

## SOBRE EL VASO DE LECHE Y LA PARTICIPACIÓN EN LOS PROGRAMAS SOCIALES

**Gianmarco León<sup>1</sup>**

09/12/03

*Actualmente, en el Perú, un país en el que más de la mitad de la población vive en situación de pobreza y alrededor de un quinto de ella apenas y tiene para cubrir los gastos requeridos para adquirir una canasta básica de alimentos, el debate en torno a las estrategias de lucha contra la pobreza cobra una especial importancia en términos del desarrollo que podamos alcanzar como país.*

Sin embargo, a pesar de las numerosas evaluaciones que se han llevado a cabo sobre los programas sociales en términos de su eficiencia en cuanto al cumplimiento de sus objetivos, pocos de ellos parecen llegar al fondo del asunto en tanto no se considera prioritaria la dinámica social que se genera alrededor de estos programas y como es que cada uno de ellos colabora con la meta final de la política social. Un ejemplo de ello es el programa nacional del Vaso de Leche, en el que se invierte cerca de \$100 millones de dólares al año, y, de acuerdo a los estudios llevados a cabo, este no parece estar cumpliendo con los objetivos trazados.

El Vaso de Leche es el programa de asistencia alimentaria más antiguo del país, que a lo largo de casi 20 años ha logrado generar alrededor suyo una de las organizaciones sociales más sólidas, articuladas y legítimas entre la población, lo que genera empoderamiento de la misma<sup>2</sup>. En este sentido, creo que valdría la pena darle vuelta al análisis tradicional, y en lugar de -a partir de la abstracción llegar a la aplicación de la política- deberíamos ir en sentido contrario y preguntarnos, desde lo que podemos observar en la aplicación misma de la política social, ¿qué podemos rescatar del programa Nacional del Vaso de Leche? ¿Vale la pena rescatarlo o es ya un caso perdido?

“Las pérdidas en el camino”<sup>3</sup>, sugerente título de un reciente estudio, sigue la ruta que recorre el dinero destinado al programa nacional del Vaso de Leche desde que sale del MEF hasta que llega a su población objetivo: los niños menores de 6 años y las madres embarazadas y lactantes de familias en situación de pobreza. El estudio reporta que de cada Nuevo Sol que destina el MEF a dicho programa, sólo S/. 0.29 llega a la población objetivo.

Este resultado, a primera vista, sin un adecuado análisis crítico de la situación, nos llevaría a pensar que el programa social más grande del país es absolutamente ineficiente, y que esta inversión daría mucho mejores frutos si es canalizada adecuadamente.

---

<sup>1</sup> [gleon@grade.org.pe](mailto:gleon@grade.org.pe)

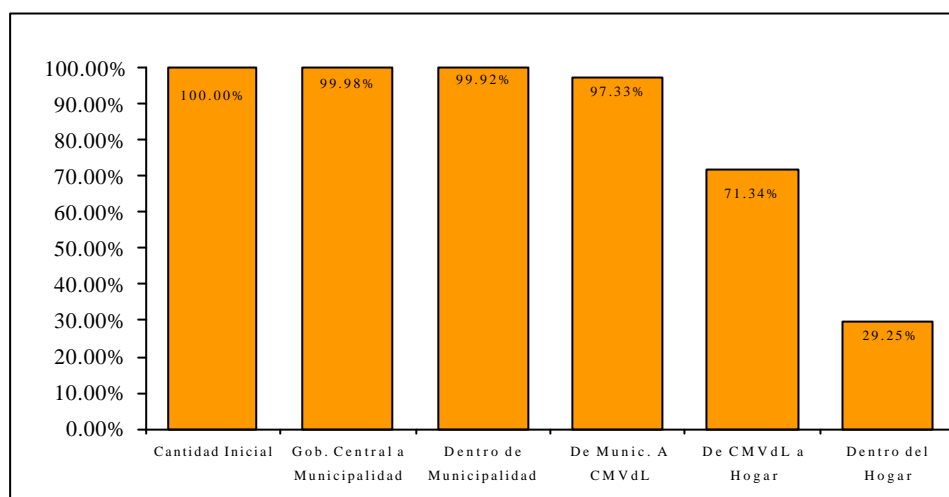
<sup>2</sup> Ver: García-Naranjo, A. (1993)

<sup>3</sup> Alcázar, Lorena; José R. López-Calix y Erick Wachtenheim (2003)

Sin embargo, la conclusión a la que llega el estudio a partir de las encuestas que se llevaron a cabo entre Municipalidades, Comités de Vaso de Leche (CMVdL) y hogares beneficiarios, indica que entre el desembolso del MEF y el CMVdL se pierde, en promedio, sólo el 2.66% del presupuesto, mientras que en el tránsito del comité al beneficiario habría una pérdida de 25.99% y donde se daría la mayor pérdida (42.09%) sería dentro del hogar (ver Gráfico 1).

