

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



Las brechas de implementación y su impacto en la eficacia del Programa del Vaso de Leche: Municipalidad distrital de Carmen de la Legua Reynoso - 2022

Tesis para obtener el título profesional de Licenciado en Ciencia Política y Gobierno  
presentado por:

Quispe Velasquez, Miguel Fernando

Asesor:

Maldonado Nicho, Arturo


Lima, 2024

## Informe de Similitud

Yo, Maldonado Nicho, Arturo docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación titulado Las brechas de implementación y su impacto en la eficacia del Programa del Vaso de Leche: Municipalidad distrital de Carmen de la Legua Reynoso – 2022 del/de la autor (a)/ de los(as) autores(as) Quispe Velasquez, Miguel Fernando dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 13 %. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 30/05/2024.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

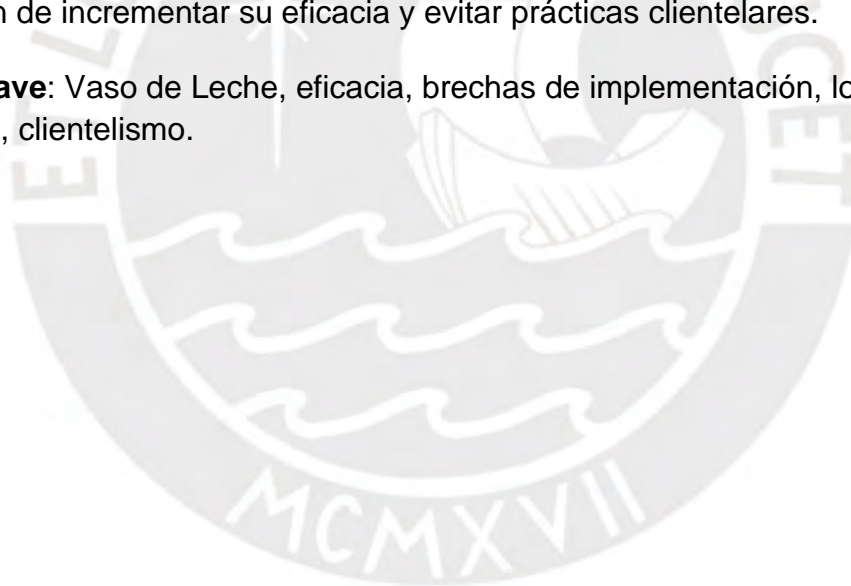
Lugar y fecha: Lima, 31 de mayo del 2024

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Maldonado Nicho, Arturo</u>	
DNI: 09679111	Firma 
ORCID: 0000-0003-1264-6039	

## Resumen

El presente texto pretende contribuir a la literatura sobre las brechas que surgen durante la implementación de las políticas, a partir del análisis del Programa del Vaso de leche (PVL) en un distrito de Callao. Así, estas brechas identificadas bajo el enfoque “bottom up” permiten formular prescripciones a fin de mejorar la eficacia del PVL. Entonces, la pregunta de investigación que guiará el presente texto es ¿De qué manera las brechas de implementación afectan la eficacia del PVL? En la Municipalidad Distrital de Carmen de la Legua Reynoso, durante el 2022. De este modo, bajo la metodología del “process tracing” se analizará el proceso causal de las brechas sobre la eficacia del programa. Para ello, primero, se describirá la etapa de implementación en el caso de estudio. Luego, se medirá la eficacia a partir del cumplimiento de sus tres objetivos. Posteriormente, se establecerá el vínculo entre las brechas y la eficacia, lo que permitirá identificar las oportunidades de mejora. La investigación del caso concluye que el PVL registra un bajo nivel de eficacia, debido a que solo cumple 2 de sus 3 objetivos. De manera que este resultado se explica en las variaciones que experimenta la política durante su ejecución, tales como el incumplimiento de parámetros de entrega, baja rotación de cuadros directivos y resistencia al cambio. Ante ello, se discute sobre la urgencia de redefinir las dinámicas internas a fin de incrementar su eficacia y evitar prácticas clientelares.

**Palabras clave:** Vaso de Leche, eficacia, brechas de implementación, low bureaucracy, clientelismo.



## Índice de contenidos

Introducción.....	1
Capítulo 1: Planteamiento de la investigación.....	3
1.1. Planteamiento del problema.....	3
1.2. Pregunta general de la investigación.....	4
1.3. Preguntas específicas de investigación.....	4
1.4. Justificación de la investigación.....	5
Capítulo 2: Marco teórico.....	6
2.1. Estado de la cuestión.....	6
2.1.1 Estudios de implementación.....	6
2.1.2. Enfoque top down y forward mapping.....	7
2.1.3. Enfoque bottom up y backward mapping.....	9
2.1.4. Burocracia Street level.....	10
2.1.5. Discrecionalidad.....	12
2.1.6. Sisfoh.....	13
2.1.7. Capacidad burocrática.....	13
2.2. Marco conceptual.....	14
2.2.1. Organización del Vaso de Leche.....	14
2.2.2. Brechas de implementación.....	16
2.2.3. Eficacia.....	16
2.3. Investigaciones sobre el PVL.....	16
Capítulo 3: Hipótesis y metodología.....	21
3.1. Hipótesis.....	21
3.1.1. Hipótesis general.....	21
3.1.2. Hipótesis específicas.....	21
3.2. Variables.....	21
3.3. Operacionalización de las variables.....	22
3.3.1. Variable independiente.....	22
3.3.2. Variable dependiente.....	25
3.4. Metodología.....	25
3.4.1 Recajo de información.....	26
Capítulo 4: El reto de la implementación.....	30
4.1. ¿Por qué el caso de estudio?.....	30

4.2. Etapas de la implementación del PVL según la normativa.....	31
4.3. Etapas de implementación del PVL según el caso de estudio.....	33
4.3.1. Etapa 1: Transferencia monetaria del MEF.....	33
4.3.2. Etapa 2: Canal de comunicación entre municipalidad y Organización del PVL: Comité de Administración.....	34
4.3.3. Etapa 3: Selección de beneficiarios.....	35
4.3.3.1. Sobre el proceso de empadronamiento.....	35
4.3.4. Etapa 4: Programación para la adquisición y distribución de insumos alimenticios.....	37
4.3.5 Etapa 5: Evaluación y supervisión de los servicios brindados.....	38
Capítulo 5: Hallazgos.....	39
5.1. Midiendo la eficacia del PVL.....	39
5.1.1. Atención a la población en pobreza.....	39
5.1.2. Mejorar el nivel nutricional y prevención de la desnutrición.....	41
5.1.3. Fomentar la participación de la comunidad organizada.....	45
5.2. Impacto de las brechas de implementación.....	50
5.2.1. Baja asignación presupuestal del gobierno central.....	50
5.2.2. Presupuesto local insuficiente para la implementación del PVL.....	52
5.2.3. Incumplimiento de parámetros en la entrega de raciones.....	55
5.2.4. Dilución intrafamiliar.....	59
5.2.5. Mecanismos de fiscalización insuficientes.....	60
5.2.6. Baja rotación de cuadros directivos.....	64
5.2.7. Criterios insuficientes para la selección de beneficiarios.....	67
5.2.8. Resistencia al cambio.....	70
Capítulo 6: Discusión final.....	72
Capítulo 7: Conclusiones.....	75
Referencias bibliográficas.....	80
Anexos.....	84
Anexo A: Documentos oficiales de la Municipalidad de Carmen de la Legua Reynoso.....	84
Anexo B: Formatos de entrevistas y encuestas.....	105
Anexo C: Vínculos de resultados de las encuestas.....	111
Anexo D: Flujogramas para la selección de muestras.....	111
Anexo E: Diagrama resumen.....	112

## Índice de gráficos

Gráfico 1: Estructura de la Organización del PVL .....	15
Gráfico 2: Etapas de implementación del Programa del Vaso de Leche.....	34
Gráfico 3: Cantidad de beneficiarios del PVL: MDCLR .....	37
Gráfico 4: Porcentajes de clasificación socioeconómica del padrón de beneficiarios del PVL correspondiente al primer semestre de 2022.....	41
Gráfico 5: Percepción de las socias sobre el impacto del PVL en la salud de los beneficiarios.....	42
Gráfico 6: Percepción de las coordinadoras sobre el impacto del PVL en la salud de los beneficiarios.....	43
Gráfico 7: Percepción de las socias sobre el contenido nutricional de las raciones de alimentos.....	44
Gráfico 8: Percepción de las coordinadoras sobre el contenido nutricional de las raciones de alimentos .....	44
Gráfico 9: Percepción de las coordinadoras sobre el rol de la municipalidad en la promoción de una comunidad más activa y participativa .....	46
Gráfico 10: Percepción de las coordinadoras sobre el porcentaje de asistencia en las reuniones de su comité .....	47
Gráfico 11: Percepción de las coordinadoras sobre el motivo del porcentaje de participación de las socias de su comité .....	47
Gráfico 12: Percepción de las socias sobre la frecuencia de asistencia a actividades de su comité .....	48
Gráfico 13: Motivo de frecuencia de su participación según las socias.....	48
Gráfico 14: Nivel de interés de las socias por ingresar a la coordinación del PVL.....	49
Gráfico 15: Evolución del presupuesto necesario para igualar el poder adquisitivo del 2007 .....	51
Gráfico 16: Percepción de las coordinadoras sobre la gestión municipal del PVL.....	54
Gráfico 17: Percepción de las coordinadoras sobre el apoyo municipal para la preparación de los alimentos.....	55
Gráfico 18: Monto de cuota mensual, según las socias .....	58
Gráfico 19: Condiciones para ser excluidos del pago de las cuotas mensuales, según las dirigentes .....	58
Gráfico 20: Distribución de gastos por comité, según las dirigentes .....	59
Gráfico 21: Percepción de las socias sobre la administración municipal del PVL ....	63
Gráfico 22: Percepción de las coordinadoras sobre mecanismos para que las socias presenten quejas o sugerencias.....	64
Gráfico 23: Percepción de las socias sobre su participación en la toma de decisiones .....	67
Gráfico 24: Percepción de las socias sobre la existencia de beneficiarios infiltrados .....	69

## Índice de tablas

Tabla 1: Operacionalización de la variable dependiente .....	24
Tabla 2: Cantidad de beneficiarios en los hogares de las coordinadoras encuestadas .....	28
Tabla 3: Cantidad de beneficiarios en los hogares de las socias encuestadas .....	29
Tabla 4: Grupo objetivo del PVL.....	31
Tabla 5: Entrega de raciones alimenticias por cantidad de beneficiarios en hogar, según socias .....	57
Tabla 6: Fecha de inicio en el cargo de representante.....	65
Tabla 7: Resumen de los hallazgos.....	79



## Abreviaturas

PVL	Programa del Vaso de Leche
VL	Vaso de Leche
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
Midis	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
Sisfoh	Sistema de Focalización de Hogares
POI	Plan Operativo Institucional
INEI	Institucional Nacional de Estadística e Informática
MDCLR	Municipalidad Distrital de Carmen de la Legua Reynoso
CGR	Contraloría General de la República del Perú
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
Sigof	Sistema Integrado para la Gestión de Operaciones de Focalización



## Introducción

En el 2021, se registró un incremento de la desnutrición crónica, afectando al 11,5% de la población menor a cinco años en el Perú; es decir 1 de cada 10 fueron afectados (INEI, 2021a). Aquella situación se agudiza al diferenciar entre espacio urbano y rural, siendo las regiones más alejadas de la capital quienes reflejan mayor impacto como Huancavelica, Loreto, Cajamarca, Huánuco, Ayacucho y Pasco (INEI, 2021a). Sin embargo, en el contexto actual no se visualiza un devenir positivo ya que, debido a factores internos y a las dinámicas económicas globales<sup>1</sup>, puede incrementar las altas cifras de desnutrición crónica. Ante tal contexto, las herramientas con mayor potencial que posee el estado peruano para enfrentar tal problemática son sus políticas vigentes. Ahí, el Programa del Vaso de Leche (en adelante PVL) tiene el potencial y el presupuesto para desempeñar un rol fundamental en la lucha contra la desnutrición crónica infantil, junto a programas como Qali Warma.

En ese sentido, la presente investigación pondrá en evidencia el alcance real del PVL, en la actualidad. Para ello, se exploran las problemáticas que surgen durante su implementación y cómo afectan en la eficacia del Programa. Dicho de otro modo, se explicará de qué manera las brechas de implementación afectan en el cumplimiento de los objetivos del PVL. Aquello a partir del análisis de un caso específico, la municipalidad distrital de Carmen de la Legua Reynoso durante el 2022. El interés sobre el análisis del presente tema de investigación surgió a raíz de la oportunidad de laborar en la Subgerencia de Bienestar Social del distrito, lo que me permitió conocer de cerca la implementación del programa. Esta subgerencia tiene entre sus actividades operativas asignadas, la gestión del PVL en sus distintas etapas como coordinar con la Organización del Vaso de Leche, adquirir los insumos alimenticios y seleccionar a los beneficiarios (empadronamiento).

Para ello, el presente texto se estructura en siete capítulos. En el primer capítulo, se plantea la problemática, los objetivos generales y específicos de la investigación, además, la justificación de la investigación. En el segundo capítulo, se explora el marco teórico; por lo tanto, se proponen los enfoques y conceptos a emplearse. Igualmente, se presentan los avances en los estudios sobre implementación del PVL, es decir, el estado de la cuestión. En el tercer capítulo, se

---

<sup>1</sup> Por un lado, entre los factores externos se observa el conflicto entre Rusia y Ucrania, el aumento del precio de combustibles fósiles y fertilizantes, entre otros. Por otro lado, entre los factores internos se encuentra la crisis política del Perú.

presenta la metodología describiendo la hipótesis, variables y cómo se operacionalizan; igualmente, se aborda sobre la recopilación de la información necesaria para el desarrollo de la investigación.

En el cuarto capítulo, se describirá el caso de estudio, específicamente, las etapas del proceso de implementación en relación a la implementación “ideal”, según la normativa. Esto permitirá identificar las brechas que surgen en cada etapa al desarrollarse de manera distinta a lo esperado. En quinto lugar, se analizará el nivel de eficacia del PVL en función del cumplimiento de sus tres objetivos identificados. Seguidamente, se explicará tal resultado a partir de sus brechas de implementación. En el sexto capítulo, se ofrecerá ampliar la discusión, a raíz de los resultados de la investigación, sobre lo que necesita el PVL para que aumente su eficacia y disminuya la probabilidad de que se reproduzcan relaciones clientelares en sus dinámicas. Para finalizar, se presentarán los principales hallazgos y conclusiones de la presente investigación.



## Capítulo 1: Planteamiento de la investigación

### 1.1. Planteamiento del problema

El PVL, es un programa asistencialista creado el 4 de enero de 1985 con la Ley N°24059 y, posteriormente, se reglamentó con sus disposiciones complementarias, por ejemplo, la Ley N°27470 que establece normas para su ejecución, la Ley N°27712 que modifica la Ley que crea el Programa, el Decreto de Urgencia N°039-2008, la Resolución Ministerial N°711-2002-SA/DM, entre otros. Inicialmente, esta política, que es actualmente de alcance nacional, surgió como resultado de movilizaciones de mujeres, en Lima durante el año 1984 y años posteriores, que buscaban implementar a nivel nacional un proyecto que hasta entonces se había gestado como uno de “emergencia” y circunscrito a la capital.

De este modo, creada la Ley N°24059, el Programa estableció como su grupo objetivo a la población materno – infantil; en específico, si presentan desnutrición o en condiciones de pobreza en general. El Programa consiste en brindar apoyo alimentario, a través de una ración diaria de leche o su equivalente, a fin de mejorar el nivel nutricional y, por consiguiente, aumentar la calidad de vida. Así, en la actualidad, el PVL se ha caracterizado por el amplio alcance a nivel nacional, llegando a 1834 municipios<sup>2</sup>, y por las extensas redes que genera en su implementación. Entonces, a partir de la normativa vigente sobre el Programa se identifica que la política surgió con tres objetivos fundamentales: atender a la población en pobreza, mejorar el nivel nutricional y prevenir la desnutrición, y fomentar la participación de la comunidad organizada. Es pertinente resaltar que, en la presente investigación, estos objetivos permitirán comprender la eficacia que alcanza el PVL.

No obstante, en los últimos años se han visibilizado distintas problemáticas que atraviesa el PVL en relación a la politización de sus miembros, asignación de recursos, presentación y contenido nutricional de las raciones, focalización de beneficiarios, entre otros. En esta línea, en el 2015 se reflejó que solo el 40.4%, de los beneficiarios de ese año, se encontraban en condiciones de pobreza o extrema pobreza; es decir, aproximadamente 6 de cada 10 beneficiarios no lo necesitaban (Perú 21, 2016). Esta problemática se viene arrastrando desde hace más de una década, tal como se refleja en el “Informe Macro del Programa del Vaso de Leche – Año 2007” elaborado por la

---

<sup>2</sup> Según la página oficial del Ministerio de Economía y Finanzas [https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=100694&view=article&catid=243&id=393&lang=es-ES](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100694&view=article&catid=243&id=393&lang=es-ES)

Contraloría General de la República (2008). El informe resalta las deficiencias en el sistema de distribución de recursos, ya que según el informe los criterios de focalización establecidos previamente no se están siguiendo.

Como se evidencia, el Programa ha reflejado diversas deficiencias y limitaciones en su etapa de implementación. Así, aunque la normatividad del PVL establece procedimientos, desde la asignación de fondos por parte de MEF, hasta la entrega de alimentos a sus beneficiarios, durante la etapa de implementación no se desarrolla de la misma forma en que fue diseñado por los policy makers. Aquello se refleja en las problemáticas previamente mencionadas como la politización de los comités y la focalización. Aunque en cierta medida estas fallas durante la implementación son atenuadas por las regulaciones normativas del PVL a modo de candados; sin embargo, en la aplicación no son suficientes o son incumplidos. Finalmente, estas brechas durante la implementación impactan en la eficacia del PVL, como se visibiliza en la presente investigación.

## 1.2. Pregunta general de la investigación

Por lo expuesto hasta este punto y la literatura existente sobre el PVL, desarrollado en el Capítulo 2, se observa que hay problemáticas que surgen durante la implementación que estarían afectando el desarrollo esperado de la política. Inclusive, afectaría que el PVL cumpla sus objetivos. En tal sentido, la presente investigación se cuestiona: ¿De qué manera las brechas de implementación afectan la eficacia del Programa del Vaso de Leche? En la municipalidad distrital de Carmen de la Legua Reynoso durante el 2022. En otras palabras, el objetivo principal de la investigación es explicar cómo afectan los problemas que surgen en la implementación del PVL en el cumplimiento de sus objetivos propuestos; ello a partir del caso de análisis.

## 1.3. Preguntas específicas de investigación

Para responder la pregunta principal de investigación, es necesario establecer preguntas secundarias que guiarán la investigación: ¿Qué se entiende por eficacia? ¿Cómo se mide la eficacia del PVL? ¿Se está dando cobertura a la población objetivo? ¿Se está garantizando la mejora del nivel nutricional? ¿Se está fomentando la participación de una comunidad organizada y proactiva? ¿Cuáles son las brechas de implementación? Todo ello, a raíz del caso de análisis propuesto.

#### 1.4. Justificación de la investigación

En tanto a la relevancia y contribución del tema de investigación. Por un lado, el presente estudio se enmarca dentro de la literatura sobre la etapa de implementación de las políticas públicas; etapa en la cual se manifiesta una “imperfecta correspondencia entre las políticas adoptadas y los servicios realmente ofrecidos” (Van Meter & Van Horn en Sabatier et al., 1980, pp. 97), es decir, se producen brechas entre la política concebida y el servicio finalmente brindado. En tal sentido, se pretende contribuir a la literatura actual visibilizando las brechas de implementación que surgen en la ejecución del PVL, a partir de un estudio de caso en el distrito de Carmen de la Legua Reynoso y sus 70 comités que albergan 6004 beneficiarios, según el empadronamiento del primer semestre de 2022.

Por otro lado, en un contexto donde se registra un incremento de desnutrición infantil<sup>3</sup> y se busca maximizar los recursos estatales, este proyecto está orientado a identificar las problemáticas existentes y las oportunidades de mejora durante la implementación del Programa. De este modo, el presente caso de investigación permite visibilizar el alcance real de la política. Así, tras identificar y reconocer las problemáticas que surgen durante la implementación se pueden emprender los ajustes necesarios a fin de mejorar la eficacia del PVL. Por lo tanto, antes de las conclusiones finales, se proponen las nuevas rutas y acciones que debe tomar la política.

---

<sup>3</sup> El INEI registra un aumento de casos de desnutrición en niños menores a cinco años de edad, en el país, con 11,5% en el 2021. Revisar: [https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/noticias/nota-de-prensa-no-075-2022-inei\\_1.pdf](https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/noticias/nota-de-prensa-no-075-2022-inei_1.pdf)

## Capítulo 2: Marco teórico

### 2.1. Estado de la cuestión

#### 2.1.1 Estudios de implementación

A partir de la literatura recopilada sobre políticas públicas, se puede mapear cuatro etapas fundamentales que conforman el ciclo de las políticas: agenda, diseño, implementación (ejecución) y evaluación. Estas etapas no presentan límites claros entre sí, por lo que otros autores pueden considerar la etapa de agenda y diseño como solo una etapa de formulación (Sabatier y Mazmanian, 2006). Inclusive, autores como Bardach (1977) observan la etapa de implementación como la continuación de la etapa de formulación de la política. De este modo, ante tales particularidades y para fines prácticos de la presente investigación, se tomará como referencia el ciclo de la política en base a las 4 etapas presentadas, aunque enfocándonos en la etapa de implementación.

En el periodo de 1960 y 1970, se manifestó una creciente preocupación por la eficacia de las políticas públicas y la gobernanza (Barret, 2004). Esto generó un incremento en los estudios que intentaban explicar el cumplimiento de mandatos de las políticas dentro de las agencias gubernamentales (Brodkin, 2008). Es decir, se buscaba entender por qué no se cumplen a cabalidad las directrices en el apartado burocrático durante la implementación de las políticas. Cabe mencionar, autores pioneros como Wildavsky fueron quienes consolidaron el momento de la ejecución y entrega de servicios como la “implementación” de la política.

Inicialmente, la etapa de implementación, era considerada como consecuencia natural de las políticas tras la toma de decisiones en el gobierno y con alta coincidencia con las expectativas de los policy makers, tal como plantea Thomas B. Smith (en Sabatier et al., 1980, pp. 102). Sin embargo, tal como propone Bardach (1977) la implementación es la continuación de la formulación de la política por otros medios, donde entran a colación distintos intereses en cada parte del proceso. Así, se observa que esta etapa de las políticas no se caracteriza por ser ordenada y que se desarrolla acorde al diseño planteado, sino es un proceso complejo en el que están presentes distintos intereses que influyen en su trayectoria y resultado, como se observará con la participación de los burócratas de la calle.

Como se presentó, debido a la naturaleza y dinámicas de las políticas públicas no se establecen límites claramente definidos entre cada etapa del ciclo de las

políticas; sin embargo, para fines prácticos de la investigación se emplea como referencia la siguiente definición sobre implementación. Los autores Van Meter & Van Horn, sostienen: “la implementación de las políticas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos” (en Sabatier et al., 1980, pp. 99). De este modo, se establece que la etapa de implementación empieza tras el establecimiento de metas que oriente la política, de un marco normativo que la regule y la asignación de un presupuesto para su realización.

Sobre los estudios de implementación, según Sabatier et al., estos se caracterizan por procurar explicar los elementos que influyen en el cumplimiento o no de las metas planteadas en las políticas. (en Sabatier et al., 1980 pp. 100). Asimismo, Elmore ha identificado un patrón en torno a las problemáticas evidenciadas en la etapa de implementación que la relaciona estrechamente con los medios de su ejecución, tales como “pretensiones desmedidas, ejecución deficiente, resultados insignificantes” (en Sabatier et al., 1980, pp. 185). Aquellas problemáticas pueden explicar las brechas de implementación, es decir las diferencias entre el diseño de las políticas y su ejecución, o en palabras de Van Meter y Van Horn, la “imperfecta correspondencia entre las políticas adoptadas y los servicios realmente ofrecidos” (en Sabatier et al., 1980, pp. 97). De este modo, las brechas de implementación se comprenden como una desviación.

La literatura ha presentado dos modelos distintos para el análisis de la implementación tal como resume Elmore: forward mapping y backward mapping (en Sabatier et al., 1980); estos modelos guardan relación a dos modelos teóricos para estudiar la brecha de implementación. Por un lado, el enfoque top-down guarda amplia similitud al modelo forward mapping, el cual está orientado a la predominancia de los tomadores de decisiones. Por otro lado, el enfoque bottom up se vincula al backward mapping, el cual está orientado a resaltar la importancia de los actores en el terreno de la implementación. Estos modelos permiten analizar las políticas desde distintos puntos de origen; sin embargo, en conjunto permiten construir un marco más amplio.

### 2.1.2. Enfoque top down y forward mapping

El enfoque inicial empleado para explicar la implementación de las políticas fue el top-down. Este enfoque observa el proceso de las políticas como uno lineal y directo, es decir, desde la legislación (toma de decisiones) y planeamiento hasta la

implementación. Tal enfoque era seguido por la Old Public Management (Brodin, 2008) que se caracterizó en el control y mando de la “alta política” en todo el proceso de las políticas. De este modo, tal enfoque encajaba con una visión weberiana, ya que el aparato burocrático se visualizaba como un organismo que actúa bajo la racionalidad y la impersonalidad. Asimismo, como menciona Leser (2017), la autoridad racional weberiana actúa bajo premisas organizativas y legales.

En este enfoque la obediencia caracteriza el papel de los actores burocráticos en sus distintos niveles. Así, se establece la lógica de que los políticos dan las órdenes y la burocracia es quien las ejecuta. El campo o margen de acción de los burócratas bajo este enfoque es limitado. Por ello, no pueden decidir o emitir juicios, ya que se considera que ponen en riesgo a la democracia. Además, se establece la idea de que este aparato burocrático está conformado por actores racionales y se guían bajo este principio, por lo que responden a incentivos y controles.

Sin embargo, como afirma Barret (2004), se observó un fracaso en la implementación, lo que implicó desarrollar nuevas perspectivas que evalúen e incluyan en el proceso de las políticas las dinámicas y actores dentro del aparato burocrático. Aunque se seguía desarrollando el enfoque top-down con autores como Sabatier y Mazmanian (1993). Los últimos autores mencionados, resaltan el potencial de los ajustes en la normatividad (directrices legales) para determinar el comportamiento de distintos actores como burócratas y funcionarios de alto nivel. Ello estaría orientado al cumplimiento de los objetivos normativos a fin de mejorar la implementación de políticas.

En esta línea, el diseño forward mapping o también conocido como “prospectivo”, sigue el modelo tradicional de análisis. Así, este se caracteriza por tener como punto de origen la cima del proceso con los tomadores de decisiones quienes plantean un objetivo, diseñan procesos para su cumplimiento, asignando tanto responsables como responsabilidades a cumplir en cada nivel, y establecen estrategias para medir sus resultados. (Elmore en Sabatier, 1980, pp. 253-254). Este enfoque ha sido criticado por considerar a los elaboradores de políticas como actores con amplio control de los procesos de implementación cuando en la realidad es limitado; además, no permite evidenciar sobre posibles fallos en el proceso de la implementación.

### 2.1.3. Enfoque bottom up y backward mapping

En la década de 1980, se generaron estudios paralelos al enfoque top down, como el modelo de bottom up que resaltaba el rol de un nuevo actor: los burócratas de la calle. Por su parte, el enfoque “de abajo hacia arriba” ofrece una nueva perspectiva y campo de estudio sobre la implementación. Así, se centró en los actores encargados de la ejecución en última instancia de las políticas, los burócratas de street level y sus dinámicas. El enfoque, de forma contraria al top down, parte su análisis de las políticas desde la burocracia inferior (low bureaucracy) o del hecho, y se sigue hasta la legislatura o espacios de tomas de decisiones; de esta manera evalúa en sus etapas los problemas de la implementación. Este campo de literatura fue impulsado por pioneros como Elmore (1979), quien desarrolló la estrategia de backward mapping.

Tal como menciona Leser et al. (2017), el enfoque bottom-up escapa de esta línea tradicional de burocracia weberiana ya que expande su entendimiento sobre este organismo e incluye una nueva perspectiva sobre los actores. De tal modo, este enfoque surgió como crítica a la lógica weberiana al considerarla insuficiente para comprender el funcionamiento del aparato burocrático en todos sus niveles. Así, se desarrollan nuevos supuestos como la ausencia de racionalidad pura en las acciones de los burócratas y las características de la implementación, como la decisión, negociación e imprevisibilidad.

De forma contraria al análisis prospectivo o forward mapping, el análisis denominado backward mapping o “retrospectivo” difiere en el rol central y único atribuido a los elaboradores de las políticas en tanto a la incidencia durante la implementación. Así, tal como sostiene Elmore (en Sabatier et al. 1980), este diseño retrospectivo se caracteriza por tener como punto de origen la última etapa de la implementación donde surge la necesidad de la política. Seguidamente, se operacionalizan procesos para determinar el cumplimiento de sus resultados. De esta manera, el análisis retrocede en sus distintas etapas llegando al ámbito de los tomadores de decisiones, en la cima del proceso. Así, para alcanzar el éxito en el proceso de implementación se sugiere maximizar “la capacidad de decisión ahí donde el problema se manifiesta de manera más inmediata” (Elmore en Sabatier et al. 1980, pp. 257).

