absorción, por lo cual se debe precisar en la propuesta de modificación que los alimentos fuente de hierro propuestos deberán ser consumidos en horario distintos al consumo de alimentos lácteos.
   Se propone la siguiente redacción del numeral 4.3 del artículo 4:
   "Suscrito los convenios de cooperación interinstitucional, con los que se permite la mejora y ampliación de los alcances del programa, deben estas raciones contener alimentos **con aporte de** hierro como: **vísceras de color rojos oscuro**, arroz fortificado, pescados **oscuros**, carnes magras, panes fortificados con hierro, frijoles **y** lentejas), priorizando la adquisición de los insumos a los productores nacionales. Para tal caso el Ministerio de la Producción-PRODUCE y el Ministerio de Agricultura, serán los responsables de la búsqueda de los productos, priorizando en la adquisición de los insumos a los productores nacionales, para tal caso; los gobiernos locales suscribirán convenios con el Ministerio de la Producción (PRODUCE) y el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, para que a través de estos ministerios y sus programas sociales se efectúe la compra directa de los mencionados insumos **y se distribuyan fortaleciendo el concepto de que este aporte nutricional complementario deberá consumirse en horarios distintos al consumo de alimentos lácteos a fin de propiciar el adecuado aprovechamiento de cada nutriente"**.

   Asimismo, Asesoría Jurídica opina que esta propuesta no cuenta con un sustento técnico según puede apreciarse en la Exposición de Motivos. La ingesta de hierro en conjunto con el calcio en cantidades inapropiadas podría inhibir la absorción de este último; lo que iría en contra de los objetivos del PVL. Añade que, sobre la búsqueda de productos, el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma cuenta con dicha información, pues llega con alimentos a los escolares de todo el territorio nacional. Se reitera que para una alimentación adecuada de los beneficiarios no solo se debe considerar la existencia de los productos, sino que existan en cantidad suficiente para su abastecimiento y debe asegurarse la inocuidad y calidad de estos. Adicionalmente, señala que la propuesta solo hace referencia a los recursos obtenidos a través de convenios, por lo que existirían, por un lado, recursos directamente recaudados y donaciones y por el otro, los obtenidos a través de convenios.

Según la propuesta, sería de aplicación únicamente a los recursos provenientes de convenios.

ii. **Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social**
Mediante oficio N° D000012-2022-MIDIS-DM, del 10 de enero de 2022, el Midis señala que la materia propuesta por el proyecto de ley 629/2021-CR no se encuentra enmarcada dentro de sus competencias, por lo que no emiten opinión al respecto. Asimismo, mediante oficios N° D000131-2022-MIDIS-DM, del 4 de marzo de 2022 y N° D000152-2022-MIDIS-DM, del 12 de marzo de 2022, emite el mismo pronunciamiento respecto de los proyectos de ley 1087/2021-CR y 1263/2021-CR, respectivamente.

iii. **Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego**
Con oficio N° 0156-2022-MIDAGRI-SG, del 31 de enero de 2022, el Midagri señala que la materia propuesta por el proyecto de ley 629/2021-CR no se encuentra enmarcada dentro de sus competencias, por lo que no emiten opinión al respecto. Sin embargo, agregan que la compra estatal de alimentos de origen en la agricultura familiar ya se encuentra regulado en la Ley 31071, Ley de Compras Estatales de Alimentos de origen en la Agricultura Familiar y su reglamento.

iv. **Instituto Nacional de Estadística e Informática**
Mediante oficio 000048-2022-INEI/JEF del 2 de febrero de 2022, el INEI remite opinión sobre el proyecto de ley 1087/2021-CR. La institución señala que en relación a dar responsabilidad a los Gobiernos Locales de la actualización y el sinceramiento de los padrones de hogares de los beneficiarios directos al Programa del Vaso de Leche (PVL), en coordinación con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), se precisa que a partir del año 2008, en cumplimiento del Decreto de Urgencia N° 039-2008, las Municipalidades ya remiten la información de los padrones de Beneficiarios del Programa de Vaso de Leche, así como de los Hogares beneficiarios de dicho Programa, al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, encargándose además, del procesamiento de dicha información, por lo que se sugiere que, para evitar la duplicidad de funciones, todo este proceso continúe bajo la responsabilidad de dicho Ministerio.

v. **Ministerio de Economía y Finanzas**
A través del oficio N° 0071-2022-EF/10.01, del 3 de febrero de 2022, el MEF informa que conforme a lo establecido en el artículo 30 del Decreto Legislativo N° 1440, las Leyes de Presupuesto del Sector Público, así como los demás presupuestos a que se refiere el numeral 13.2 del artículo 13 de dicho decreto constituyen el total del crédito presupuestario, por lo que corresponde a los pliegos involucrados realizar la evaluación presupuestal y el sustento respectivo que

demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que se destinarían a la aplicación de lo dispuesto en el proyecto de ley 629/2021-CR, circunstancia que no se aprecia en el proyecto de ley, razón por la que se observa la iniciativa.

Añade que, en ese sentido, se contravendrían los artículos 78 y 79 de la Constitución Política del Perú, por cuanto se vulneraría el principio de Equilibrio Presupuestario, y la limitación a la iniciativa de gasto por parte de los congresistas.

vi. **Municipalidad Metropolitana de Lima**
Mediante oficio N° D000317-2022-MML-SGC, de fecha 21 de marzo de 2022, la municipalidad remite opinión técnica sobre el proyecto de ley 1263/2021-CR. Considera que la propuesta del proyecto de incorporar como beneficiarios del Programa Vaso de Leche a las personas con discapacidad severa en situación de pobreza y aquellas consideradas indigentes es pertinente y que beneficiará a este sector de la población que encuentra constantemente barreras sociales y económicas para su integración en la sociedad.

vii. **Opiniones ciudadanas en el Portal del Congreso de la República**
Al 24 de marzo de 2022 se registra la siguiente opinión sobre el proyecto de ley 629/2021-CR:
PIERFRANCO SINCHE (04/11/2021):
*"ESTA PROPUESTA PRIMERO DEBE TENER UNA DATO REAL PARA SU MODIFICACIÓN, ACTUALMENTE EL VASO DE LECHE NO CUMPLE SU FINALIDAD LOS SEÑORES ALCALDES LO USAN COMO HERRAMIENTA DE CAMPAÑA POLÍTICA. ES COMO LOS FAMOSOS BONOS QUE NO CUMPLEN CON LA FINALIDAD NO LLEGA AL VERDADERO BENEFICIARIO. DEBE HABER UNA INTEROPERABILIDAD CON RENIEC Y OTRAS INSTITUCIONES Y FOCALIZAR AL MENOR Y AL ADULTO QUE NECESITA ESTE BENEFICIO SOCIAL. ACTUALMENTE SOLO SE BENEFICIAN LOS RESPONSABLES DE ESTA AYUDA."*

**Corresponde señalar que, considerando que la materia del presente dictamen contribuirá a solucionar la inseguridad alimentaria, especialmente de los niños, niñas y adolescentes y de las personas con discapacidad, problemática que requiere de atención con carácter de urgencia, se ha procedido a dictaminar la iniciativa sin esperar las otras opiniones institucionales, las mismas que, además, no tienen carácter vinculante.**

## IV. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.

- Ley 24059, Ley que crea el Programa del Vaso de Leche en todos los Municipios Provinciales de la República.
- Ley 26637, Ley que dicta normas referidas a la administración del programa del vaso de leche[1].
- Ley 27470, Ley que Establece Normas Complementarias para la Ejecución del Programa del Vaso de Leche.
- Ley 27712, Ley que modifica la Ley Nº 27470, Ley que establece normas complementarias para la ejecución del Programa del Vaso de Leche
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley 28540, Ley que crea el Registro Unificado Regional de Beneficiarios de los Programas Sociales.
- Ley 29951, Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, norma que modifica el Decreto de Urgencia N° 039-2008, 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.
- Ley 29792, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- Ley 30937, Ley que modifica la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, respecto de las municipalidades de centros poblados.
- Decreto de Urgencia 039-2008, Decreto de Urgencia 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.
- Decreto Legislativo N° 1451, Decreto Legislativo 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.
- Decreto Supremo N° 002-2008-MIMDES, que aprueba el Reglamento de la Ley Nº 28540, Ley que crea el Registro Unificado Regional de Beneficiarios de los Programas Sociales
- Resolución Ministerial N° 711/2002-SA/DM, que aprueba la Directiva denominada "Valores Nutricionales Mínimos de la Ración del Programa del Vaso de Leche".
- Decreto Supremo N° 164-2021-PCM, Decreto Supremo que aprueba la Política General de Gobierno para el periodo 2021-2026.
- Decreto Supremo N° 164-2021-PCM, Decreto Supremo que aprueba la Política General de Gobierno para el periodo 2021-2026.
- Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social[2]

---

[1] Ley derogada. Dispuso que la *situación de excepción en relación a la Administración del Programa del Vaso de Leche, en favor de los Municipios Provinciales de Lima Metropolitana y de la Provincia Constitucional del Callao concluya el 30 de setiembre de 1996; y que a partir del 1 de octubre de 1996, el Ministerio de Economía y Finanzas se encargará de aprobar los montos que se transferirán a las Municipalidades Provinciales y Distritales, aplicando los índices que para el caso utiliza en las demás Municipalidades del país.*

[2] Aprobada como estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para Crecer", mediante Decreto Supremo N° 008-2013-MIDIS y elevada a rango de Política Nacional mediante el Decreto Supremo N° 003-2016-MIDIS.