Gráfico 1:

### Las Pérdidas en el Camino del Vaso de Leche



Fuente: L. Alcázar, Et. Al. (2003)

Simplificando el argumento, esto significa que, en el primer tramo, entre burocracias ministeriales y municipales, se pierde una pequeñísima proporción del dinero, luego, cuando éste llega, en forma de producto, al Comité de Madres del Vaso de Leche, ellas reparten *entre los beneficiarios empadronados*, sólo el 74.3% del producto. Finalmente, cuando el producto se encuentra *dentro del hogar*, sólo el 41.1% del producto llega a los niños menores de 6 años o madres embarazadas o lactantes.

Así vista la situación, la pregunta que cabría –lógicamente- hacerse sería: ¿es el programa del Vaso de Leche realmente ineficiente? Y la respuesta, de la misma manera que para casi todas las preguntas en las ciencias sociales, sería: *depende*.

Desde el punto de vista de los objetivos explícitos del programa –óptica bajo la que se le analizó en el mencionado texto- a todas luces el programa es totalmente ineficiente pues no llega a la población objetivo y ahí no hay más vueltas que dar, pues efectivamente, desde esta perspectiva, el programa muestra una tasa de subcobertura de 54.7% y una filtración del 61.6%<sup>4</sup> (Tabla 1). Asimismo, aún para

<sup>4</sup> Aquí presentamos la tasa de filtración como la proporción de individuos no pobres o mayores de 6 años o que no son madres gestantes/lactantes que reciben el programa sobre el total de individuos que lo reciben. Asimismo, la subcobertura es medida a través del ratio entre todos individuos pobres menores de 6 años o

los beneficiarios del programa, el hecho de recibirlo no tiene efectos sobre su nivel nutricional<sup>5</sup>.

**Tabla 1:**

**Tasa de subcobertura y filtración del VdL Medidas en base a individuos.**

	<b>Subcobertura</b>	<b>Filtración</b>
Global	54.7%	61.6%
Urbano	61.1%	74.1%
Rural	45.6%	46.2%

*Fuente: ENAHO 2002. Elaboración propia.*

Claramente, el objetivo final de la política social es la *erradicación de la pobreza*, pero el logro de este objetivo pasa por el tema conceptual de cómo es que se entiende la pobreza. La pobreza es un fenómeno multidimensional que abarca todos los campos de la vida del sujeto, restringiendo sus capacidades y libertades. A pesar de que los efectos que lleva consigo el hecho de vivir en situación de pobreza se ven y evalúan en términos de un individuo, el individuo considerado pobre se ve influido por su entorno, es decir, las características del entorno cercano del individuo tienen un efecto significativo sobre el nivel de vida del mismo<sup>6</sup>. Asimismo, sabemos que la familia se constituye como unidad principal de análisis para el estudio de la pobreza en el sentido que todos los individuos dentro de un hogar parten con el mismo stock de activos y la función de utilidad se maximiza en conjunto. Así, el estudio de la pobreza a nivel del individuo termina siendo un enfoque insuficiente, incompleto y teóricamente inconsistente.

Entonces, la lucha contra la pobreza se nos muestra como una tarea de largo plazo, que permita alcanzar mecanismos de movilidad social que logren que la familia maximice su utilidad haciendo que todos los individuos que la conforman puedan alcanzar niveles mínimos deseables en ciertos stocks deseables (p.e. capital humano y físico, ingresos, redes sociales, etc.).

Visto de este modo, el hecho que dentro del hogar se dé una gran parte de la "pérdida" del Vaso de Leche no constituye en sí un problema pues la mayor parte de la transferencia del Estado está llegando efectivamente al hogar. Descartando el análisis a nivel del individuo, vemos una significativa disminución de los errores tipo I y II: la tasa de subcobertura alcanza el 57.4% y la filtración disminuye a 29.2%<sup>7</sup>, tal como se ve en la

---

madres gestantes o lactantes que no reciben el programa sobre el total de individuos pobres menores de 6 años y las madres embarazadas o lactantes (Fuente: ENAHO 2002).