Por último, es pertinente mencionar que ambos modelos presentados, que pueden ser vistos de forma complementaria, recibieron críticas. La crítica al modelo

top-down fue que era visto como prescriptivo, es decir, como “debe ser”; así, se limitó a crear un modelo del funcionamiento burocrático. Mientras el modelo bottom up, de forma contraria, fue criticado por ser descriptivo y no ofrecer un modelo de cómo debe ser la implementación (Barret, 2004). Por lo tanto, ambos modelos en conjunto permiten establecer un punto de comparación sobre una “burocracia ideal” y brindan herramientas para analizar las condiciones en las que se encuentra en la realidad.

#### 2.1.4. Burocracia Street level

En 1980, como parte de este nuevo enfoque de bottom up, que resaltaba la agencia de los burócratas, apareció con Lipsky la imagen de street level bureaucracy. Así, los burócratas de la calle serían quienes laboran en los espacios construidos por el gobierno y que frecuentan en sus dinámicas cotidianas con los ciudadanos. De esta forma, Lipsky analiza a estos actores y observa que se encuentran en una paradoja. Por un lado, al ser parte de la estructura gubernamental, se les instruye a seguir procesos. Además, sus directores le piden ser eficaces y aumentar su capacidad de respuesta. Por otro lado, la labor cotidiana les demanda ser flexibles por el espacio en que se desarrollan y las diversas contingencias diarias; igualmente, los ciudadanos exigen una atención más individualizada y de calidad.

El autor propone que las relaciones que se forman en estas interacciones son complejas y que pueden afectar los beneficios o sanciones que reciben por parte del Estado (Lipsky, 2010). Por ello, tal como analiza Brodtkin (2008), Lipsky considera a los burócratas de street level como parte de los formuladores de políticas. Esto se debe a que “hacen” políticas cuando interpretan normativas ambiguas o contradictorias en su cotidianeidad. Así, las acciones discrecionales al entregar los servicios (ejecución de las políticas) se vuelven importantes. Cabe mencionar, este aspecto será profundizado más adelante en la sección de “discrecionalidad”.

Tal como se comentó, estos nuevos temas que surgen tras la crítica al modelo top down, también procuran explicar los resultados de la implementación y el impacto de la burocracia de street level. Así, surge la pregunta sobre qué guía el comportamiento de estos burócratas, ya que no siempre puede ser explicado por la acción racional. Entonces se desarrollaron distintas explicaciones como las contingencias en su cotidianeidad, emociones y el ejercicio de su discrecionalidad. Estas perspectivas proponen que el comportamiento de los burócratas puede ser influenciado por la ambigüedad de las reglas, conflicto de normas, ausencia de reglas,

percepciones propias de los individuos (género, raza, profesión), formas de las organizaciones (grados de control, incentivos, sanciones) y de los sistemas.

Con respecto a los factores que influyen en el comportamiento de los burócratas se puede resaltar el rol de las emociones. Contrario a lo que se pensaba, de que las emociones eran contrarias al trabajo burocrático, este factor es inherente al ser humano. De igual manera, como explica Leser et al. (2017), aunque el papel de las emociones inicialmente fue abordado dentro del proceso político de las campañas políticas. El autor se centra en el “Estado”, involucrando a ciudadanos y agentes estatales; de modo que, estas dinámicas conducen al alejamiento del ideal burocrático caracterizado por la racionalidad y objetividad.

Leser et al. (2017), realizaron un análisis sobre la trata de personas en Alemania. En su caso de estudio, durante las interacciones personales entre los burócratas y los usuarios, se generaron emociones y percepciones sobre el comportamiento apropiado de la víctima; por ende, ello define el éxito de la solicitud de apoyo gubernamental. Así, los burócratas son quienes identifican a las “víctimas”; dicho de otro modo, el Estado etiqueta (forma identidades) o clasifica según las relaciones que tuvo la persona con el Estado, ya sea por sentencias judiciales o expedientes, por mencionar unos ejemplos.

Como observa el autor, lo que es “verdad” está determinado por la “adecuada” manifestación de emociones de los protagonistas. Así, lo adecuado para ser percibido como víctima y tener credibilidad es presentar un comportamiento caracterizado por la tristeza, vulnerabilidad, sumisión y/o gratitud. Entonces, si no encajan con el patrón de emociones señalados, no son percibidos como verdaderas víctimas o son considerados “sujetos desviados” (Tyler en Leser et al., 2017). Complementariamente, los autores encuentran que, inclusive, si las posibles víctimas presentan emociones inadecuadas como la ira, franqueza, confianza en sí, estos sujetos suelen ser criminalizados o condenados (Ticktin en Leser et al., 2017). Por lo tanto, se observa que la “evaluación del comportamiento” por parte de los burócratas es recurrente.

Para finalizar, los autores proponen que los burócratas de la calle desarrollan una doble identidad. Primero, como parte del aparato burocrático se les exige una conducta impersonal y distante, como parte de un modelo ideal weberiano. Segundo, como resultado de las interacciones sociales cotidianas, se generan sentimientos y emociones que influyen en su comportamiento, y, por consecuencia en la forma en

que se brindan los servicios del estado. De este modo, se hallan con la necesidad de gestionar ambas identidades (Leser et al., 2017).

#### 2.1.5. Discrecionalidad

Con respecto a la discrecionalidad de los burócratas de la calle, tal como se mencionó, se encuentran en un estado de constante tensión. Esto se debe a la paradoja y la doble identidad explicadas previamente. Entonces, para que cumplan con sus labores y afronten los obstáculos cotidianos, los burócratas desarrollan distintos mecanismos como el copying debido a su discrecionalidad. Cabe mencionar que la discrecionalidad no es buena ni mala por sí misma, sino, como propone Brodtkin (2008) depende de los contextos organizacionales.

Sin embargo, tal como propone Brodtkin (2008), la discrecionalidad afronta su mayor problema con la rendición de cuentas. Es evidente que las actividades cotidianas no pueden ser monitoreadas completamente por la alta cantidad de recursos y capacidad necesaria. El autor sostiene que las estrategias de gestión basadas en prácticas de imposición generan efectos indeseables. Además, las soluciones basadas en la medición del desempeño, producto del New Public Management, presentan amplios defectos.

En esta línea, entre los problemas de las medidas de desempeño es que se desarrollan efectivamente unas metas y se excluyen otras, siendo las metas de los usuarios las más ignoradas. Del mismo modo, se centran en cumplir los números u objetivos sin enfocarse en cómo lo hacen. En adición, se crean tendencias hacia la eficiencia que son demandados por los funcionarios de alto nivel. Finalmente, dan una apariencia de transparencia, cuando en realidad pueden “ocultar” dinámicas dentro de las agencias (Brodtkin, 2008). Por ende, este tipo de soluciones supone nuevos retos, ya que debe centrarse en los usuarios y en la calidad, aspectos tradicionalmente desatendidos por el sector público en comparación al privado.

Entonces, Brodtkin (2008) sostiene que otro reto es, ¿Cómo se puede aplicar la rendición de cuentas sin afectar la capacidad (de respuesta) y autonomía (discrecionalidad) de esta burocracia? Una aproximación a responder es recurrir a las nuevas formas de rendición de cuentas donde no solo está orientado a responder hacia “arriba” (altos funcionarios) de la jerarquía, también involucra hacia “afuera”, es decir, a quienes interactúan o dependen de los programas gubernamentales. Aunque, los esfuerzos por establecer mecanismos de accountability siguen en desarrollo, se

puede concluir que se deben encaminar las soluciones de mejora en la administración del Estado pensando en los usuarios. Esto puede parecer evidente; sin embargo, en el Perú, ello implica un alto nivel de dificultad debido a que implica un cambio cultural.

#### 2.1.6. Sisfoh

El Sistema de Focalización de Hogares (en adelante Sisfoh), es un sistema que integra actores, plataformas y procedimientos para el desarrollo del Padrón General de Hogares (PGH). Así, este sistema alberga información social sobre las características socioeconómicas de los hogares en el Perú; información que suele ser solicitada y necesaria para el acceso a distintos programas sociales como Beca 18, Programa Juntos, Pensión 65, entre otros. El organismo responsable de la administración de este sistema es la Unidad Central de Focalización (UCF), dentro del MEF. Sin embargo, para su implementación a lo largo del territorio nacional, trabaja en conjunto con la Unidad Central de Focalización (UCF) y, específicamente, la Unidad Local de Empadronamiento (ULE) para llegar a los distritos y comunidades.

Este sistema se orienta a estandarizar el proceso de clasificación socioeconómica (CSE) a través del Índice de Focalización de Hogares (IFU). Así, con criterios técnicos claros, se contribuye en la identificación de potenciales beneficiarios a programas sociales que ofrece el Estado<sup>4</sup>. Para ello, cada ULE y sus empadronadores recopilan la información a través de formatos estandarizados como las fichas S100 y FSU. Estas fichas recopilan información sobre las características físicas de la vivienda y la población, tales como sus datos básicos, ocupación, educación, material de construcción, servicios, etc. Posteriormente, se envía la información recopilada a la UCF para que calcule la clasificación socioeconómica de los empadronados. Entonces, si bien este sistema permite focalizar en cierto grado exitosamente a los beneficiarios, no considera otras dimensiones del ciudadano como su salud física o psicología, aunque sí discapacidades, pero no el padecimiento de enfermedades; por lo tanto, es un sistema aún en desarrollo, con amplio potencial.

#### 2.1.7. Capacidad burocrática

En la Ciencia Política, distintos autores han planteado las capacidades necesarias para que un Estado lleve a cabo sus políticas. Inicialmente, Charles Tilly

---

<sup>4</sup> Revisar: [https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=100694&view=article&catid=750&id=4915&lang=es-ES](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100694&view=article&catid=750&id=4915&lang=es-ES)

(1992) sostiene que para la construcción del Estado moderno fue necesario el desarrollo de un aparato administrativo y militar, efectivo. Para Tilly, el Estado es una estructura de relaciones de poder que se sustenta en la capacidad de coerción, es decir, la capacidad del Estado para imponer su voluntad y hacer cumplir las leyes. En ese sentido, Max Weber (1947) planteaba un modelo de burocracia definida como un sistema de administración que se caracteriza por la racionalidad, la eficiencia y la previsibilidad. Según Weber, la burocracia es una forma de organización que permite al Estado llevar a cabo sus funciones de manera eficiente y efectiva.

Así, autores como Carlos Meléndez y José Matos (2015), señalan que la capacidad burocrática del Estado peruano ha sido un factor determinante en el desarrollo alcanzado en el país, y que su mejora es fundamental para consolidar la democracia y el desarrollo de manera sostenible. Aquello en la medida en que su capacidad infraestructural, tal como lo comprende Mann (1984), le permite penetrar en el territorio y la sociedad, llevando a cabo sus decisiones políticas. Por lo expuesto, los autores proponen que tal aparato burocrático debe estar compuesto por expertos elegidos por meritocracia, incentivados a través de promociones y otros mecanismos que contribuyan a promover el interés de la sociedad.

## 2.2. Marco conceptual

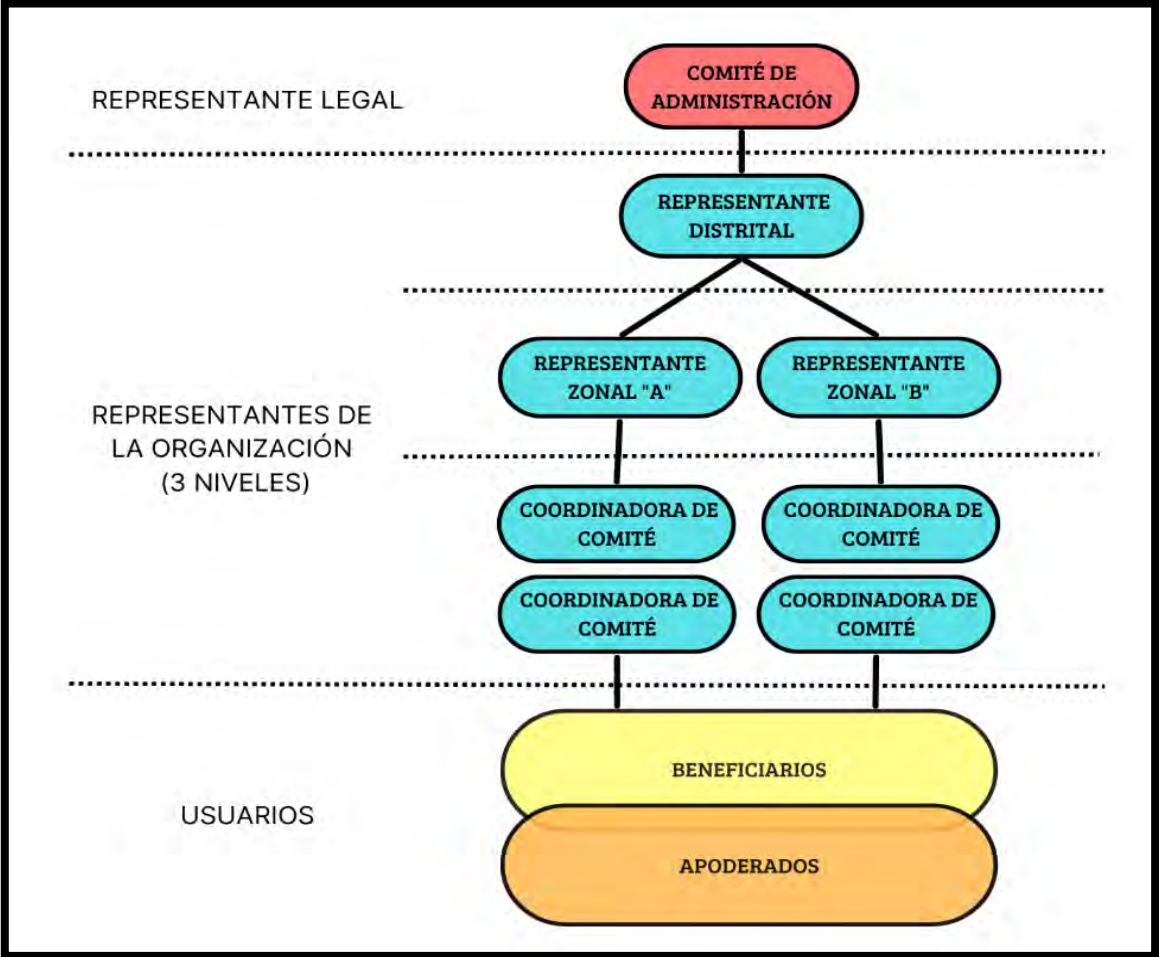
### 2.2.1. Organización del Vaso de Leche

La organización del VL genera una comunidad, por lo que la identifica como una de las Organizaciones Sociales de Base. Internamente, sus miembros se pueden categorizar en beneficiario(a), apoderado(a) de beneficiario(a), coordinadora de comité, representante zonal y distrital, y, miembros del Comité de Administración. En ese sentido, la organización está compuesta en dos grupos principales: usuarios y representantes. Por un lado, los “usuarios” están compuestos por los beneficiarios del Programa y sus apoderados; estos últimos reciben los insumos alimenticios en representación de los beneficiarios en casos sean menores de edad, personas con discapacidad o adulto mayor (Revisar Gráfico 1).

Por otro lado, los “representantes” están compuestos por los dirigentes en sus distintos niveles e instancias de la Organización. Primero, en su nivel más bajo, se ubican las coordinadoras quienes administran, junto a un equipo, su comité durante el empadronamiento y distribución de insumos. Segundo, en un nivel intermedio, se forma un grupo de representantes para cada zona del distrito, y que agrupan a los

comités dispersos en sus zonas. Tercero, se configura un grupo de representantes que engloba a las zonas y que es liderado por la figura de una presidenta. Cuarto, el Comité de Administración es una figura reconocida por la normativa del Programa con atribuciones para la injerencia en la toma de decisiones junto a los gobiernos locales.

Gráfico 1  
Estructura de la Organización del PVL.



Fuente: Elaboración propia. En base a la Ley N°24059, Ley N°27470 y entrevistas.

Entonces, se observa que el grueso de la Organización del PVL se concentra en los beneficiarios y sus apoderados. Asimismo, se construyó una estructura de representación en sus distintos niveles para la administración de los comités. Por su parte, el Comité de Administración, se instituye paralelamente a los otros grupos de representación y funciona como el brazo legal por el cual la Organización puede influir en las decisiones sobre el Programa. Está conformado por tres miembros de los distintos niveles de representación de la Organización. Además, lo conforma el alcalde, un funcionario municipal, y un representante del Minsa, como se explicará más adelante en la descripción del caso de estudio.

### 2.2.2. Brechas de implementación

Se entiende por brechas de implementación en relación a la propuesta de Van Meter & Van Horn en Sabatier et al. (1980); es decir, como la diferencia entre la política adoptada desde “arriba” y los servicios que realmente se ofrecen a la población. Así, si bien las políticas intentan ser reguladas a través de su normativa, durante la fase de diseño, no es suficiente para mitigar la variación en los resultados durante la implementación, siendo el caso del PVL.

### 2.2.3. Eficacia

Según la guía propuesta por Weyrauch (2012) sobre cómo evaluar el impacto de las políticas, se proponen cinco criterios: pertinencia, eficiencia, impacto, sostenibilidad y eficacia. En ese sentido, se entiende eficacia como la “medida en que la intervención alcanzó los objetivos propuestos” (Weyrauch, 2012, pp. 1). Es decir, la eficacia de una política se mide en tanto haya alcanzado sus objetivos planteados. De este modo, para la presente investigación, se pretende establecer si se cumplen los tres objetivos propuestos identificados para el presente estudio del PVL: atender a la población en condición de pobreza, mejorar el nivel nutricional y prevenir la desnutrición, y fomentar la participación de la comunidad organizada. Así, en la medida que cumpla sus objetivos, el PVL tendrá mayor o menor grado de eficacia.

## 2.3. Investigaciones sobre el PVL

El PVL es un programa importante debido a su gran alcance, integración político-social y el largo periodo de funcionamiento, desde su implementación a nivel nacional en 1985. Sin embargo, en aquella longevidad también han germinado distorsiones en torno a su implementación, gestión y dinámicas internas. A continuación, se hará una revisión de la literatura ya desarrollada sobre el PVL con especial hincapié en investigaciones sobre su etapa de implementación. Para ello, se presentarán principales aportes y hallazgos de la discusión académica como tesis y textos relevantes que permiten posicionar a la presente investigación dentro una literatura aún en construcción.

Inicialmente, es importante resaltar el contexto y bajo qué circunstancias se construyó el PVL. Así, según Haak (1987), el Programa, que nació en Lima Metropolitana, surgió como respuesta ante una problemática de salud nutricional

causado por un contexto desfavorable. Este se caracterizaba por la disminución del ingreso familiar, que impactaba en la mortalidad infantil debido a la desnutrición, y la escasez de servicios básicos de saneamiento como sistema de eliminación de basura, agua y desagüe. Por lo tanto, se construyó la política principalmente bajo tres características. Primero, el programa debe ofrecer una ración diaria de Vaso de Leche u otro alimento similar a menores de 6 años y madres gestantes y lactantes, fundamentalmente, de bajos ingresos. Segundo, se debe promover la organización de la población; además de incentivar conductas como la solidaridad, ayuda mutua y reciprocidad. Tercero, se debe fortalecer la institucionalidad de los gobiernos locales a través del trabajo articulado con los otros niveles de gobierno.

Posteriormente, se han desarrollado investigaciones analizando problemáticas durante la implementación del PVL como su politización. Así, en la tesis de Arias (2015) titulado “Clientelismo ‘invertido’: El caso del Programa del Vaso de Leche en Callao (1995 - 2015)”, se detecta la aparición de redes clientelares durante la implementación del Programa en la Municipalidad del Callao. Asimismo, estas redes son reforzadas por las débiles instituciones estatales y la debilidad de los partidos políticos en el país. De este modo, la relación clientelar vincula a los beneficiarios del VL, al alcalde —perteneciente a la agrupación política denominada Chim Pum Callao— y a la presidente de la Federación del Programa del Vaso de Leche del Callao; en términos del autor el “patrón” y el “bróker”, respectivamente. Así, los recursos del Programa sostienen la relación clientelar donde el “bróker”, representante del VL, desempeña un rol esencial y su ventaja reside en la magnitud del grupo que preside; de modo que, reduce la capacidad de acción del “patrón”, el alcalde. Esta tesis permite constatar la intervención política en la distribución de los recursos, ya que siguen su interés particular. Además, evidencia la falta de monitoreo y capacitación en la gestión de los recursos por parte del MEF.

Otras investigaciones se enfocan en medir la gestión del PVL y la brecha de implementación más visible, el cual es producto de una débil focalización: las filtraciones. De esta manera, Abanto & Cabrera (2017), aportan a la discusión con su tesis titulada “Análisis de la gestión del Programa Vaso de Leche del Distrito de Santiago de Surco, Provincia de Lima, desde la Perspectiva de Gerencia Social, en el Periodo Comprendido entre 2015-2016”. Esta investigación analiza cómo las municipalidades administran el Programa. En suma, las autoras concluyen que la gestión es ineficaz debido a la calidad del servicio, incumplimiento de la ración correcta

y la baja participación del MEF que se limita a brindar los recursos más no en capacitar. De igual importancia, identificaron que si bien más del 80% de los beneficiarios, en su caso de estudio, se ajustan a la línea de pobreza, no se constatan los requisitos en el proceso de selección de beneficiarios llevada a cabo por los empadronadores; por ende, se manifiestan infiltraciones. Igualmente, se mantienen por largos periodos a los beneficiarios que ya no están dentro de los requisitos necesarios, como embarazadas, lactantes y edad prioritaria; es decir, se benefician a quienes ya no lo necesitan primordialmente.

La problemática de la filtración de beneficiarios que no pertenecen a la línea de pobreza también queda evidenciada en el documento “¿Es el gasto público en programas sociales regresivo en el Perú?” realizado por Monge, Á., Vásquez, E. & Winkelried, D (2009). De este modo, tal investigación se centra en analizar si la ayuda de los diversos programas llega realmente a la población de interés. Entonces se observa que, en el PVL, la permanencia de los ‘no necesitados’ —debido a que cambiaron su situación económica o condición necesaria para recibir la ayuda—y la infiltración de usuarios fuera de la línea de pobreza dificultan la correcta distribución de recursos. Por ende, proponen integrar los filtros de los diversos programas sociales como el Sistema de Focalización de Hogares (Sisfoh) a fin de identificar a los grupos de interés efectivamente. Este último aporte es una alternativa viable debido a que permitirá monitorear a las poblaciones beneficiadas; aunque, se debe reconocer la gran capacidad burocrática que amerita implementarlo ya que se necesita tener a la población censada y actualizarlo periódicamente.

Asimismo, se han desarrollado investigaciones sobre el desempeño de la gestión administrativa del PVL. Así, la tesis de Huamán (2020), para optar el grado académico de Magíster, intenta establecer en qué medida la gestión administrativa influye en el control de la eficacia del PVL, a través del estudio de siete municipios del departamento de Huánuco. Para ello, a través de variables cuantitativas y una muestra poblacional de 35 miembros del Comité de Administración analiza elementos como los instrumentos de gestión, (MOF, ROS, Libro de Actas), participación del comité de administración en las etapas de implementación (como en la programación de compras de insumos), existencia de una oficina de control interno en la municipalidad, percepción de existencia de filtraciones de beneficiarios, uso del presupuesto del PVL, entre otros. En ese sentido, el autor concluye que el programa no está cumpliendo con sus objetivos. Sin embargo, tal como reconoce el autor, sus resultados son

limitados y no profundiza en evidenciar los motivos que explicarían tal incumplimiento de objetivos.

Por su parte, el texto de Garcia (2014) investiga los elementos que permitieron superar las brechas de implementación durante el registro de beneficiarios del PVL, en contextos donde los receptores son actores poderosos. Así, a partir del análisis del caso del distrito de Villa El Salvador, durante el 2002 y 2010, se observa que implementaron empadronamientos alineados a la normativa tras la construcción de alianzas entre los beneficiarios y los funcionarios locales. Esta investigación visibiliza un contexto presente en las dinámicas de los distritos donde los beneficiarios y su organización ya se ha institucionalizado; además, cuenta con una gran capacidad de movilización social. Entonces, ante una eventual politización de los comités del PVL y a su alta capacidad de movilización, puede representar una instancia de veto para las políticas locales como el establecimiento de criterios estrictos en la focalización de beneficiarios.

A partir de la revisión de la literatura existente sobre implementación del PVL se reflejan cuatro temas fundamentales: la focalización, la politización de los comités, la capacidad burocrática en la gestión del PVL y su impacto en el nivel nutricional de los beneficiarios. Primero, se ha visibilizado la falta de una normativa a nivel de gobierno central que establezca criterios estrictos de focalización. Asimismo, se presentan dificultades para introducir tales criterios en los gobiernos locales a través de sistemas que mejoren la focalización de beneficiarios. Tal brecha de implementación conlleva a la infiltración de beneficiarios fuera de la línea de pobreza, haciendo un mal uso de los recursos y reduciendo el impacto de la política en su objetivo.

Segundo, tal ausencia de criterios de focalización, que conlleva al beneficio de quienes no necesitan realmente, también se explica en la politización de las organizaciones sociales del Vaso de Leche. Así, su alta capacidad de movilización social le permite presionar a los gobiernos locales y/o vetar propuestas de establecimiento de criterios de focalización. Por ende, estas redes que se generan entre el gobierno local y la población beneficiaria, las cuales pueden terminar en clientelismo, afectan al principio de neutralidad que estipula la Ley del PVL, originando otra brecha de implementación.

Tercero, la capacidad burocrática de los gobiernos locales ha demostrado estar limitada por las organizaciones del PVL. Aquello se debe a que las municipalidades

no pueden ejecutar acciones en función a sus competencias propias sin antes tener un trabajo articulado con las Organizaciones Sociales de Base; por lo que su capacidad estaría limitada. Es más, su capacidad se ha limitado debido a los bajos recursos propios que involucra para la implementación del PVL, los cuales son necesarios para gestionarlo. Así, es necesario analizar los recursos que destinan para el cumplimiento de sus objetivos, el conocimiento técnico y los sistemas que dispongan para el procesamiento de su información.

Cuarto, se ha observado intentos por evaluar el impacto del PVL en la mejora del nivel nutricional de sus beneficiarios. Así, hay investigaciones que reflejan la baja contribución de las raciones alimenticias en la mejora del estado nutricional, principalmente a los menores de 5 años, y la lucha contra la desnutrición crónica infantil. Aquello se explica en el bajo contenido nutricional planteado en cada ración (170 kcal) y el incumplimiento de estos como sostiene la Contraloría. En esa línea, desde hace décadas se vienen reproduciendo prácticas perjudiciales como la adquisición de azúcar con el presupuesto o la introducción del pan en el contenido nutricional; aunque este último, a cargo del presupuesto de los propios beneficiarios (CGR, 2008).

Además, se observa que las investigaciones se construyen con muestras poblacionales poco representativas, lo cual no permite establecer generalizaciones. Además, las limitaciones también radican en los indicadores que emplean los distintos autores para establecer la línea de pobreza, ya que, al ser un concepto abstracto y multidimensional, se complejiza la labor de medir este elemento sistemáticamente en los beneficiarios. Inclusive, se evidencia un vacío en abordar las dinámicas internas en los gobiernos locales y los burócratas que terminan implementando la política pública de maneras particulares.

Para finalizar, se resalta que el INEI y la CGR, instituciones con mayor información sobre el proceso de implementación del Programa han realizado publicaciones importantes; sin embargo, estos se estancaron en el 2009 y 2011 respectivamente. De tal modo, el presupuesto exacto a nivel distrital, la población beneficiada y las prácticas durante la implementación, información fundamental para medir la eficacia del PVL, ya no ha sido actualizada. En tal sentido, los distintos esfuerzos por investigadores para visibilizar el impacto del programa a partir del análisis de casos tienen como objetivo influir en la toma de decisiones de los actores políticos para emprender mejoras en el Programa.

## Capítulo 3: Hipótesis y metodología

### 3.1. Hipótesis

#### 3.1.1. Hipótesis general

Tal como se adelantó en las secciones iniciales, la presente investigación se plantea la siguiente pregunta central: ¿De qué manera las brechas de implementación afectan la eficacia del Programa del Vaso de Leche? En la municipalidad distrital de Carmen de la Legua Reynoso durante el 2022. Ante ello, se formula como hipótesis inicial que, durante el 2022, en la municipalidad distrital de Carmen de la Legua Reynoso, las brechas de implementación habrían afectado en el bajo nivel de eficacia alcanzado por el PVL ya que no habría alcanzado 2 de los 3 objetivos identificados. Así, lo reflejaría en el incumplimiento de la atención a la población en la línea de pobreza y la mejora del nivel nutricional de sus beneficiarios. Aunque, de manera contraria, habría demostrado eficacia en fomentar la participación de la comunidad organizada.

