

799/2016-LR

- Inclusión Social -



"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Lima, 12 de junio de 2017

OFICIO N° 163 -2017 -PR

Señora
LUZ SALGADO RUBIANES
Presidenta del Congreso de la República
Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Ley que establece el índice nacional de pobreza multidimensional. Al respecto, estimamos conveniente observar la misma por lo siguiente:

- a. La Ley tiene como objetivo establecer el índice Nacional de Pobreza Multidimensional (INPM) para medir la calidad de vida y la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas vinculadas al desarrollo y la inclusión social.

El artículo 2 de la autógrafa de ley establece que el índice nacional de Pobreza Multidimensional se constituye a partir de las dimensiones sobre educación, salud y seguridad alimentaria, trabajo y seguridad social, vivienda, servicios y ambiente y otras con relevancia técnica determinadas sobre la base de la realidad nacional.

- b. Asimismo, la Ley propone la creación una *Comisión Multisectorial de Formulación del Índice Nacional de Pobreza Multidimensional* integrada por representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros, quien la presidirá, del Instituto Nacional de Estadística e Informática, quien ejercerá la Secretaría Técnica, del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, del Ministerio de Economía y Fianzas, del Ministerio de Educación, del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, del Ministerio de Salud, del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, del Ministerio del Ambiente, de los Gobiernos Regionales y de las Municipalidades.

Además, se dispone que la citada Comisión formule en el plazo de 90 días hábiles desde su creación, el Índice Nacional de Pobreza Multidimensional; e informe cada 2 años ante la Comisión de Inclusión Social y Persona con Discapacidad del Congreso de la República sobre la actualización realizada o proyectada y el uso en la formulación de políticas públicas.

- c. La Constitución Política del Perú reconoce una serie de principios, entre los que se encuentra el Principio de Separación de Poderes; que se constituye en una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho.

En efecto, el artículo 43 de la Constitución Política del Perú establece que la República de Perú es democrática, social, independiente y soberana, y que su gobierno se organiza según el Principio de Separación de Poderes. Respecto al citado principio, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 0023-2003/AI, Fundamento 5, señala lo siguiente:

0

“5. La existencia de este sistema de equilibrio y de distribución de poderes, con todos los matices y correcciones que impone la sociedad actual, sigue constituyendo, en su idea central, una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho. La separación de estas tres funciones básicas del Estado, limitándose de modo recíproco, sin entorpecerse innecesariamente, constituye una garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos e, idénticamente, para limitar el poder frente al absolutismo y la dictadura.”

- d. Dentro de este marco constitucional, el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 604, Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Estadística e Informática establece corresponde al ámbito de competencia del Sistema Nacional de Estadística, realizar los levantamientos censales, estadísticas continuas, las encuestas por muestreo, las estadísticas de la población, los indicadores e índice en general, etc.

“Artículo 3.- Los ámbitos de competencia de los Sistemas Nacionales de Estadística e Informática son:

a. Del Sistema Nacional de Estadística

Los levantamientos censales, estadísticas continuas, las encuestas por muestreo, las estadísticas de población, los indicadores e índices en general, las cuentas nacionales y regionales, los esquemas macroestadísticos, análisis e investigación. Corresponde a éste las tareas técnicas y científicas que se desarrollan con fines de cuantificar y proyectar los hechos económicos y sociales para producir las estadísticas oficiales del país.”

- e. En este contexto, el citado Decreto Legislativo establece en su artículo 8 que el Instituto Nacional de Estadística e Informática, es el organismo central de los Sistemas Nacionales de Estadística e Informática, responsable de normar, planear, dirigir, coordinar y supervisar, las actividades de estadística e informática oficiales del país:

“Artículo 8.- El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), es un Organismo Público Descentralizado con personería jurídica de derecho público interno con autonomía técnica y de gestión, dependiente del Presidente del Consejo de Ministros.

Es el organismo central de los Sistemas Nacionales de Estadística e Informática, responsable de normar, planear, dirigir, coordinar y supervisar las actividades de estadística e informática oficiales del país.

El INEI tiene rango de Sistema Administrativo Central y su Jefe es la máxima autoridad de los Sistemas Nacionales de Estadística e Informática.” (Énfasis agregado)

Asimismo, la citada norma dispone que corresponde a las funciones del INEI, entre otros, la siguiente:

“Artículo 9.- Son funciones del Instituto Nacional de Estadística e Informática:

d. Coordinar, y/o producir estadísticas referidas a los sistemas de cuentas nacionales y regionales, esquemas macroestadísticos, así como estadísticas demográficas e indicadores económicos y sociales; (...).”