<sup>5</sup> Inurritegui, M. Y Gajate, G. (2001) demuestran que el ser beneficiarios del programa del Vaso de Leche no reporta beneficios en el indicador nutricional de largo plazo de los beneficiarios.

<sup>6</sup> Numerosos estudios demuestran cómo es que las condiciones del entorno tienen gran injerencia sobre la situación del individuo en su estado de salud, nivel educativo, ingresos, esperanza de vida, acumulación de capital humano, etc.

<sup>7</sup> Para este punto, definimos la filtración como la proporción entre todos los hogares no pobres que reciben el programa sobre el total de hogares que lo reciben, en tanto que la subcobertura se mide como el ratio entre los hogares pobres que no reciben el programa sobre el total de hogares pobres (Fuente: ENAHO 2002).

**Tabla 2:**  
**Tasa de subcobertura y filtración del VdL**  
**Medidas en base a hogares.**

	<b>Subcobertura</b>	<b>Filtración</b>
Global	57.4%	27.5%
Urbano	64.5%	40.8%
Rural	50.7%	18.1%

Fuente: ENAHO2002. Elaboración propia.

El hecho que haya una gran brecha entre las tasas de subcobertura y filtración, siendo bastante menor ésta última, da cuenta de que, a pesar que éste programa se constituye como uno de los mejor focalizados hacia los hogares pobres y de ser el mayor de todos en términos de asignación presupuestaria, no es suficiente para cubrir a todos los hogares pobres del país, tal como debería.

La única forma en que los programas focalizados en los individuos sean coherentes con un análisis de este tipo, es que existan diversos programas complementarios que abarquen, por grupos, a todos los individuos del hogar, ya sea con criterios etáreos, por cohortes, género u otra división que permita llegar a todos los miembros. De otra forma, las filtraciones dentro del hogar serán inevitables, dada la manera en que se maximiza la utilidad familiar. Sin embargo, no encontramos que suceda así, dado que hay grupos dentro de los hogares pobres que no se encuentran previstos entre los beneficiarios de los programas sociales y existen superposiciones entre ellos sobre otros grupos.

\*\*\*

Un elemento bastante importante de este programa es el hecho que requiere de la participación de la población beneficiaria a través de una organización de base que se ha constituido en sí en una institución social que excede ampliamente los objetivos para los que fue creada. La participación de la población beneficiaria es necesaria en tanto que: exige un cierto compromiso y valoración por parte de la población, reduce los costos operativos asumidos por el Estado, genera redes sociales que son capitalizadas en otras instancias, etc.

A pesar de todos los potenciales beneficios que pueden ser obtenidos a través de la organización, ella no es en sí misma un fin ni debe ser entendida como la panacea del desarrollo, dado que requiere de múltiples requisitos para que funcione adecuadamente. La evidencia encontrada en distintos estudios<sup>8</sup> nos muestra que la organización del Vaso de Leche, debido a diversos motivos, tiene un carácter bastante cerrado y poco democrático, lo que de alguna manera da pie

---

<sup>8</sup> Ver al respecto: A. Cotler (2001), citado en: Tanaka, Martín y Carolina Trivelli (2002).

a la pérdida del producto entre el comité y hogares beneficiarios. Esta pérdida, que llega a sumar una cuarta parte del producto total, puede darse debido a que el producto no es entregado a los beneficiarios empadronados, porque se reparte inequitativamente entre los receptores o porque existen mafias que se apropian de una parte del producto ilícitamente.

Uno de los grandes beneficios de la organización social como administradora de un programa social en última instancia es que ella se encuentra más cerca y –en teoría- representa a los hogares beneficiarios, por lo que la fiscalización desde las bases de la organización haría que: 1) la población ejerza un control social sobre la organización exigiendo adecuado manejo de los recursos; y 2) haya una participación activa de los beneficiarios del programa en la toma de decisiones acerca de cómo se debe aplicar el mismo (en términos de mecanismos de distribución, e inclusive, la elección del producto a ser usado).