#### 3.1.2. Hipótesis específicas

A partir de la hipótesis inicial, se proponen las siguientes hipótesis específicas:

- A. Un porcentaje significativo de los beneficiarios del PVL, en el distrito, no pertenece a la población en situación de pobreza y/o pobreza extrema.
- B. No se evidencia que las raciones de alimentos tengan el contenido nutricional suficiente mejorar la salud de sus beneficiarios y prevenir la desnutrición.
- C. El PVL y las organizaciones sociales de base que ha generado fomentan la participación de una comunidad organizada.

### 3.2. Variables

A partir de la pregunta de investigación y la hipótesis propuesta se plantean las siguientes variables. Por un lado, se ha definido la variable dependiente como la eficacia del Programa. Así, se propone medirlo a partir del cumplimiento de sus tres objetivos identificados: atender a la población en pobreza, mejorar el nivel nutricional y prevenir la desnutrición, y fomentar la participación proactiva de la comunidad organizada. Objetivos identificados e interpretados a partir de los documentos normativos del Programa. Entonces, se considera que el grado de eficacia del Programa durante su implementación se medirá en relación al cumplimiento de dichos objetivos.

Por otro lado, la variable independiente estaría compuesta por las brechas de implementación detectadas en el caso de análisis. De este modo, son las variaciones entre la política esperada y la política real, visibilizadas durante la implementación, lo que explicará la eficacia del Programa. En tal sentido, se observan las siguientes variables: baja asignación presupuestal del gobierno central, presupuesto local insuficiente para la implementación del PVL, incumplimiento de parámetros en la entrega de raciones, dilución familiar, mecanismos de fiscalización insuficientes, baja rotación de cuadros directivos, criterios insuficientes para la selección de beneficiarios y resistencia al cambio.

### 3.3. Operacionalización de las variables

#### 3.3.1. Variable independiente

Como se adelantó previamente, la eficacia del Programa del Vaso de Leche se explicará por el cumplimiento de sus tres objetivos. En la Tabla 1, se ofrece mayor detalle sobre la operacionalización de la variable dependiente, sus indicadores, definiciones, forma de medición, escala de medición y la fuente de los datos.

Primero, sobre atender a la población en condiciones de pobreza, tal como sugiere la normativa, este apoyo alimenticio está orientado a la población mencionada. De acuerdo a ello, se medirá el porcentaje de beneficiarios, registrados en el empadronamiento del primer semestre del 2022, que pertenecen a la población en situación de pobreza o pobreza extrema, según el nivel socioeconómico del Sisfoh. Por ello, esta es una variable cuantitativa que permite visibilizar en qué medida se da cobertura a la población objetivo. Cabe mencionar que, a diferencia de otras investigaciones revisadas en el estado de cuestión, el presente texto no construye indicadores propios para establecer la condición de pobreza en los beneficiarios. De forma contraria, se valió de una herramienta que nos permite analizar a una mayor cantidad de beneficiarios. La CSE del Sisfoh a pesar de evidenciar limitaciones, es efectiva en analizar a mayores grupos poblacionales debido a que ya cuenta con la información necesaria.

Segundo, sobre mejorar el nivel nutricional, tal como señala el objetivo del Programa, se debe contribuir en incrementar el nivel nutricional de los beneficiarios e inclusive prevenir la desnutrición. En ese sentido, de forma general, esta variable cuantitativa se medirá en función a la percepción de los usuarios y dirigentes sobre el impacto en la salud de los beneficiarios, a través del modelo de la escala Likert de 5

categorías (1 = muy negativo, 2 = ligeramente negativo, 3 = neutral, 4 = ligeramente positivo y 5 = muy positivo). Para ello se preguntó: Desde su opinión, ¿Cómo calificaría el impacto del PVL en la salud de los beneficiarios? Complementariamente, se preguntó a ambos grupos si consideran que las raciones tienen el nivel nutricional suficiente para prevenir la desnutrición. Ello a través de una escala Likert de 5 categorías (1 = totalmente en desacuerdo, 2 = en desacuerdo, 3 = ni de acuerdo ni en desacuerdo, 4 = de acuerdo y 5 = totalmente de acuerdo). En tal sentido, la pregunta realizada fue: ¿Considera que las raciones tienen el nivel nutricional suficiente para prevenir la desnutrición?

En línea con lo anterior, es pertinente resaltar que se reconoce la forma de medición de esta variable como una limitación de la investigación. Aquello se explica en que la metodología ideal sería monitoreando el estado nutricional de los beneficiarios a través de evaluaciones antropométricas (control de estatura, peso, cintura e Índice de Masa Corporal), historia dietética (control de hábitos alimenticios), bioquímica (análisis de sangre y orina), entre otros. Sin embargo, se consideró que el mecanismo ideal para la presente investigación es la propia percepción de los usuarios y dirigentes del Programa, debido a que es ágil, requiere menos recursos y no altera al objetivo de la investigación, que es visibilizar las brechas de implementación y su relación con el cumplimiento de las metas del PVL.

Tercero, sobre fomentar la participación de la comunidad organizada, desde su formulación como política pública, el PVL se orientó a organizar y articular a la población a través de unidades vecinales. Así, se mantiene el objetivo del Programa de incentivar la colaboración y el compromiso de los miembros de una comunidad en proyectos que busquen mejorar su calidad de vida. Esto implica involucrar a la comunidad en la toma de decisiones y ejecución de proyectos, lo que puede tener un impacto positivo en el desarrollo y la cohesión de la comunidad.

Esta variable cuantitativa se sustenta, por un lado, a raíz de las percepciones de los dirigentes sobre el rol de la municipalidad en incluirlos en actividades locales y el porcentaje de asistencia a las reuniones de los usuarios. Para ello se preguntó a las coordinadoras, ¿En qué medida considera que durante el 2022 la municipalidad promovió a través del PVL, una comunidad más activa y participativa? La respuesta se presentó en una escala Likert de 5 categorías (totalmente en desacuerdo, en desacuerdo, ni de acuerdo ni en desacuerdo, de acuerdo, totalmente de acuerdo). En tanto a la asistencia, se preguntó a las coordinadoras ¿Qué porcentaje de los usuarios

de su comité asistieron regularmente a las reuniones? De manera que, las respuestas se formularon en función a una escala Likert de 5 categorías (1 = pocos, 2 = algunos, 3 = moderado, 4 = mayoritariamente, 5 = casi todos).

Por otro lado, se midió a partir de las percepciones de las socias sobre la frecuencia de participación en actividades del comité y su interés en participar en la dirección del Programa. Se agregó el “interés” a fin de ver el nivel de involucramiento de las socias y si asumen un rol activo o pasivo. Así, se preguntó a las socias, ¿Con qué frecuencia ha participado durante el 2022 en las reuniones y actividades de su comité? La respuesta se configuró en una escala Likert de 5 categorías (1 = nunca, 2 = rara vez, 3 = a veces, 4 = frecuentemente, 5 = siempre). Del mismo modo, se preguntó a las socias, ¿Tiene interés por ingresar a la coordinación del PVL? La respuesta se presentó en una escala Likert de 5 categorías (totalmente en desacuerdo, en desacuerdo, ni de acuerdo ni en desacuerdo, de acuerdo, totalmente de acuerdo).

Tabla 1  
Operacionalización de la variable dependiente.

VARIABLE DEPENDIENTE	INDICADORES	DEFINICIÓN	FORMA DE MEDICIÓN	ESCALA DE MEDICIÓN	FUENTE
Eficacia del PVL	Atender a la población en pobreza	El PVL según la normativa, debe estar orientado a la población en la línea de pobreza.	Porcentaje de cobertura a la población en pobreza o pobreza extrema, según Sisfoh.	Razón (puntos porcentuales)	Padrón de beneficiarios y su clasificación socioeconómica SISFOH
	Mejorar el nivel nutricional	La ración diaria debe generar un impacto positivo en el nivel nutricional de los beneficiarios.	Percepción de los usuarios y dirigentes sobre el impacto en la salud de los beneficiarios y el contenido nutricional y su impacto en la prevención de la desnutrición	Ordinal (escala tipo Likert)	Encuestas
	Fomentar la participación de la comunidad organizada	Las dinámicas del PVL de generar compromisos e inclusión de los usuarios en proyectos que busquen mejorar su calidad de vida.	Percepción de las dirigentes sobre el rol promotor de la municipalidad, el nivel de asistencia de las socias a las reuniones. Percepción de las socias sobre su frecuencia de asistencia e interés en ocupar cargos directivos.	Ordinal (escala tipo Likert)	Encuestas

Fuente: Elaboración propia.

### 3.3.2. Variable independiente

Las brechas de implementación estarán compuestas por indicadores que reflejan la variación entre la política diseñada y la política finalmente adoptada o ejecutada. Estos han sido visualizados a partir de las encuestas a dirigentes y beneficiarios, entrevistas semi estructuradas y la revisión de documentos oficiales de la municipalidad. De modo que, se pretende explicar el resultado de la eficacia del PVL a partir de las brechas de implementación. A continuación, se presentan los indicadores que componen la variable independiente:

- A. Baja asignación presupuestal del gobierno central
- B. Presupuesto local insuficiente para la implementación del PVL
- C. Incumplimiento de parámetros en la entrega de raciones
- D. Dilución familiar
- E. Mecanismos de fiscalización insuficientes
- F. Baja rotación de cuadros directivos
- G. Criterios insuficientes para la selección de beneficiarios
- H. Resistencia al cambio.

### 3.4. Metodología

La presente investigación cuenta con 2 tipos de variables necesarias para responder la pregunta principal, por lo tanto, se configura como mixta. Por un lado, la variable dependiente (eficacia) se medirá a partir de indicadores cuantitativos, en relación al porcentaje de la población dentro de la línea de pobreza y los índices de percepción de los usuarios y dirigentes. Así, se podrá establecer la eficacia del PVL, a partir del grado de cumplimiento de sus tres objetivos propuestos.

Por otro lado, las variables independientes, de tipo cualitativo, intentan explicar el resultado del grado de cumplimiento de los objetivos del PVL. En tal sentido, a través del método inductivo característico del process tracing o rastreo de procesos, en el que se parte de la experimentación, observación y descripción, se construirá una narrativa a partir de la observación del fenómeno y el desarrollo de entrevistas semi estructuradas (Fernández & Pértegas, 2002), además de encuestas a dirigentes y usuarios del Programa. En tal sentido, se pretende construir una narrativa coherente a fin de proponer inferencias causales que expliquen las relaciones entre la variable independiente y el resultado de la variable dependiente.

Entonces, la presente investigación, se realizará en 4 momentos. En un primer momento, se empleará la normativa existente y las entrevistas semi estructuradas para reconstruir las etapas de la implementación del PVL. Esta primera etapa permitirá visualizar el diseño original de la política que debe guiar la implementación (Capítulo 4). En un segundo momento, se abordarán las etapas de implementación del PVL aplicando el caso de la Municipalidad de Carmen de la Legua Reynoso, durante el 2022. Aquello permitirá identificar las variaciones o problemas que surgen durante la ejecución de la política, además de los actores involucrados y sus roles (Capítulo 4).

En un tercer momento, se presentarán los resultados del grado de eficacia alcanzado por el PVL en el caso de estudio; ello a partir del cumplimiento de sus objetivos propuestos (Capítulo 5). En un cuarto momento, se analizarán individualmente las brechas de implementación identificadas durante la implementación a fin de establecer su influencia en el cumplimiento de sus objetivos; dicho de otro modo, en esta sección se pretende responder a la pregunta de investigación central de la tesis, ¿De qué manera las brechas de implementación impactan en la eficacia del PVL? (Capítulo 5).

Seguidamente, en el Capítulo 6 se discute sobre las primeras acciones a tomar a fin de cambiar las dinámicas internas de la Organización del Vaso de Leche. Así, tras identificar las principales desviaciones del PVL se visibilizan las oportunidades de mejora que permitirán aumentar la eficacia del PVL en sus tres objetivos; y, posteriormente, adaptarlo al conjunto de políticas sociales propias del siglo XXI, como sus pares Cuna Más, Qali Warma, Lurawi Perú, entre otros. Para finalizar, en el Capítulo 7 se hace una revisión y recapitulación de las principales ideas y argumentos construidos en la investigación.

#### 3.4.1 Recojo de información

Para el desarrollo de la presente investigación, se recogió información principalmente de cuatro fuentes. En primer lugar, se revisaron los documentos legales ya que el marco normativo permite establecer la “ruta” o las etapas de la implementación del PVL. Asimismo, ayudan a identificar a los actores que participan durante la implementación, además de sus competencias. Se muestra a continuación la lista de los documentos revisado y su aporte.

- Ley N°24059: Crea el PVL.
- Ley N° 27470: Establece normas complementarias al PVL

- Ley 27712: Modifica Ley N°27470
- Decreto de Urgencia N°039-2008: Implementa Registro Único (RUBPVL).
- Resolución Ministerial N°711-2002-SA/DM: Establece valores nutricionales mínimos para las raciones.
- Resolución N°116-2004-CGR: Establece la obligación de informar sobre el gasto y la ración a la Contraloría.
- Resolución Jefatural N°217-2006: Establece la elaboración y envío del Resumen del Empadronamiento al INEI, según su modelo.

En segundo lugar, se revisaron documentos oficiales de la municipalidad. Estos documentos ayudan a identificar las funciones específicas, objetivos y las acciones oficiales de la municipalidad. Asimismo, permite visibilizar las relaciones entre la municipalidad y la Organización del Vaso de Leche. A continuación, se muestra la lista de los documentos considerados.

- Reglamento de Organización y Funciones (ROF)
- Plan Operativo Institucional (POI)
- Informes, cartas y oficios de la Subgerencia de Bienestar Social
- Actas del Comité de Administración del PVL
- Resumen del Empadronamiento: Primer semestre 2022
- Directorio de coordinadoras del Programa
- Lista de beneficiarios: Primer semestre 2022
- Padrón de beneficiarios con nivel socioeconómico del Sisfoh

En tercer lugar, se gestionaron entrevistas (semi estructuradas) a profundidad con actores claves durante la implementación, tanto de parte de la municipalidad como de la Organización del PVL. Se recopiló información fundamental sobre el proceso y las dinámicas internas entre los actores durante la implementación. Esto fue necesario para profundizar en temas de particular interés y desarrollar las encuestas estandarizadas. De este modo, se realizaron este tipo de entrevistas a las siguientes personas.

- Alejandra Dinegro Martínez (subgerente de Bienestar Social)
- Elena Najarro Zamora (funcionaria de la Subgerencia de Bienestar Social)
- Julio Villalba Aguilar (coordinador de la administración del PVL)

- Isabel Esther Pérez Rojas (presidenta distrital de la Organización del PVL)
- 2 beneficiarios anónimos

En cuarto lugar, se realizaron encuestas estructuradas con preguntas de opción múltiple y abiertas. Aquello, a fin de recopilar información estandarizada y sistemática sobre los beneficiarios y dirigentes del Programa. Así, se formularon dos tipos de encuestas. Por un lado, se orientó a recopilar información de los dirigentes, alcanzando un total de 50 dirigentes de los 70 existentes en el distrito. Aquella limitación se explica en factores tales como al tratarse de una persona adulta mayor, no encontrarse frecuentemente en su hogar y/o no desea brindar información sobre el programa.

Sobre los dirigentes encuestados se resalta lo siguiente. Primero, el 100% de las dirigentes son mujeres, por lo que la muestra recopilada pertenece a tal grupo social. Segundo, la muestra cubre a las tres zonas del distrito: Carmen de la Legua (11), Reynoso (22) y Villa Señor de los Milagros (17). Tercero, tal como lo refleja la Tabla 2, entre las 50 dirigentes encuestadas, abarcan 148 beneficiarios; asimismo, se tiene una media de, aproximadamente, 3 beneficiarios por cada beneficiario encuestado.

Tabla 2  
Cantidad de beneficiarios en los hogares de las coordinadoras encuestadas.

¿CUANTOS BENEFICIARIOS HUBO EN SU HOGAR?	CANTIDAD DE CASOS
1	5
2	12
3	17
4	14
6	2
<b>Total general</b>	<b>50</b>
<b>Suma de beneficiarios</b>	<b>148</b>
<b>Media de beneficiarios por hogar</b>	<b>2.96</b>

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, se desarrolló otra encuesta orientada a recopilar información sobre los usuarios del programa; cabe mencionar, que en la organización se considera socia a las personas beneficiarias del programa o que apodera al menos a uno. Teniendo en cuenta que se registró 6004 beneficiarios según el Resumen del Empadronamiento del primer semestre del 2022, se alcanzó una muestra de 50

encuestados. Para ello, se eligieron a los beneficiarios de manera aleatoria siguiendo un proceso de selección.

Primero, se unieron los padrones individuales de los 70 comités en un padrón general. Segundo, se eligió un elemento común para seleccionar a los beneficiarios a encuestar debido a que en los padrones se encuentran tanto los beneficiarios como los apoderados, cuando se trata de un adulto mayor, discapacitado o menor de edad. Así, sin la limpieza del padrón general, pueden resultar valores duplicados, donde salen dos o más beneficiarios de un mismo hogar, donde su madre respondería por ambos. Por ende, se filtró con la dirección, resultado 1 por hogar; de manera que, un representante del hogar responda por los beneficiarios del hogar. Aunque, esto no implica para la investigación que la cantidad de encuestados será la suma de beneficiarios existentes en los hogares encuestados, sino cada encuesta comprende a cada hogar encuestado.

Tercero, tras filtrar solo las direcciones de los beneficiarios, se procedió a ordenar aleatoriamente la lista. Cuarto, se seleccionó a los primeros 100 beneficiarios y se dividió la lista en las tres zonas del distrito. Seguidamente, se realizó la visita a los hogares, excluyendo los hogares que no se encontraban disponibles y/o no tenían interés en responder la encuesta, hasta alcanzar la muestra de 50 hogares encuestados (Revisar Anexo D). Sobre los usuarios encuestados se resalta lo siguiente. Como evidencia la Tabla 3, la encuesta tuvo la siguiente cantidad de hogares encuestados por zonas: Carmen de la Legua (27), Reynoso (9), y Villa Señor de los Milagros (14). Asimismo, los encuestados albergan 185 beneficiarios con una media de, aproximadamente, 4 beneficiarios por socia encuestada.

Tabla 3  
Cantidad de beneficiarios en los hogares de las socias encuestadas.

¿CUANTOS BENEFICIARIOS HUBO EN SU HOGAR?	CANTIDAD DE CASOS
1	3
2	4
3	13
4	15
5	15
<b>Total general</b>	<b>50</b>
<b>Media de beneficiarios por hogar</b>	<b>3.7</b>
<b>Suma de beneficiarios</b>	<b>185</b>

Fuente: Elaboración propia.

## Capítulo 4: El reto de la implementación

### 4.1. ¿Por qué el caso de estudio?

La presente investigación se centra en la Municipalidad de Carmen de la Legua Reynoso, en la Provincia Constitucional del Callao. Se presentan dos factores que explican el porqué del Callao, provincia con aproximadamente 1 millón de habitantes. Por un lado, tal como se hizo referencia en la sección introductoria, tuve la oportunidad de laborar en la Gerencia de Desarrollo Humano, específicamente, en la Subgerencia de Bienestar Social. Esta experiencia me permitió conocer de primera fuente sobre el proceso de implementación del PVL. Asimismo, tuve acceso a los informes y otros documentos que contribuyeron a mi comprensión de la gestión municipal. De igual modo, la cercanía con la organización del VL y los funcionarios municipales contribuyó en mi entendimiento de las dinámicas entre los actores y las distintas perspectivas del tema de estudio.

Por otro lado, al margen del acceso a la información, se optó por el caso de investigación debido a que es un caso típico. De modo a que, a diferencia de otros estudios orientados a analizar y explicar los casos que representan una excepción a la norma, es decir atípicos; en su lugar, se abordará un caso ordinario. Esto se debe a que esta investigación tiene como finalidad extrapolar las conclusiones y las recomendaciones a otros casos similares. En ese sentido, a partir del informe del INEI (2021b), observamos que la provincia no registra ingresos altos; en su lugar, el Callao tiene un presupuesto estable, al igual que Lima. Del mismo modo, no refleja cantidades anormales de beneficiarios; en total tiene 57 484 en sus 6 distritos que la componen, ubicándose en la posición 14 de las 26 categorías regionales propuestas por el INEI, a nivel nacional en el 2020.

Específicamente, el distrito de Carmen de la Legua Reynoso, no refleja niveles extraordinarios de pobreza, tal como se visualiza en el Mapa de Pobreza Provincial y Distrital, del 2009 (INEI, 2010). Así, refleja un nivel de pobreza de 11,4%, ubicándose en el tercer lugar de los 6 distritos; de modo que se posiciona detrás de los distritos de Ventanilla y Callao. De igual manera, según los Indicadores de Gestión Municipal del 2021 (INEI, 2021b), construido a partir del Registro Nacional de Municipalidad, se observa que las categorías de recursos humanos, tecnologías, planificación municipal, ingreso municipal recaudado, gasto municipal ejecutado, entre otros, la Provincia Constitucional del Callao y Carmen de la Legua Reynoso, no registra puntuaciones

altas en cada una de estas categorías; sino, se caracterizan por tener niveles medios, con óptimos indicadores en algunas categorías y bajas en otras, característico del grueso de las municipalidades en el Perú.

En resumen, en la presente investigación, se eligió la MDCLR debido a la cercanía con los actores, acceso a la información y conocimiento general de la implementación del PVL. Además, al ser un caso típico, ello permite que sus hallazgos puedan ser extrapolados a casos similares, considerando las prescripciones de este documento. Así, se observa que el Callao y la MDCLR no reflejan altos niveles de gestión municipalidad. Igualmente, la MDCLR no visibiliza altos niveles de pobreza comparado con sus similares, por lo que la cantidad de beneficiarios que tiene se mantiene acorde a los promedios generales.

#### 4.2. Etapas de la implementación del PVL según la normativa

Tal como se comentó, el Programa Vaso de leche, se creó el 4 de enero de 1985 a través de la Ley N°24059 (El Peruano, 1985). Ello ante movilizaciones sociales que buscaban el establecimiento del Programa a nivel nacional que hasta entonces solo se limitaba a Lima como una medida de emergencia. La Ley N°24059, en su artículo 1, considera a su población objetivo a la población materno - infantil. Así, se establece como prioridad a los niños de 0 a 6 años, mujeres gestantes y lactantes, siendo beneficiarios de leche o un alimento equivalente. Asimismo, según la Ley N°27470 (El Peruano, 2001), dentro de este grupo se debe priorizar a los que padecen de desnutrición. De modo que, cuando esta población ha sido atendida se puede incluir a una segunda prioridad compuesta por niños de 7 a 13 años, ancianos y afectados por tuberculosis, tal como se observa en la Tabla 4.

Tabla 4  
Grupo objetivo del PVL.

PRIMERA PRIORIDAD	Niños de 0 a 6 años	Madres en gestancia	Madres en lactancia	La población beneficiara debe corresponder a la población en pobreza o pobreza extrema
SEGUNDA PRIORIDAD	Niños de 7 a 13 años	Ancianos (>60)	Personas afectadas por TBC	

Fuente: Elaboración propia. En base a la Ley N°24059 y Ley N°27470.

En esta línea, se identifican a los municipios como organismos fundamentales para la implementación de la política con las competencias de “organizar, ejecutar y controlar las acciones necesarias para el cumplimiento” de sus objetivos. Además, se establece al MEF como el organismo que proveerá los recursos a las municipalidades para su posterior ejecución. Entonces, con la Ley N°24059 se diseñan los elementos fundamentales del Programa de Vaso de Leche: población objetivo y actores responsables de la ejecución.

Posteriormente, con la Ley N°27470 se establecen las normas complementarias en materia de “organización, administración de recursos y ejecución”. Además, prohíbe la politización del PVL con responsabilidad directa a los representantes de los diversos comités. Primero, sobre el Comité de Administración, se establece que, en cada municipio distrital, debe ser aprobado por resolución de Alcaldía y está conformado por el alcalde, un funcionario municipal, un representante del Ministerio de Salud, un representante de la Asociación de Productores Agropecuarios y tres representantes de la Organización del VL.

Segundo, sobre las municipalidades, la Ley N°27470, le asigna la responsabilidad en conjunto a la Organización del VL sobre la implementación en su fase de selección de beneficiarios (empadronamiento), programación, distribución, supervisión y evaluación. Asimismo, se le atribuye la capacidad de apoyar con sus recursos para complementar el presupuesto establecido por el MEF. Y, por último, debe informar semestralmente sobre la población objetivo al INEI tras el proceso de empadronamiento a cargo de los Comités de VL.

Tercero, sobre la Organización del VL, además de las funciones atribuidas mencionadas anteriormente como la coordinación para la ejecución en sus distintas fases, la Ley N°27470 le asigna la responsabilidad de elegir a los proveedores, a través del Comité de Administración. Cuarto, sobre los Comités del PVL, se establece que sus integrantes son elegidos por un periodo de 2 años consecutivos sin posibilidad a reelección inmediata. Quinto, sobre la Contraloría General de la República se le encarga el rol de supervisar y controlar las distintas fases de la ejecución de la política como la adquisición de alimentos y distribución de las raciones.

Sexto, en el Artículo 4, de la Ley N°27470, sobre la ración alimenticia, se establece que el PVL debe abastecer obligatoriamente los siete días semanales a los niños. Inclusive, se exige que los insumos o alimentos que son adquiridos con los recursos del Programa deben ser entregados a los beneficiarios como alimento

preparado, sin excepción; siendo esta la responsabilidad de los Clubes de Madres o Comités del Vaso de Leche.

Así, posteriormente se desarrollarán documentos oficiales que establecen ajustes específicos como la Resolución Ministerial N° 711-2002-SA/DM, el cual establece “Valores nutricionales mínimos” para las raciones del PVL; se establece 207 kcal como el valor nutricional necesario que deben contener la ración diaria. De igual modo, la Resolución Jefatural N°217-2006-INEI aborda el resumen del empadronamiento el cual debe remitirse por los gobiernos municipales al INEI. Este documento establece los plazos para el envío de la información semestral dos veces al año; es decir, plantea como fecha límite el último día de los meses de julio y enero del siguiente año.

En el 2008, se promulgó el Decreto de Urgencia N°039-2008 que aprueba el presupuesto del PVL para el 2009. Asimismo, implementa el Registro Único de Beneficiarios del Programa del Vaso de Leche (RUBPVL) a fin de sistematizar el padrón de beneficiarios en un aplicativo informático. De la misma manera, es importante resaltar que se introdujo de manera explícita a la población en pobreza y pobreza extrema como población objetivo del PVL.

Finalmente, a partir de la revisión del marco normativo se pueden estructurar los procesos y dinámicas, principales, del PVL en el Gráfico 2. Así, la secuencia de procesos que se muestra en tal gráfico detalla la forma en que fue diseñada la política para implementarse idealmente. Sin embargo, debido a un diseño y ejecución ineficaces se evidenciarán problemáticas, tal como se visualiza en el siguiente apartado que describe la implementación del PVL en el caso de análisis de la presente investigación: la Municipalidad de Carmen de la Legua Reynoso.

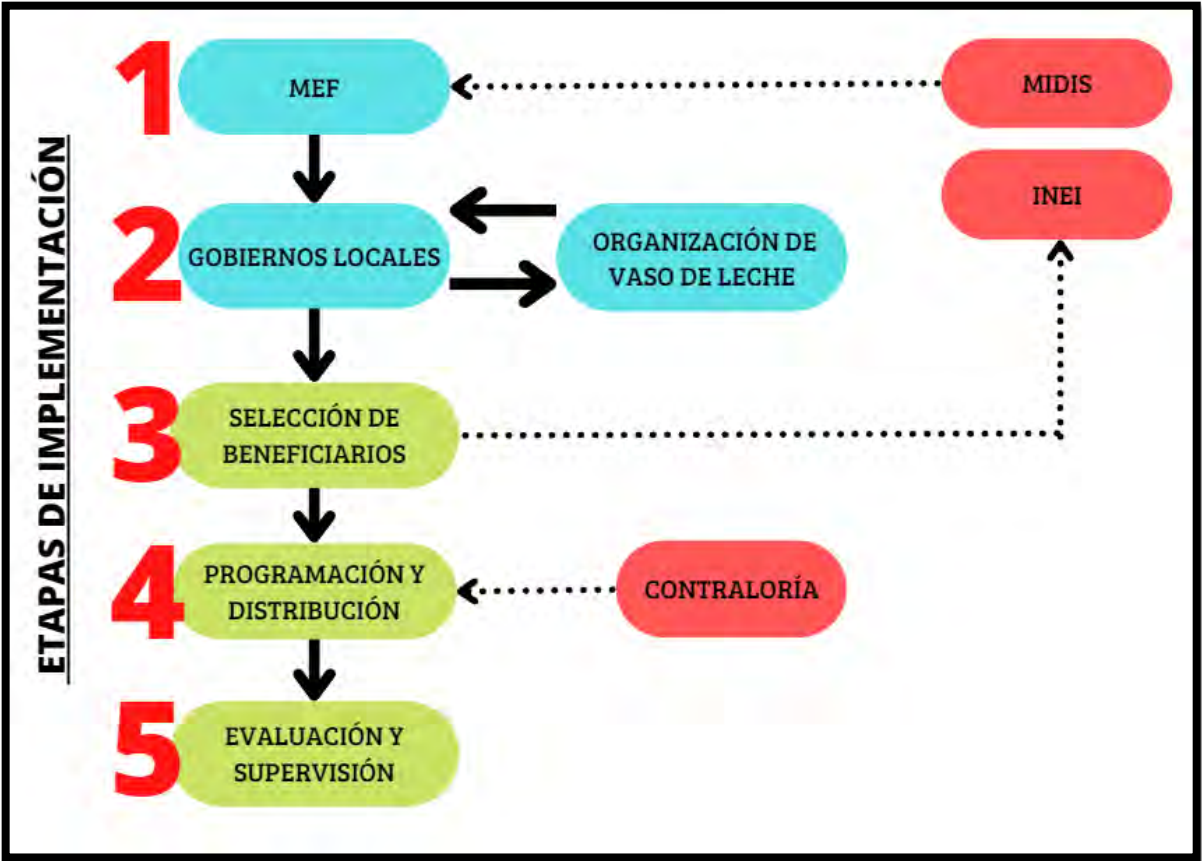
#### 4.3. Etapas de implementación del PVL según el caso de estudio

##### 4.3.1. Etapa 1: Transferencia monetaria del MEF

Según la normativa, el proceso de implementación de la política inicia con la asignación anual del presupuesto a cada distrito del Perú, llevado a cabo por el MEF. Esta sería asignada en función de criterios de distribución, índice de pobreza y demografía. De esta manera, con el presupuesto establecido y transferido a los gobiernos locales, son ellos quienes se encargan de la administración y gestión de estos recursos. Así, queda establecido en el ROF del 2019 de la Municipalidad Distrital de Carmen de la Legua Reynoso donde se le asigna a la Gerencia de Desarrollo

Humano las funciones de “Supervisar, coordinar y evaluar el proceso de adquisición, almacenamiento y distribución de los insumos para el Programa del Vaso de Leche, comedores municipales, otros”. De igual modo, se le encarga “Dirigir, supervisar y evaluar el empadronamiento de beneficiarios del programa del Vaso de Leche” (ROF, 2019, pp. 39).

