

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CENTRO DEL PERU



FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL

PROGRAMA DE VASO DE LECHE EN EL PERU

INTEGRANTES: KATZUMI BENITES

NOEMI PEREZ

ERIKA GUZMAN

YUDITH LULO



INTRODUCCION

En el Perú, los tres déciles más pobres de la población destinan un 70% de su gasto familiar a la alimentación. Por lo tanto, cualquier medida de política pública que afecte al acceso y uso de alimentos afectará significativamente el bienestar de la población más vulnerable. Por esta razón, desde la década de 1980, los gobiernos han destinado recursos públicos y de cooperación internacional para cubrir parte de las necesidades básicas a través de programas alimentarios. Al 2009, el gobierno peruano destinaba aproximadamente S/.1.000 millón para aliviar el problema alimentario de los pobres.

El presente documento se centra en cómo el Perú ha abordado los problemas alimentario-nutricionales a partir del programa Vaso de Leche. Para ello se abordara en el siguiente boletín: La problemática alimentaria en el Perú, datos generales del vaso de leche, efectos e impactos del vaso de leche, problemas del programa y finalmente se realizan alternativas de solución de las estudiantes.

Cabe mencionar que el presente boletín se estructura bajo la lógica de comenzar a comprender la situación actual del vaso de leche.

LOS PROBLEMAS ALIMENTARIOS – NUTRICIONALES EN EL PERU

En la actualidad el Perú muestra tasas de crecimiento del orden promedio de 7% en los últimos cinco años, a pesar de las crisis mundiales y turbulencias financieras.

Sin embargo, la alta tasa de desnutrición crónica infantil promedio a nivel nacional - debido a un nivel de ingesta calórico - proteico modesto, básicamente originado por disponibilidad de alimentos carentes de calidad, es motivo de preocupación.

Un problema aún gravitante es el alimentario-nutricional: Las estadísticas en El Perú al 2007 se sintetizan en las Siguientes:



En primer lugar, el 25% de la población menor de 5 años sufre de desnutrición, el 46% padece de anemia y el 5.7% tiene sobrepeso. En segundo Lugar, el 34% de niños y niñas de entre 0 a 3 años y el 18.1% de madres gestantes presentan cuadros de desnutrición, así como el 32% escolares de 10 a 14 años sufre de anemia o se encuentra en riesgo de presentar niveles bajos de hemoglobina.

Evolución de la desnutrición crónica infantil en el Perú (- 5 años)



Fuente: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar. 1992, 1996, 2000, 2005, 2007. Instituto Nacional de Estadística e Informática

Tales índices han motivado a que el Gobierno del Perú, durante décadas, haya destinado por lo menos US\$300 millones anuales a programas sociales de transferencia alimentaria una de ellas es el PROGRAMA VASO DE LECHE. No obstante, cabría preguntarse si dicha inversión social en programas alimentarios ha tenido los efectos positivos esperados en las poblaciones más vulnerables del país.

¿QUE ES EL VASO DE LECHE?

El Programa del Vaso de Leche (PVL) es un programa social creado en el año 1984 según Ley N° 24059, con la finalidad de brindar asistencia alimentaria a la población más vulnerable a través de la entrega de una ración diaria de alimentos a una población considerada vulnerable, con el propósito de ayudarla a superar la inseguridad alimentaria en la que se encuentra. Se trata de un programa ligado a la gestión municipal que originalmente comenzó operar en Lima y posteriormente a través de la Ley 24059 se expande a todos los municipios del país. El Programa del Vaso de Leche es financiado por Tesoro Publico pero tiene la particularidad de incorporar la participación organizada de las mujeres de los sectores populares a través de los Comités del Vaso de Leche.



¿CUANDO SE CREO?

El Programa del Vaso de Leche se creó en Lima el año 1984 y luego se extendió a nivel nacional, como un programa municipal de apoyo alimentario para niños de 0 a 6 años.

¿COMO SE DA LA ADMINISTRACION Y LA DISTRIBUCION?

Este programa es administrado por los Municipios que son los que encargan de ejecutar las labores financieras, logísticas y operativas que demanda el programa. Las Municipalidades como responsables de la ejecución del Programa del Vaso de Leche, en coordinación con la Organización del Vaso de Leche, organizan programas, coordinan y ejecutan la implementación de dicho Programa en sus fases de selección de beneficiarios, programación, distribución, supervisión y evaluación.



¿QUE QUIERE LOGRAR EL VASO DE LECHE?

Contribuir a mejorar el nivel nutricional y el nivel de vida. Reducir la mortalidad infantil.