## V. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

### 5.1 Estudio de antecedentes legislativos

Durante el período parlamentario 2016-2021, la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad aprobó el dictamen recaído en los proyectos de ley 5789/2020-CR y 6735/2020-CR, que proponían la Ley que declara de preferente interés nacional y necesidad pública la reestructuración del Programa del Vaso de Leche. El dictamen fue aprobado por el pleno del Congreso de la República, en su sesión del 9 de junio de 2021 y la respectiva autógrafa fue materia de observación por el Presidente de la República, el 14 de julio de 2021. Al concluir el periodo parlamentario la autógrafa observada fue remitida al archivo.

La autógrafa observada declaraba 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. Asimismo, disponía que las municipalidades distritales ejecuten un nuevo empadronamiento y registro de los Comités del Vaso de Leche activos, sin demandar mayores recursos al tesoro público. Además, disponía que las municipalidades distritales en coordinación con el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática actualizaran los padrones de hogares usuarios y beneficiarios directos del programa del Vaso de Leche.

La observación formulada por el Presidente de la República señaló, entre otras razones, las siguientes:

*"Dado que la realidad social, política y económica del país ha cambiado y (...) los objetivos de la política social nacional se han ido redefiniendo, a fin de lograr mayor efectividad en la población y eficiencia en el uso de recursos del Estado, resulta necesaria la reestructuración integral del PVL. Dicha reestructuración integral del PVL podría plantearse en el marco de la Política Nacional de Desarrollo 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. Asimismo, la reestructuración integral tendría que apoyarse en una evaluación exhaustiva del desempeño de funciones respecto a la ejecución de la implementación actual del PVL en sus fases de selección de beneficiarios, programación, distribución, supervisión y evaluación, las cuales son de íntegra responsabilidad de las Municipalidades.*

*(...)*

*Dentro de las fases de implementación del PVL, la selección de beneficiarios debería ser evaluada prioritariamente, como primera fase de implementación que va a repercutir en las fases siguientes. Por lo tanto, debe obedecer a criterios de elegibilidad precisos, que se apliquen de forma rigurosa, a fin de superar problemas de filtración y/o subcobertura que podrían desnaturalizar el real objetivo para el que el PVL fue creado. (...) asumiendo que la reestructuración del PVL es*

*una necesidad pública, no basta con enunciarlo en una norma, sino que resulta necesario señalar sobre qué aspectos del objetivo del PVL se tendrá incidencia, pues cuando la Autógrafa de Ley dispone que las municipalidades distritales procederán a ejecutar un nuevo empadronamiento y registro de los comités del Vaso de Leche y que, en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), actualizará los padrones de hogares usuarios y beneficiarios directos del PVL, no plantea propiamente una "reestructuración integral del Programa", sino una "actualización de información"; lo cual, como se viene indicando, no permitirá superar los obstáculos encontrados en la ejecución del PVL.*

*(...)*

*Por tanto, esta iniciativa congresal resulta inejecutable e impracticable por la falta de claridad de sus disposiciones, porque no señala en qué consiste la reestructuración del PVL y porque no toma en cuenta las variaciones sociales, políticas y económicas (...), a efectos de que las municipalidades puedan cumplir con los mandatos establecidos en la Autógrafa de Ley.*

*(...) respecto de la Segunda Disposición Complementaria Final de la Autógrafa, según lo indicado por el INEI, para su implementación se requiere la asignación de recursos presupuestales; es decir, se obliga al Poder Ejecutivo a encontrar financiamiento (aumento de gasto) para los fines de la Autógrafa. Lo mismo sucede respecto de la Primera Disposición Complementaria Final (...) contraviene el principio de equilibrio presupuestario contemplado en el artículo 78 de la Constitución, así como lo dispuesto en el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo Nº 1440, dado que la misma ocasionará mayores gastos para el Tesoro Público, en tanto no se habría previsto recursos para su financiamiento en el presente año fiscal, así como su sostenibilidad para los subsiguientes años fiscales. La contravención se concreta en el hecho que la Autógrafa ordena a las municipalidades distritales e INEI a realizar acciones en ejecución de ella, con plazos específicos. Pese a que la misma señala que estas acciones de implementación no demandan mayores recursos al tesoro público y que se realizan con cargo al presupuesto institucional, esto no ha sido materia de un análisis presupuestal ni costo-beneficio (...), en tanto iniciativa congresal, vulnera el numeral 17) del artículo 118 de la Constitución, que prevé que le corresponde al Presidente de la República "Administrar la Hacienda Pública". Asimismo, viola el artículo 79 de dicha Carta Magna, que establece que: "Los representantes del Congreso de la República no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. (. . .)". Igual vulneración se da sobre el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, que prohíbe a los congresistas la presentación de proposiciones de ley que involucren creación o aumento de gasto público."*

## 5.2 Programa del Vaso de Leche

El Programa del Vaso de Leche (PVL), es un programa social que ofrece una ración diaria de alimentos a la población objetivo considerada como vulnerable. El PVL opera de manera descentralizada y tiene cobertura nacional, "pues llega a los 1834 municipios del país, entre provinciales y distritales"[3].

Como programa no depende ni se encuentra bajo la responsabilidad de ninguna entidad del Poder Ejecutivo (no se encuentra adscrito), sino que es conducido por los gobiernos locales con participación de sus comunidades[4]. Esta conducción se traduce en que ambos "organizan, programan, coordinan y ejecutan la implementación de dicho Programa en sus fases: 1. Selección de beneficiarios; 2. Programación; 3. Distribución; 4. Supervisión, y 5. Evaluación"[5].

El PVL tiene como objetivo "Mejorar el nivel nutricional de la población en situación de pobreza, así como contribuir a mejorar su calidad de vida que, por su precaria situación económica, no estaría en condiciones de atender sus necesidades elementales, y así prevenir la desnutrición y fomentar la participación de la comunidad organizada."[6]

De acuerdo con el marco legal vigente el PVL prioriza la atención de niños 0-6 años y madres gestantes y en periodo de lactancia (primera prioridad), niños de 7-13 años, personas de la tercera edad y personas con TBC (segunda prioridad).

Desde su creación, en el año 1985, el PVL ha pasado de ser un programa aplicado por la Municipalidad Metropolitana de Lima, a replicar su aplicación en todos los distritos del Perú. Para ello, en sus más de 35 años de existencia, conforme se señala en la exposición de motivos de los proyectos materia de dictamen y en el Informe Anual del PVL 007-2020-CG-SOCC, de la Contraloría General de la República[7], se aprobaron diversas normas legales que regulan la operación del PVL, conforme se aprecia a continuación:

---

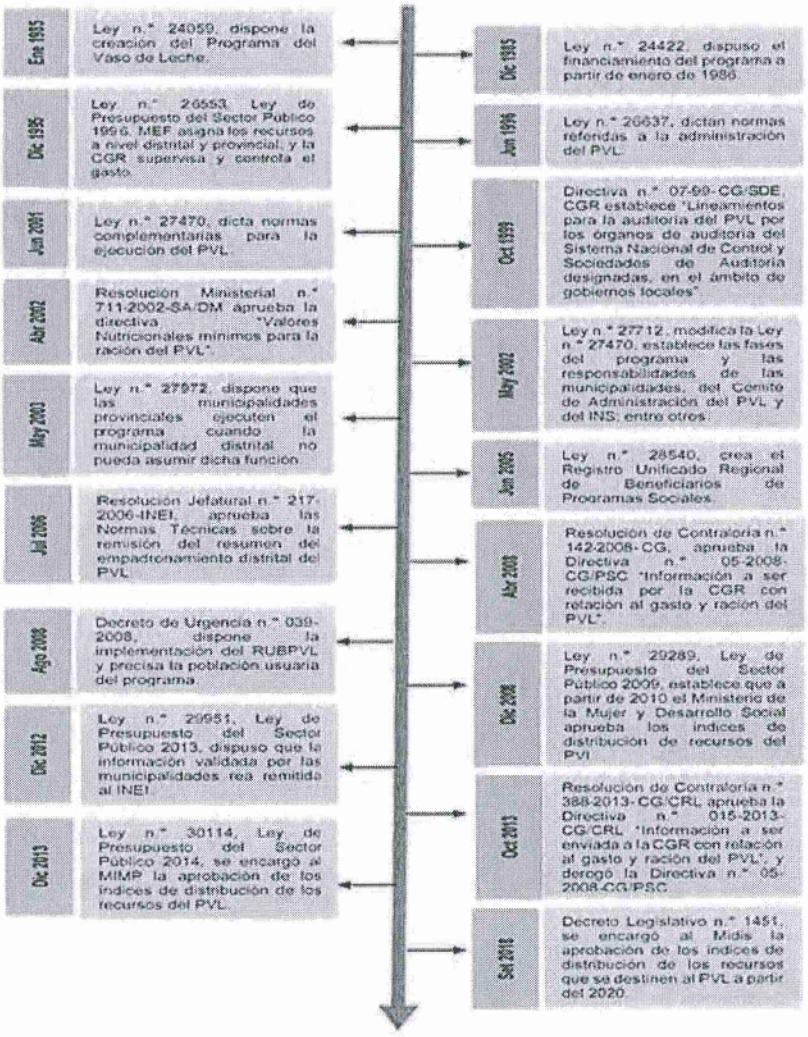
[3] De acuerdo con la información publicada por el Ministerio de Economía y Finanzas. En: https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100694&view=article&catid=243&id=393&lang=es-ES

[4] De acuerdo a lo señalado en el Acta N° 005-2017-PCM/CIAS de la Sesión Ordinaria del 29 de mayo de 2017 de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales.

[5] Tomado de la presentación de la Contraloría General de la Republica ante la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad. En: https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/InclusionSocialDiscapacidad/files/presentaci%C3%B3n_contraloria.pdf

[6] Ídem.

[7] En: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1732149/INFORME_ANUAL_DEL_PVL_007-2019-CG-SOCC.pdf.pdf




El PVL, de conformidad con las disposiciones que lo regulan, se organiza a partir de un Comité de Administración, aprobado por resolución de alcaldía, que integran el alcalde, un funcionario municipal, un representante del Ministerio de Salud, un representante de los productores agropecuarios, acreditado por Midagri, y tres representantes de la organización del PVL. El comité es la instancia encargada de la selección de insumos alimenticios, en consulta con los beneficiarios.

Conforme se señala en las iniciativas legislativas que se dictaminan, como en el informe de evaluación de la Contraloría General de la República del año 2019, el presupuesto asignado al PVL se mantuvo en los últimos quince años, en alrededor de 100 millones de dólares. No obstante, conforme precisa el proyecto de ley 1087/2021-CR, en los hechos y dado el efecto de la inflación, el PVL ha perdido capacidad adquisitiva, que en los últimos diez años afectaría hasta en 20% de su valor[8]. En cuanto a la ejecución presupuestal, a nivel departamental, la mayor parte de las jurisdicciones exhiben niveles de ejecución por encima del 88 %.

### 5.3 Principales debilidades identificadas en el PVL

Diversas evaluaciones practicadas al PVL, tanto desde el sector público, como desde el sector privado o la academia, a lo largo de su periodo de funcionamiento, han identificado debilidades que impiden que el programa cumpla con los objetivos para los que fue creado.

Entre las principales conclusiones de las evaluaciones anuales practicadas por la CGR, ampliamente reseñadas en los proyectos de ley, tenemos que se identifica la necesidad de mejorar la reglamentación del PVL y estandarizar los procesos a cargo de las municipalidades. Además, establecer criterios precisos evitará la discrecionalidad, tanto de la administración municipal como de los propios comités, y mejorará la operación y sobre todo el cumplimiento de los objetivos.

Asimismo, la CGR identifica que se debe corregir la divergencia entre el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis), respecto a la identificación de los programas sociales. Esto trae como consecuencia que el PVL no aplique obligatoriamente los criterios de focalización establecidos por el Midis, que incluyen utilizar la clasificación socioeconómica otorgada por dicho ministerio para acreditar la condición de pobre y pobre extremo de la población beneficiaria.

Además, la CGR alerta sobre la ausencia de la evaluación de impacto del PVL, aun cuando desde 2017 la Comisión Multisectorial de Asuntos Sociales acordó su realización, sin que hasta la fecha se haya llevado a cabo.

En el sector privado, COMEX Perú ha informado en diversas oportunidades acerca de los elementos que justifican la necesidad de una reforma integral del PVL. Así, en artículo publicado en julio del 2021[9] en el que analiza la operación del PVL en el marco de la pandemia por la Covid-19, señaló que, en 2020, "distintos

---

[8] En: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1732149/INFORME_ANUAL_DEL_PVL_007-2019-CG-SOCC.pdf.pdf

[9] CINCO DE CADA DIEZ HOGARES QUE SE BENEFICIAN DEL PROGRAMA DE VASO DE LECHE, NO DEBERÍAN, COMEX PERÚ, julio de 2021. En: https://www.comexperu.org.pe/en/articulo/cinco-de-cada-diez-hogares-que-se-benefician-del-programa-de-vaso-de-leche-no-deberian#:~:text=En%20tanto%2C%20la%20reestructuraci%C3%B3n%20del,417.8%20millones%20para%20el%20PVL.

programas sociales tuvieron que reinventarse exclusivamente para atender a la emergencia nacional y así amortiguar los impactos que tendría sobre todo en las poblaciones vulnerables. A pesar de ello, la crisis socioeconómica ha sido inevitable, tanto así que la pobreza monetaria en 2020 retrocedió a niveles de 2010, que alcanzó al 30.1% de la población. Frente a este escenario, es indiscutible que atender a los grupos más vulnerables es una prioridad del Gobierno, pero también lo debe ser mejorar la calidad del gasto público destinado a los programas sociales, de manera que cubran a quienes verdaderamente lo necesitan."

Agrega, que "En 2020, según la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), 852,412 hogares a nivel nacional fueron beneficiarios del PVL. Sin embargo, si consideramos los criterios de clasificación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis), encontramos que solo un 9% de los hogares usuarios es pobre extremo, el 37% es pobre y ¡el 54% de hogares no son pobres! Es decir, 5 de cada 10 hogares que se benefician del programa no deberían hacerlo, ya que no cumplen con el requisito de pobreza. Además, si tomamos en cuenta a los hogares beneficiarios que no tienen niños entre 0 y 13 años, así como adultos mayores o madres gestantes o en período de lactancia entre sus miembros, el total de filtración sería de un 54.3%, lo que equivale a 462,583 familias."

En la misma línea, VÁSQUEZ, E[10]. identifica la necesidad urgente de mejorar la información en todo nivel del programa, a fin de que su operación pase de los formatos manuales a herramientas que permitan *"establecer un sistema de información capaz de captar, procesar, analizar y publicar información antes, durante y después de la implementación del programa."*

## 5.4 Análisis de las propuestas contenidas en los proyectos de ley y alcances del texto sustitutorio propuesto

El proyecto 629/2021-CR plantea las siguientes modificaciones:

| Ley 27470 | Proyecto de ley 629/2021-CR |
|---|---|
| **Artículo 1.- Objeto de la ley**<br>La presente Ley tiene por objeto establecer normas complementarias sobre organización, administración de recursos y ejecución del Programa del Vaso de Leche que tienen a su cargo los gobiernos locales. | **Artículo 1.- Objeto de la ley**<br>La presente Ley tiene por objeto establecer normas complementarias sobre **la** organización, administración y ejecución de **los recursos del** Programa del Vaso de Leche que tienen a su cargo los gobiernos locales**, además de contribuir a elevar el estado nutricional de sus beneficiarios, en concordancia con la Directiva que establece los valores nutricionales** |

[10] VASQUEZ, ENRIQUE: Gerencia de Programas Sociales. Análisis para mejorar la gestión. Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico. Lima, 2021.