Gráfico 2  
Etapas de implementación del Programa del Vaso de Leche.



Fuente: Elaboración propia. En base a Ley N°24059 y Ley N°27470.

4.3.2. Etapa 2: Canal de comunicación entre municipalidad y Organización del PVL: Comité de Administración

Específicamente, en el POI del 2022, se le asignó a la Subgerencia de Bienestar Social, la cual está adscrita a la Gerencia de Desarrollo Humano, como su actividad operativa la “Gestión para la adquisición y distribución de insumos para el Programa del Vaso de Leche” (Resolución de Alcaldía N°186-2021-MDCLR, 2021). De esta manera, tal como estipula la normativa, en concordancia con la Organización del PVL deben coordinar la selección de beneficiarios, adquisición, programación y distribución de los insumos. Por ello, se reúne el Comité de Administración del PVL y

generan acuerdos que quedan plasmados en las “Actas de Sesión Extraordinaria del Comité de Administración del Programa del Vaso de Leche del distrito de Carmen de la Legua – Reynoso” (en adelante Acta de Sesión).

Por normativa, el Comité de Administración del PVL debe estar reconocido mediante resolución de Alcaldía para tener validez, lo cual se observa que se cumple, ya que está oficialmente constituido y se rigen por estatutos plasmados en el Libro de Actas del Comité Administrativo. Sin embargo, no es el mismo caso de los 70 comités que conforman la Organización del PVL distrital. Durante el 2022, ningún comité estuvo reconocido mediante resolución de Alcaldía, por lo que legalmente no son oficiales. Sin embargo, se observa que, a pesar de la condición “no formal” de los comités, reciben los beneficios de uno formal.

#### 4.3.3. Etapa 3: Selección de beneficiarios

##### 4.3.3.1. Sobre el proceso de empadronamiento

En tanto al empadronamiento de beneficiarios. La normativa actual del PVL, asigna que la actualización del padrón de beneficiarios del PVL se realizará dos (2) veces al año con plazo hasta finales de cada semestre, julio y enero del próximo año. Para el acceso al Programa la normativa actual define los criterios de priorización hacia grupos poblacionales. Así, niños de 0-6 años, madres gestantes y madres lactantes conformarán la primera prioridad. Mientras, los niños de 7-13 años, personas de tercera edad, discapacitados o que padecen de tuberculosis, conforman la segunda prioridad.

El proceso de actualización del padrón de beneficiarios consta de 3 etapas: recepción de papeles de potenciales beneficiarios, digitalización y verificación. En la primera etapa, las dirigentes de los Comités del PVL solicitan los documentos necesarios a sus beneficiarios actuales y reciben a nuevos candidatos a fin de actualizar su padrón. Los requisitos generales establecidos en el Comité de Administración son cumplir con las condiciones de los grupos poblacionales de primera prioridad o segunda prioridad. Además, demostrar la residencia en el distrito a través del Documento Nacional de Identidad o copia de recibo de luz. En el caso de ser candidatos extranjeros, es indispensable su carnet de extranjería para poder acceder al PVL. Cabe mencionar que los candidatos de característica de primera prioridad tienen acceso inmediato ya que se les prioriza sobre la segunda prioridad.

En la segunda etapa, cuando las dirigentes de los Comités completan sus cuotas de beneficiarios y llenan los formatos de registro de beneficiarios proceden a llevar sus documentos a la Subgerencia de Bienestar Social. Ahí, se revisan estos documentos y se procede a la digitalización a través del programa Excel. Así, la segunda etapa funciona como un primer filtro de la información recibida. En esta etapa, los denominados “burócratas de a pie” suelen recurrir a la discrecionalidad a fin de agilizar este proceso; por ejemplo, se presentan casos en los que las representantes no llenan los formatos oficiales de registro y solo adjuntan los DNI de los candidatos. De modo que, para no devolver todos los documentos, son llenados por ellos en base a su información disponible.

En la tercera etapa, se envía los documentos de resumen y padrones de beneficiarios a las instituciones correspondientes. Así, después de la limpieza de la base de datos y cuadrar las cantidades de beneficiarios por comités, se imprime la lista final del padrón de beneficiarios y se les hace firmar a los responsables de cada comité dando su aprobación. De modo que, con las listas de padrones aprobadas se envía en los formatos indicados al INEI (OFICIO N°014-2022-SGBS-GDH-MDCLR) y se inserta en el RUBPVL.

En esta última etapa se relucen los insuficientes recursos municipales asignados para la implementación del PVL. Así, se observa que, durante el proceso de empadronamiento, no se contó con sistemas o el conocimiento técnico suficiente que permitan identificar errores eficientemente. De modo que, como se identificó durante el desarrollo del presente texto, el padrón general de beneficiarios presentó 93 beneficiarios repetidos en 1 o más listas.

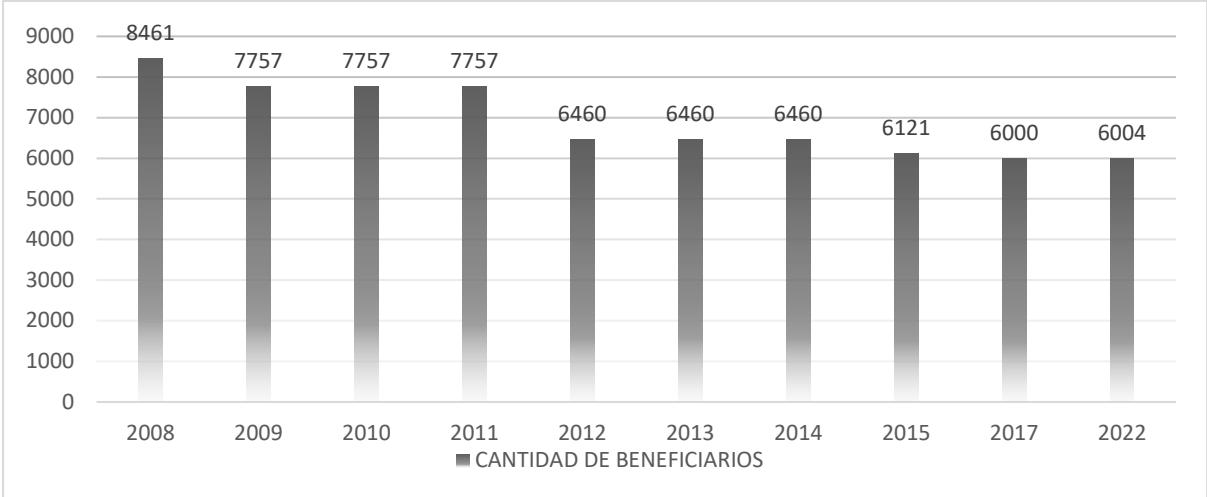
#### 4.3.3.2. Sobre los criterios de selección y acuerdo internos

Como se refleja en la Tabla 5, hay criterios para la selección de beneficiarios; sin embargo, son amplios e insuficientes para la selección de beneficiarios. Ante ello, el Comité de Administración desarrolla acuerdos a fin de abordar estos espacios no regulados como desde qué periodo se le considera gestante, hasta qué periodo se considera lactante, a quiénes se les considera en condición de pobreza y que porcentaje debe representar la primera prioridad del total de beneficiarios.

No obstante, a pesar de la existencia de acuerdos, la Organización del VL los incumple intencionalmente. Así, se visualiza por ejemplo en que no se llega al 51% de beneficiarios de primera prioridad, a pesar de haberse acordado en reunión del Comité

de Administración. Tal incumplimiento intencionado se explica en un interés de la Organización del VL de no reducir la cantidad de beneficiarios; aunque sus beneficiarios no sean principalmente la primera prioridad. Así, se registra un notable descenso en la cantidad de beneficiarios en los años previos, tal como como se visualiza en el Gráfico 3.

Gráfico 3  
Cantidad de beneficiarios del PVL: MDCLR.



Fuente: Elaboración propia. En base a las Actas de Sesión Ordinaria y Extraordinarias del Comité de Administración del Programa de Vaso de Leche.

#### 4.3.4. Etapa 4: Programación para la adquisición y distribución de insumos alimenticios

Tras establecer la cantidad de beneficiarios en el empadronamiento previo, se empieza la programación para la adquisición y distribución de los insumos alimenticios. En ese sentido, el Comité de Administración acuerda el valor nutricional, que no baje de 207 kcal, y eligen por el proveedor de su elección. Aunque, gran parte de estas calorías debe ser asumido por las propias socias, a través de pan. En ese proceso, la municipalidad se encarga de dirigir el proceso de selección de proveedores; por lo que se inicia la licitación para que los postores potenciales ofrezcan una degustación entre sus beneficiarios.

Con el proveedor elegido y con las especificaciones aprobadas por el Comité de Administración, se programa la distribución de los productos en función a los 6004 beneficiarios. En caso el presupuesto sea insuficiente, es completado por el gobierno local, como sucedió en el 2022. Así, en tal periodo, se registró solo problemáticas de almacenamiento para el almacenamiento de los insumos. En tanto a los proveedores, ganaron empresas con amplias licitaciones ganadas para proveer la leche evaporada

y avena, conocidas como Negocios Innovaciones e Ingeniera S.A., para la leche evaporada y Peruanita E.I.R.L. en el caso de la avena<sup>5</sup>.

Específicamente, en una Sesión Extraordinaria del Comité, se estableció el cronograma para la entrega de insumos alimenticios para el PVL durante el 2022; además de la cantidad de raciones totales. Posteriormente, para la distribución mensual de los insumos alimenticios, se coordina con el proveedor para confirmar la fecha de entrega mensual. Una vez llegado el producto, se almacena en un local alquilado por la municipalidad que comparte espacio con la DEMUNA del distrito. Aquello debido a que no se asigna un presupuesto para el almacenamiento adecuado de los alimentos.

Sin embargo, para contrarrestar ello, se suele comenzar el reparto de las raciones a las coordinadoras de los comités inmediatamente, en un plazo de 1 a 3 días, llegándose a entregar a los 70 comités exitosamente, a través de una movilidad de la municipalidad. Sobre el reparto, se entrega de manera mensual los insumos alimenticios a las dirigentes de comités. Los informes de conformidad de la Subgerencia de Bienestar Social no registraron retrasos o problemáticas durante el reparto. Finalmente, son los Clubes de madres y Comités del VL que se encargan de la entrega final del servicio.

#### 4.3.5 Etapa 5: Evaluación y supervisión de los servicios brindados

Sin embargo, el proceso de implementación de la política aún no terminó. Como sugiere la normatividad, se debe proseguir con la entrega del servicio final a los beneficiarios. En ese sentido, es la responsabilidad de los Clubes de madres y/o Comités del V de entregar las raciones alimenticias preparadas, los 7 días de la semana. Mientras la municipalidad debe evaluar y supervisar la implementación hasta la recepción del servicio. No obstante, a partir de entrevistas, se identificaron principalmente 2 problemáticas fundamentales producto de la ineficacia de la fiscalización de la municipalidad: beneficiarios fantasmas y bajo contenido nutricional de las raciones.

---

<sup>5</sup> Revisar: CONTRATO N°002-2022-GAF/MDCLR y CONTRATO N°004-2022-GAF/MDCLR

## Capítulo 5: Hallazgos

### 5.1. Midiendo la eficacia del PVL

#### 5.1.1. Atención a la población en pobreza

Tal como se planteó, en la presente investigación la eficacia se medirá a partir de tres indicadores. A continuación, se analizará en qué medida el PVL cumple su primer objetivo identificado, de atender a la población en la línea de pobreza. Cabe recalcar que esta política introdujo criterios para la selección de sus beneficiarios en su diseño; por lo que se estableció como su población objetivo a las personas en situación de pobreza o pobreza extrema, fundamentalmente.

Para ello, se emplearon los padrones de beneficiarios desarrollados durante el empadronamiento del primer semestre del 2022, entre la Organización del VL y la MDCLR. En este empadronamiento se registraron 6004 beneficiarios oficialmente, cantidad establecida según los acuerdos internos entre el gobierno local y el Comité de Administración - PVL. Tal cantidad de beneficiarios se ha intentado mantener por la Organización; por lo que a falta de identificación -no de la existencia- de candidatos potenciales para la cubrir principalmente la “primera prioridad”, se cubre con la “segunda prioridad”.

En ese sentido, concluido el proceso de empadronamiento, tal como se plasma en el INFORME N°246-SGBS-GDH/MDCLR, se observa que el padrón de los setenta (70) comités, registra un 49,6% de beneficiarios pertenecientes a la primera prioridad. De modo que, si bien no se cumplió con el objetivo, de superar el 50%, este porcentaje representa una variación con respecto al empadronamiento del 2019 donde la primera prioridad representaba el 45%, es decir aproximadamente 276 beneficiarios menos. Aunque esta información no nos brinda el porcentaje de cobertura de la población en situación de pobreza, sí nos ayuda a comprender las dificultades por cumplir los acuerdos y criterios de selección de beneficiarios.

Entonces, para evaluar el porcentaje en que la política comprende a la población en situación de pobreza o extrema pobreza, se necesitan parámetros o herramientas para clasificar a los beneficiarios según su nivel socioeconómico. En tal sentido, tal como se presentó durante la revisión de la bibliografía, en investigaciones del mismo tipo que pretendían evaluar el impacto de las políticas en distintos grupos sociales, se construían indicadores que permitan aproximar el nivel socioeconómico de la población. Del mismo modo, frecuentemente se suele realizar muestras a la

población de estudio a fin de poder extrapolarla. Sin embargo, aquellos métodos representan amplias limitaciones. Por ello, en la presente de investigación se ingresó el padrón de beneficiarios dentro del Sistema Integrado para la Gestión de Operaciones de Focalización (Sigof), perteneciente al Sisfoh, a fin de evaluar su nivel socioeconómico.

Para ello, inicialmente se preparó la información, ya que durante el empadronamiento se emplean archivos individuales de Excel para cada comité. En ese sentido, se tuvo que agrupar los 70 archivos individuales en un padrón general dejando solo los DNI de los beneficiarios y excluyendo a sus apoderados; además de otras columnas no relevantes. Para tal procedimiento, se empleó el lenguaje de programación "R" al tratarse de 6004 casos; aunque debido a errores de datos introducidos durante el empadronamiento o a la limpieza de los datos finalmente se obtuvo el padrón de beneficiarios con 5999 casos.

Posteriormente, se introdujo el padrón de beneficiarios al Sigof, resultando la siguiente información. Primero, se observa que 93 usuarios se repiten 1 o más veces. Segundo, el 9% del padrón total son considerados "pobres extremos". Mientras que, el 37% son considerados "pobres". De modo que solo el 46% de la población empadronada en el primer semestre 2022, pertenecen a la línea de pobreza con certeza. Es decir, se puede afirmar que, en el caso de estudio, el PVL está cubriendo eficazmente solo a 9 de cada 20 beneficiarios, aproximadamente. Tercero, se obtiene que el 32% del padrón son considerados "no pobres"; por lo tanto, se puede afirmar que 6 de cada 20 beneficiarios con certeza "no necesitan" los beneficios del PVL. Por último, el 22% del padrón no posee una clasificación socioeconómica vigente<sup>6</sup>, de manera que no se puede determinar a través de este sistema si son el público objetivo del Programa.

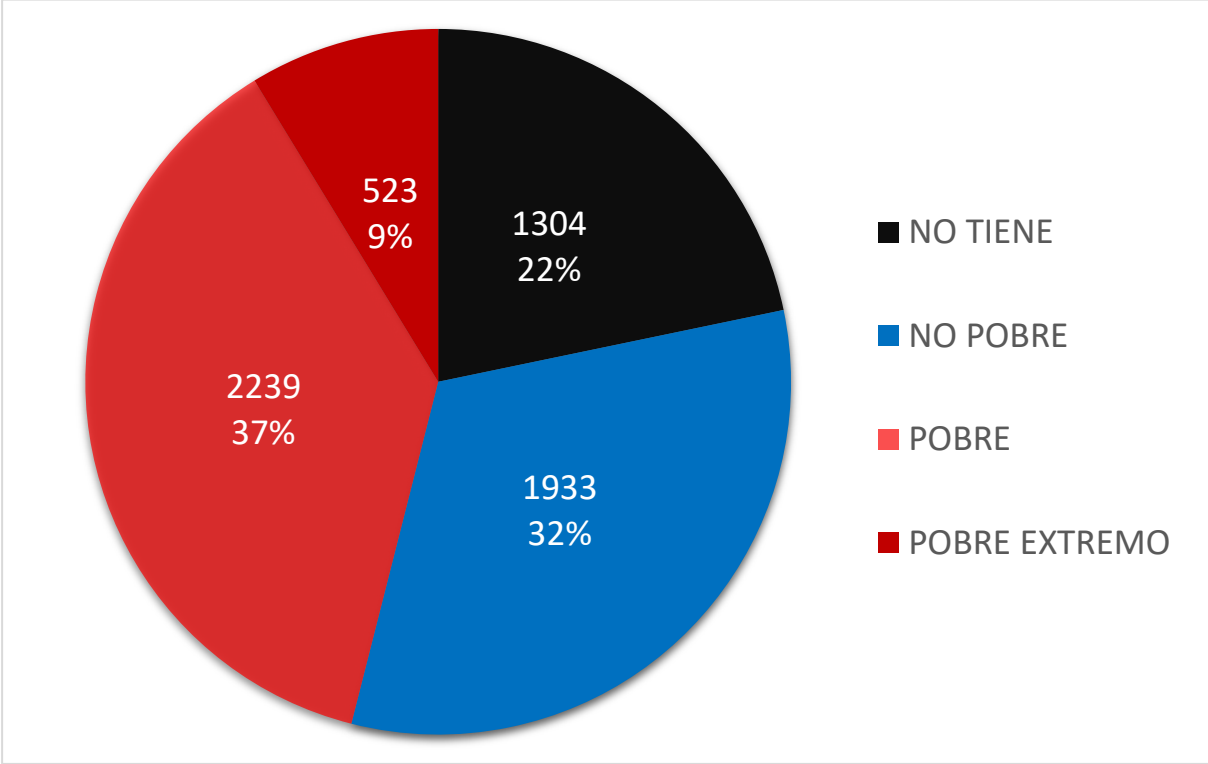
Por lo tanto, se concluye que solo 46% de los beneficiarios pertenecen a la línea de la pobreza, 32% no pertenecen a la población objetivo del PVL y que 22% no se puede determinar, tal como se evidencia en el Gráfico 4. Por añadidura, los informes de la subgerencia reflejan que no se estaría alcanzando el 50% de beneficiarios dentro de la primera prioridad. Entonces, se observa que en el distrito de Carmen de la Legua Reynoso hay un gran porcentaje de infiltraciones, de al menos 1/3 de beneficiarios según su Clasificación Socioeconómica (CSE), por lo que no se

---

<sup>6</sup>Revisar: INFORME N°313-SGBS-GDH/MDCLR

estaría implementado eficazmente la política y no se está destinando los recursos apropiadamente para atender a la población objetivo.

Gráfico 4  
Porcentajes de clasificación socioeconómica del padrón de beneficiarios del PVL correspondiente al primer semestre de 2022.



Fuente: Elaboración propia. En base al INFORME N°316-SGBS-GDH/MDCLR (Anexo A)

### 5.1.2. Mejorar el nivel nutricional y prevención de la desnutrición

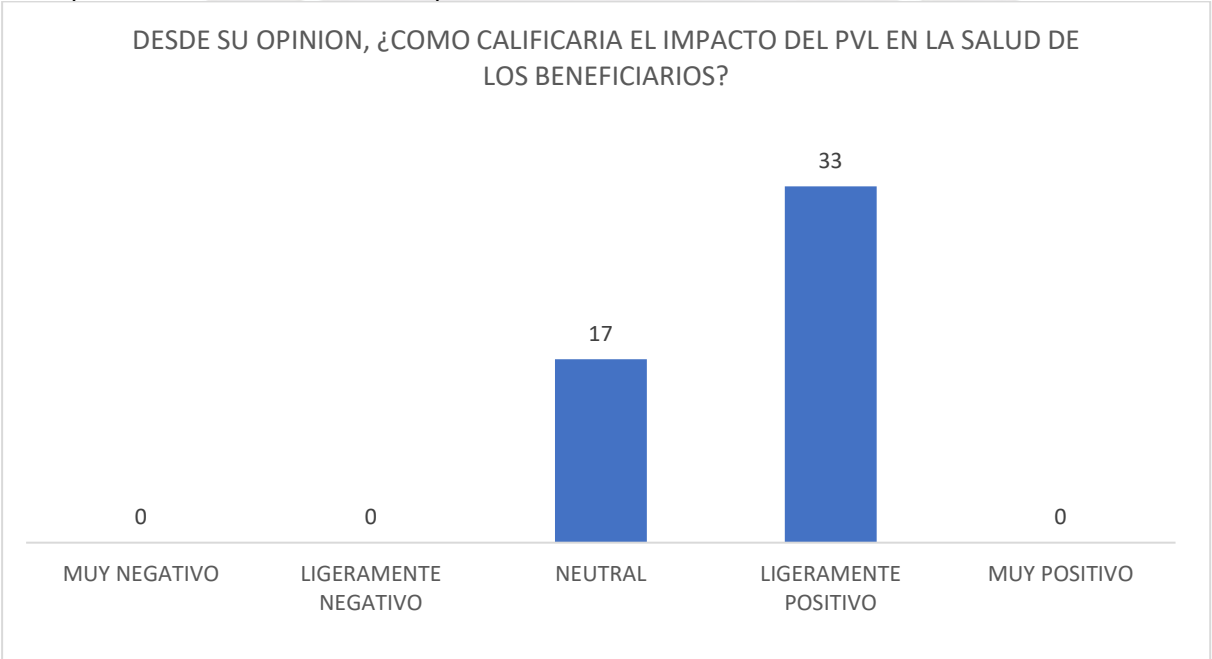
Un segundo objetivo del PVL es la mejora del nivel nutricional y prevención de la desnutrición en sus beneficiarios, tal como se implementa en su diseño. Para medir el cumplimiento de este objetivo, se formularon dos preguntas iguales para cada grupo encuestado, socias y coordinadoras. Inicialmente, se preguntó sobre el grado del impacto del PVL en la salud de los beneficiarios de manera general. Posteriormente, se preguntó concretamente si perciben que las raciones alimenticias tienen el nivel nutricional suficiente para prevenir la desnutrición.

En las encuestas dirigidas a las socias y coordinadoras se planteó la misma pregunta a ambos grupos, sobre cómo perciben el impacto del PVL en la salud de los beneficiarios de su hogar. Por un lado, el resultado de las socias, como se observa en el Gráfico 5, refleja que ninguna de ellas percibe un impacto muy negativo o ligeramente negativo en la salud de los beneficiarios. La mayoría (33 de 50 socias) reporta una percepción ligeramente positiva, mientras que 17 socias tienen una

percepción neutral, que se puede interpretar como la ausencia de una percepción clara sobre el impacto de la política. Por otro lado, en la encuesta a las coordinadoras, nuevamente no se encuentran respuestas muy negativas o ligeramente negativas, como se visualiza en el Gráfico 6. La mayoría (38 de 50 coordinadoras) tiene una percepción neutral, mientras que 11 coordinadoras reportan una percepción ligeramente positiva y solo una coordinadora considera el impacto como muy positivo.

Comparando ambos grupos, existe una diferencia notable entre los grupos en la categoría "ligeramente positivo". Mientras que el 66% de las socias considera que el programa tiene un impacto ligeramente positivo, solo el 22% de las coordinadoras comparte esta opinión. En la categoría "muy positivo", solo una coordinadora responde de esta manera, mientras que ninguna socia lo hace. En esta línea, el promedio para las respuestas de las socias es aproximadamente 3.66, en la escala Likert de 1 al 5, lo que indica una percepción ligeramente positiva en general. Para las coordinadoras, el promedio es aproximadamente 3.26, lo que indica una percepción más neutral en comparación con las socias. En resumen, las socias y coordinadoras tienen una percepción tenuemente favorable del impacto en la salud de los beneficiarios; aunque, las socias muestran una evaluación más positiva en comparación con las coordinadoras.

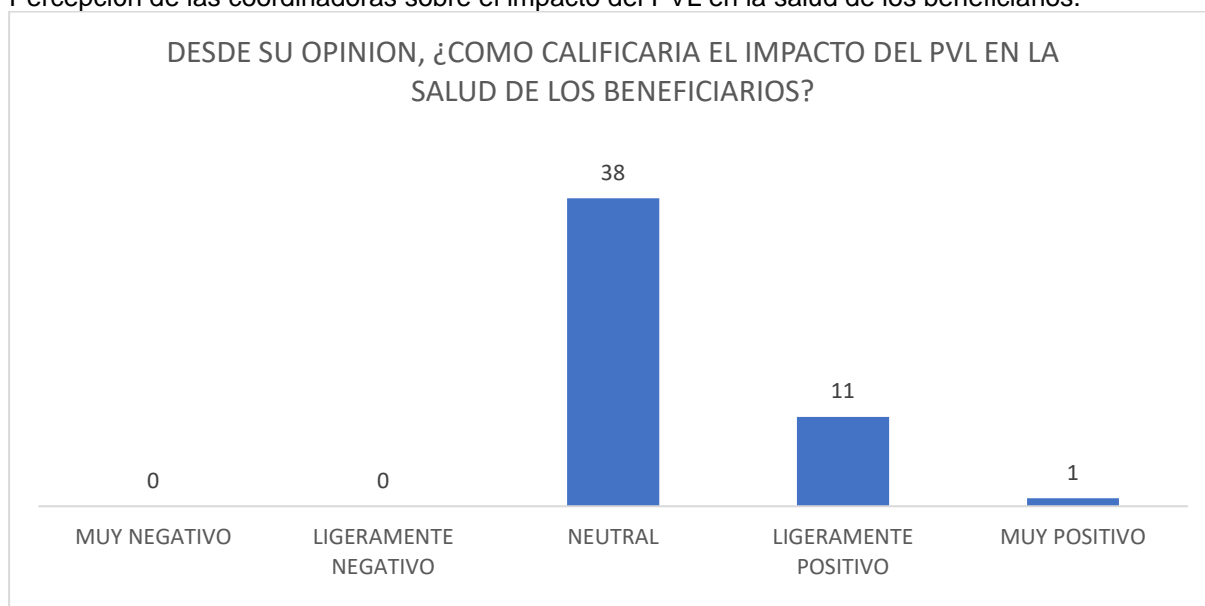
Gráfico 5  
Percepción de las socias sobre el impacto del PVL en la salud de los beneficiarios.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 6

Percepción de las coordinadoras sobre el impacto del PVL en la salud de los beneficiarios.



Fuente: Elaboración propia.