Suministrar diariamente una ración complementaria a los niños, a las madres gestantes y lactantes.

Fomentar la lactancia materna.

Estimular el desarrollo de formas de organización comunal en especial de la población femenina que permitan acciones conducentes a elevar el nivel de vida y conciencia.

Promoción educativa en salud y nutrición con énfasis en la preservación de la diarrea.

Fomento de la demanda de Servicios de salud que se prestan a la comunidad.

Búsqueda de alternativas de solución al problema alimentario.

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

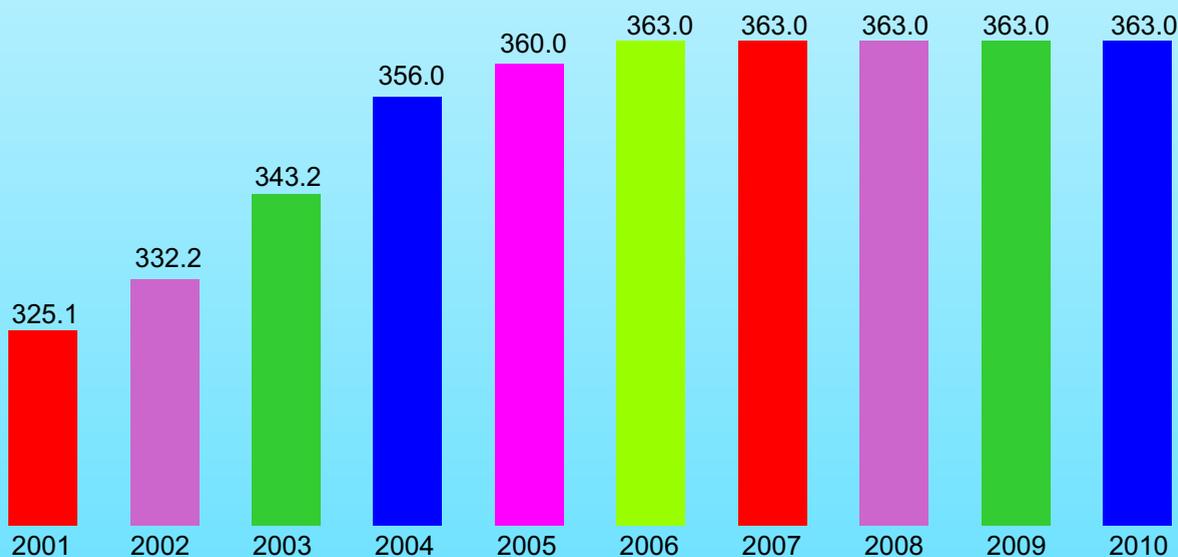
¿A QUIENES BENEFICIA EL VASO DE LECHE?

En el artículo 1 de la Ley 24059 se dispone como grupo beneficiario a la población materno-infantil en sus niveles de niños de 0 a 6 años de edad 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. El programa tiene como meta elevar el nivel nutricional de los beneficiarios y mejorar la calidad de vida de los segmentos más pobres de la población. De acuerdo al marco legal del programa, los principales beneficiarios son los niños menores de 6 años, las mujeres embarazadas y las madres lactantes; aunque de existir recursos disponibles después de haber atendido la totalidad de beneficiarios principales, el programa puede atender a niños entre 7y 13 años, adultos mayores y enfermos de tuberculosis. De acuerdo a la variable socioeconómica se debe dar prioridad a las poblaciones que viven en Pueblo Joven, Asentamiento Humano Marginal, barriadas o áreas similares de reciente formación (predominio de esteras, carencia de servicios urbanos básicos).

¿EN EL PERU CUANTO DINERO SE PRESUPUESTA AL VASO DE LECHE?

El Estado mediante el Tesoro Pblco asino para la atencion del PVL en el año 2010 un resupuesto de 363 milloes de nuevos soles ls cuales fueron distribuidos entre 1834 municipalidades a nivel nacional de acuerdo con los indices de distribucion a´robados por e Ministerio de economia y finanzas.

Presupuesto del año 2001 al 2010



MARCO LEGAL

Ley N°27470, Ley sobre la Ejecución del Programa del Vaso de Leche, establece que en cada municipalidad Provincial y Distrital se conforma un Comité de Administración del Programa del Vaso de Leche, cuya conformación es aprobada mediante Resolución de Alcaldía con acuerdo del Concejo Municipal

PROBLEMAS ACTUALES DEL VASO DE LECHE EN EL PERU

El Programa Vaso de Leche presenta gran desorden en el manejo de padrones de beneficiarios en los municipios. De acuerdo a la información registrada en los propios padrones se encontró que el 69% de los beneficiarios del programa eran efectivamente población considerada como prioritaria por el programa (niños entre 0 y 6 años y madres lactantes y gestantes), mientras que el 17% de los beneficiarios eran población considerada como de segunda prioridad y el 14% restante la constituían personas no contempladas como beneficiarios en el diseño del programa.