| Ley 27470 | Proyecto de ley 629/2021-CR |
|---|---|
| | **mínimos establecidos por el Instituto Nacional de Salud.** |
| **Artículo 2.- De la organización del Programa del Vaso de Leche** | **Artículo 2.- De la organización del Programa del Vaso de Leche** |
| 2.1 En cada municipalidad provincial en el distrito capital de la provincia, en las municipalidades distritales y delegadas ubicadas en su jurisdicción, se conforma un Comité de Administración del Programa del Vaso de Leche, el mismo que es aprobado mediante resolución de Alcaldía con acuerdo del Concejo Municipal. El referido Comité está integrado por el Alcalde, un funcionario municipal, un representante del Ministerio de Salud y tres representantes de la Organización del Programa del Vaso de Leche, elegidas democráticamente por sus bases, de acuerdo a los estatutos de su organización y adicionalmente deberá estar conformado por un representante de la Asociación de Productores Agropecuarios de la región o zona, cuya representatividad será debidamente acreditada por el Ministerio de Agricultura. | 2.1 En cada municipalidad provincial, **distrital y de centro poblado** se conforma un Comité de Administración del Programa del Vaso de Leche, el mismo que es aprobado **y reconocido** mediante resolución de Alcaldía con acuerdo del Concejo Municipal. El referido Comité está integrado por el Alcalde, un funcionario municipal, un **nutricionista y/o** representante del Ministerio de Salud, **un representante de la Asociación de Productores Agropecuarios de la región o zona, cuya representatividad será debidamente acreditada por el Ministerio de Agricultura,** tres representantes de la Organización del Programa del Vaso de Leche, elegidas democráticamente por sus bases, de acuerdo a los estatutos de su organización; **adicionalmente, de suscribirse convenios de cooperación interinstitucional un representante de la entidad pública o privada.**<br><br>**El Alcalde preside el Comité de Administración, pudiendo de ser el caso, delegar la función a un Regidor mediante resolución de Alcaldía, acto que no exime de las responsabilidades respecto del accionar del Comité de Administración.** |
| El Reglamento de Organización y Funciones del Comité de Administración del Programa del Vaso de Leche será aprobado por dicho Comité y deberá ser reconocido por el Concejo Municipal. | El Reglamento de Organización y Funciones del Comité de Administración del Programa del Vaso de Leche será aprobado por dicho Comité y deberá ser reconocido por el Concejo Municipal. |
| 2.2 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 | Las Municipalidades **en coordinación con el Comité de Administración del Programa del Vaso de Leche efectuarán el Empadronamiento de los Beneficiarios, Niños de 0 a 6 años, madres gestantes y en período de lactancia, en cumplimiento del artículo 1** |

| Ley 27470 | Proyecto de ley 629/2021-CR |
|---|---|
| de beneficiarios, programación, distribución, supervisión y evaluación.<br><br>El Comité de Administración de Programa del Vaso de Leche reconocido por la Municipalidad correspondiente es el responsable de la selección de los insumos alimenticios de acuerdo a los criterios establecidos en numeral 4.1 de la presente ley. Las representantes de las Organizaciones de Base, alcanzarán sus propuestas de insumos, previa consulta a las beneficiarias, conforme al procedimiento que establezca el Reglamento.<br><br>Los integrantes del Comité del Programa del Vaso de Leche ejercen sus funciones máximo hasta por un período de 2 (dos) años consecutivos, no pudiendo ser reelectos en forma inmediata. | **de la presente Ley, iniciándose por la población de la jurisdicción territorial en condición socioeconómica pobre y extrema pobreza, debiendo remitir bajo responsabilidad funcional del titular del pliego y funcionarios responsables de la ejecución del programa, la información actualizada semestralmente sobre el empadronamiento al instituto nacional de estadística INEI.**<br><br>**Solo si, la población antes señalada es debidamente abastecida con una ración que cumple los va/ores mínimos establecidos por el Instituto Nacional de Salud, se procederá a empadronar y entregar ración a los niños de 7 a 13 años y ancianos el cual no podrá exceder de! 25% del total de beneficiarios, priorizando la atención de quienes presenten estados de desnutrición, Los niños de 7 a 13 años empadronados en el programa, no deberán ser beneficiarios del Programa de Desayuno Escolares. Excepcionalmente las municipalidades podrán autorizar la ampliación de este porcentaje, siempre y cuando no afecte la población objetivo en cuanto a la calidad y cantidad de la ración alimentaria, así como los días de atención. Dicha autorización deberá ser aprobada mediante resolución de Alcaldía.** |
| 2.3 Los gobiernos locales podrán celebrar entre sí convenios para adquirir en forma conjunta los recursos inherentes al Programa del Vaso de Leche a efectos de abaratar sus costos y/o mejorar la calidad de los mismos. | 2.3 Los gobiernos locales podrán celebrar **convenios de cooperación interinstitucional con entidades públicas o privadas**, para adquirir en forma conjunta los recursos inherentes al Programa del Vaso de Leche a efectos de abaratar sus costos, **mejorar la calidad de los mismos y/o aprovechar mutuamente sus recursos o fortalezas, permitiéndose la participación de voluntariados, prácticas técnicas y pre profesionales de estudiantes que cursen los últimos ciclos y/o años de estudio, a los cuales se les otorgará el certificado respectivo.** |

| Ley 27470 | Proyecto de ley 629/2021-CR |
|---|---|
| **Artículo 3.- De la utilización de los recursos**<br>3.1 Los montos que transfiere el Ministerio de Economía y Finanzas por concepto del Programa del Vaso de Leche financian únicamente el valor de la ración alimenticia pudiendo cubrir, de acuerdo con la disponibilidad existente, el valor del azúcar. Asimismo, los gastos de operación o funcionamiento son cubiertos por las municipalidades con recursos directamente recaudados y/o con donaciones.<br><br>3.2 Los intereses generados por depósitos en el sistema financiero de los recursos correspondientes al Programa del Vaso de Leche, se incorporan al Presupuesto Municipal, previamente a su ejecución, y se destinan a la adquisición de insumos y/o gastos de operación del citado programa. | **Artículo 3.- De la utilización de los recursos**<br>3.1 Los montos que transfiere el Ministerio de Economía y Finanzas por concepto del Programa del Vaso de Leche financian únicamente el valor de la ración alimenticia pudiendo cubrir, de acuerdo con la disponibilidad existente, el valor del azúcar **cuya cantidad no deberá exceder los 15 gramos por beneficiario por ración. Los** gastos de operación o funcionamiento son cubiertos por las municipalidades con recursos directamente recaudados**, con donaciones, y/o con convenios de cooperación interinstitucional.**<br><br>3.2 Los intereses generados por depósitos en el sistema financiero de los recursos correspondientes al Programa del Vaso de Leche, se incorporan al Presupuesto Municipal, previamente a su ejecución, y se destinan a la adquisición de insumos y/o gastos de operación del citado programa.<br><br>**Todos los excedentes de recursos financieros, que se generan como uso alternativo de donaciones y convenios interinstitucionales, se orientan necesariamente a la adquisición de alimentos complementarios para la mejora del programa del vaso de leche.** |
| **Artículo 4.- De la ración alimenticia**<br>4.1 Los recursos del Programa del Vaso de Leche financian la ración alimenticia diaria, la que debe estar compuesta por productos de origen nacional al 100% en aquellas zonas en las que la oferta de productos cubre la demanda.<br><br>Dicha ración debe estar constituida por alimentos nacionales pudiendo ser leche en cualquiera de sus formas, y/o enriquecidos lácteos y/o alimentos que contengan un mínimo de 90% de insumos nacionales (tales como harina de quinua, quiwicha, cebada, arroz, soya y otros productos nacionales). Se deberá adquirir aquellos alimentos de mayor valor nutricional adecuadamente balanceado y que tengan el | **Artículo 4.- De la ración alimenticia**<br>4.1 Los recursos del Programa del Vaso de Leche financian la ración alimenticia diaria, la que debe estar compuesta por productos de origen nacional al 100% en aquellas zonas en las que la oferta de productos cubre la demanda.<br><br>Dicha ración debe estar constituida por alimentos nacionales pudiendo ser **prioritariamente** leche en cualquiera de sus formas **u otro producto**, y/o enriquecidos lácteos y/o alimentos que contengan un mínimo de 90% de insumos nacionales (tales como harina de quinua, quiwicha, **haba, maca.** cebada, **avena,** arroz, soya y otros productos nacionales). Se deberá adquirir aquellos alimentos de mayor valor |