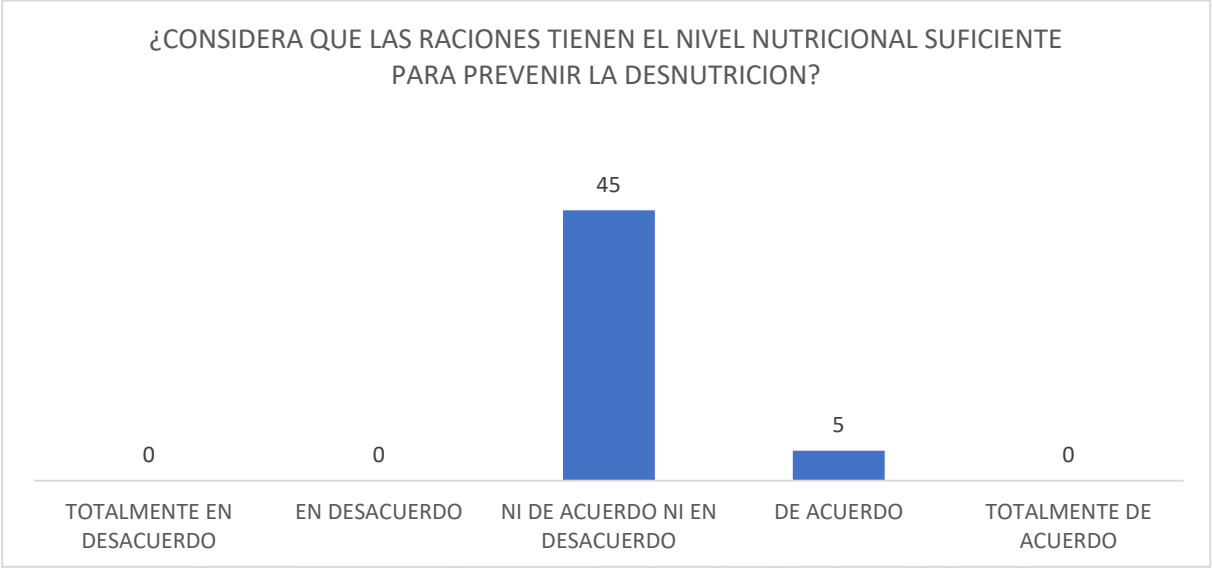
El resultado inicial varía al abordar específicamente el contenido nutricional de los productos brindados por el Programa. Así, se les preguntó a ambos grupos, socias y coordinadoras, sobre su percepción de la suficiencia del contenido nutricional de las raciones para prevenir la desnutrición. Esto se refiere al grado en el que están de acuerdo o en desacuerdo con que las raciones alimenticias tienen el nivel nutricional necesario para que el programa cumpla su objetivo. Ante ello, los resultados reflejan que, los encuestados generalmente responden con menos optimismo en tanto al nivel nutricional que la anterior pregunta, tal como se muestra en el Gráfico 7 y Gráfico 8.

Comparando ambos grupos, se observa que el promedio para las respuestas de las socias es aproximadamente 3.10, en una escala Likert del 1 al 5, lo que indica una percepción neutral en general. Así, el 90% de las encuestadas se posiciona ni de acuerdo ni en desacuerdo y un 10% están de acuerdo con que las raciones tienen el nivel nutricional suficiente para prevenir la desnutrición. Para las coordinadoras, el promedio es aproximadamente 2.92, lo que indica una percepción ligeramente inclinada a estar en desacuerdo con la afirmación.

Por lo tanto, las preguntas realizadas a las socias y coordinadoras sobre el impacto del PVL en la salud de los beneficiarios y su percepción sobre el nivel nutricional de las raciones, no demuestra una efectiva contribución significativa. En el grupo de las socias, la respuesta promedio sobre impacto en la salud es de 3,66 y desciende a 3,10 al preguntar sobre su contenido nutricional. En tanto a las

coordinadoras, mostraron una respuesta promedio más positiva sobre el impacto en la salud de 3,26; no obstante, desciende significativamente a 2,92 al preguntarle sobre el contenido nutricional. De modo que estos ligeros sesgos o inclinaciones refleja que no hay una mejora significativa según las percepciones de las socias y coordinadoras; así, no cumpliría con efectiva su segundo objetivo propuesto.

Gráfico 7  
Percepción de las socias sobre el contenido nutricional de las raciones de alimentos.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 8  
Percepción de las coordinadoras sobre el contenido nutricional de las raciones de alimentos.



Fuente: Elaboración propia.

### 5.1.3. Fomentar la participación de la comunidad organizada

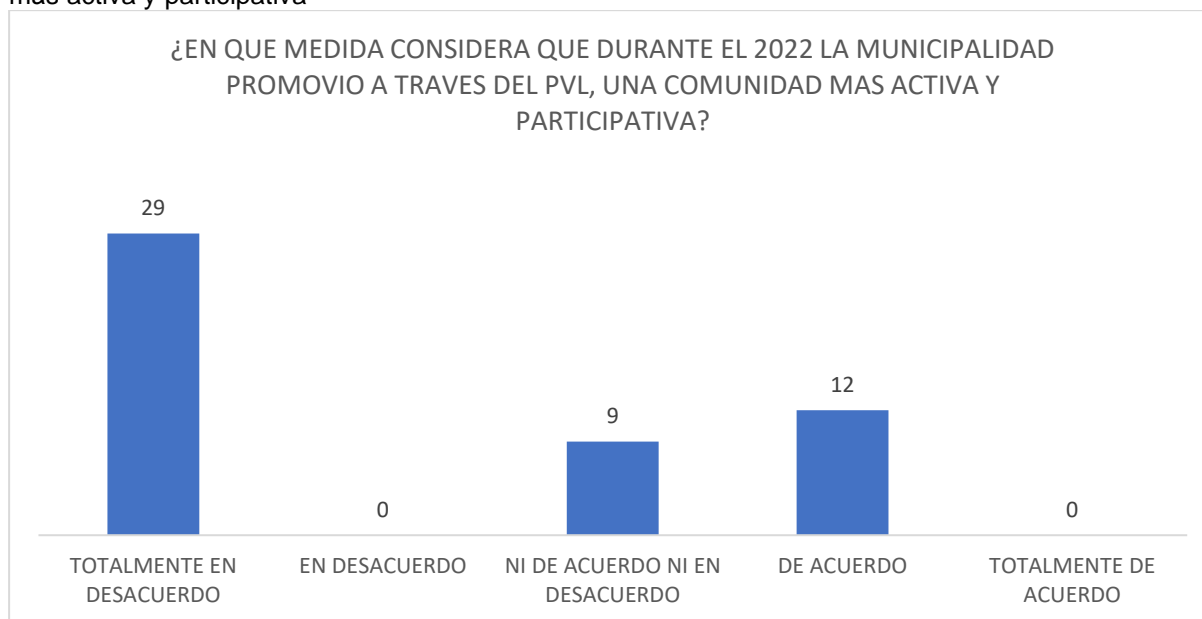
El tercer objetivo fundamental del PVL es fomentar la participación de la comunidad organizada. Para medir el cumplimiento de este objetivo, se realizará en base a las encuestas realizadas a las socias y coordinadoras. Primero, se preguntó a las coordinadoras sobre el rol de la municipalidad en incluirlas en actividades locales. Segundo, se preguntó a las coordinadoras el porcentaje de asistencia a las reuniones de las socias. Tercero, se preguntó a las socias sobre su frecuencia de asistencia en las actividades y reuniones de su comité. Cuarto, se preguntó a las socias sobre su interés en participar en cargos directivos en el Organización del PVL, ello a fin de visibilizar el grado de involucramiento del grupo; es decir, si las socias asumen un rol proactivo o pasivo.

En primer lugar, se planteó una pregunta fundamental a las coordinadoras: ¿En qué medida considera que, durante el 2022, la municipalidad promovió a través del PVL, una comunidad más activa y participativa? Tal como se explicó, el Programa fue creado con el objetivo primordial de establecer una articulación efectiva entre los gobiernos locales y la sociedad a través de las unidades vecinales. De este modo, se busca a largo plazo, que la comunidad se involucre en proyectos locales destinados a mejorar su calidad de vida y bienestar. Por consiguiente, resulta necesario comprender la percepción de las coordinadoras en cuanto al grado de inclusión de la municipalidad en sus proyectos y actividades concretas.

Los resultados indican que la mayoría de las coordinadoras encuestadas (29 de 50) expresaron estar totalmente en desacuerdo con la afirmación de que la municipalidad ha promovido una comunidad más activa y participativa. Por otro lado, 12 coordinadoras mostraron estar de acuerdo, mientras que 9 se ubicaron en la opción "Ni de acuerdo ni en desacuerdo". El promedio de los resultados, según la escala Likert, arroja un 2.08 (Revisar Gráfico 9). De manera que, estos resultados sugieren una posible brecha entre las expectativas de las coordinadoras y las acciones implementadas por la municipalidad en términos de proyecto y/o actividades que incluye a la Organización del PVL. Este resultado puede impactar en la gobernabilidad local, debido a que limita las oportunidades de participación ciudadana en la mejora de la calidad de vida en la comunidad. En tal sentido, según la población encuestada se puede afirmar que la municipalidad no ha contribuido en la generación de una comunidad más participativas y activa.

Gráfico 9

Percepción de las coordinadoras sobre el rol de la municipalidad en la promoción de una comunidad más activa y participativa



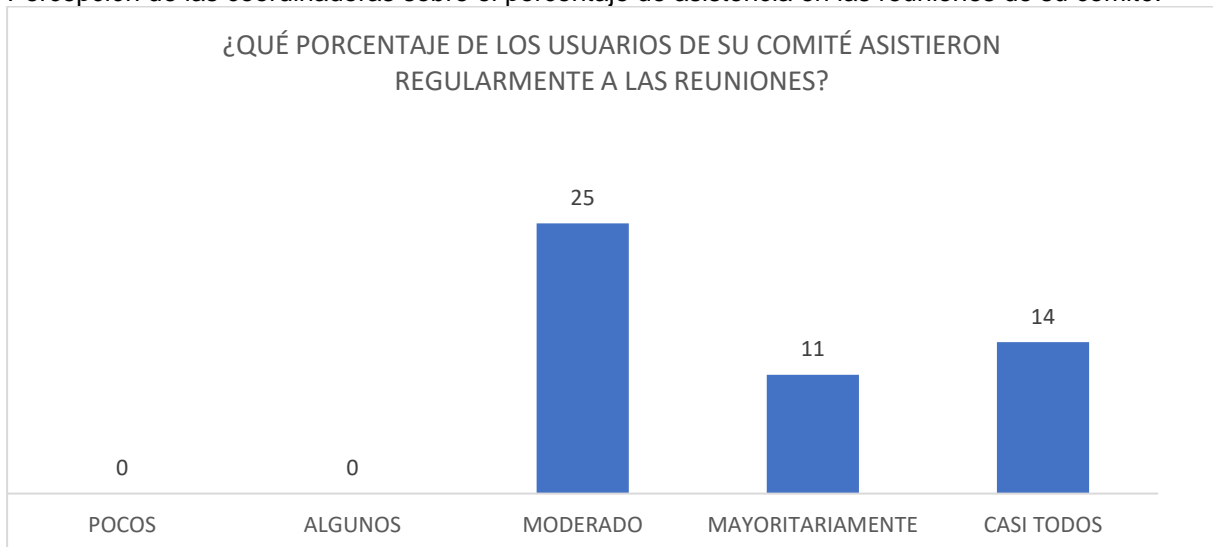
Fuente: Elaboración propia.

En segundo lugar, la labor de promover una comunidad organizada no solo es competencia de los gobiernos locales, también debe ser asumido por la Organización del PVL, ya que son quienes se relacionan directamente con los beneficiarios. Así, al ser parte de la implementación, desempeñan un rol cercano a los funcionarios de bajo nivel o low bureaucracy. En tal sentido se preguntó a las coordinadoras ¿Qué porcentaje de los usuarios de su comité asistieron regularmente a las reuniones? Se obtuvo como resultado lo siguiente.

Como se visualiza en el Gráfico 10, 25 coordinadoras registran una asistencia moderada, mientras que 11 de una mayoría y 11 afirman que casi todos asisten. Con un promedio de 3.78, según la escala de Likert del 1 al 5, se refleja un evidente sesgo de asistencia entre el nivel moderado y la mayoría de socias en las reuniones de los comités. En esta línea, sobresale que ninguna coordinadora registre niveles bajos de asistencia como la categoría “pocos” o “algunos”.

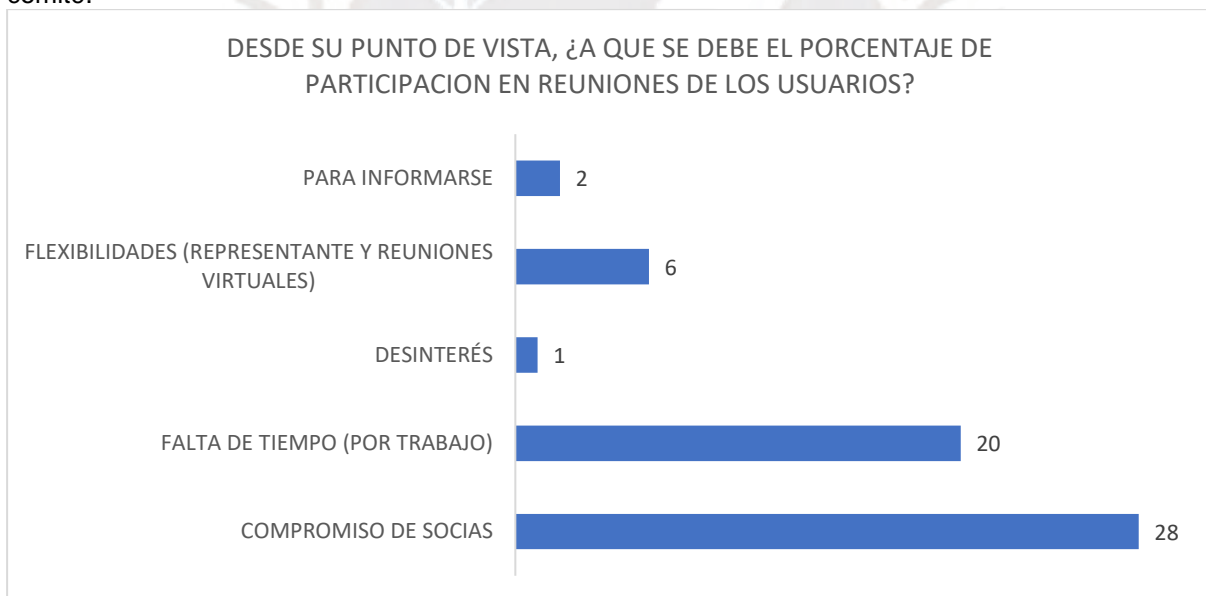
Aquel resultado se explica, principalmente, según las coordinadoras, por el compromiso de las socias, el interés por informarse y las flexibilidades que se brindan para las reuniones como la virtualidad, coordinación por medios ágiles como WhatsApp o que se pueda enviar un representante mayor de edad (Revisar Gráfico 11). En contraste a ello, se resalta que un importante limitante para asistir a las reuniones es por falta de tiempo y/o trabajo de las socias.

**Gráfico 10**  
Percepción de las coordinadoras sobre el porcentaje de asistencia en las reuniones de su comité.



Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 11**  
Percepción de las coordinadoras sobre el motivo del porcentaje de participación de las socias de su comité.

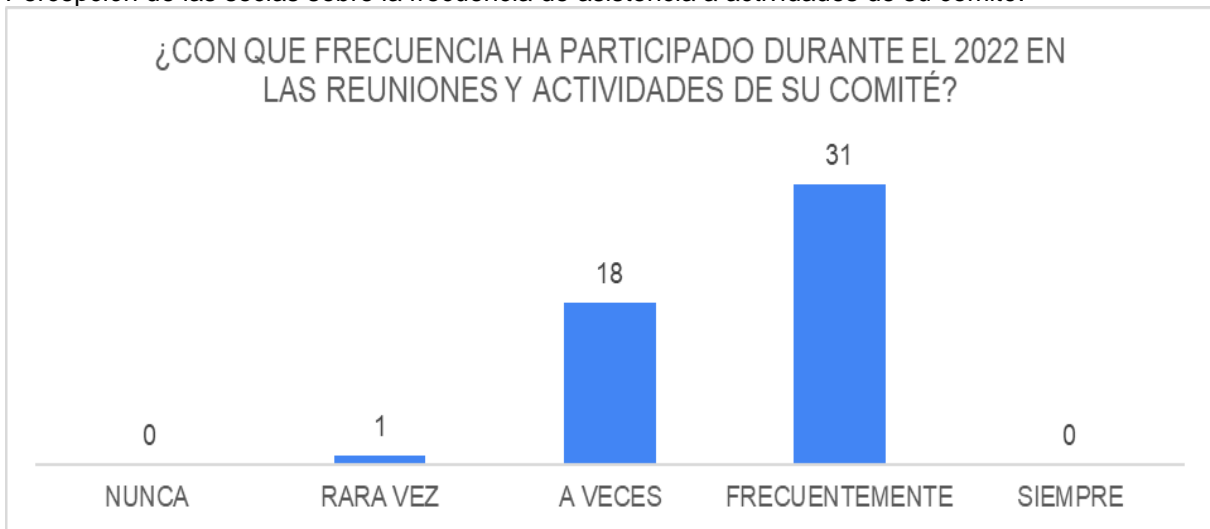


Fuente: Elaboración propia.

En tercer lugar y en la línea con lo anterior, se preguntó a las socias sobre su frecuencia de asistencia a las actividades de su comité. Como se visualiza en el Gráfico 12, 31 socias asisten frecuentemente, 18 asisten a veces y 1 socia solo rara vez. Aquello da como resultado un promedio de 3.6, según la escala de Likert del 1 al 5, donde se refleja un evidente sesgo asistencia frecuente. Este resultado explicaría un alto nivel de compromiso de las socias, tal como se confirma en el Gráfico 13, donde el principal motivo de asistencia mencionado es el interés por estar informada.

Gráfico 12

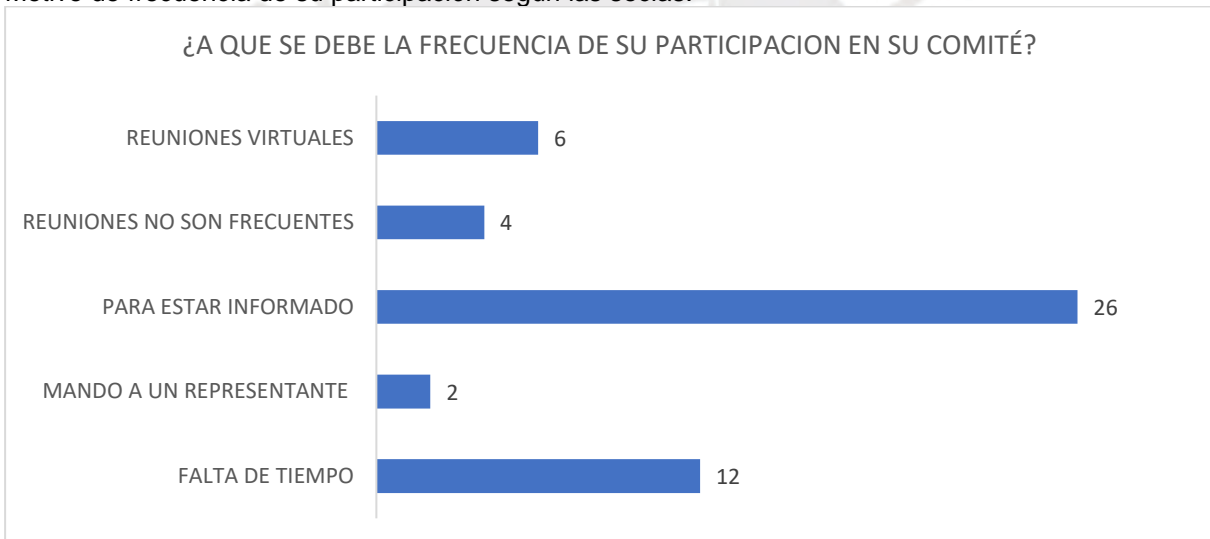
Percepción de las socias sobre la frecuencia de asistencia a actividades de su comité.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 13

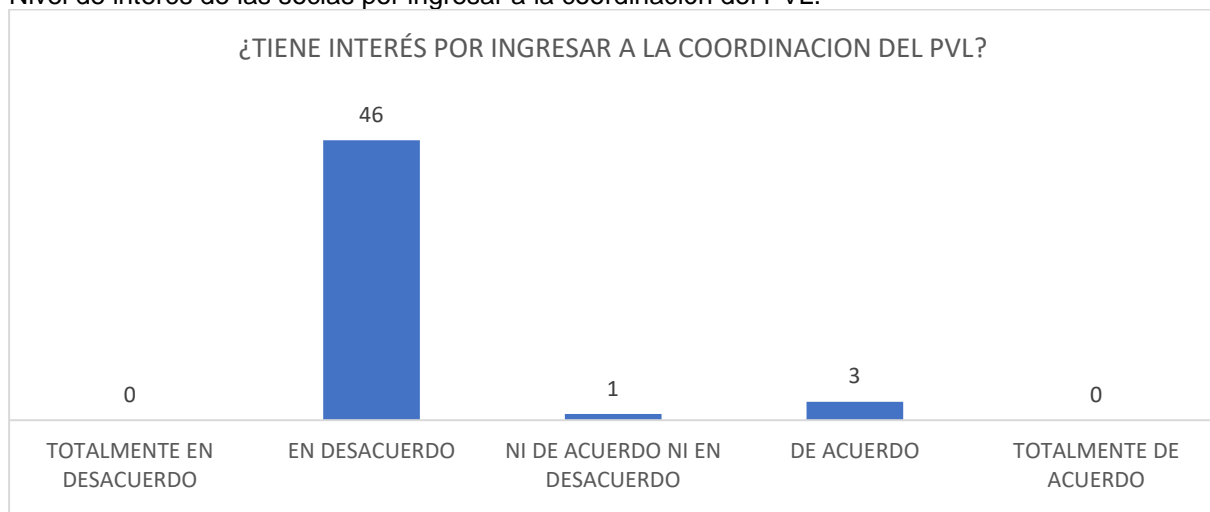
Motivo de frecuencia de su participación según las socias.



Fuente: Elaboración propia.

En cuarto lugar, a fin de identificar el tipo de involucramiento de las socias se les preguntó: ¿Tiene interés por ingresar a la coordinación del PVL? Los resultados indican que la gran mayoría de las socias encuestadas (46 de 50) expresaron estar en desacuerdo con la idea de ingresar a la coordinación del Programa del Vaso de Leche. Solo tres socias manifestaron un interés en ingresar a un cargo directivo, mientras que una socia se ubicó en la opción "Ni de acuerdo ni en desacuerdo", como refleja el Gráfico 14. Aquella tendencia sugiere que existe una baja inclinación de las socias a asumir un rol activo en la coordinación del programa.

Gráfico 14  
 Nivel de interés de las socias por ingresar a la coordinación del PVL.



Fuente: Elaboración propia.

Por lo expuesto previamente, se observa que la población de estudio no registra un evidente interés por involucrarse en puestos más activos como representantes de comités. Sin embargo, es importante destacar que el nivel de asistencia a las reuniones refleja la capacidad de movilización que genera el programa en las socias, promoviendo una comunidad más participativa. Aunque no se observa un interés marcado por asumir roles de liderazgo, la participación en las reuniones demuestra un compromiso con el programa y la voluntad de contribuir el desarrollo de acciones conjuntas. Esto indica que, aunque las socias no estén buscando ocupar puestos más relevantes sobre en la organización, están dispuestas a participar y a formar parte de una comunidad más organizada y participativa.

Por lo tanto, en base a los resultados obtenidos, se puede concluir que el Programa contribuye de manera efectiva a la generación de una población más participativa y organizada. A pesar de que la participación se inclina hacia una actitud más pasiva en lugar de una participación activa y dinámica, la presencia en las reuniones y la interacción entre las socias reflejan un alto nivel de participación de los miembros del programa. Esto sugiere que, aunque la promoción de roles más activos no sea evidente, el programa ha logrado fomentar una comunidad en la que las socias se sienten parte y participan en sus actividades. No obstante, es importante reconocer que aún existen desafíos en cuanto a la motivación y empoderamiento de los beneficiarios para una participación más proactiva en la comunidad.

## 5.2. Impacto de las brechas de implementación

La descripción de la implementación del PVL en el caso de estudio, en cada una de sus etapas, ha sido fundamental para identificar las variaciones o brechas en comparación con el modelo de implementación propuesto en el diseño de la política (Capítulo 4). De modo que, como se explicará a continuación, estas variaciones determinan la eficacia del Programa; es decir, en el nivel de cumplimiento de los tres objetivos fundamentales del programa. Para ello, se analizarán individualmente cada brecha y se expondrá su impacto en cada objetivo.

### 5.2.1. Baja asignación presupuestal del gobierno central

Según los registros obtenidos del presupuesto distrital para la ejecución del PVL en el 2007, al distrito en cuestión se le asignó S/. 540 348. Según el portal de Transparencia Económica<sup>7</sup>, se ha registrado anualmente el mismo monto hasta el 2022, sin alguna variación. De manera que, se estaría cumpliendo de manera estricta lo establecido en la normativa del PVL, ya que señala que este se debe mantener o incrementar con respecto al año anterior. No obstante, aunque el monto se ha mantenido, realmente el poder adquisitivo ha disminuido, ya que acorde a las dinámicas económicas globales, debido a la inflación, hay una variación del precio de los artículos en el tiempo.

Tal variación se puede aproximar a partir del Índice del Precio del Consumidor, o directamente por la inflación brindada por el Banco Mundial<sup>8</sup>. El resultado de la estimación<sup>9</sup> se resume en el Gráfico 15, con las variables: presupuesto (monto asignado), presupuesto necesario (monto equivalente al poder adquisitivo anterior, es decir, sin depreciación), cantidad de beneficiarios y años. Así, se muestra que para adquirir en el 2022 lo mismo que en el 2007 se necesitó de un 60% de presupuesto más. En tal sentido, esta significativa disminución del valor monetario, entre el 2007 y 2022, habría impactado en la cantidad de beneficiarios que puede abastecer el Programa. Como se refleja en las Actas de Sesión, los beneficiarios se redujeron de 8461 a 6004; es decir, atienden 29% menos de beneficiarios en el distrito.

---

<sup>7</sup> Revisar: <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/mensual/default.aspx?y=2022&ap=ActProy>

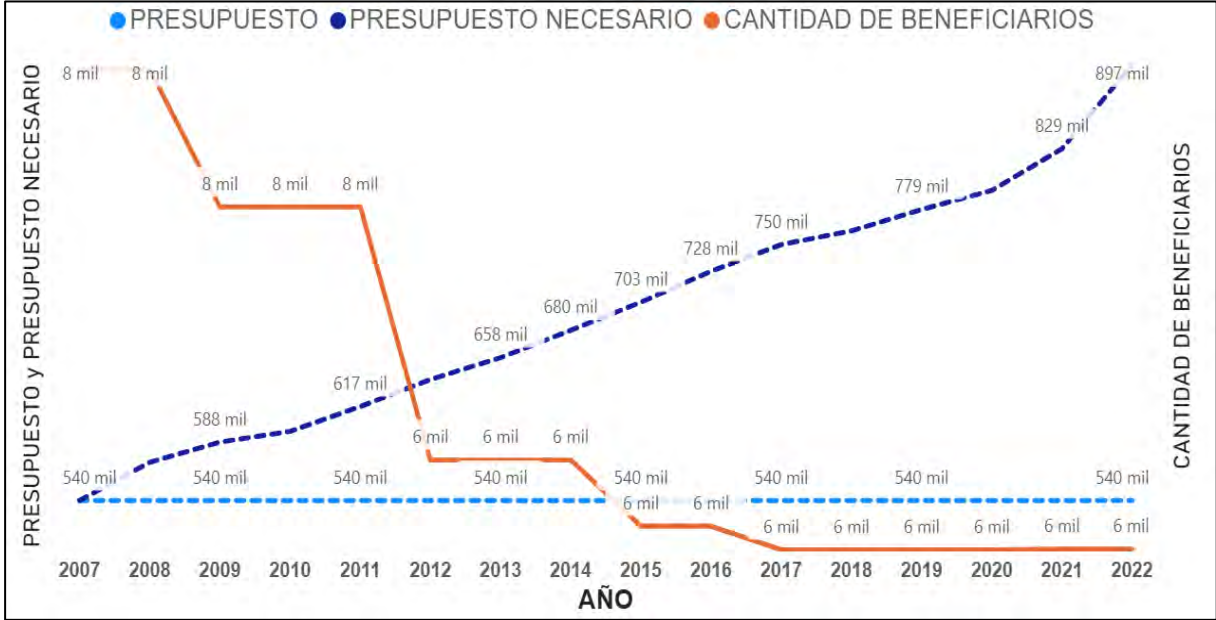
<sup>8</sup> Los datos de inflación anual fueron extraídos del portal del banco mundial.

<https://datos.bancomundial.org/indicador/FP.CPI.TOTL.ZG?locations=PE&start=2007>

<sup>9</sup> La fórmula empleada para calcular el monto ajusto es: Monto ajustado = Monto Inicial \*(1+Tasa de Inflación/100).

Entonces, como se resume en el Gráfico 15, se observa una línea ascendente que representa una estimación del presupuesto necesario para compensar la depreciación del valor monetario anual. Esto en comparación con la línea horizontal de asignación presupuestal que refleja que se ha mantenido desde el 2007 hasta el 2022. Aquello en contraste con una línea descendente que simboliza la reducción de la cantidad de beneficiarios anual en el distrito. Por ello, si bien se ha mantenido el presupuesto del gobierno central en el distrito, el monto se ha depreciado, impactando en que se adquiera una menor cantidad raciones alimenticias y, por lo tanto, reduciendo la cantidad de beneficiarios.

Gráfico 15  
Evolución del presupuesto necesario para igualar el poder adquisitivo del 2007.



Fuente: Elaboración propia.