El primer elemento mencionado pasa por una compleja red de tejido social que debe ser estudiada más a fondo en tanto busquemos que la organización cumpla con sus objetivos. Una hipótesis interesante que requiere ser contrastada con otras experiencias es aquella planteada por Tanaka (2001), quien sostiene que las organizaciones sociales ya no responden a la estructura piramidal clásica, sino más bien, su funcionamiento depende del tamaño de la población dentro de la que operan. En ese sentido, se constituyen como grupos de interés en los que, mientras más pequeño sea grupo en el que funciona, los mecanismos de control social se tornan más horizontales, y por lo tanto, más eficientes. Para el caso del Vaso de Leche, de acuerdo a los datos mostrados por Alcázar et. al. (2003), parece cumplirse tal hipótesis, en el sentido que en poblaciones más pequeñas, las pérdidas del producto son bastante menores que en áreas urbanas de mayor densidad demográfica. Esto nos debe llevar a repensar la participación ciudadana en los programas sociales, pues se requiere una comprensión más adecuada de la realidad que asegure el efectivo funcionamiento de la organización al servicio de los pobladores que la conforman y le dan vida.

Mecanismos de control social eficientes aseguran también que se evite en mayor medida uno de los grandes problemas con los que se enfrentan actualmente la mayoría de los programas de transferencias del Estado: la falta de claridad en los criterios de salida de dichos programas. El control sobre la salida de los programas se enfrenta con el problema de los derechos adquiridos, ante los cuales el Estado no tiene ningún poder; sin embargo, las mismas poblaciones, con un conocimiento más directo de la situación real de los hogares sí pueden buscar lidiar con éste problema a través de mecanismos participativos que busquen renovaciones permanentes de los padrones de beneficiarios<sup>9</sup>.

El segundo punto mencionado – que haya una participación activa de los beneficiarios del programa en la toma de decisiones acerca de cómo se debe aplicar el mismo- sustenta el hecho de que, a pesar de que las políticas sociales requieren de una planificación central, esta última debe de tomar en cuenta a la

---

<sup>9</sup> Una experiencia interesante acerca de cómo es que la participación de la comunidad organizada en la administración de programas sociales puede asegurara el adecuado control sobre el acceso al programa puede ser encontrada en los CLAS:

población a la que está llegando. Como ya mencionamos, la pobreza es un fenómeno que en gran medida depende del entorno en que se da, en ese sentido, el éxito de una estrategia de lucha contra la pobreza debe de tener un componente local que sólo puede dárselo el individuo que vive en esta situación, en contextos geográficos, sociales e históricos particulares.

\*\*\*

En conclusión, creo que la política social debe de ser repensada en conjunto, definiendo claramente los objetivos de largo plazo en términos de erradicación de la pobreza, de acuerdo a ideas claras de cómo es que se configura la situación del hogar pobre dentro de su entorno y qué es lo que significa dejar esta situación en el sentido que se comprenda que la maximización de la utilidad se da en conjunto y no individualmente.

En muchos casos, sustentaciones de este tipo llevan a concluir que se debe buscar unificar los fondos de lucha contra la pobreza en esquemas de transferencias en efectivo hacia los hogares pobres. Sin embargo, considero que éste tipo de esquemas de transferencias no asegura el logro de los objetivos trazados por el Estado en tanto que no existe razón alguna por la cual la función objetivo del diseñador de política coincida con la función de utilidad del hogar. Por el contrario, estrategias de esta índole se constituyen como propuestas facilistas, que libran al Estado de su responsabilidad de asegurar opciones de desarrollo a las familias menos favorecidas. Asimismo, las transferencias en efectivo desconectan el desarrollo de programas sociales de todas las experiencias anteriores, sin fomentar la participación activa de la comunidad, lo que en sí ya es un punto en contra de estas propuestas.

Así, se debe evaluar cómo es que cada programa social está en capacidad de contribuir a cumplimiento de los objetivos finales. Sin embargo, un replanteamiento de la política social no debe de llevarnos a empezar nuevamente de cero en lo que respecta al diseño de programas sociales, por el contrario, se debe de tratar de capitalizar de la mejor manera posible las instituciones sociales y estatales ya existentes, de tal forma que no se merme más aún la débil institucionalidad del país y se pueda recoger de las instituciones la mayor experiencia posible ya acumulada durante años.

Asimismo, la participación en los programas sociales debe ser analizada más en detalle. Ella debe constituirse como un elemento de vital importancia para el logro de los objetivos planteados en tanto reduce los costos de supervisión y ejecución del Estado y permite que los beneficiarios de los programas puedan ejercer mayor control sobre cómo es que se usan y a quién se destinan sus recursos. Asimismo, esquemas participativos permiten que los individuos tomen control sobre las situaciones que viven, rol protagónico que sólo es posible asumir dentro de sistemas que promuevan mecanismos de participación efectivamente democráticos.