| Ley 27470 | Proyecto de ley 629/2021-CR |
|---|---|
| menor costo. Será el Ministerio de Salud, específicamente el Instituto Nacional de Salud, el que determine el valor nutricional mínimo. | nutricional adecuadamente balanceado y que tengan el menor costo. Será el Ministerio de Salud, específicamente el Instituto Nacional de Salud, el que determine el valor nutricional mínimo. |
| El Programa del Vaso de Leche deberá cumplir con el requisito que exige un abastecimiento obligatorio los siete días de la semana a los niños. | El Programa del Vaso de Leche deberá cumplir con el requisito que exige un abastecimiento obligatorio los siete días de la semana a los niños. **Excepcionalmente, podrá autorizarse mediante Resolución de Alcaldía la entrega de la ración alimenticia en una sola oportunidad en forma semanal equivalente a la misma, en el caso de los lugares que se encuentren alejados del Centro de Distribución.** |
| Para tal efecto, en los procesos de selección de proveedores, el Comité Especial deberá tener en cuenta los siguientes criterios de evaluación como mínimo: valores nutricionales, condiciones de procesamiento, porcentajes de componentes nacionales, experiencia y preferencias de los consumidores beneficiarios del presente Programa.<br><br>[...] | Para tal efecto, en los procesos de selección de proveedores, el Comité Especial deberá tener en cuenta los siguientes criterios de evaluación como mínimo: valores nutricionales, condiciones de procesamiento, porcentajes de componentes nacionales, experiencia y preferencias de los consumidores beneficiarios del presente Programa. Programa. **En dicho Comité Especial participará una representante elegida por el Comité Distrital del Vaso de Leche, en calidad de veedora ad-honorem.**<br><br>[...] |
| 4.3 Todos los excedentes de recursos financieros que se generen como resultado del uso alternativo de donaciones en especie de los productos antes mencionados se orientan necesariamente a la adquisición de alimentos complementarios para el Programa del Vaso de Leche.<br><br>[...]. | **4.3 Suscrito los convenios de cooperación interinstitucional, con los que se permite la mejora y ampliación de los alcances del programa, deben estas raciones contener obligatoriamente alimentos altos en hierro como: arroz fortificado, pescados, carnes magras, panes fortificados con hierro, frijoles, lentejas), priorizando la adquisición de los insumos a los productores nacionales, para tal caso el Ministerio de la Producción - PRODUCE y el Ministerio de Agricultura, serán los responsables de la búsqueda de los productos, priorizando en la adquisición de los insumos a los productores nacionales,** |

| Ley 27470 | Proyecto de ley 629/2021-CR |
|---|---|
| | **para tal caso, los gobiernos locales suscribirán convenios con el Ministerio de la Producción (PRODUCE) y el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, para que a través de estos ministerios y sus programas sociales se efectúe la compra directa de los mencionados insumos.**<br><br>[...]. |
| **Artículo 9.- De la supervisión y control**<br>La Contraloría General de la República supervisa y controla el gasto del Programa del Vaso de Leche a nivel provincial y distrital, debiendo las municipalidades respectivas conservar en su poder la documentación original sustentatoria de la ejecución del Programa del Vaso de Leche, a fin de rendir cuenta del gasto efectuado y del origen de los alimentos adquiridos, bajo responsabilidad, al Órgano Rector del Sistema Nacional de Control, en el modo y oportunidad que se establezca en la directiva pertinente que emitirá el citado organismo. | **Artículo 9.- De la supervisión y control**<br>La Contraloría General de la República supervisa y controla el gasto del Programa del Vaso de Leche a nivel provincial y distrital, debiendo las municipalidades respectivas conservar en su poder la documentación original sustentatoria de la ejecución del Programa del Vaso de Leche, a fin de rendir cuenta del gasto efectuado y del origen de los alimentos adquiridos, **del procedimiento de entrega de la ración alimenticia, así como para informar sobre los proveedores que abastecen al programa,** bajo responsabilidad, al Órgano Rector del Sistema Nacional de Control, en el modo y oportunidad que se establezca en la directiva pertinente que emitirá el citado organismo. |
| **Artículo 10.- Responsabilidades**<br>Queda terminantemente prohibida toda politización del Programa del Vaso de Leche bajo cualquier modalidad. Serán responsables del cumplimiento de esta norma el responsable del Pliego respectivo y solidariamente los miembros del Comité. | **Artículo 10.- Responsabilidades**<br>Queda terminantemente prohibida toda politización del Programa del Vaso de Leche bajo cualquier modalidad. Serán responsable **penal, civil y/o administrativamente, en lo que corresponda, el titular del pliego, los miembros del Comité de Administración y los miembros del Comité especial, que contravengan las disposiciones de la presente norma y cometan actos de corrupción que vayan en contra de los objetivos del programa.** |

El proyecto 1087/2021-CR plantea declarar de interés público y preferente atención la actualización de la ración alimenticia, considerando el efecto de la inflación sobre la capacidad adquisitiva del presupuesto asignado, así como disponer la actualización y sinceramiento de los padrones de hogares beneficiarios.

Finalmente, el proyecto de ley 1263/2021-CR propone modificar el artículo 6 de la Ley 27470, en los siguientes términos:

| Ley 27470 | Proyecto de ley 1263/2021-CR |
|---|---|
| **Artículo 6.- De los beneficiarios**<br>Las municipalidades dan cobertura a los beneficiarios del Programa del Vaso de Leche: niños de 0 a 6 años, madres gestantes y en período de lactancia, priorizando entre ellos la atención a quienes presenten un estado de desnutrición o se encuentren afectados por tuberculosis. Asimismo, en la medida en que se cumpla con la atención a la población antes mencionada, se mantendrá la atención a los niños de 7 a 13 años, ancianos y afectados por tuberculosis. | **Artículo 6.- De los beneficiarios**<br>Las municipalidades dan cobertura a los beneficiarios del Programa del Vaso de Leche: niños de 0 a 6 años, madres gestantes y en período de lactancia, priorizando entre ellos la atención a quienes presenten un estado de desnutrición o se encuentren afectados por tuberculosis. Asimismo, en la medida en que se cumpla con la atención a la población antes mencionada, se mantendrá la atención a los niños de 7 a 13 años, ancianos y afectados por tuberculosis.<br>**Personas con discapacidad severa, en situación de pobreza y aquellas consideradas como indigentes.** |

a) **Propuesta de modificación del artículo 1 de la Ley 27470:**
Respecto a esta propuesta, conforme a lo opinado por la Municipalidad Metropolitana de Lima, se considera conveniente la precisión técnica sobre la ejecución de los recursos, así como la referencia a que objetivo central del PVL es la elevación del estado nutricional de los beneficiarios, el cual debe encontrarse en concordancia con la Directiva que establece el Instituto Nacional de Salud. No obstante, para mejor identificación de la norma y autoridad responsable se señala en el texto sustitutorio la frase "aprobados por el Ministerio de Salud".

b) **Propuesta de modificaciones en el artículo 2 de la Ley 27470:**
El proyecto 629/2021-CR planteaba incorporar la referencia a los centros poblados. Sin embargo, corresponde revisar la legislación aplicable, es decir la Ley 29972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) a fin de evaluar la pertinencia de este extremo de la propuesta.

El artículo 128 de la LOM establece, que las municipalidades de centros poblados son órganos del gobierno local, encargados de la administración y ejecución de las funciones y los servicios públicos locales que les son delegados, **creadas por ordenanza de la municipalidad provincial**, instrumento en el que se determina las funciones y la prestación de servicios públicos locales que se le delegan, así como los recursos que se le asignan para el cumplimiento de las funciones y de la prestación de servicios públicos locales delegados.

Por su parte, el artículo 132 de la LOM señala que Las facultades y obligaciones del alcalde y de los regidores de las municipalidades de centros poblados son

reguladas mediante **decreto de alcaldía de la municipalidad provincial o distrital** a la que corresponde.

Desde el punto de vista presupuestal, los alcaldes de centros poblados participan, según la misma norma, únicamente en la formulación del presupuesto participativo y los planes institucionales de la municipalidad a la que **pertenecen**. Complementariamente, el artículo 133 de la LOM precisa que los recursos que puede entregar a las municipalidades de centros poblados son aquellos que acuerde y asigne la municipalidad a la que pertenecen, siempre y cuando sean recursos de su libre disponibilidad, y para la ejecución de las funciones que le delega.

En ese sentido, considerando que los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y **administrativa** en los asuntos de su competencia, de acuerdo con el artículo 194° de la Constitución Política del Perú, autonomía que les permite determinar no solo la creación de municipalidades de centros poblados, sino además las funciones que les delegan, corresponde a dichos órganos de gobierno determinar la participación de sus municipalidades de centros poblados en la ejecución del PVL. Por tanto, no corresponde establecer en la norma a modificar que, de manera general, toda municipalidad de centro poblado deberá constituir un comité de administración del PVL.

En el mismo artículo, se está incorporando:

- La precisión que exige el reconocimiento del comité de administración, por parte de los órganos de gobierno de las municipalidades.
- La referencia a la posibilidad de suscripción de convenios, desarrollada en detalle en el numeral 2.3. Se señala que dichos convenios deben también ser ratificados por los órganos de gobierno de la municipalidad.
- La posibilidad de que quien presida el comité de administración sea un funcionario municipal, por delegación, y acogiendo la sugerencia de la Municipalidad Metropolitana de Lima, se precisa que las responsabilidades que alcanzan al alcalde sin aquellas propias de su cargo, por cuanto su voto no puede hacerlo responsable de las decisiones que en definitiva tome el comité como colegiado.
- A fin de armonizar la terminología de referencia, se menciona a los niños y niñas y a las personas adultas mayores, de conformidad con la legislación específica de dichos colectivos.
- Se acogen además las sugerencias de la Municipalidad Metropolitana de Lima respecto a los mecanismos de verificación de pobreza, a cargo del MIDIS, así como la remisión de información a dicho ministerio y a la Contraloría General de la República.