En dicho contexto, dentro del Poder Ejecutivo, es el Instituto Nacional de Estadística e Informática, el organismo central y rector de los Sistemas Nacionales de Estadística e Informática, responsable de normar, planear, dirigir, coordinar y supervisar, las actividades de estadística e informática oficiales del país, estando dentro del ámbito de

competencia del Sistema Nacional de Estadística, entre otros, los levantamientos censales, estadísticas continuas, los indicadores e índices en general, las cuentas nacionales y regionales, correspondiendo a dicho Sistema las tareas técnicas y científicas que se desarrollan con fines de cuantificar y proyectar los hechos económicos y sociales para producir las estadísticas oficiales del país.

En consecuencia, se debe precisar que la Ley colisiona con el Principio Constitucional de Separación de Poderes, con la autonomía del Poder Ejecutivo, en el ámbito de actuación del Instituto Nacional de Estadística e Informática.

- f. Sobre el particular se recomienda tener en cuenta lo señalado en el artículo 35 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que establece lo siguiente:

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

Para otras funciones que no sean las indicadas en el párrafo precedente, el Poder Ejecutivo puede encargarlas a grupos de trabajo.

Sus normas de creación deben contener necesariamente disposiciones referidas a:

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

- g. Por su parte, el numeral 3 del artículo 36 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, sobre las Comisiones Multisectoriales de naturaleza permanente, establece que son creadas con fines específicos para cumplir funciones de seguimiento, fiscalización, o emisión de informes técnicos. Se crean formalmente mediante decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y los titulares de los Sectores involucrados. Cuentan con Reglamento Interno aprobado por Resolución Ministerial del Sector al cual están adscritas.

De lo expuesto, en el marco de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, las Comisiones Multisectoriales, de acuerdo a su naturaleza jurídica, se constituyen en órganos del Poder Ejecutivo integradas a una entidad pública, cuyos miembros son representantes de diversos sectores y se crean con la finalidad de cumplir determinadas funciones. En tal sentido, se advierte que las funciones establecidas a la Comisión Multisectorial de Formulación del Índice Nacional de Pobreza Multidimensional no se enmarcan dentro de los fines específicos de las Comisiones Multisectoriales de naturaleza permanente, establecido en el numeral 3 del artículo 36 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; asimismo, no se prevé su ubicación dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, precisando la entidad pública preexistente de la cual dependen; el

mecanismo para la designación de su presidente y miembros, así como la precisión del carácter oneroso por el ejercicio de sus funciones en los casos permitidos por esta ley.

- h. De otro lado, se advierte que mediante Resolución Suprema N° 097-2010-PCM, se crea la Comisión Consultiva para la Estimación de la Pobreza y otros indicadores relacionados en el país, que tiene como funciones: Asesorar en todos los procesos de medición de la pobreza y otros indicadores relacionados; Supervisar los procesos que se adopten; Evaluar y validar los resultados de las estimaciones que se efectúen periódicamente; Mantener reserva de los procesos de la información hasta antes de su publicación; y, Proponer modificaciones a las metodologías, cuando sea pertinente, a partir de la evaluación de su validez y la experiencia internacional, siempre que se asegure la comparabilidad en el tiempo de los indicadores.

En ese sentido, se advierte que en nuestro marco jurídico, se encuentra vigente una Comisión encargada de asesorar en todos los procesos de medición de la pobreza y otros indicadores relacionados¹. No obstante, la creación de la Comisión Multisectorial de Formulación del Índice Nacional de Pobreza Multidimensional estaría duplicando las funciones ejercidas por la citada Comisión Consultiva.

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

- i. Con respecto a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley materia de comentario, referido al alcance geográfico del Índice Nacional de Pobreza Multidimensional, se debe indicar que su actualización periódica a nivel provincial y distrital resulta inviable en razón a que la información anual de la Encuesta Nacional de Hogares - ENAHO y la Encuesta de Demografía y Salud – ENDES, entre otras encuestas, tienen inferencia únicamente a nivel departamental. La información trimestral de estas encuestas permite inferencia a nivel de grandes dominios².

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

- j. Con respecto a la Tercera Disposición Complementaria Final, referida a la actualización del Índice Nacional de Pobreza Multidimensional no se establece el período de dicha actualización (mensual, trimestral, anual, u otra). Cabe reiterar que la actualización

¹ https://www.inei.gob.pe/media/cifras_de_pobreza/declaracion_comision_consultiva_estimacion_de_pobreza_monetaria_2016.pdf

² Grandes dominios: Costa Urbana, Costa Rural, Sierra Urbana, Sierra Rural, Selva Urbana, Selva Rural y Lima Metropolitana.

anual del Índice Nacional de Pobreza Multidimensional solo se podría realizar a nivel nacional y con inferencia departamental. La actualización periódica a nivel provincial y distrital a frecuencia menor a la anual resulta inviable, como se ha señalado con anterioridad.