Tal como se hizo un análisis del presupuesto en su contexto y dinámicas económicas, también es importante analizar las variaciones de los niveles de pobreza, ya que el presupuesto como se señala en la normativa, es determinado por este factor. Según el Instituto Peruano de Economía<sup>10</sup>, en el Callao, específicamente, se registró en el 2007 un nivel de pobreza regional del 28% incrementando a 30.8% en el 2022; influenciado por la pandemia del Covid-19. En promedio, durante el mismo periodo, se registra un nivel de pobreza anual de 19.8%, aproximadamente.

<sup>10</sup> Revisar: <https://www.ipe.org.pe/portal/evolucion-de-la-pobreza-regional-2004-2021/#:~:text=La%20pobreza%20en%20el%20Per%C3%BA,econ%C3%B3mico%20y%20elevadas%20presiones%20inflacionarias.>

En ese sentido, se evidencia un descenso de los niveles de pobreza en promedio por lo que se justificaría una disminución de la cantidad de beneficiarios en el Programa. Aunque si bien hay una relación entre la estabilización del presupuesto y una reducción del público objetivo (según la condición de pobreza); esto lógicamente se limita al considerar el aumento demográfico y las circunstancias atípicas como la pandemia que incrementaron los casos de potenciales beneficiarios.

En línea con lo anterior, el coordinador de la administración del PVL, en el distrito, afirma que producto de la crisis económica y social de los últimos años, y su impacto en los hogares del distrito se ha incrementado la demanda de la población que no pudieron ser atendidos por la cantidad reducida del límite de beneficiarios (Villalba, comunicación personal, 21 de marzo del 2023). Por lo tanto, el presupuesto no ha respondido a la variación de su población objetivo, que, si bien ha disminuido en puntos porcentuales, para el 2022 se incrementó, confirmando un déficit presupuestal.

En resumen, la baja asignación presupuestal del gobierno central para la implementación ha impactado negativamente en la cantidad de beneficiarios que se puedan dar cobertura en el distrito. Asimismo, en un contexto de demanda estable de la política, no se puede ofrecer la cantidad de raciones adecuadas para los 6004 beneficiarios, debido a que se necesitaría aumentar su presupuesto por lo menos en 2/3 o, por su defecto, reducir la cantidad de beneficiarios. Sin embargo, realizar modificaciones al status quo supone retos que se explicarán en las siguientes secciones.

#### 5.2.2. Presupuesto local insuficiente para la implementación del PVL

Asimismo, el presupuesto ofrecido por el gobierno central según lo establecido por la Ley del PVL, debe ser complementado por el gobierno local. Sin embargo, en el distrito de análisis, como señala el subgerente: “la municipalidad ha evidenciado una limitación para comprometer sus propios recursos” (Dinegro, comunicación personal, 18 de marzo del 2023). De modo que, este bajo compromiso para poner a disposición del Programa el presupuesto local no contribuye a mejorar su eficacia. Por ende, a diferencia del presupuesto del gobierno central que afecta fundamentalmente la cantidad de beneficiarios cubiertos, la limitación del presupuesto local afecta la implementación del Programa en sus distintas etapas como el empadronamiento, distribución de insumos y entrega final del servicio.

Como se adelantó, durante la etapa de empadronamiento, se evidenciaron problemas con el registro de beneficiarios en los padrones. Ahí, se hace evidente la necesidad de adquirir sistemas informáticos necesarios para monitorear el padrón de beneficiarios, ya que se incurrieron a errores como beneficiarios repetidos, afectando alrededor de un ciento de potenciales candidatos. De igual manera, se identificaron casos de beneficiarios que ya no cumplían con los criterios acordados para su admisión, como menores que sobrepasaron los 14 años y madres que pasaron el año de lactancia (criterio acordado). Todos estos errores debido a la precariedad del sistema informático.

Sin embargo, no es suficiente la adquisición de la tecnología y su mantenimiento; aquello debe ser acompañado por el cuerpo burocrático capacitado para su ejecución. Tal como afirma el subgerente, “se necesita de una mayor capacidad del personal en términos de conocimiento técnico, el cual se puede incrementar capacitándolos” (Dinegro, comunicación personal, 18 de marzo del 2023). Así, estas limitaciones en torno a la tecnología y capacidad técnica durante esta etapa de la implementación del PVL impactó en brindar cobertura efectivamente a la población priorizada.

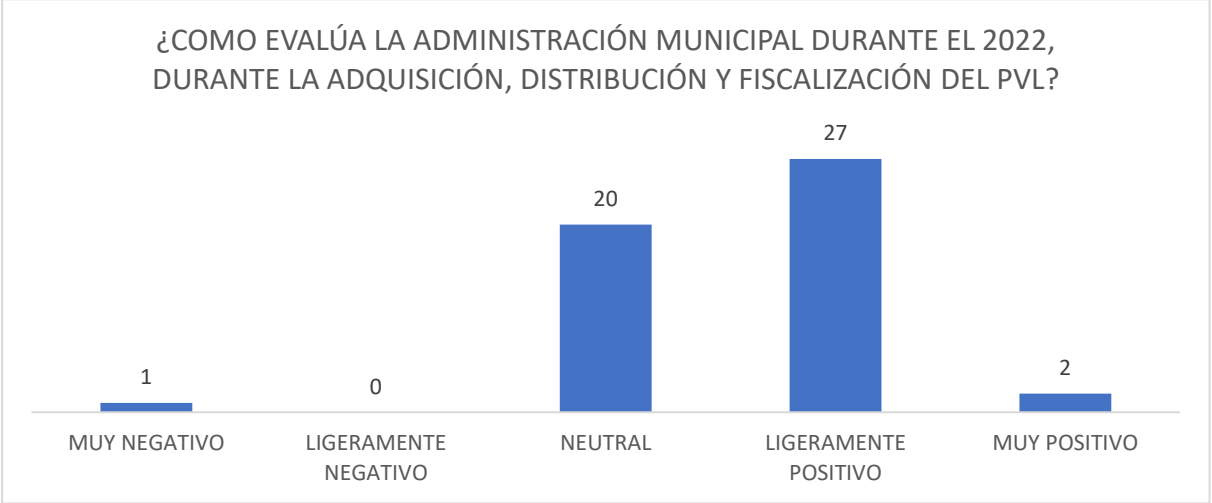
En un segundo momento, durante la etapa de programación y distribución de las raciones alimenticias, se identificó que no son almacenadas en un espacio adecuado con los requisitos mínimos de salubridad, ya que el espacio empleado era el local de la DEMUNA del distrito, no teniendo un presupuesto municipal asignado para su almacenamiento adecuado. Además, no se contaba con los dispositivos necesarios para medir la humedad y temperatura del almacén (Villalba, comunicación personal, 21 de marzo del 2023). De modo que, al poner en riesgo la salubridad y la calidad de los insumos alimenticios, se comprometía el deterioro del contenido nutricional de los productos o su pérdida total.

En un tercer momento, se visualiza la falta de apoyo para la adquisición de implementos necesarios para la preparación de las raciones alimentarias y puedan brindarse diariamente. Tal como se abordará en una siguiente brecha, por más de 10 años el servicio no se ha brindado de forma preparada, sino se entregan las raciones crudas. La normativa señala que este servicio debe ser ejecutado en conjunto; es decir, ambos deben contribuir en brindar el servicio preparado. Por lo tanto, para cumplir con este parámetro es necesario de tres elementos principalmente: cocinas, utensilios (ollas, cucharones y jarras) e insumos (gas, canela y agua).

Durante la entrevista con la dirigente del PVL, afirmaba que los insumos pueden ser adquiridos por cada comité a través de cuotas mínimas (Pérez, comunicación personal, 23 de marzo del 2023), además de su disponibilidad de brindarlo preprado. Sin embargo, un gasto que consideran que no puede ser afrontado por las socias debido a su condición socioeconómica es la implementación de las cocinas y utensilios, los cuales deben renovarse cada 5 años debido a su vida útil. Las coordinadoras afirman que durante diversas gestiones se les ha prometido el apoyo con esos elementos; sin embargo, no se ha concretado. Así, durante el 2022 la gestión municipal no llegó a implementar las cocinas, de manera que el bajo presupuesto local melló la eficacia del Programa en tanto a su contribución de la mejora nutricional; asimismo, vinculado a ello surgieron otras brechas, como se desarrollará en el siguiente subcapítulo.

Para finalizar, las dinámicas en el PVL han generado un servicio donde el gobierno local se ha orientado a garantizar el cumplimiento operativo del PVL; sin embargo, no contribuye a ofrecer un servicio de calidad hasta el usuario final. Así, tal como se constata en las declaraciones de los funcionarios y en los documentos internos, se cumple con la adquisición del programa, distribución, empadronamiento y fiscalización; e inclusive, generan una percepción ligeramente positiva de las coordinadoras sobre su gestión, como se visualiza en el Gráfico 16. No obstante, se refleja un nulo interés de la municipalidad para contribuir en la preparación de los alimentos; en ese sentido, la mayoría de los dirigentes sostienen que no hay ningún apoyo estatal (Revisar Gráfico 17).

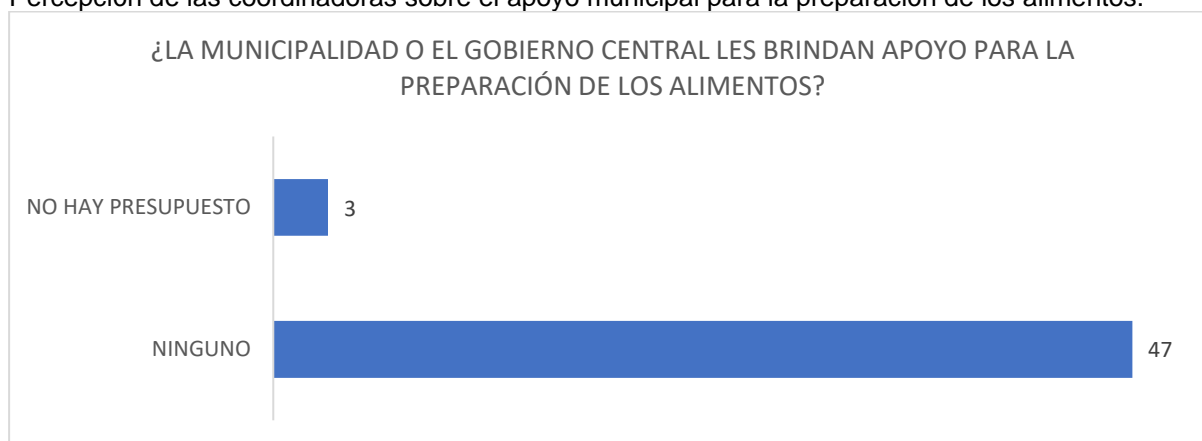
Gráfico 16  
Percepción de las coordinadoras sobre la gestión municipal del PVL.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 17

Percepción de las coordinadoras sobre el apoyo municipal para la preparación de los alimentos.



Fuente: Elaboración propia.

### 5.2.3. Incumplimiento de parámetros en la entrega de raciones

La Ley N°27470 estipula que la distribución final de las raciones de alimentos debe cumplir con 3 características principales: alimento preparado, entrega diaria y gratuito. Además, se establece que debe mantener un contenido nutricional mínimo a fin de generar un impacto positivo en la alimentación de sus beneficiarios (207 kcal diarios). Sin embargo, se han generado desviaciones del diseño original de la política, durante la etapa de implementación, aquello debido a factores como la baja asignación presupuestal.

En su última entrega del informe macro sobre el PVL realizado por la Contraloría (2008), se evidencia que desde el 2007 iba en crecimiento la cantidad de municipalidades que brindaban el servicio sin preparación, aun cuando solo era admisible para las zonas de difícil acceso y era indispensable tal presentación. Sin embargo, la municipalidad del estudio reprodujo estas prácticas hace más de una década como asegura Elena Najarro, empadronadora de la MDCLR (Najarro, comunicación personal, 21 de marzo del 2023) y no solo por el contexto de pandemia como aseguran frecuentemente las dirigentes (Pérez, comunicación personal, 23 de marzo del 2023).

Por ello, la entrega ha sido en formato de sachet de leche evaporada y de hojuelas de cereales en crudo. De modo que la falta de preparación de los insumos genera que no se garantice la alimentación diaria del beneficiario, ni el consumo de las 207 kcal diarias necesarias para una mejor nutrición. Por lo tanto, esta variación de la política impactaría negativamente en la mejora del nivel nutricional y prevención

de la desnutrición. Así, no se estaría brindando un servicio de calidad nutricional a los usuarios, tal como se profundizará a continuación.

Como se explicó previamente, debido al déficit presupuestario, anualmente se ha reducido la cantidad de beneficiarios en el distrito, ante ello, las dirigentes a fin de no disminuir aún más esta cifra, se realizaron acuerdos plasmados en las Actas del Comité de Administración. En tal sentido, los acuerdos consistieron en comprometer a los beneficiarios a contribuir con, aproximadamente, 1/3 del contenido nutricional mínimo para la correcta alimentación del beneficiario (Anexo A). En palabras de una dirigente, tienen que agregar diariamente “un pan con mantequilla y azúcar” (Pérez, conversación personal, 23 de marzo del 2023). De manera que, si los beneficiarios no aportan este “añadido”, el cual no se garantiza, ya se estaría incumpliendo con el mínimo nutricional diario establecido.

Aquello es agravado por la frecuencia de la entrega de las raciones; es decir, se entrega 1 vez mensual y no diario. Esta forma de entrega de raciones que debe abarcar los 30 días del mes, durante el 2022, se calculó en base a solo 16 días al mes. Así, señala la dirigente que antes se calculaba 12 días de leche y 8 de avena, es decir, para 20 días; no obstante, se redujo a 8 días de leche y 8 de avena, cubriendo 16 días (Pérez, conversación personal, 23 de marzo del 2023). En otras palabras, las raciones se calcularon para proveer al beneficiario alrededor de medio mes. Igualmente, añadió que debido a la inexactitud de los contenidos en los sachet y que no suelen abrirlos para asignar la cantidad de “gramos” que corresponde a cada beneficiario, se aproxima la cantidad resultando raciones con un contenido nutricional inexacto, como se visualiza en la Tabla 5, donde las raciones no son equitativas y proporcionales.

En línea con lo anterior, producto de tal formato de entrega de las raciones, se establecieron las cantidades generales que les corresponde a los hogares en relación a la cantidad de beneficiarios empadronados. La información recopilada en la Tabla 5, se realizó a través de las encuestas a las socias, debido a que las coordinadoras argumentaron que estas cantidades varían acorde al caso; aunque como se visualiza, se sigue un patrón. Entonces, como se observa, para las socias con 1 y 2 beneficiarios empadronados, le corresponde la misma porción de 2 leches y 1 avena, en sachet. Asimismo, para los otros casos la cantidad puede ser favorable o perjudicial dependiendo de la cantidad de beneficiarios empadronados. De manera que, la entrega final del servicio y el producto alimentario no se guía bajo el contenido

nutricional determinado legalmente y ratificado en los acuerdos internos, sino por la cantidad de beneficiarios por hogar y la cantidad de sachets disponibles.

Tabla 5  
Entrega de raciones alimenticias por cantidad de beneficiarios en el hogar, según socias.

CANTIDAD DE BENEFICIARIOS EN EL HOGAR	DESCRIBA COMO LE ENTREGABAN LAS RACIONES DURANTE EL 2022?	CANTIDAD
1 Y 2	2 LECHES Y 1 AVENAS	7
3	5 LECHES Y 2 AVENAS	13
4	7 LECHES Y 2 AVENAS	15
5	9 LECHES Y 2 AVENAS	15
Total general		50

Fuente: Elaboración propia.

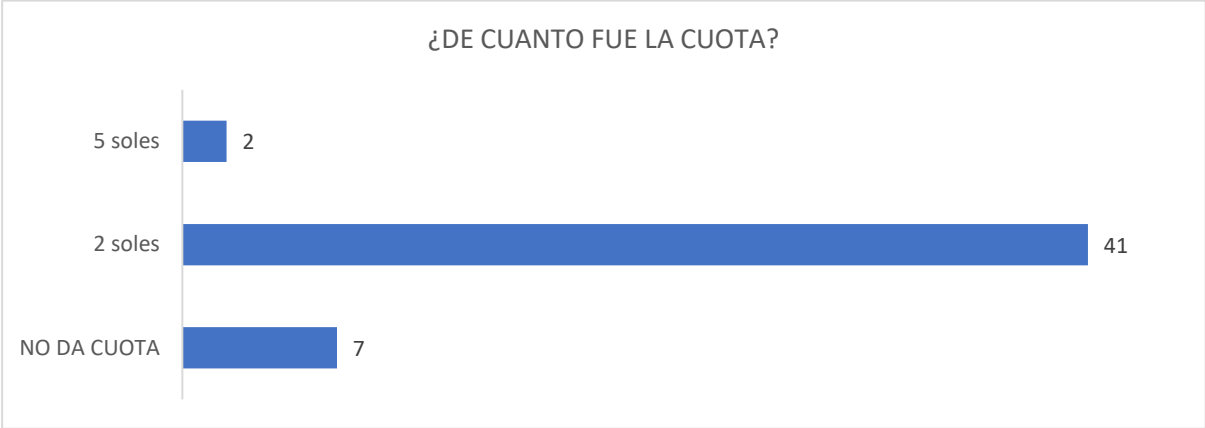
En línea con las anteriores variaciones de los parámetros de entrega de las raciones, también se identificó el cobro de cuotas mensuales. Ante ello se preguntó en las encuestas a los usuarios si daban alguna cuota, donde respondió el 86% que sí entregaba y 14% que no. A fin de explorar más sobre ello, se consultó sobre la cantidad, donde de las socias que respondieron que daban cuotas, solo el 4.6% afirmó que dio 5 soles y el resto dio 2 soles, tal como se visualiza en el Gráfico 18. Asimismo, se observa que hay un grupo de personas de la muestra que no entrega cuotas, lo que se debe a que pueden ser exentas bajo ciertas condiciones como lo afirmaron las 50 coordinadoras encuestadas.

Se identificaron tres condiciones para que las socias puedan ser excluidas del pago, resumidas en el Gráfico 19: socias menores a 3 meses, casos sociales y socias con 1 y 2 raciones. La mayoría, 92%, de socias encuestadas consideran que el pago de la cuota es obligatorio, mientras que solo el 2% lo percibe como voluntaria. De este modo, el condicionamiento de pertenecer a la Organización del VL y recibir las raciones ante la entrega de una cuota estaría vulnerando el principio de gratuidad con la que fue diseñada el Programa. Aunque, la cuota al ser manejable para la economía familiar (a lo que las socias confirmaron que sí en un 94% en las encuestas) y si se enfoca a la adquisición de insumos como se propuso en la sección anterior, contribuiría en la mejora de la calidad del servicio.

No obstante, las razones que las dirigentes brindaron a las socias que dieron su cuota se resume en gastos administrativos y de movilidad. Aun cuando durante el 2022, debido a la pandemia, la municipalidad realizó la distribución del almacén a los domicilios de las coordinadoras de cada comité para que de ahí recojan sus

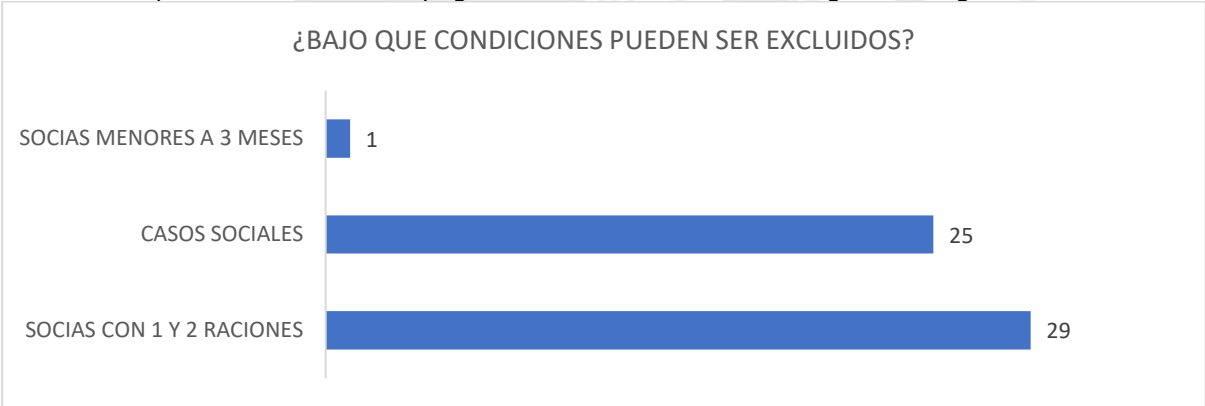
beneficiarias; de modo que, no se puede explicar la cuota a partir de tal motivo. En su lugar, se halla su razón en la naturaleza misma del Programa, la de integración social. Así, tal como señala un dirigente del PVL, “la cuota que se daba, antes era más, se hacía un buen día de la madre y navidad; entonces, ahí se integraban los niños de los vecinos” (Pérez, comunicación personal, 23 de marzo del 2023).

Gráfico 18  
Monto de cuota mensual, según las socias.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 19  
Condiciones para ser excluidos del pago de las cuotas mensuales, según las dirigentes.

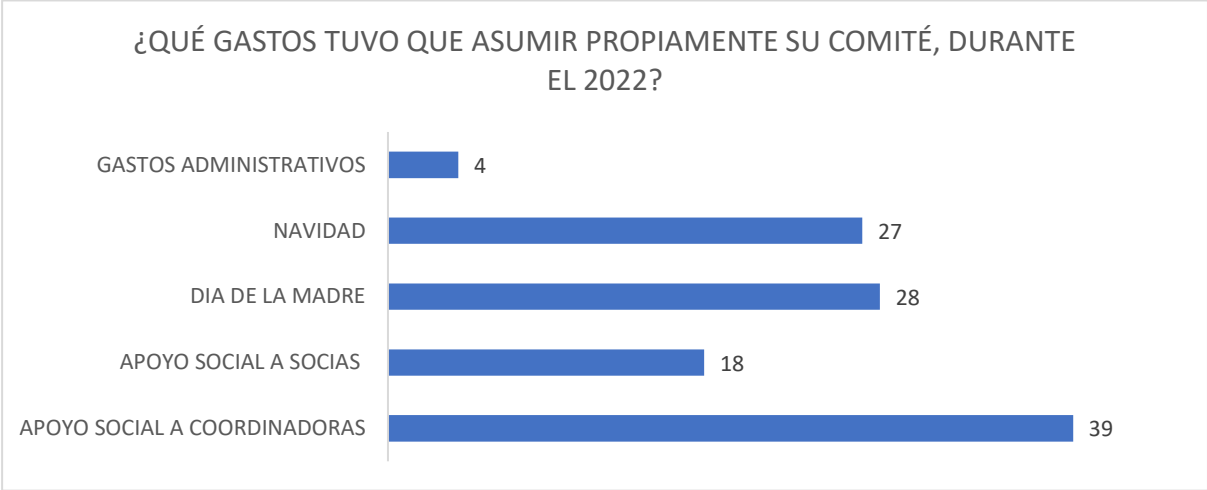


Fuente: Elaboración propia.

Entonces, como se confirma en las encuestas a dirigentes sobre su distribución de gastos (categorías no excluyentes) se hace referencia principalmente al apoyo social a coordinadoras, ya que 10 soles de las cuotas mensualmente se destinan a casos de apoyo social a coordinadoras ante fallecimiento o enfermedad. Asimismo, se hace referencia al apoyo social a las socias. Seguido de ello, son las actividades conmemorativas al Día de la madre y la Navidad las que tienen mayor relevancia y que desempeñan un rol integrador social (Revisar Gráfico 20)

Por lo expuesto, se concluye que, debido a las brechas durante la implementación, el servicio final se ha distanciado de cómo fue diseñado (alimento preparado, diario, gratuito y con un mínimo contenido nutricional). En ese sentido, se compromete la calidad del servicio limitando la efectividad del PVL, ya que no garantiza un consumo diario, ni adecuado a los niveles mínimos de nutrición. Con respecto a los cobros, si bien la gratuidad del servicio es afectada, se considera que en tanto sean manejables para la economía familiar de sus beneficiarios puede ser una buena herramienta ya sea empleándolo para la adquisición de insumos necesarios para su preparación y/o actividades de integración social.

Gráfico 20  
Distribución de gastos por comité, según las dirigentes.



Fuente: Elaboración propia.

5.2.4. Dilución intrafamiliar

Como se abordó en la sección anterior, el incumplimiento de los parámetros diseñados para la entrega de las raciones alimenticias ha mermado el impacto en el nivel nutricional del PVL. Ante ello, es necesario agregar esta sección ya que tal situación se agudiza con la problemática de la dilución intrafamiliar. Este problema parte desde la entrega directa y sin preparación de las raciones alimenticias; por lo tanto, las socias tienen que preparar el alimento en sus domicilios.

Esta problemática ya era advertida por el informe de la Contraloría (2008). Así, la dirigente encuestada explica que en un hogar con varios hijos y solo 1 es beneficiario, por ser primera prioridad, el comportamiento de las madres se guiará por preparar el sachet de leche o avena para todos los hijos y/o familia. De esta manera, agregando más agua a la preparación alcanza para más (Pérez, conversación

personal, 23 de marzo del 2023). No obstante, con esta práctica se compromete el contenido nutricional, de manera que tiende a desaparecer el impacto positivo en la salud de los beneficiarios.

#### 5.2.5. Mecanismos de fiscalización insuficientes

Tras la distribución final de las raciones a los beneficiarios, el diseño del PVL establece como última etapa la evaluación y supervisión del servicio; aunque esta labor ya inició por otras instancias como el INEI, a quien se remite el registro de beneficiarios, y la Contraloría, quien supervisa principalmente la etapa de programación y distribución. Sin embargo, estos mecanismos son inefectivos y, principalmente reaccionarios, y no preventivos. Así, este rol compromete fundamentalmente a 5 actores: INEI, Contraloría, Minsa, gobiernos locales y Organización del VL.

En primer lugar, según la normativa del PVL se estableció que se debe enviar el padrón de beneficiarios al INEI. Así, la subgerencia envió el OFICIO N°013-2022-SGBS-GDH-MDCLR (Anexo A), donde se remite la información del Registro Único de Beneficiarios del PVL, correspondiente al primer semestre del 2022. No obstante, como se evaluó posteriormente, los errores en los archivos enviados al INEI y el porcentaje de cobertura de la población en pobreza, no generaron observaciones desde esta institución ni de su sistema de registro. De modo que se compromete la integridad de la veracidad de los registros y se refleja la necesidad de una mejora en el tratamiento de la información pública.

En segundo lugar, para la toma de decisiones sobre la ejecución del Programa, es necesario la conformación del Comité de Administración, donde interviene un representante del Minsa. Su rol representa un mecanismo de filtro sobre el contenido de la ración alimenticia, ya que, tras su evaluación, se determina la idoneidad del valor nutricional mínimo y su composición. En ese sentido, es cuestionable que, durante tal proceso en la MDCLR, tal representante diera su conformidad con el contenido nutricional, aun cuando el pan, mantequilla y azúcar representaban 1/3 del contenido nutricional mínimo diario. De modo que esta mala practica se registra por todo el país (Contraloría, 2008).

Este resultado se explica en que el representante del Minsa no suele ser nutricionista o no tienen el conocimiento técnico para realizar una evaluación adecuada, tal como lo advertía la Contraloría (2008). Hasta el 2021, según el decano

Antonio Castillo del Colegio de Nutricionista del Perú, asegura que solo había 8 mil nutricionistas para atender a toda la población<sup>11</sup>. En ese sentido, aquello explicaría que la participación de este actor no estaría desempeñando un rol fundamental para establecer mínimos nutricionales que generen un impacto significativo en el nivel nutricional de beneficiarios. Posteriormente, aquel análisis será complementado a partir de las dinámicas de negociación, que surgen entre la Organización del VL y el gobierno local.

En tercer lugar, la Contraloría es el órgano encargado de velar por la transparencia ejecución del Programa durante la adquisición de los productos y su distribución. De manera general, se observa un monitoreo importante hasta el 2007, donde publica su Informe Macro (CGR, 2008), ahí se identificaron el surgimiento de distintas problemáticas y que en la actualidad son practicas normalizadas. No obstante, después de la emisión de tal informe, no tuvo una continuación y las problemáticas dejaron de registrarse sistemáticamente.

En específico, en el caso de análisis, se hace evidente esta ausencia de herramientas preventivas para una transparente ejecución del PVL. Así, durante el proceso de adquisición de insumos para el periodo del 2022, se evidenciaron alertas que cuestionan su transparencia. El proceso de adquisición de los insumos empieza con la solicitud de la presidenta distrital para que se dé inicio; seguidamente, se acuerda en el Comité de Administración la cantidad de beneficiarios a cubrir, el contenido nutricional y la programación anual de distribución. Después, la MDCLR realiza la licitación donde se suelen presentar 2 postores, generalmente, que cumplen con lo solicitado.