Además, se incorpora el planteamiento contenido en el proyecto 1263/2021-CR, para considerar a las personas con discapacidad y personas indigentes como beneficiarios del PVL, conforme se detalla en la modificación del artículo 6.

Se recoge, finalmente, la propuesta de posibilidad de suscripción de convenios, acotándose que los mismos deben señalar expresamente que no implican la transferencia financiera, que permitirán además la participación de voluntarios y practicantes, como elemento que fortalecerá la operación del PVL.

**c) Propuesta de modificaciones en el artículo 3 de la Ley 27470:**

Se precisa la cantidad de azúcar en la ración, toda vez que la ley ya contemplaba el abastecimiento de este insumo complementario. A su vez, se señala el uso de los recursos que se derivan de los convenios cuya posibilidad se integra en la operación del PVL.

**d) Propuesta de modificaciones en el artículo 4 de la Ley 27470:**

Acogiendo sugerencias de la Municipalidad Metropolitana de Lima, se precisa sobre el abastecimiento de mezclas lácteas, sucedáneas de la leche pura, y se incorpora la referencia a los cereales, precisándose además la responsabilidad de determinación y aprobación de los valores nutricionales a cargo de la autoridad nacional de salud.

Además, se señala la participación de la representante del comité en condición de veedora ad honorem.

Se establece, adicionalmente, la operatividad y ejecución de los convenios y las precisiones nutricionales de los alimentos ricos en hierro, a sugerencia de la MML, para permitir una mejora sustancial en la alimentación de los beneficiarios.

La fórmula legal contempla la posibilidad de entregas en bloque y en crudo, cuando las circunstancias así lo aconsejen, debido a la distancia del centro de distribución y el conjunto de beneficiarios.

**e) Propuesta de modificaciones en el artículo 6 de la Ley 27470:**

Como se señaló precedentemente, se considera la modificación propuesta en el proyecto de ley 1263/2021-CR, que incorpora entre los beneficiarios del PLV a las personas con discapacidad y personas indigentes. Asimismo, por técnica legislativa se homogeniza las defunciones de los beneficiarios.

**f) Propuesta de modificación del artículo 9 y 10 de la Ley 27470:**

Se recoge el planteamiento contenido en el proyecto de ley 629/2021-CR, en el sentido de que, para un mejor control, se amplíe los elementos que se reportan a la CGR, así como las precisiones acerca de las responsabilidades por la politización del PVL.

## g) Propuestas del proyecto de ley 1087/2021-CR

- El proyecto plantea en su artículo único declarar de interés público y preferente atención la actualización del valor de la ración del vaso de leche.

  Sobre el particular, en lo que corresponde a la naturaleza del mandato propuesto en el proyecto, el inciso 1 del artículo 102 de la Constitución Política del Perú establece como atribución del Congreso de la República dar leyes y entre ellas, las denominadas declarativas.

  En la práctica parlamentaria se identifican diversos supuestos de aprobación de leyes de naturaleza declarativa[11]. Como mencionan los autores de este tipo de iniciativas, a través de su aprobación se busca llamar la atención a alguno o a los tres niveles de gobierno, sobre determinados actos u obras de infraestructura que, por consideración de los congresistas, atendiendo alguna demanda o petición de la sociedad civil, deberían ser revisados, programados o priorizados para su ejecución, sin que tal declaratoria de interés público signifique invadir las competencias constitucionales y legales de los niveles de gobierno u otros poderes del Estado.

  Se conceptualiza que un aspecto inherente a las leyes de carácter declarativo es que, por su naturaleza, no generan ni incurren en iniciativa de aumento o de gasto adicional al tesoro público. No obstante, a través de esta manifestación, la Ley puede contribuir a concretar el beneficio esperado. En efecto, si bien no tiene correlato presupuestal este tipo de disposición legal, al ser emitida por el Poder Legislativo adquiere un peso significativo y de observancia para los demás poderes del Estado, entre ellos, el Poder Ejecutivo.

  Como lo ha señalado Marcial Rubio Correa[12], existen normas jurídicas declarativas que tienen la particularidad excepcional de carecer de un supuesto explícito, pero que mantienen vigencia y obligatoriedad, en muchos casos, constituyen verdaderos principios generales del derecho. En la misma línea, de acuerdo con Carlos Trinidad Alvarado[13], las normas "declarativas" tienen una particularidad esencial: si bien requieren de actos administrativos posteriores para cumplir con los objetivos de interés público que justificaron su aprobación, estas normas sí generan algunos efectos inmediatos (...) no sólo activan una red de procedimientos posteriores, sino que constituyen mandatos al Poder Ejecutivo, para que este priorice la ejecución de una determinada obra o

---

[11] Tomado del Dictamen del proyecto de ley 298/2021-CR.

[12] RUBIO, Marcial. *El Sistema Jurídico, Introducción al Derecho.* Lima. Fondo Editorial Pontifica Universidad Católica del Perú. 2015, p. 90

[13] Tomado de ¿Las leyes "declarativas" tienen efectos? A propósito de la Ley N° 30723 que declara de prioridad e interés nacional la construcción de carreteras en zonas de frontera y el mantenimiento de trochas carrozables en Ucayali. Carlos Trinidad Alvarado. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.
En: http://www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2018/02/An%C3%A1lisis-jur%C3%ADdico-a-la-Ley-30723-que-fomenta-carreteras-en-la-Amazon%C3%ADa-de-Ucayali.pdf.

infraestructura, ante la imposibilidad del legislador de proponer alguna iniciativa de gasto en la ejecución del presupuesto.

Sobre el particular, conviene precisar, el concepto de "interés público", conforme a las precisiones señaladas por el Tribunal Constitucional[14], que señala que *«Se denomina como interés público al conjunto de actividades o bienes que, por criterio de coincidencia, la mayoría de los ciudadanos estima, meritúa o tasa como «algo» necesario, valioso e importante para la coexistencia social. En otras palabras, todo aquello que, por consenso, se comparte y considera como útil, valioso y hasta vital para la sociedad, al extremo de obligar al Estado a titularizarlo como uno de los fines que debe perseguir en beneficio de sus miembros. (...) En el interés público confluyen las expectativas de la sociedad civil y la actuación del Estado».*

El Tribunal Constitucional señala además que dicho concepto *"tiene que ver con aquello que beneficia a todos; por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad. Su satisfacción constituye uno de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa. Consecuentemente, el interés público es simultáneamente un principio político de la organización estatal y un concepto jurídico. En el primer caso opera como una proposición ético-política fundamental que informa todas las decisiones gubernamentales; en tanto que en el segundo actúa como una idea que permite determinar en qué circunstancias el Estado debe prohibir, limitar, coactar, autorizar, permitir o anular algo."*

En ese orden de ideas, el texto sustitutorio recoge el planteamiento de este extremo del proyecto de ley, con una precisión que salvaguarde la autonomía y división de poderes.

- Adicionalmente, el proyecto dispone que los gobiernos locales realicen la actualización y sinceramiento de los padrones de beneficiarios, en coordinación con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y el Instituto Nacional de Estadística e Informática. Respecto a este extremo, la propuesta supondría duplicar las funciones ya existentes, por cuanto, en mérito al Decreto de Urgencia 039-2008, Decreto de Urgencia 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, los gobiernos locales ya remiten la información de los padrones de Beneficiarios del Programa de Vaso de Leche y de los hogares beneficiarios al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Cabe precisar que por mandato de la Ley 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el

[14] Sentencias recaídas en los expedientes N.° 3283-2003-AA/TC (citada por MORÓN URBINA en La construcción de la noción jurídica del interés público a partir de las sentencias del Tribunal Constitucional. Consulta en: https://vlex.com.pe/vid/oacute-iacute-inter-eacute-uacute-192733449) y N.° 0090-2004-AA/TC. En:https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00090-2004-AA.html#:~:text=11.,existencia%20de%20la%20organizaci%C3%B3n%20administrativa.

Año Fiscal 2013, este mandato de remisión de información se convirtió en permanente, por lo que este extremo del proyecto de ley resulta innecesario.