- k. Finalmente, con respecto a la Quinta Disposición Complementaria Final, sobre el uso del Índice Nacional de Pobreza Multidimensional (IPM) en el marco del Sistema Nacional de Focalización, se debe precisar que el Índice Nacional de Pobreza Multidimensional efectivamente es un instrumento pertinente para evaluar políticas sociales, pero no para identificar y seleccionar a potenciales usuarios de los distintos programas sociales a cargo del Estado. Ello, debido a que la información de origen para elaborar dicho Índice Nacional de Pobreza Multidimensional es anónima por las normas internacionales de encuestas y censos que rigen al Instituto Nacional de Estadística e Informática; mientras que los sistemas de focalización, en particular la focalización individual, requieren que la información sea nominal.

Por las razones expuestas, se observa la mencionada Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,



MARTÍN VIZCARRA CORNEJO
Primer Vicepresidente de la República
Encargado del Despacho Presidencial

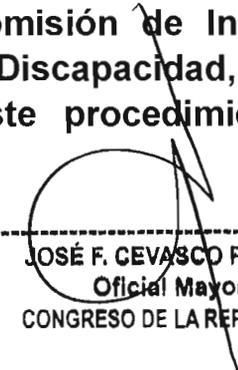


FERNANDO ZAVALA LOMBARDI
Presidente del Consejo de Ministros

779/2016-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Lima, 13 de JUNIO de 2017.

Pase a la Comisión de Inclusión Social y
Personas con Discapacidad, con cargo de dar
cuenta de este procedimiento al Consejo
Directivo.



JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

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

Artículo 1. Establecimiento del Índice Nacional de Pobreza Multidimensional

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

Artículo 2. Dimensiones del Índice Nacional de Pobreza Multidimensional

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

- a. Educación.
- b. Salud y seguridad alimentaria.
- c. Trabajo y seguridad social.
- d. Vivienda, servicios y ambiente.
- e. Otras con relevancia técnica determinadas sobre la base de la realidad nacional.

Artículo 3. Alcance geográfico del Índice Nacional de Pobreza Multidimensional

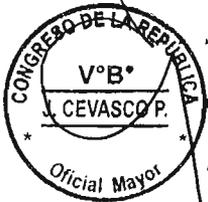
El Índice Nacional de Pobreza Multidimensional debe brindar información a nivel nacional, regional, provincial y distrital.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Creación de la Comisión Multisectorial de Formulación del Índice Nacional de Pobreza Multidimensional

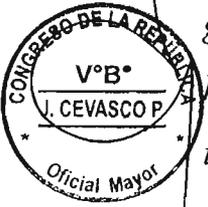
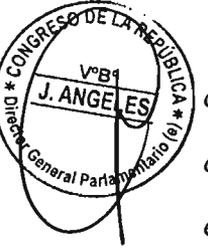
Créese, en el plazo de treinta días hábiles desde la publicación de la presente ley, la Comisión Multisectorial de Formulación del Índice Nacional de Pobreza Multidimensional.

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





- a. *Un representante de la Presidencia del Consejo de Ministros, quien la presidirá.*
- b. *Un representante del Instituto Nacional de Estadística e Informática, quien ejercerá la secretaría técnica.*
- c. *Un representante del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.*
- d. *Un representante del Ministerio de Economía y Finanzas.*
- e. *Un representante del Ministerio de Educación.*
- f. *Un representante del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.*
- g. *Un representante del Ministerio de Salud.*
- h. *Un representante del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.*
- i. *Un representante del Ministerio del Ambiente.*
- j. *Un representante de los gobiernos regionales.*
- k. *Un representante de las municipalidades.*
- l. *Representantes de otras instituciones que considere pertinente la Presidencia del Consejo de Ministros.*



SEGUNDA. Plazo de formulación del Índice Nacional de Pobreza Multidimensional

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

TERCERA. Actualización del Índice Nacional de Pobreza Multidimensional

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

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

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

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

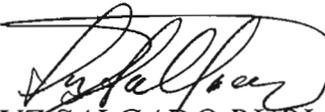
La expresión pobreza prevista en la Ley 29792, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, y la Ley 30435, Ley que Crea el Sistema Nacional de Focalización (SINAFO), se interpreta y aplica como multidimensional de conformidad con lo establecido en la presente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

SEXTA. Reglamentación

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

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los veintitrés días del mes de mayo de dos mil diecisiete.


LUZ SALGADO RUBIANES
Presidenta del Congreso de la República


ROSA BARTRA BARRIGA
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