Entonces, para elegir al proveedor se realiza la prueba de aceptabilidad que consiste en que los propios beneficiarios (niños de 7 a 10 años) prueben la avena y leche preparada; y, gane el preferido. Ahí, surgen las alertas, ya según la normativa la Organización del VL debe involucrarse en esta etapa; sin embargo, como señala la dirigente no se guiaron por el “favorito”. La dirigente explica que los postores llegan a la reunión pactada y a diferencia de procesos anteriores, donde empleaban un balotario de preguntas para evaluar la preferencia de los niños, para el 2022 se cambió

---

<sup>11</sup> Revisar reseña en <https://blogs.usil.edu.pe/novedades/nutricionistas-son-pieza-fundamental-del-equipo-basico-de-salud#:~:text=En%20Per%C3%BA%20solo%20hay%208,diabetes%3B%20y%2C%20ahora%20en%20tiempos>

a una prueba volumétrica que consistía en ver el contenido de avena ingerido por los niños (Pérez, comunicación personal, 23 de marzo del 2023). En tal sentido, se hace evidente la ausencia de criterios estándares para la selección del proveedor de manera transparente; a fin de darle legitimidad al proceso.

En cuarto lugar, las actividades de fiscalización evidenciadas por parte de la MDCLR se centran en la distribución entre la municipalidad y dirigentes, y de los dirigentes a los beneficiarios finales. Por un lado, como se establece en el ROF de la subgerencia, se le atribuye directamente el rol de distribución de los insumos. Por lo tanto, durante su entrega a las dirigentes, se les hacía firmar las Actas de Recepción que contenía la cantidad de raciones entregadas, como afirma el subgerente (Dinegro, conversación personal, 18 de marzo del 2023). Esto garantizaba la cadena de entrega desde el proveedor hasta las dirigentes con las cantidades exactas. Así, el subgerente entiende sus labores de la siguiente manera: “está bajo el rol de la municipalidad que el servicio sea de calidad; es decir, el producto llegue en un estado óptimo y que se distribuya de manera puntual” (Dinegro, conversación personal, 18 de marzo del 2023).

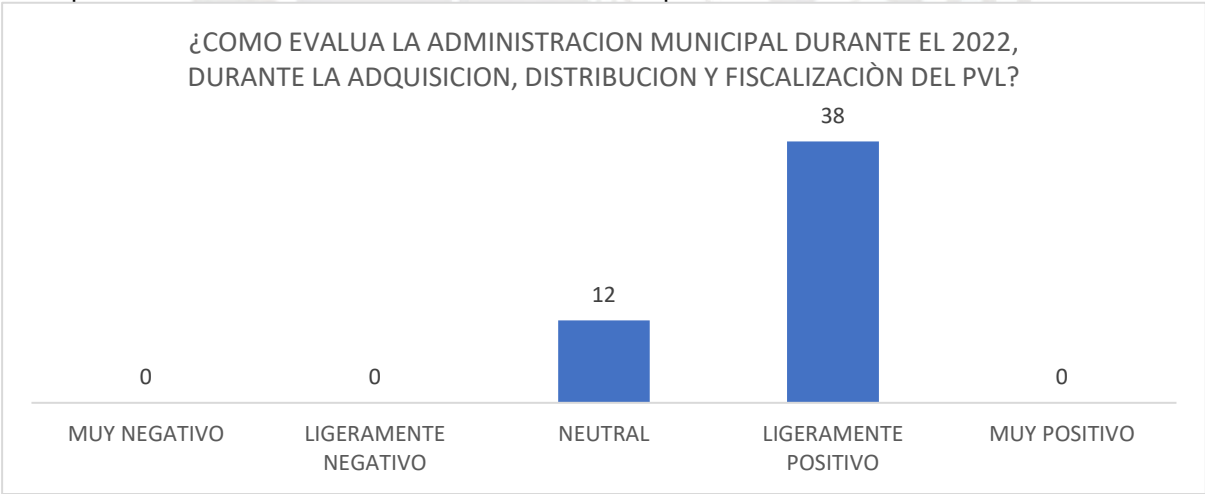
Por otro lado, en tanto a la fiscalización de la entrega final de los servicios, a pesar de que, también se puede considerar como una labor fundamental de las municipalidades, al no estar explícitamente dentro del POI de la subgerencia, no es asumida apropiadamente. Así, el subgerente señala que “la entrega final (de las raciones) no están dentro de sus funciones” (Dinegro, conversación personal, 18 de marzo del 2023). Sin embargo, debido al surgimiento de reclamos o incumplimiento de entregas de raciones, como un mecanismo de discrecionalidad de las propias empadronadoras, se realizaban visitas a los comités y si era necesario se levantaba un acta (Najarro, comunicación personal, 21 de marzo del 2023).

El uso de esta discrecionalidad era frecuente debido a que las empadronadoras eran funcionarias y a la vez residentes del distrito; de modo que presentaban esta paradoja de doble identidad (Lipsky, 1980) que las conllevaba a involucrarse más en torno a la atención de quejas y fiscalización de la entrega final del servicio. Aquel compromiso y acercamiento explica en cierto grado la apreciación ligeramente positiva de las socias encuestadas en tanto a la administración del PVL como se visualiza en el Gráfico 21. Cabe mencionar, que la Organización del VL al ser autónomo, el rol que desempeñan las funcionarias municipales es de mediación, ya que trasladan la queja a las dirigentes de mayor nivel.

De igual manera, el impacto de los funcionarios es limitado, debido a que no tienen la capacidad para supervisar la entrega de las raciones a todos los beneficiarios. Así, como afirman los funcionarios entrevistados, hay presencia de beneficiarios “fantasmas”, es decir, que se inscriben como beneficiarios a personas que no terminan recibiendo el servicio; igualmente, hay beneficiarios infiltrados de otros distritos que se empadronan en dos o más zonas. Este comportamiento de los ciudadanos se puede explicar bajo la lógica de maximizar sus beneficios propios.

Tal como lo explica la dirigente entrevistada, frecuentemente la práctica consiste en que entre familiares se prestan los DNI de hijos con las condiciones de beneficiario a fin de que reciban más raciones, aquello como una “habilidad de la persona para poder tener un poquito más” (Pérez, conversación personal, 23 de marzo del 2023). Sin embargo, esta lógica del comportamiento individual afecta la implementación del Programa, a través del acaparamiento, impidiendo el acceso a otros potenciales beneficiarios. No obstante, esta problemática puede ser reducida con el apoyo de la Organización del PVL.

Gráfico 21  
Percepción de las socias sobre la administración municipal del PVL.

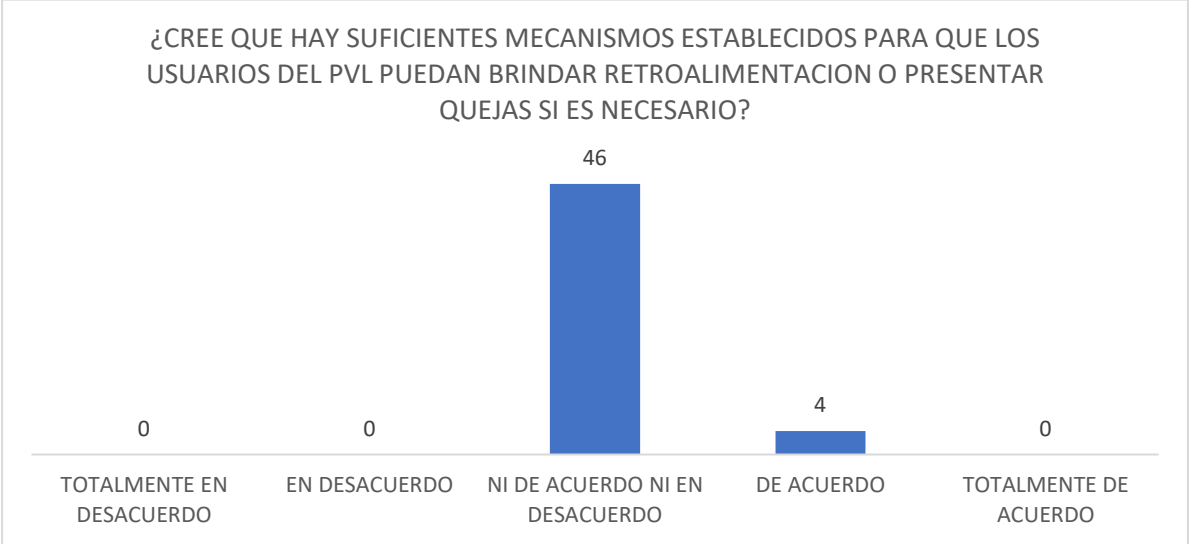


Fuente: Elaboración propia.

En quinto lugar, las dirigentes de la Organización del VL son fundamentales para controlar los vicios existentes. No obstante, ante la ausencia de un protocolo definido para atender y solucionar las quejas, se deja a la voluntad de las dirigentes. Tal como afirma la dirigente entrevistada, “me decían, ‘señora, no me han dado la leche en el mes de enero’ [...] entonces yo bajaba a la coordinadora y hacían que le den” (Pérez, conversación personal, 23 de marzo del 2023). La ausencia de un protocolo para que atender reclamos se refleja en el Gráfico 22, donde las

coordinadoras encuestadas en su mayoría no afirman que hay suficientes mecanismos para presentar quejas.

Gráfico 22  
Percepción de las coordinadoras sobre mecanismos para que las socias presenten quejas o sugerencias.



Fuente: Elaboración propia.

En resumen, esta sección ha evidenciado que los mecanismos de fiscalización existentes no son efectivos para identificar y superar las fallas o irregularidades que surgen durante la implementación del PVL. En consecuencia, el INEI se limita en recibir el padrón de beneficiarios; sin embargo, no advierte los duplicados o errores existente en los padrones. Mientras, el representante del Minsa aprueba que las raciones no cumplan con el mínimo nutricional, sino se desvirtúa el objetivo de la política al encargar a los propios beneficiarios que lo complementen con sus propios recursos. Igualmente, la Contraloría no ha garantizado un proceso de selección de proveedores transparente; asimismo, ha dejado de emitir sus informes integrales sobre la evaluación del PVL, necesarios para la toma de decisiones. Esta vulneración de los filtros en las etapas ha impactado en el primer y segundo objetivo, es decir, en cubrir adecuadamente a la población objetivo y garantizar la mejora del nivel nutricional.

### 5.2.6. Baja rotación de cuadros directivos

Como se observó, el PVL registra un buen desempeño en fomentar la participación de la comunidad generando un alto compromiso de las socias, en relación a su nivel de asistencia a las reuniones. Sin embargo, no se ha desarrollado un interés por ingresar a la coordinación; es decir, asumir un rol más proactivo. Aquello se puede

explicar principalmente por tres aspectos: baja rotación de las coordinadoras, falta de motivación y exclusión de las socias en la toma de decisiones.

En primer lugar, se registra una baja rotación de los puestos directivos. Como se refleja en la Tabla 6, la encuesta realizada a las 50 coordinadoras refleja los largos periodos que desempeñan como representantes, siendo 1999 el año promedio de inicio en el cargo, aproximadamente. Según la normativa, pueden desempeñarse como representantes por dos años; sin embargo, al poder reelegirse inmediatamente, perduran inclusive décadas en el cargo. Así, el 90% de las encuestadas empezaron funciones antes del 2005 y solo 5 ingresaron en la última década.

La anterior cifra se explica, según la presidenta de la organización distrital, debido a la falta de voluntarias socias jóvenes con interés en involucrarse en cargos de representación; por lo que, ante tal vacío, suelen reelegirse en el cargo (Pérez, comunicación personal, 23 de marzo del 2023). Aunque esta posición puede ser complementada por las declaraciones de una funcionaria del PVL (Najarro, comunicación personal, 21 de marzo del 2023), quien trabajó directamente con las coordinadoras, quien sostiene que puede explicarse en la renuencia de las dirigentes de dejar su cargo, ya que suelen convocarse entre ellas mismas, generándose una suerte de “encapsulamiento” o grupo cerrado de dirigentes.

Tabla 6  
Fecha de inicio en el cargo de representante.

<b>AÑO DESDE QUE DESEMPEÑA EL CARGO</b>	<b>CANTIDAD DE CASOS</b>
1984	3
1985	1
1990	7
1991	1
1992	2
1995	6
1997	1
1998	2
2000	7
2002	2
2004	4
2005	6
2008	2
2009	1
2014	1
2015	1
2016	1
2020	2
<b>Total general</b>	<b>50</b>
<b>Media</b>	<b>1999.3</b>
<b>Percentil 90</b>	<b>2013.5</b>

Fuente: Elaboración propia.

En segundo lugar, en línea con lo anterior, el desinterés de personas jóvenes también se explica en la exclusión en la toma de decisiones. Tal como explican las coordinadoras encuestadas, para la toma de decisiones sobre el PVL, se suele coordinar una reunión entre las representantes distritales y zonales, y posteriormente, sólo se comunican las decisiones a las socias. De manera que, la estructura vertical de la organización no ha generado atracción por los usuarios jóvenes. Tal como se plasma en el Gráfico 23, se preguntó a las socias sobre su inclusión en la toma de decisiones. Los resultados reflejan un promedio de 2.38, en la escala Likert; siendo las respuestas más frecuentes “en desacuerdo” y “ni de acuerdo ni en desacuerdo”. Es decir, hay una predominante postura en las socias de que no se les han tomado en cuenta para la toma de decisiones.

En tercer lugar, tal como identificó el subgerente Dinegro, el motivo de la baja rotación se puede explicar sencillamente en la falta de motivación en la población joven. Dicho esto, la dirigente del PVL nos ofrece una explicación más explícita; así pues, considera que los jóvenes buscan una retribución económica por sus labores, en sus palabras:

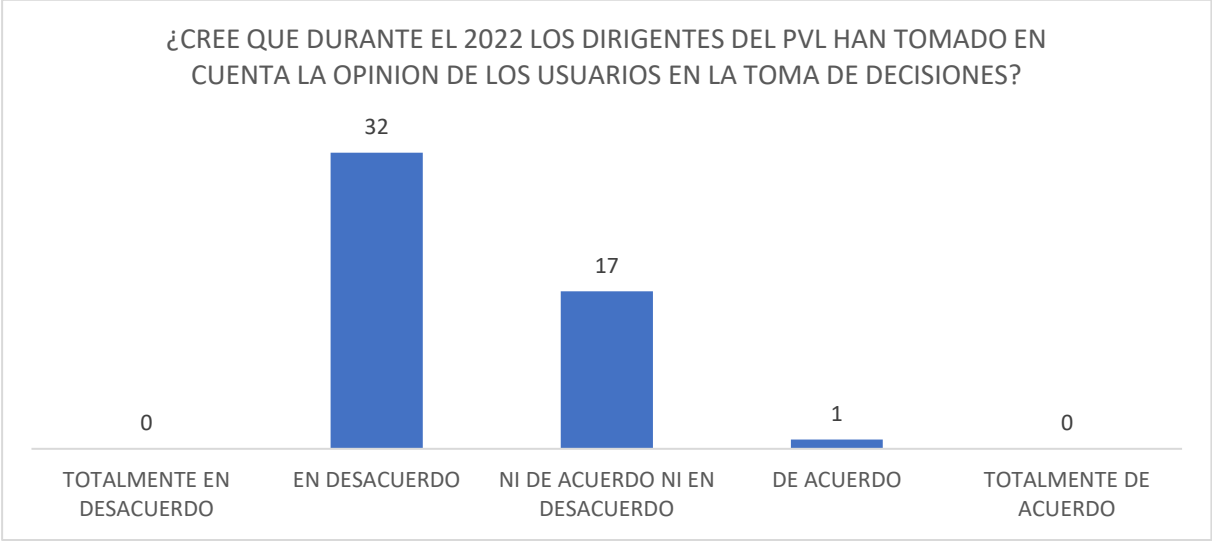
No hay ninguna intención (de las beneficiarias jóvenes) de quedarse en el cargo ¿Qué pasa? Que las socias quieren un pago. Nosotros no ganamos nada. Mira, he tenido dos comités, donde sus últimos problemas es que ni una socia ha querido asumir el cargo. Ni una. Lo primero que me preguntó es: ‘señora, ¿Cuánto pagan? Yo asumo el cargo’. Les digo, no hay nada (de pago). Me responden ‘No, no quiero’. (Pérez, comunicación personal, 23 de marzo del 2023)

Esta lógica en el comportamiento de las socias jóvenes es esperada, debido a que asumir un rol de coordinación implica esfuerzo, tiempo, responsabilidades, por mencionar algunas exigencias del puesto. En ese sentido, parece viable la retribución económica para reconocer su trabajo y retener el talento en roles de coordinación. Sin embargo, en un contexto de presupuesto limitado, no se sostiene esta propuesta. Ante ello, es necesario considerar otros incentivos no monetarios y que los gobiernos locales tengan la capacidad de implementarlo; en la última sección del texto se explorará este aspecto.

En resumen, se observa que la falta de incentivos, exclusión en la toma de decisiones y renuencia de dirigentes a dejar el puesto ha impactado en la baja rotación

de los cuadros directivos. Consecuentemente, las socias no han desarrollado un interés por ocupar cargos directivos, sino adoptan un rol pasivo, limitando el alcance del cumplimiento del tercer objetivo del PVL. No obstante, como se abordará más adelante, esta baja rotación de cuadros directivos genera dinámicas contraproducentes al objetivo del programa e, inclusive, da cabida a la aparición de relaciones clientelares.

Gráfico 23  
Percepción de las socias sobre su participación en la toma de decisiones.



Fuente: Elaboración propia.

5.2.7. Criterios insuficientes para la selección de beneficiarios

Durante la tercera etapa de implementación, surge la necesidad de aplicar criterios suficientes para seleccionar a los beneficiarios objetivos del Programa. Así, estas vulnerabilidades que parten desde el propio diseño de la política afectan la eficacia del PVL. En tal sentido, la ausencia de parámetros claros y definidos genera que no se dé cobertura a la población dentro de los límites de pobreza. De modo que, cuando se deja al criterio de las organizaciones del VL y la municipalidad, resultan acuerdos con parámetros flexibles que abarcan a personas que son fuera del grupo objetivo. Inclusive, como se visualiza en el caso de estudio, no se solicita la condición de pobreza como requisito para la admisión de los beneficiarios.

Entonces, si bien hay directrices legales generales establecidos para la selección de beneficiarios, como se observa en la Tabla 4, estos son amplios e insuficientes; por lo que en la práctica se terminan negociando en acuerdos internos aquellos vacíos en la normativa. Así, se observan tres casos que lo evidencian:

periodos considerados para mujeres gestantes o lactantes, ausencia de parámetros de pobreza y el porcentaje mínimo que debe cubrir la “primera prioridad”.

Primero, debido a la falta de criterios que establezcan el periodo de permanencia como beneficiario para mujeres gestantes o lactantes, se han desarrollado acuerdos internos. Lo adecuado es que cualquier mujer gestante pueda ingresar como beneficiaria, sin un límite de ingreso; debería bastar con su cartilla de control prenatal. De forma similar, para el caso de las mujeres lactantes, que deben ser beneficiarias como mínimo hasta que su hijo cumpla 1 año de edad. No obstante, como se registra en el Acta de Sesión Ordina (Revisar Anexo A), se admitían mujeres gestantes desde los siete meses de gestación. Aquel criterio atenta contra los objetivos del Programa, ya que, durante los meses de gestación, previos a los 7 meses, es fundamental la correcta nutrición prenatal.

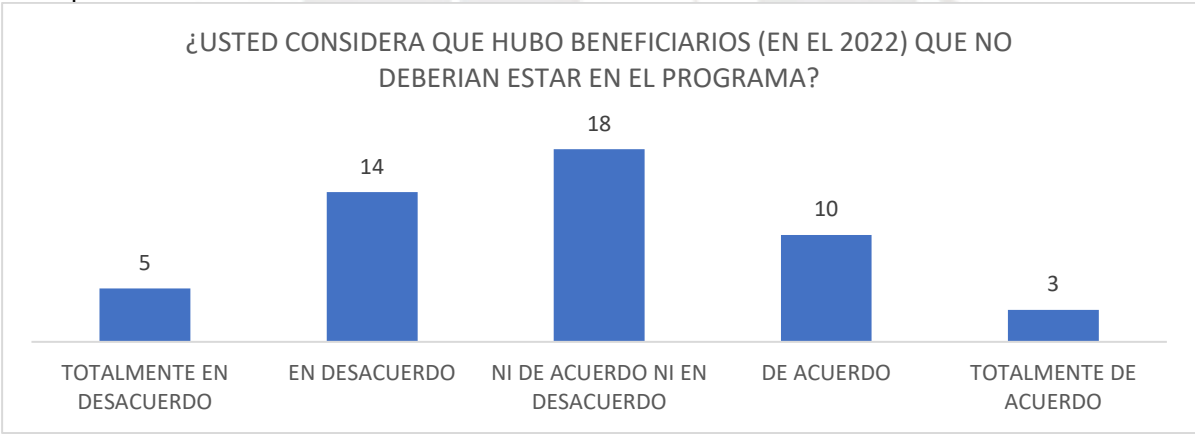
Segundo, la normativa del PVL evidencia que la política está orientada a la población en situación de pobreza o pobreza extrema. Sin embargo, la normativa no ofrece parámetros para realizar el filtro durante la selección de beneficiarios. En ese sentido, durante el 2022 no se empleó ningún filtro vinculado a este aspecto; es más, no se han desarrollado acuerdos sobre el tema. En consecuencia, no se estaría cumpliendo este criterio de admisibilidad. Aquello explica el amplio porcentaje de filtraciones de personas “no necesitadas” o fuera de la línea de pobreza. Según la encuesta realizada a las dirigentes, desde su perspectiva, en 13 comités al menos se presentaron casos donde se beneficiaron a personas que no lo necesitaban (Revisar Gráfico 24). Asimismo, los funcionarios también afirmaron que hubo casos de beneficiarios que no deberían recibir el recurso debido a su condición económica (Villalba, comunicación personal, 21 de marzo del 2023; Dinegro, comunicación personal, 18 marzo del 2023; Najarro, comunicación personal, 21 de marzo del 2023).

En esta línea, es importante resaltar la necesidad del desarrollo de parámetros que permitan seleccionar beneficiarios. Así pues, ante la ausencia de estos, son los propios funcionarios quienes derivan y las coordinadoras quienes deciden qué personas cumplen con el criterio de “pobreza”. Como se encontró en las encuestas (Anexo C), algunas dirigentes señalaron entre los motivos para que un beneficiario deje de serlo es que haya una mejora económica visible; es decir, su percepción decide. Aquello genera problemas, ya que como postula Leser et a. (2017), el tipo de comportamiento del usuario que perciba el burócrata definirá si tendrá acceso al servicio. Bajo esta premisa, si el potencial beneficiario no presenta un comportamiento

esperado de una persona en situación de pobreza, no será aceptado por la coordinadora ya que será percibido como alguien que no lo necesita. Cabe mencionar, que aquí se hace un símil entre la low bureaucracy y las dirigentas del PVL, que será profundizado en último capítulo del texto.

Tercero, aunque no se hayan construido acuerdos sobre el filtro principal de la política en la selección de beneficiarios, sí se han construido sobre el porcentaje mínimo que debe cubrir la “primera prioridad”. De manera que este criterio no forma parte de la directriz legal, sino se planteó como un acuerdo interno en lineamiento con otras entidades. A partir del caso de estudio se observa que, en el 2019, el resultado del empadronamiento arrojó que el 45% de beneficiarios eran de la primera prioridad, mientras el 55% de la segunda prioridad<sup>12</sup>. De modo que, se acordó en el 2021, alcanzar la mitad más 1 en la primera prioridad; es decir, que la primera prioridad represente la mayoría. Por tal razón en el 2022, la primera prioridad logra alcanzar el 49,6% en el empadronamiento de beneficiarios durante el primer semestre.

Gráfico 24  
Percepción de las socias sobre la existencia de beneficiarios infiltrados.



Fuente: Elaboración propia.

Entonces, se observa cómo en la práctica ante lo vacíos legales o criterios no claros se realizan acuerdos internos en el Comité de Administración para establecer nuevos filtros. Sin embargo, estos acuerdos no responden al propósito del Programa, de manera que, en el caso de las madres gestantes y lactantes, no se les da la cobertura necesaria. Asimismo, ante la ausencia de parámetros de clasificación de pobreza, se optó por excluirlo totalmente. Mientras que, sobre el mínimo porcentaje que debe cubrir la primera prioridad en las listas de beneficiarios, no son cumplidos a

<sup>12</sup> Revisar ANEXO A: INFORME N°0246-2022-SGBS/GDH/MDCLR

cabalidad. Esta dificultad para que el gobierno local implemente criterios estrictos se explica en las dinámicas de negociación que se desarrollan entre los actores, como se explicará adelante.

#### 5.2.8. Resistencia al cambio

Durante la implementación se observa de parte de la Organización del VL una fuerte resistencia al cambio, lo cual puede hacerlo debido a la capacidad de movilización que ha desarrollado. Así, se observa la negatividad de las dirigentes para reducir la cantidad de beneficiarios, establecer el contenido nutricional necesario e introducir criterios de selección de beneficiarios adecuados. De esta manera, en lugar de realizar un trabajo articulado entre el gobierno local y la Organización del VL, la política se implementa en un contexto desafiante donde ambos actores tienen la capacidad de frenar al otro, originando lo propuesto por García (2012), una implementación contenciosa. Sin embargo, esto no es negativo de por sí, ya que según Leser et al. (2017), la implementación no se caracteriza por un proceso ordenado, sino por uno de imprevisibilidad y negociación. Lo negativo surge cuando afecta el cumplimiento de los objetivos del programa mismo, como en el caso de estudio.

Como se evidenció, el presupuesto asignado por el gobierno central no ha sido suficiente para dar cobertura a la cantidad de beneficiarios; por lo que la Organización del VL como tal tuvo que elegir entre reducir la cantidad de beneficiarios a 3 mil, como se les propuso, o “sacrificar” el nivel nutricional de las raciones. Ante ello, el Comité de Administración acordó que gran parte del contenido nutricional sería asumido por las propias beneficiarias. Entonces, fueron las dirigentes que optaron por no reducir más la cantidad de sus beneficiarios; como afirma, “es por eso que me la he peleado. A mí me querían bajar a 3 mil” (Pérez, conversación personal, 23 de marzo del 2023).

Igualmente, se identificó la dificultad para introducir los criterios de selección de beneficiarios, como señala un funcionario a cargo del PVL, “sí hubo beneficiarios del PVL que no deberían recibir el recurso. Esto es parte debido a una resistencia al cambio del empadronamiento, por parte de ciertas coordinadoras” (Villalba, comunicación personal, 21 de marzo del 2023). Inclusive, hay cierto temor por la introducción de criterios de selección como el de la pobreza, ya que como sostiene el mismo funcionario, varias dirigentes ya no serían incluidas como beneficiarias.

Por añadidura, se observa que, durante el 2022, solo contaba con reconocimiento municipal el primer nivel; es decir, los representantes distritales, mientras que los representantes zonales no tenían resolución y los comités no tenían reconocimiento vigente. En ese sentido, se observa cierto desinterés por parte de las coordinadoras para ser reconocidas formalmente, mediante resolución de Alcaldía. Asimismo, a pesar de esta condición de los comités, no son excluidos de la participación y los beneficios del PVL, aun cuando la normativa respaldaría a la municipalidad.

Entonces, todos los esfuerzos de resistencia al cambio no pueden ser abordados con facilidad por el gobierno local. Aquello se explica en la alta capacidad de movilización que genera la Organización del VL. Esto se produce porque el tipo de relación entre ambos actores es de tipo horizontal, donde el poder de la Organización del VL reside en la magnitud de personas que puede movilizar; mientras que, por otro lado, el poder del gobierno local reside en el control del presupuesto y la agilización de los procesos como la adquisición y distribución de raciones.

En el caso de análisis, no se evidencia un clientelismo invertido, en relación a la propuesta de Arias (2015), donde el gobierno local accede a las peticiones constantes de la Organización debido a la alta capacidad de movilización de la organización. En ese sentido, aunque la dirigente considere que “hasta los alcaldes ya los hemos amansado”, debido a que “cuando le decimos al alcalde que vamos a dar una marcha, nos da (donaciones)”; finalmente reconocen que también pueden ser afectados, en palabras de la coordinadora: “ya no voy a levantar pueblo ya, porque pueden buscarme la sin razón, ya mi resolución está vencida [...] mejor ya, por ahora, llevo la fiesta en paz” (Pérez, comunicación personal, 23 de marzo del 2023).

Como se observa, cuando se lo propone la Organización del VL puede obstaculizar la implementación de PVL afectando su eficacia en por lo menos, dar cobertura a la población en situación de pobreza y la mejora del nivel nutricional. Aquello debido a que tienen la capacidad de movilizar una población de miles. Sin embargo, al tener ambos la capacidad para obstaculizar al otro actor en la misma medida, prefieren no hacer cambios y mantener las condiciones actuales del Programa, perjudicando que se introduzcan criterios adecuados para la selección de beneficiarios y se brinde el servicio con el contenido nutricional necesario. Para ello, se necesita incentivar la rotación de los cuadros directivos a fin de generar dinamismo en las relaciones entre actores, como se propone en el siguiente capítulo.

## Capítulo 6: Discusión final

Para finalizar la presente investigación, es crucial abordar una interrogante que ha quedado pendiente a partir de los resultados obtenidos. Nos preguntamos: ¿A qué se debe que el Programa de Vaso de Leche (PVL), a pesar de no haber mostrado eficacia, siga vigente hasta la actualidad? Y, además, ¿Qué se requiere para cambiar el rumbo del PVL? Tras la medición de la eficacia y evidenciar las brechas de implementación que la impactan, contamos con la información necesaria para aproximarnos a responderla.