### h) Aportes adicionales formulados en la Décima sesión ordinaria de la comisión

Durante el debate del proyecto de dictamen los congresistas miembros formularon los siguientes aportes para la fórmula legal, los mismos que se incorporan en el texto sustitutorio:

Congresista Tania Ramírez:

- Retirar del numeral 2.1 del artículo 2 de la Ley 27470 que se plantea modificar, la palabra "preferentemente", al referirse al representante del Ministerio de Salud, debiendo indicarse que debe tratarse de un o una nutricionista.
- En el mismo numeral, señalar que la representatividad de la asociación será acreditada por el gobierno regional.
- En el párrafo quinto del numeral 2.1 agregar a valores nutricionales la palabra "minimos".
- En el numeral 3.2 del artículo 3 de la misma ley, retirar la palabra "necesariamente", para garantizar el carácter mandatorio del dispositivo.

Congresista Luis Arriola: Señaló su desacuerdo respecto a la aplicación de la actualización de los valores nutricionales "a más tardar en el año 2023", solicitando el retiro de la frase. Además, planteo que en el artículo 3 de la ley se precise que el Ministerio de Economía y Finanzas dispone la actualización y mantiene actualizado el valor de la ración.

Adicionalmente, se incorpora en la fórmula legal los ajustes formales de técnica legislativa (uso de tiempo verbal, uso de mayúsculas y minúsculas, correcciones de índole lingüística, referencias dentro de la misma ley, entre otras).

## VI. EFECTO DE LA PROPUESTA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Como producto de la aprobación del presente dictamen se contará con una norma que complementa la regulación de la operación del PVL, que mejorará la focalización y alcance, en cuanto a los verdaderos beneficiarios a quienes debe destinarse el programa; que además significará un impulso a la calidad y contenido de las raciones, en beneficio de la calidad de los alimentos y sobre todo del estado nutricional de los usuarios, y que potenciará los mecanismos de control para una mejor operación.

## VII. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

El análisis costo-beneficio pretende identificar los impactos y efectos que tiene la propuesta de ley sobre los actores involucrados, la sociedad y el bienestar general, a fin de evaluar su conveniencia.

En el presente caso, la aprobación de los proyectos de ley tiene un impacto en el presupuesto, por lo que se ha evitado la creación o aumento del gasto público, a fin de respetar lo establecido en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que dispone que *los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto*. En tal sentido, la aplicación de algunas medidas se ha sujetado, cuando corresponde, a la disponibilidad presupuestal, y se autoriza (no obligatoria) la disposición de determinados fondos en el caso de los gobiernos locales.

En lo que corresponde a los efectos cualitativos, vamos a identificar a las personas o los grupos de personas en las que impactará la norma propuesta de aprobarse las iniciativas legislativas, conforme se detalla a continuación:

**Efectos cualitativos de los involucrados de aprobarse la iniciativa legislativa**

| Actores Involucrados | Efectos directos[15] | Efectos indirectos[16] |
|---|---|---|
| Beneficiarios del PVL | Garantizar su derecho a la alimentación y seguridad alimentaria.<br><br>Mejorar la ración del PVL | Lograr el mayor estado de salud y con ello el máximo despliegue de su potencial.<br><br>Mejorar la calidad de vida y desarrollo de las personas beneficiarias. |
| Beneficiarios incorporados en el PVL | Contar con alimentos que mitigue el impacto de la crisis en la provisión de alimentos. | Conservar y mantener la salud de la población. |
| Los gobiernos locales | Permitir una mejor atención a los beneficiarios, evitando el mal uso de los recursos. | Mejora en los indicadores y estado de las personas de las jurisdicciones locales.<br><br>Confianza en el actuar de las autoridades locales |

[15] Son los impactos que se producen a consecuencia directa de la norma (tomado de la Guía para la evaluación de proyectos de ley, p 30).
[16] Son los impactos que se producen a consecuencia de los efectos directos o cambios producidos de forma inmediata por la norma (tomado de la Guía para la evaluación de proyectos de ley, p. 30).

| Actores Involucrados | Efectos directos[15] | Efectos indirectos[16] |
|---|---|---|
| El Poder Ejecutivo | Mejores condiciones de vida de las personas. | Logro de las capacidades y potencialidades de las personas.<br><br>Ahorros en la atención de la salud y nutrición de los ciudadanos. |

Elaboración: Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad.

## VIII. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, de conformidad con lo establecido en el inciso b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la aprobación del presente dictamen, recaído en los proyectos de Ley 629/2021-CR, 1087/2021-CR y 1263/2021-CR, con el TEXTO SUSTITUTORIO siguiente:

## TEXTO SUSTITUTORIO

El Congreso de la República;
Ha dado la siguiente Ley:

## LEY QUE MODIFICA LA LEY 27470, LEY QUE ESTABLECE NORMAS COMPLEMENTARIAS PARA LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DEL VASO DE LECHE, A FIN DE MEJORAR LA FOCALIZACIÓN, LA COBERTURA DEL PROGRAMA Y LOS MECANISMOS DE CONTROL

**Artículo único. Modificación de los artículos 1, 2, 3, 4, 6, 9 y 10 de la Ley 27470, Ley que establece normas complementarias para la ejecución del Programa del Vaso de Leche**

Se modifican los artículos 1, 2 —numerales 2.1 y 2.3—, 3 —numerales 3.1 y 3.2—, 4 —numerales —4.1, 4.3 y 4.5—, 6, 9 y 10 de la Ley 27470, Ley que establece normas complementarias para la ejecución del Programa del Vaso de Leche, conforme a la siguiente redacción:

> "**Artículo 1.- Objeto de la Ley**
> La presente ley tiene por objeto establecer normas complementarias sobre **la** organización, administración y ejecución de **los recursos del** Programa del Vaso de Leche que tienen a su cargo los gobiernos locales**, además de contribuir a elevar el estado nutricional de sus beneficiarios, en concordancia con la**

**directiva que establece los valores nutricionales mínimos establecidos por el Instituto Nacional de Salud y aprobados por el Ministerio de Salud.**

**Artículo 2.- De la organización del Programa del Vaso de Leche**

2.1 En cada municipalidad provincial **y distrital** se conforma un Comité de Administración del Programa del Vaso de Leche, el mismo que es aprobado **y reconocido** mediante resolución de alcaldía con acuerdo del Concejo Municipal. El referido comité está integrado por el alcalde, un funcionario municipal, **un o una nutricionista** representante del Ministerio de Salud, **un representante de la Asociación de Productores Agropecuarios de la región o zona, cuya representatividad será debidamente acreditada por el correspondiente gobierno regional,** tres representantes de la Organización del Programa del Vaso de Leche —elegidos democráticamente por sus bases, de acuerdo a los estatutos de su organización—; **adicionalmente, de suscribirse convenios de cooperación interinstitucional, un representante de la entidad pública o privada. Dichos convenios deben ser aprobados mediante acuerdo del comité de administración y ratificados por resolución de alcaldía y acuerdo de concejo**.

**El alcalde preside el comité de administración, pudiendo delegar la función a un funcionario municipal o a un regidor mediante resolución de alcaldía, acto que no exime de las responsabilidades propias de su cargo.**

El Reglamento de Organización y Funciones del Comité de Administración del Programa del Vaso de Leche **es** aprobado por dicho comité y debe ser reconocido por el Concejo Municipal.

Las municipalidades **en coordinación con el Comité de Administración del Programa del Vaso de Leche efectúan el empadronamiento de los beneficiarios: niños y niñas de cero a seis años, madres gestantes y en período de lactancia, en cumplimiento del artículo 1, iniciándose por la población de la jurisdicción territorial en condición socioeconómica pobre y pobre extremo, verificada mediante el uso del Sistema de Focalización de Hogares (Sisfoh) que conduce el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis). La municipalidad, bajo responsabilidad funcional del titular del pliego y los funcionarios responsables de la ejecución del programa deben remitir la información actualizada en los plazos establecidos al Midis y a la Contraloría General de la República, según corresponda**.

**Solo si la población antes señalada es debidamente abastecida con una ración que cumpla los valores nutricionales mínimos establecidos por el Instituto Nacional de Salud, se procederá a empadronar y entregar ración a los niños y niñas de siete a trece años, adultos mayores, personas afectadas con tuberculosis, personas con discapacidad severa, aquellos considerados indigentes y otras personas vulnerables, grupo que no**

**puede exceder del 25 % del total de beneficiarios, priorizando la atención de quienes presenten estados de desnutrición. Los niños y niñas de siete a trece años empadronados en el programa no deben ser beneficiarios del Programa de Desayunos Escolares. Excepcionalmente las municipalidades pueden autorizar la ampliación de este porcentaje, siempre y cuando no afecte la población objetivo en cuanto a la calidad y cantidad de ración alimentaria, así como los días de atención. Dicha autorización debe ser aprobada mediante resolución de alcaldía.**

2.2 [...]