En estudios realizados se encontró además que el programa no sólo distribuye leche, ya que en aproximadamente el 20% de los casos se halló distribución de otros productos, principalmente algún tipo de cereal (incluso en algunos casos se distribuye azúcar y chocolate en diciembre).

Desde hace varios años, el presupuesto que el Gobierno destina al Vaso de Leche es de 363 millones de soles por año. Con él se beneficia a tres millones de personas. Sin embargo, un último estudio sobre el programa, culminado este año por el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), reveló que, del total de beneficiarios, un millón no deberían pertenecer a él, pues no forman parte de su población objetivo: no son niños entre 0 y 13 años, madres gestantes y lactantes, adultos mayores o enfermos de tuberculosis.

a) FOCALIZACIÓN: FILTRACIÓN Y SUBCOBERTURA

Filtración: % de beneficiarios de un programa que no forman parte de la población objetivo del mismo. Constituye una medida de la pérdida de los recursos del programa. **(Ineficiencia)**

Subcobertura: % de la población objetivo del programa que no se beneficia del mismo. Constituye una medida de la necesidad de recursos adicionales necesarios para que el programa alcance a toda la población objetivo. **(Ineficacia)**

DEFINICION DE LA POBLACION OBJETIVO

Criterios:

- ✚ Requisitos exigidos por cada programa social.
- ✚ Condición de pobreza monetaria para todos los programas sociales considerados.
- ✚ Características de la vivienda asociadas a la condición de pobreza.

Definiciones:

Definición1: Requisitos específicos de cada programa mas condición de pobreza por línea (monetaria).

Definición2: Requisitos específicos de cada programa mas condición de pobreza por línea o por infraestructura precaria del hogar

Habita en choza, cabaña, vivienda improvisada o local no habitable.

El piso de la vivienda es de tierra.

No cuenta con alumbrado eléctrico dentro de la vivienda.

Se provee de agua a través de río o acequia.

FILTRACION

Entre 2005 y 2007 las filtraciones del Vaso de Leche, Comedores Populares y el Seguro Integral de Salud aumentaron. Las filtraciones se reducen considerablemente cuando se incluye en la población objetivo a aquellos con viviendas precarias, sin embargo muestran tendencias similares.

Filtraciones 2007 – 2009
(En porcentajes)

Pobreza Monetaria					Pobreza monetaria o infraestructura de vivienda				
Año	Vaso	Comedores	Desayunos	Seguro	Año	Vaso	Comedores	Desayunos	Seguros
2007	37.5	38.2	39.4	25.7	2007	25.6	16.3	29.9	11.6
2008	37.3	41.7	42.6	27.4	2008	24.8	16.8	30.5	12.0
2009	43.5	46.2	41.0	30.9	2009	28.6	23.3	27.5	12.5

Filtración y subcobertura: Criterio de pobreza monetaria 1/

	Población objetivo	Beneficiarios			Filtración (%)
		Total	Correctamente focalizados	Infiltrados	
Vaso de Leche 2/	5 494 092	2 654 708	1 499 426	1 155 282	43,5
Desayuno Escolar	2 289 401	1 758 280	1 037 918	720 362	41,0
Comedores Populares	11 120 804	489 899	263 634	226 265	46,2
Seguro Integral de Salud	11 120 804	5 217 798	3 606 677	1 611 121	30,9

Filtración y subcobertura: Criterio de pobreza e infraestructura de vivienda 1/

	Población objetivo	Beneficiarios			Filtración Porcentajes
		Total	Correctamente focalizados	Infiltrados	
Vaso de Leche 2/	7 238 764	2 654 708	1 894 669	760 039	28,6
Desayuno Escolar	2 968 815	1 758 280	1 291 627	466 653	26,5
Comedores Populares	15 931 376	489 899	375 521	114 378	23,3
Seguro Integral de Salud	15 931 376	5 217 798	4 564 066	653 732	12,5

SEGÚN LA DEFINICIÓN 2:



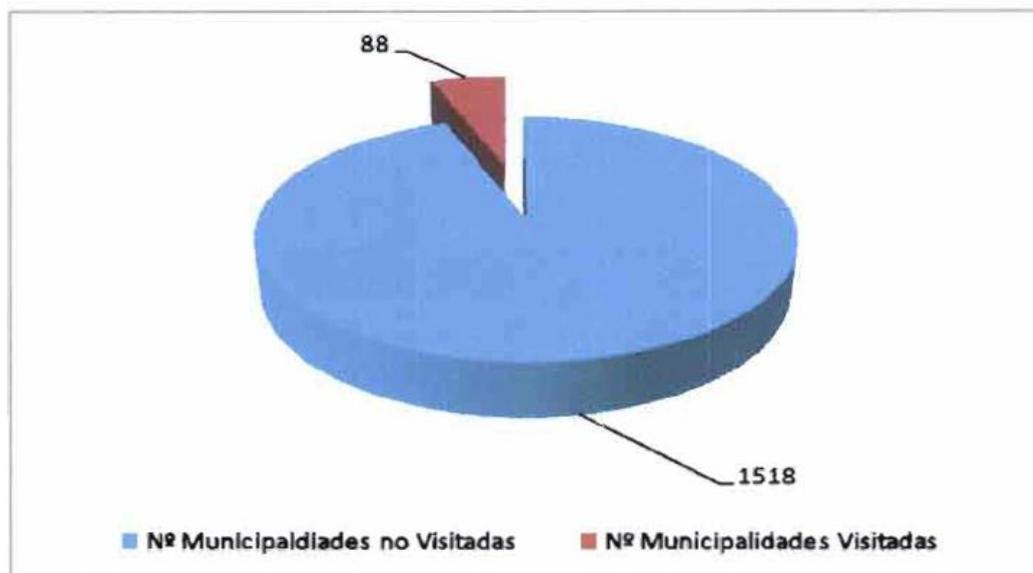
b) INEFICIENCIA EN EL MANEJO DE RECURSOS

Hay ineficiencias en el manejo de los programas, asociadas a las compras de alimentos y otros aspectos como falta de información y supervisión que se traducen en fugas en la transferencia de recursos y que determinan que una importante parte de los recursos se pierda en el camino y no llegue a los beneficiarios del programa

c) INEFICIENCIA EN EL MONITOREO Y EVALUACION

Las pocas evaluaciones que se han realizado se han dado de manera aislada, y han sido escasamente difundidas incluso al interior de las instituciones encargadas de este programa, por lo que sus hallazgos no han sido utilizados para retroalimentar su diseño e implementación. Más aún, la falta de información y de indicadores de la ejecución y resultados de los programas genera que su manejo se limite al cumplimiento de procesos y no permite que la sociedad civil realice una labor de vigilancia sobre el manejo de los recursos del Estado.

Gráfico N° 13 PVL: N° de Visitas Inopinadas realizadas al PVL, por municipalidades



Fuente: CGR

Elaborado: Gerencia de Programas Sociales – CGR 2009

d) NO ES POSIBLE LOGRAR EFECTOS

El programa del Vaso de Leche, transfiere alrededor de 6 soles mensuales por beneficiario y los productos no cubren ni el 15% de sus requerimientos nutricionales. En general, la incidencia relativa promedio de los programas alimentarios es de menos de 2% del consumo total del hogar.

e) EL VASO DE LECHE COMO DERECHO

La organización del Programa Vaso de Leche ha fortalecido la participación de las mujeres organizadas, sin embargo, en los últimos años, se han presentado con frecuencia movilizaciones y actos de protesta, para mantener un presupuesto que iba a ser recortado debido principalmente a la corrupción dentro del programa del vaso de leche y a los fines proselitistas para los que –en algunas oportunidades- se utiliza o ha utilizado el programa.

f) LA YUXTAPONICION

De la misma forma, existen numerosos casos de personas que reciben dos programas a la vez, con lo cual se genera el problema de la yuxtaposición, que es grave en el caso de los programas PVL.

Número de beneficiarios yuxtapuestos	455,609
Número de personas yuxtapuestas que pertenecen a la población objetivo de ambos programas	290,595
Persona yuxtapuestas e infiltradas (número de personas yuxtapuestas y que no pertenecen a la población)	165,014
Costo de la yuxtaposición total (costo que genera que además de estar en el PIN esté en el Vaso de Leche)	49,181,413.09
Costo que generan los yuxtapuestos infiltrados	17,812,689.61

Fuente: Enaho (2007)

g) FUGAS DEL PROGRAMA VASO DE LECHE PERU

Para que los recursos asignados vaso de leche lleguen a la población objetivo, son transferidos a diversas instancias en este proceso se van produciendo fugas de diversa magnitud. Finalmente los niños entre y seis años, mujeres gestantes y madres lactantes, reciben solo 29, 25, céntimos de cada sol asignado.