2.3 Los gobiernos locales **pueden** celebrar **convenios de cooperación interinstitucional con entidades públicas o privadas a fin de fortalecer las fases operativas del Programa del Vaso de Leche**, para adquirir en forma conjunta los recursos inherentes al Programa del Vaso de Leche a efectos de abaratar sus costos, **mejorar la calidad de los mismos o aprovechar mutuamente sus recursos o fortalezas. Los convenios deben incluir cláusulas que precisen que no se efectuarán transferencias financieras y podrán permitir la participación de programas de voluntariado, prácticas técnicas y preprofesionales de estudiantes que cursen los últimos ciclos o años de estudio, a los cuales se les otorgará el certificado respectivo.**

**Artículo 3.- De la utilización de los recursos**

3.1 **El Ministerio de Economía y Finanzas dispone la inmediata actualización del valor de la ración alimenticia diaria del Programa del Vaso de Leche, el mismo que debe mantenerse actualizado.**

Los montos que transfiera el Ministerio de Economía y Finanzas por concepto del Programa del Vaso de Leche financian únicamente el valor de la ración alimenticia pudiendo cubrir, de acuerdo con la disponibilidad existente, el valor del azúcar, **cuya cantidad no debe exceder los 15 gramos por beneficiario por ración. Los** gastos de operación o funcionamiento son cubiertos por las municipalidades con recursos directamente recaudados**, con donaciones o con convenios de cooperación interinstitucional.**

3.2 Los intereses generados por depósitos en el sistema financiero de los recursos correspondientes al Programa del Vaso de Leche se incorporan al presupuesto municipal, previamente a su ejecución, y se destinan a la adquisición de insumos o gastos de operación del citado programa.

**Todos los excedentes de recursos financieros que se generen como uso alternativo de donaciones y convenios interinstitucionales, en el marco de la ejecución del Programa del Vaso de Leche, se orientan a la adquisición de alimentos complementarios para la mejora de dicho programa.**

**Artículo 4.- De la ración alimenticia**

4.1 Los recursos del Programa del Vaso de Leche financian la ración alimenticia diaria, la que debe estar compuesta por productos de origen nacional al 100 % en aquellas zonas en las que la oferta de productos cubra la demanda.

Dicha ración debe estar constituida por alimentos nacionales pudiendo ser **prioritariamente** leche en cualquiera de sus formas **u otras mezclas enriquecidas de cereales con productos lácteos**, **los cuales, a fin de alcanzar el valor nutricional mínimo se complementan con alimentos** que contengan un mínimo de 90% de insumos nacionales, tales como harina de quinua, **kiwicha**, **haba, maca,** cebada, **avena,** arroz, soya y otros productos. Se deben adquirir aquellos alimentos de mayor valor nutricional adecuadamente balanceados, y que tengan el menor costo. **Corresponde al** Ministerio de Salud, **a través del** Instituto Nacional de Salud, determinar el valor nutricional mínimo.

El Programa del Vaso de Leche debe cumplir con el requisito que exige un abastecimiento obligatorio los siete días de la semana a los niños **y niñas, salvo excepción contemplada en el segundo párrafo del numeral 4.5.**

Para tal efecto, en los procesos de selección de proveedores, el Comité Especial debe tener en cuenta, **como mínimo,** los siguientes criterios de evaluación: valores nutricionales, condiciones de procesamiento, porcentajes de componentes nacionales, experiencia y preferencias de los consumidores beneficiarios del presente programa. **En dicho comité especial participa una representante elegida por el Comité Distrital del Vaso de Leche, en calidad de veedora ad honórem.**

4.2 [...].

**4.3 En la ejecución de los convenios de cooperación interinstitucional a través de los cuales se permite la mejora y ampliación de los alcances del programa, se proporcionan raciones que contengan obligatoriamente alimentos con aporte de hierro tales como vísceras de color rojo oscuro, arroz fortificado, pescados oscuros, carnes magras, panes fortificados con hierro, frijoles o lentejas, priorizando la adquisición de los insumos a los productores nacionales. Para tal caso, el Ministerio de la Producción y el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, a través de convenios de cooperación o de la colaboración entre entidades públicas, brindan asistencia técnica al comité de administración en el proceso de identificación de los productos y productores nacionales, así como para la compra directa de los insumos.**

**Durante el proceso de distribución de estos alimentos, se orienta a los beneficiarios sobre la conveniencia de que este aporte nutricional**

**complementario se consuma en horarios distintos a los alimentos lácteos, a fin de propiciar el adecuado aprovechamiento de cada nutriente.**

4.4 [...].

4.5 Los insumos o alimentos que se adquieran con los recursos del Programa del Vaso de Leche deben ser distribuidos a la población beneficiada en todos los casos como alimento preparado, a través de los Clubes de Madres o Comités del Vaso de Leche.

**Excepcionalmente, en el caso de los lugares que se encuentren alejados del centro de distribución puede autorizarse, mediante acuerdo del comité de administración ratificado por resolución de alcaldía, la entrega en una sola oportunidad del equivalente a la ración alimenticia semanal sin preparar.**

4.6 [...].

**Artículo 6.- De los beneficiarios**
Las municipalidades dan cobertura a los beneficiarios del Programa del Vaso de Leche: niños **y niñas** de **cero a seis** años, y madres gestantes y en período de lactancia, priorizando entre ellos la atención a quienes presenten un estado de desnutrición o se encuentren afectados por tuberculosis. Asimismo, en la medida en que se cumpla con la atención a la población antes mencionada, se mantiene la atención a los niños **y niñas** de **siete a trece** años, **adultos mayores, personas** afectadas por tuberculosis, **personas con discapacidad severa, en situación de pobreza y aquellas consideradas como indigentes.**

**Artículo 9.- De la supervisión y control**
La Contraloría General de la República supervisa y controla el gasto del Programa del Vaso de Leche a nivel provincial y distrital, debiendo las municipalidades respectivas conservar en su poder la documentación original sustentatoria de la ejecución del Programa del Vaso de Leche, a fin de rendir cuenta del gasto efectuado y del origen de los alimentos adquiridos y **del procedimiento de entrega de la ración alimenticia, así como para informar sobre los proveedores que abastecen al programa,** bajo responsabilidad, al Órgano Rector del Sistema Nacional de Control, en el modo y oportunidad que se establezca en la directiva pertinente que emita el citado organismo.

**Artículo 10.- Responsabilidades**
Queda terminantemente prohibida toda politización del Programa del Vaso de Leche bajo cualquier modalidad. **Son responsables administrativa, civil o penalmente, en lo que corresponda, el titular del pliego, los miembros del comité de administración y los miembros del comité especial que contravengan las disposiciones de la presente norma y cometan actos de corrupción que vayan en contra de los objetivos del programa."**

## DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

**ÚNICA. Declaración de interés nacional**
**Se declara de interés nacional y preferente atención la actualización del valor de la ración alimenticia del Programa del Vaso de Leche, a fin de mantener su capacidad adquisitiva y mitigar los efectos de la inseguridad alimentaria, especialmente entre la población más vulnerable señalada en el artículo 6 de la Ley 27470, Ley que establece normas complementarias para la ejecución del Programa del Vaso de Leche.**

Dese cuenta.
Plataforma de sesiones virtuales.
Lima, 29 de marzo de 2022.

**Abel Augusto Reyes Cam**
**Presidente**

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CICCIA VASQUEZ Miguel Angel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/04/2022 11:19:39-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: REYES CAM Abel Augusto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/04/2022 09:54:16-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ARRIOLA TUEROS Jose Alberto FIR 25542661 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/05/2022 12:02:19-0500

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 629/2021-CR, 1087/2021-CR Y 1263/2021-CR, QUE PROPONEN LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 27470, LEY QUE ESTABLECE NORMAS COMPLEMENTARIAS PARA LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DEL VASO DE LECHE, A FIN DE MEJORAR LA FOCALIZACIÓN, LA COBERTURA DEL PROGRAMA Y LOS MECANISMOS DE CONTROL.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JAUREGUI MARTINEZ DE AGUAYO Maria De Los Milagros Jackeline FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/05/2022 12:26:08-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PORTERO LOPEZ Hilda Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/04/2022 10:20:27-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JULON IRIGOIN Elva Edhit FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/04/2022 17:45:49-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: RAMIREZ GARCIA Tania Estefany FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/05/2022 17:45:55-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ALCARRAZ AGUERO Yorel Kira FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/04/2022 10:41:07-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: YARROW LUMBRERAS Norma Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/04/2022 13:26:05-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: INFANTES CASTAÑEDA Mery Eliana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/05/2022 17:10:18-0500

**CONSEJO DIRECTIVO DEL**
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

**Lima,** 23 **de** mayo **de** 2022.

Al orden del día

JAVIER ANGELES ILLMANN
Director General Parlamentario
CONGRESO DE LA REPÚBLICA