Cantidad inicial	100.00 %
Del gobierno central a la municipalidad	99.98 %
Dentro de la municipalidad	99.92 %
De la municipalidad a los comités de vaso de leche	97.33 %
De los comités de vaso de leche a los hogares	71.34 %
Dentro del hogar	29.25 %

Fuente: Lorena Alcázar , José López , las perdidas en el camino, fugas en el gasto público,

RECORRIDO DEL VASO DE LECHE:

PRIMERA ETAPA: DEL GOBIERNO CENTRAL A LA MUNICIPALIDAD:

comparamos la cantidad saliente que reporta el MEF con la cantidad entrante que reporta cada municipalidad

SEGUNDA ETAPA: DENTRO DE LA MUNICIPALIDAD: es el porcentaje de la cantidad transferida a la municipalidad desde el gobierno central que no figura en los gastos totales de la municipalidad para ese mes (en función de los productos comprados para el programa Vdl para ello se obtien los precios y cantidades de las compras de los productos del VdL realizadas por la municipalidad

Tercera etapa: de la municipalidad a los CMVdL: Es la cantidad que el comité de vaso de leche declaran haber recibido de la municipalidad para cada producto distribuido (los CMVdL reciben los productos básicamente leche y cereal).esto se puede identificar en el padrón de beneficiarios que se centraliza en la municipalidad y proporciona información detallada sobre las cantidades distribuidas a cada comité dentro del distrito.

CUARTA ETAPA: DE LOS CMVDL A LOS BENEFICIARIOS/HOGARES:

Es el valor monetario de cada uno de los productos (utilizando cifras de precios de la municipalidad). La suma de éstos permite una comparación del valor monetario de la cantidad de todos los productos recibidos por el CMVdL por beneficiario, con el valor monetario de la cantidad recibida por cada uno de los hogares por beneficiario (excluyendo los comités que distribuyen productos preparados).

En esta etapa es donde existen más deficiencias en el gasto, Esto ocurre debido a que los representantes del comité no siguen los criterios establecidos por las regulaciones del programa y, en cambio, toman decisiones por a su cuenta, sobre cómo y entre quiénes distribuir del producto.

QUINTA ETAPA: DENTRO DEL HOGAR (DILUCIÓN DE LA RACIÓN)

en la mayoría de los casos, los beneficiarios no reciben sus raciones directamente del CMVdL, sino que es la madre (y en algunos casos el padre) quien recoge las raciones totales asignadas a su hogar para distribuir las posteriormente. La tabla deja en claro que, en cuanto las raciones llegan a los hogares, existe una dilución considerable. Tal como se aprecia en estudios de otros programas de asistencia nutricional en todo el mundo, es muy difícil hacer cumplir, y en algunos casos justificar, la exclusión de los miembros no objetivo del hogar. Es completamente entendible la dificultad que se le presenta a una madre cuando proporciona su ración diaria de leche a su hijo de 6 años y excluye al de 8 años.

CONCLUSIONES

Aun cuando existe un conocimiento y cumplimiento parcial por parte de las coordinadoras del Programa Vaso de Leche y los responsables del municipio del programa respecto a los criterios generales que definen los grupos de beneficiarios, aun existe una precariedad en la focalización de las personas realmente necesitadas, lo cual directa o indirectamente estaría influyendo en la selección arbitraria y poco técnica de los beneficiarios. Es decir existen dificultades para focalizar la Población Objetivo, existiendo un porcentaje importante de filtraciones

Existe una distribución inequitativa de los fondos asignados a este programa, priorizándose áreas de mayor seguridad alimentaria como Lima y que, si bien es un mandato de la ley que sea alimento prioritariamente nacional y adecuado en el nivel nutricional, no se han incorporado los procesos suficientes para garantizar.

Existen dificultades en todos los procesos logísticos desde la programación, selección, adquisición, almacenamiento y distribución de los recursos del vaso de leche.

El estudio cuantitativo basado en fuentes secundarias, no pudo demostrar ningún impacto atribuible al Programa vaso de leche en el estado nutricional de sus beneficiarios. Así mismo la ración del vaso de leche no tiene la suficiente cantidad calórica o proteica como para representar una transferencia de recursos que efectivamente contribuya a controlar la inseguridad alimentaria.

A pesar de muchas deficiencias que presenta el programa vaso de leche ha contribuido al reforzamiento de las organizaciones locales y a la participación de las mujeres