Por un lado, en el último punto del capítulo anterior se abordó la resistencia al cambio, la cual se basa en la alta capacidad de negociación que posee la Organización del PVL, medida en relación a la magnitud de la población que puede movilizar. Es importante analizar cómo se formó este poder, ya que no ha sido inmediato. En los inicios del PVL, surgieron representantes que promovieron la conformación de los comités de Vaso de Leche, lo que dio lugar a la reproducción de una dinámica interna de apoyo mutuo. Las lideresas representaban y entregaban las raciones de alimentos, mientras recibían el respaldo de sus socias. Con el transcurso del tiempo y la continuidad de esta dinámica, se consolidó el rol de las lideresas.

De esta manera, debido a la ausencia de mecanismos internos que promuevan la rotación de los cuadros directivos, se han consolidado las lideresas que surgieron durante los primeros años de creación del Programa. En ese sentido, se ha conformado un grupo de lideresas que ha acumulado la fidelidad y el respeto de las beneficiarias, lo cual les permite movilizarlas. Este encapsulamiento de dirigentes en el puesto se asemeja a un sistema aristocrático. Pues bien, como se ha mencionado, hay un porcentaje significativo de dirigentes que surgieron con la creación de los comités y que toman decisiones entre ellos, rechazando las opiniones de las socias.

Así pues, bajo un modelo de dirección en manos de un reducido grupo de lideresas que tienen la capacidad de condicionar el acceso al Programa e incluso retirarlas, se ha establecido una relación en la que las socias dependen de ellas. Por ende, cuando se convocan marchas o manifestaciones, las socias están obligadas a apoyar a sus lideresas. Esto representa una perversión del PVL, ya que promueve el clientelismo entre los gobiernos locales y la Organización. Como se ha presentado, esta situación dificulta la implementación de ajustes para mejorar la eficacia del Programa.

Por otro lado, para cambiar el rumbo del PVL es necesario adaptarlo al nuevo contexto social. En este sentido, es fundamental impulsar principios democráticos dentro de las organizaciones que conforman el PVL. No basta con prohibir la politización de la Organización, como se estipula en la normativa, ya que esto ha demostrado ser ineficaz. Además, debido a las dinámicas propias y a la esencia misma de la Organización del VL, el componente político es inherente a su funcionamiento. Es decir, se trata de un grupo social articulado que busca defender sus intereses, y uno de los medios por los cuales pueden canalizar sus demandas es a través de los representantes políticos.

En este sentido, la Organización del Vaso de Leche fortalece la ciudadanía y la institucionalidad al recurrir al canal político, por lo que la prohibición de este aspecto en el diseño mismo del Programa va en contra de su propósito. En cambio, se debe cuestionar la perversión de la politización, es decir, cuando se cae en un clientelismo puro que supera las dinámicas de negociación y son aprovechadas por agrupaciones políticas. Por lo tanto, es necesario atacar las causas que originan esta problemática, tal como se ha evidenciado en el caso analizado en este texto.

Como se ha evaluado, una de las causas es la baja rotación de los cuadros directivos en el Programa. Esto puede explicarse por el encapsulamiento de los dirigentes, quienes se mantienen en el cargo durante largos periodos, y por el desinterés de las socias jóvenes en asumir cargos de representación. Comprender este factor como un elemento que contribuye a la reproducción del clientelismo nos lleva a plantear acciones que generen dinamismo en la rotación de los cuadros directivos del Programa.

Por lo tanto, las dinámicas internas del PVL deben regirse por procedimientos democráticos, como la elección libre de representantes por parte de las socias, la imposición de un límite máximo de periodo en el cargo y la introducción de mecanismos de rendición de cuentas. Para ello, es necesario considerar el papel de las coordinadoras en un símil con los burócratas de a pie, ya que forman parte de la implementación de la política y están en contacto directo con los beneficiarios. Siguiendo la propuesta de Brodtkin (2008) sobre la implementación de mecanismos de rendición de cuentas que involucren a quienes interactúan con los programas, se debe promover la introducción de la reelección como un mecanismo que premie o castigue el desempeño de los dirigentes, además de implementar canales para recibir quejas y sugerencias.

Complementariamente, es necesario fomentar el interés de las socias en ocupar cargos directivos para promover el dinamismo en la rotación de los dirigentes. Como se ha evaluado, no es viable implementar incentivos en forma de retribución económica, pero sí se pueden brindar oportunidades. Por ejemplo, las dirigentes podrían participar en programas de trabajos temporales como Lurawi Perú, los cuales no solo les proporcionarían un ingreso económico, sino que también les brindarían experiencia laboral. Asimismo, los gobiernos locales podrían desarrollar talleres y capacitaciones con certificaciones para mejorar la empleabilidad de las dirigentes.

En resumen, para cambiar el rumbo del Programa de Vaso de Leche es necesario adaptarlo al nuevo contexto social y promover principios democráticos dentro de las organizaciones que lo conforman. Esto implica atacar las causas del clientelismo y promover la rotación de los cuadros directivos. Las dinámicas internas deben guiarse por procedimientos democráticos, implementar mecanismos de rendición de cuentas y fomentar el interés de las socias en ocupar cargos directivos a través de la generación de oportunidades. De esta manera, se podrá mejorar la eficacia del Programa y desarrollar nuevas dinámicas que permitan implementar un ajuste significativo en el diseño de la política tras superar esta resistencia al cambio sostenida por el grupo de dirigentes actuales.

## Capítulo 7: Conclusiones

- La finalidad del presente texto fue abordar el Programa del Vaso de leche como una oportunidad donde se puede aprovechar las redes que ha construido y adaptarla a una realidad distinta a la que fue creada. Para ello, es necesario comprender qué explica el bajo desempeño que ha evidenciado; ya que, debido a ello, ha sido un programa poco abordado en la esfera política y relegado en las últimas décadas. En consecuencia, no se le pretende modificar para no “levantar polvo” y provocar a las hordas de beneficiarios.
- Este programa se inserta dentro de la literatura del top down en que los elaboradores de políticas no tienen control definitivo sobre los procesos de implementación, sino es limitado. Asimismo, se resalta la importancia en la literatura sobre los burócratas de street level. El análisis a este nivel permite visualizar los problemas que surgen durante la implementación, en específico, en la Municipalidad de Carmen de la Legua Reynoso, durante el 2022.
- Entonces, para el desarrollo de la investigación se siguió la metodología del process tracing. Así pues, en un primer momento, planteamos la pregunta central de investigación y se seleccionó el caso de estudio. Luego, se recopilaron los datos a fin de plantear las hipótesis causales, donde se buscó explicar la eficacia del PVL a partir de las brechas de implementación. Posteriormente, se analizó detalladamente el proceso de implementación para identificar las desviaciones. Finalmente, se logró relacionar coherentemente las brechas de implementación con la eficacia a raíz del cumplimiento de sus objetivos.
- Para medir la eficacia del PVL, antes se tuvo que definir sus objetivos. Los que a partir de la literatura existente y su normativa se identificaron principalmente tres (3): dar cobertura a la población en situación de pobreza, mejorar del nivel nutricional de sus beneficiarios, así como la prevención de la desnutrición, y, la promoción de una comunidad organizada. De este modo, el resultado obtenido, se explicará a partir de las brechas de implementación; es decir, las variaciones entre la política diseñada y el servicio finalmente ofrecido. En la Tabla 7 se resume la relación entre las brechas de implementación y el cumplimiento de los objetivos

del PVL, es decir, su eficacia; en el Anexo E se presenta la misma información en formato de diagrama.

- En primer lugar, tras introducir el padrón general de beneficiarios en el Sigof, a fin de obtener la clasificación socioeconómica, se concluye que el Programa no está ofreciendo cobertura en gran porcentaje a la población en situación de pobreza. Así, se afirma que atiende a su población objetivo claramente en un 46%, mientras que un 32% es “no pobre”. A raíz de estas filtraciones, el programa no estaría siendo eficaz al dar cobertura a su población objetivo.
- Este resultado, se explica por la baja asignación presupuestal del gobierno central. Así, debido a que el monto se ha mantenido por más de una década, ha impactado en la cantidad de beneficiarios que puede cubrir el programa. Complementariamente, el escaso compromiso del gobierno local para comprometer sus recursos propios dificulta realizar un monitoreo efectivo del padrón de beneficiarios; lo cual evita identificar errores como duplicados o que ya no cumplan con los criterios de selección.
- Desde el diseño del PVL, no se han desarrollado criterios suficientes y claros para la selección de beneficiarios. Por ende, se han desarrollado acuerdos internos para superar estos “vacíos” en los criterios. Aunque finalmente, estos acuerdos sean contraproducentes al objetivo del Programa. De modo que, no se atiende íntegramente a las mujeres gestantes-lactantes, se excluyó la condición de pobreza como criterio, y, el porcentaje de primera prioridad es menor a la segunda prioridad.
- En segundo lugar, se concluye que el Programa no contribuye claramente en la salud de los beneficiarios encuestados y, aun menos, en la prevención de la desnutrición. Así, la percepción de las socias y dirigentes sobre el impacto en la salud de los beneficiarios es ligeramente positivo; no obstante, la percepción sobre el contenido tiende a ser más neutral y negativa; así, no hay un impacto evidentemente positivo.

- Tal resultado se explica en la baja asignación presupuestal del gobierno central, ya que se observa que el presupuesto asignado al distrito no ha variado, mientras que su valor se ha depreciado. Aquello ha impactado en la disminución de la cantidad de beneficiarios (más de 2 mil) y, por presión de la Organización del VL, la disminución del contenido nutricional a fin de no reducir más la cantidad de beneficiarios, conllevando a establecer acuerdo donde los beneficiarios deben aportar de sus propios recursos cumplir el contenido mínimo nutricional.
- Asimismo, lo anterior se agudiza debido a que el presupuesto local es insuficiente. Así, se compromete la salubridad y la calidad de los insumos alimenticios debido a la ausencia de un almacenamiento adecuado con las condiciones mínimas necesarias. En torno a la preparación del servicio, no se ofreció apoyo para la adquisición de implementos necesarios para brindar el servicio en los parámetros establecidos.
- Debido al bajo presupuesto del gobierno central y local, el servicio no cumplió con los parámetros necesarios: preparado, diario, gratuito y con un mínimo de contenido nutricional. De manera que, a través de la entrega de las raciones en presentación de sachet y una vez por mes, no garantiza que llegue al usuario final el contenido nutricional. Esto es agudizado por la dilución intrafamiliar; es decir, al prepararse las raciones en los domicilios de los beneficiarios, es probable que sea compartido con otros familiares, reduciendo el contenido nutricional.
- Complementando lo anterior, se ha evidenciado que los mecanismos de fiscalización son insuficientes en sus distintos niveles. Así, se observan errores durante la implementación que atravesaron los filtros existentes. El INEI no advirtió los duplicados en el padrón general, el representante del Minsa aprobó un acuerdo con un contenido nutricional cuestionable, la Contraloría no se alertó sobre procesos poco transparentes durante la adquisición de los insumos, se registraron casos de “fantasmas” que acaparan más raciones, y no hay protocolos efectivos para atender las quejas y sugerencias en la Organización del VL.
- En tercer lugar, se concluye que el Programa es efectivo en generar una comunidad organizada a través de la participación de las socias, según la

población encuestada. Sin embargo, ejercen una participación pasiva y no asumen un rol proactivo orientados a ocupar cargos de representación.

- Aquel resultado se explica a partir de tres aspectos. Primero, hay una baja rotación de las coordinadoras, quienes permanecen en el cargo por décadas, generando un encapsulamiento del grupo de dirigentes. Segundo, no se ha desarrollado interés en jóvenes para que asuman cargos de dirigentes debido a la falta de incentivos y el tiempo que toma realizar las actividades. Tercero, se ha evidenciado una exclusión a las socias en la toma de decisiones.
- Se encontró una amplia resistencia al cambio por parte de la Organización del VL que afecta el cumplimiento de todos sus objetivos. Así, debido a que tienen una gran capacidad de movilizar a la población, pueden obstaculizar intentos de cambio, como la aplicación del criterio de pobreza y la reducción de cantidad de beneficiarios. En tal sentido, la Organización decidió sacrificar la calidad del servicio y mantener las condiciones actuales. Lo cual implica un reto para la adaptación de la política.
- Para finalizar, la permanencia del PVL, a pesar de su falta de eficacia, se debe en gran medida a la resistencia al cambio y la capacidad de negociación de la Organización del PVL. El encapsulamiento de dirigentes, surgido desde los inicios del programa, ha consolidado un grupo de lideresas que ejercen un control dominante y contribuye al clientelismo. Para cambiar el rumbo del PVL, es necesario adaptarlo al nuevo contexto social, impulsando principios democráticos, como la rotación de los cuadros directivos, mecanismos de rendición de cuentas y generar el interés de las socias en ocupar cargos directivos. Estas acciones fomentarán un enfoque más inclusivo y participativo, mejorando la eficacia del programa y evitando la distorsión política como el clientelismo que actualmente lo afectan.

Tabla 7

Resumen de los hallazgos (donde A= Pobreza, B= Nutrición y C= Comunidad)

BRECHA DE IMPLEMENTACIÓN	ASPECTO	IMPACTO
Baja asignación presupuestal del gobierno central	Atención a menos potenciales beneficiarios	Objetivo A
Presupuesto local insuficiente para la implementación del PVL	Adquisición de menos raciones por beneficiario	Objetivo B
	Limitaciones de tecnología y capacidad técnica	Objetivo B
	Almacenamiento inadecuado	Objetivo B
	Falta de implementos para la preparación de leche y avena	Objetivo B
Incumplimiento de parámetros de entrega de raciones	Los beneficiarios deben aportar 1/3 del contenido nutricional	Objetivo B
	Se entrega de manera mensual	Objetivo B
	Se entregan las raciones crudas	Objetivo B
Dilución familiar	Raciones compartidos con la familia	Objetivo B
Mecanismos de fiscalización insuficientes	Aprobación del contenido nutricional del representante del Minsa	Objetivo B
	Gestión municipal orientada al cumplimiento de etapas y no de la calidad	Objetivo B
	Ausencia de protocolos para recepcionar y atender quejas	Objetivo C
Baja rotación de cuadros directivos	Encapsulamiento de representantes	Objetivo C
	Desinterés de jóvenes	Objetivo C
	Falta de incentivos	Objetivo C
Criterios insuficientes para la selección de beneficiarios	Periodos limitados para considerar mujer lactante o gestante	Objetivo A
	Ausencia de parámetros de pobreza para la selección de beneficiarios	Objetivo A
	Baja cobertura de beneficiarios de primera prioridad	Objetivo A
Resistencia al cambio	Dificultad para introducir criterios de selección de beneficiarios adecuados	Objetivo A
	Obstaculización de reducción de beneficiarios	Objetivo B
	Probabilidad de clientelismo invertido	Objetivo C

Fuente: Elaboración propia.



## Referencias bibliográficas

- Abanto, R., & Cabrera, E. (2017). *Análisis de la gestión del Programa Vaso de Leche del distrito de Santiago de Surco, provincia de Lima desde la perspectiva de gerencia social, en el período comprendido entre 2015-2016*. (Tesis de maestría inédita, Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales. Lima, Perú).
- Arias, R. (2015). *Cientelismo 'invertido': El caso del Programa del Vaso de Leche en Callao 1995- 2015*. (Tesis de maestría inédita, Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales. Lima, Perú).
- Barrett, S. (2004) *Implementation Studies – Time for a Revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies*. Oxford.
- Brodkin, E. (2008). "Accountability in Street Level Organizations". En *Journal of Public Administration* 31: 317-336. The university of Chicago.
- Congreso de la República del Perú. (4 de enero de 1985). *Ley que crean el Programa del Vaso de Leche en todos los municipios provinciales de la República*. [Ley N° 24059]. Recuperado de <https://www.mef.gob.pe/es/politica-economica-y-social-sp-2822/243-transferencias-de-programas/393-programa-de-vaso-de-leche>.
- Constitución Política del Perú [Const.]. (29 de diciembre de 1993). <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf>
- Contraloría General de la República del Perú - CGR (28 de octubre de 2008). *Informe macro del Programa del Vaso de Leche: Año 2007*. Recuperado de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3643973/Informe%20Macro%20Programa%20Vaso%20de%20Leche%202007.pdf.pdf?v=1663341346>
- Elmore, R. (1979). *Backward mapping: Implementation research and policy decisions*. *Political Science Quarterly* 94, 601–616.
- Fukuyama, F. (2004). *La construcción del Estado: Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Barcelona: Ediciones B. (Capítulo 1).
- Fukuyama, F. (2014). *Political order and political decay: From the industrial revolution to the globalization of democracy*. Farrar, Straus and Giroux.
- El peruano (1985). Ley N° 24059. "Crean el Programa del Vaso de Leche en todos los municipios provinciales de la República".

- El peruano (2001). Ley N° 27470. “*Ley que Establece Normas Complementarias para la Ejecución del Programa del Vaso de Leche*”.
- El peruano (2002). Ley N° 27712. “*Ley que modifica la Ley N° 27470 que establece normas complementarias para la ejecución del Programa del Vaso de Leche*”.
- Fernández P. y Pértegas D. (2002). *Investigación cuantitativa y cualitativa*. A Coruña, España: Cad Aten Primaria.
- García, L. (2014). *La implementación contenciosa de los programas sociales: el empadronamiento del Programa del Vaso de Leche en Villa El Salvador (2002 - 2010)*. IEP. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4786972>
- Huamán, T. (2020). “La gestión administrativa y el control en la eficacia del Programa del Vaso de Leche en las municipalidades distritales de la provincia de Leoncio Prado departamento de Huánuco. Tesis para optar al grado académico de Magíster en Contabilidad. UNMSM. Recuperado de [http://cybertesis.unmsm.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12672/15522/Huaman\\_ct.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://cybertesis.unmsm.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12672/15522/Huaman_ct.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- INEI (2010) “Mapa de Pobreza Pronvincial y Distrital 2009: El enfoque de la pobreza monetaria”. Lima. Recuperado de [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj8hLTiluP7AhXcppUCHRBnAnkQFnoECBAQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.inei.gob.pe%2Fmedia%2FMenuRecursivo%2Fpublicaciones\\_digita es%2FEst%2FLib0952%2FLibro.pdf&usg=AOvVaw0QinPqalqXlxcoXyFxf8TR](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj8hLTiluP7AhXcppUCHRBnAnkQFnoECBAQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.inei.gob.pe%2Fmedia%2FMenuRecursivo%2Fpublicaciones_digita es%2FEst%2FLib0952%2FLibro.pdf&usg=AOvVaw0QinPqalqXlxcoXyFxf8TR)
- INEI. (2021a). “El 12,1% de la población menor de cinco años de edad del país sufrió desnutrición crónica en el año 2020”. Lima. Recuperado de [https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/noticias/nota-de-prensa-no-075-2022-inei\\_1.pdf](https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/noticias/nota-de-prensa-no-075-2022-inei_1.pdf)
- INEI. (2021b). “Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2021”. Capítulo 9: Servicios Sociales. Lima. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/3203958-peru-indicadores-de-gestion-municipal-2021>
- Leser, Julia; Pates, Rebeca & Dölemeyer, Anne (2017). “The emotional Leviathan- How Street-Level Bureaucrats govern Human Trafficking Victims”.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level bureaucracy: The dilemmas of individuals in public services*. Cambridge, MA: MIT Press.

- Mann, M. (1984). The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms, and Results. *Archives Européennes de Sociologie*, 25(2), 185-213. <https://doi.org/10.1017/S0003975600004137>
- Meléndez, C. & Matos, J. (2015). El Estado peruano y la modernización de la gestión pública. Instituto de Estudios Peruanos.
- Monge, Á., Vásquez, E. & Winkelried, D. (2009). *¿Es el gasto público en programas sociales regresivo en el Perú?* Lima: Centro de Investigación de la universidad del Pacífico: Consorcio de Investigación Económica y Social, 2009. (Documento de trabajo, 84). Recuperado de: <https://cies.org.pe/es/publicaciones/diagnostico-y-propuesta/es-el-gasto-publico-en-programas-sociales-regresivo-en-el-peru>
- Municipalidad de Carmen de la Legua Reynoso (2011). Acta de sesión ordinaria N° 08-2011 del Comité de Administración del Programa del Vaso de Leche.
- Municipalidad de Carmen de la Legua Reynoso (2012). Acta de la sesión ordinaria del Comité de Administración del Programa del Vaso de Leche del distrito de Carmen de la Legua - Reynoso.
- Municipalidad de Carmen de la Legua Reynoso (2013). Acta de la sesión ordinaria del Comité de Administración del Programa del Vaso de Leche del distrito de Carmen de la Legua - Reynoso.
- Municipalidad de Carmen de la Legua Reynoso (2017). Acta de inicio de sesión ordinaria.
- Municipalidad de Carmen de la Legua Reynoso (2019). Acta de la sesión ordinaria del Comité de Administración del Programa del Vaso de Leche del distrito de Carmen de la Legua - Reynoso.
- Municipalidad de Carmen de la Legua Reynoso (2021). Acta de sesión ordinaria del Comité de Administración del Programa del Vaso de Leche del distrito de Carmen de la Legua – Reynoso
- Municipalidad de Carmen de la Legua Reynoso (2022a). Reglamento Oficial de Funciones 2022.
- Municipalidad de Carmen de la Legua Reynoso (2022b). Informe N°246-2022-SGBS/GDH/MDCLR.
- Municipalidad de Carmen de la Legua Reynoso (2022c). Informe N°316-2022-SGBS/GDH/MDCLR.

Municipalidad de Carmen de la Legua Reynoso (2022d). Oficio N°013-2022-SGBS/GDH/MDCLR.

Municipalidad de Carmen de la Legua Reynoso (2022e). Oficio N°014-2022-SGBS/GDH/MDCLR.

Municipalidad de Carmen de la Legua Reynoso (2022f). Contrato N°002-2022-GAF/MDCLR.

Municipalidad de Carmen de la Legua Reynoso (2022g). Contrato N°004-2022-GAF/MDCLR.

Perú 21 (2016). “Casi el 60% de beneficiados del Vaso de Leche en 2015 no lo necesitaban. Recuperado de <https://peru21.pe/economia/60-beneficiados-vaso-leche-2015-necesitaban-228551-noticia/>

Reglamento de Organización y Funciones – ROF (2019). [https://municarmendelalegua.gob.pe/wp-content/uploads/2019/11/ROF-2019\\_compressed-1.pdf](https://municarmendelalegua.gob.pe/wp-content/uploads/2019/11/ROF-2019_compressed-1.pdf)

Resolución de Alcaldía N°186-2021-MDCLR. Plan Operativo Institucional (POI) 2022” (2021). <https://municarmendelalegua.gob.pe/wp-content/uploads/2022/01/POI-2022-APRB-RA-186-2021-MDCLR.pdf>

Tilly, C. (1992). Coercion, capital, and European states, AD 990-1992. Basil Blackwell.

Sabatier, A & Mazmanian, D (1993) “La implementación de la Política Pública: un marco de análisis” (PP. 323-372) en: Aguilar, LF (Comp) (1993) *La implementación de las políticas*) Miguel Ángel Porrúa, México DF.

Weber, M. (1947). The theory of social and economic organization. Free Press.

Weyrauch, V. (2012). Guía N°4: Definiendo cómo medir los resultados de corto, mediano y largo plazo. En ¿Cómo monitorear y evaluar la incidencia en políticas públicas? Buenos Aires: CIPPEC.

## Anexos

### Anexo A: Documentos oficiales de la Municipalidad de Carmen de la Legua Reynoso

Anexo A.1

INFORME N°316-SGBS-GDH/MDCLR



MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CARMEN DE LA LEGUA- REYNOSO  
GERENCIA DE DESARROLLO HUMANO  
SUBGERENCIA DE BIENESTAR SOCIAL

"Año del fortalecimiento de la soberanía nacional"

#### INFORME N° 0316 - 2022 – SGBS/GDH/MDCLR

**A :** Nestor Diaz Carlos  
Gerente de Desarrollo Humano (e)

**De :** José M. C. Triveño Maldonado  
Subgerente de Bienestar Social (e)

**Asunto :** Evaluación sobre el padrón de beneficiarios del PVL

**Fecha :** Carmen de la Legua Reynoso, 5 de octubre del 2022

CARGO

05 OCT, 2022  
4:23 p.m.

RECIBIDO

Por medio de la presente, se informa sobre el proceso de evaluación posterior al empadronamiento de los beneficiarios del Programa del Vaso de Leche, correspondiente al I semestre, finalizado en julio de 2022. Es importante mencionar que el Programa del Vaso de Leche (PVL), es un programa social creado mediante la Ley N° 24059 y complementada con la Ley N° 27470, a fin de ofrecer una ración diaria de alimentos a la población considerada vulnerable, con el propósito de ayudarla a superar la inseguridad alimentaria en la que se encuentra. Las acciones de este programa, realizadas con participación de la comunidad, tienen como principal objetivo, elevar el nivel nutricional y así contribuir a mejorar la calidad de vida de los beneficiarios y beneficiarias, quienes no pueden atender sus necesidades elementales de alimentación.

El marco legal vigente define los criterios de priorización, hacia grupos poblacionales. Por un lado, se considera "primera prioridad" a niños de 0-6 años, madres lactantes y gestantes. Por otro lado, se considera "segunda prioridad" a niños de 7-13 años, adultos de la tercera edad, personas con discapacidad y con TBC. Asimismo, el 11 de agosto se promulga la Ley N° 31554, "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". En su artículo 2, se sostiene que se usará el SISFOH para elegir la primera prioridad y otros criterios de focalización; aunque su reglamentación queda pendiente. Ante ello, la Subgerencia de Bienestar Social, cumple con informar la situación actual tras el proceso de análisis y contraste del padrón de beneficiarios con la Clasificación Socioeconómica del SISFOH, en aspectos generales, como se detalla a continuación.

- Pobre extremo: 9%
- Pobre: 37%
- No pobre: 32%
- No tiene CSE: 22%

Cabe mencionar que se procesaron los datos al momento actual, y solo representa una captura de los datos actualmente, mas no de un futuro, ya que el padrón está en continuo ajuste. Además, se pudo incurrir en errores como de tipeo y/o casos repetidos.

Atte,

Fuente: Municipalidad de Carmen de la Legua Reynoso (2022c).





MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CARMEN DE LA LEGUA- REYNOSO  
 GERENCIA DE DESARROLLO HUMANO  
 SUBGERENCIA DE BIENESTAR SOCIAL

"Año del fortalecimiento de la soberanía nacional"

PROGRAMA	2019	2022	LOGROS	INDICADORES
PVL	La gestión previa no desarrolló las gestiones necesarias para la adquisición de los insumos del PVL, generando retrasos en la gestión actual.	La gestión actual coordina mensualmente la adquisición y distribución de los insumos del PVL.	A pesar de la pandemia, se cumple mensualmente, con los plazos de entrega de los insumos a los 70 comités del distrito.	Entregas mensuales de leche y avena
PVL	La primera prioridad representó el 45% del total de beneficiarios.	El empadronamiento del I semestre registra que la primera prioridad representa el 49,6% de los beneficiarios (6004).	Se registra un incremento de 4,6% de beneficiarios de primera prioridad.	Porcentaje de beneficiarios de primera prioridad.

Elaboración propia

**b. DEFENSORIA MUNICIPAL DEL NIÑOS Y DEL ADOLESCENTE (DEMUNA)**

Se tiene como objetivo programar, ejecutar y evaluar las actividades relacionadas con la Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente; así como la protección de sus derechos. De este modo, entre las actividades cotidianas se encuentran las orientaciones presenciales, virtuales, psicológicas y legales. Así como el desarrollo de talleres para padres, niños y adolescentes en el marco de prevenir el bullying escolar, orientación vocacional y escuela para padres.

ACTIVIDAD	2019	2022	LOGROS	INDICADORES
DEMUNA	387 orientaciones anuales	634 orientaciones anuales	Crecimiento del 63.82%	Orientaciones presenciales, virtuales, psicológicas y legales

Elaboración propia

Fuente: Municipalidad de Carmen de la Legua Reynoso (2022b, p. 2).



MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CARMEN DE LA LEGUA- REYNOSO  
 GERENCIA DE DESARROLLO HUMANO  
 SUPERGERENCIA DE BIENESTAR SOCIAL

"Año del fortalecimiento de la soberanía nacional"

**c. UNIDAD LOCAL DE EMPADRONAMIENTO (ULE)**

La Unidad Local de Empadronamiento (ULE), a través del Sistema de Focalización de Hogares (SISEFH), se encarga de realizar la clasificación socio económica. Aquello les posibilita acceder a los programas sociales o subsidios que brinda el Estado peruano en el distrito de Carmen De la Legua Reynoso, para la población calificada como pobre extremo y pobre. Lo cual es reportado al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social quienes determinan el acceso a dichos programas.

ACTIVIDAD	2019	2022	LOGROS	INDICADORES
U.L.E	146 beneficiarios accedieron al programa Pensión 65	162 beneficiarios accedieron al programa Pensión 65	Crecimiento del 10.96%	Cantidad de beneficiarios del programa Pensión 65
ULE	3 beneficiarios accedieron al programa Beca 18	17 beneficiarios accedieron al programa Beca 18	Crecimiento cercano al 500% (466,67%)	Cantidad de beneficiarios del programa Beca 18

Elaboración propia

Es cuanto informo para los fines concernientes.

Atentamente,

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CARMEN DE LA LEGUA REYNOSO  
 GERENCIA DE DESARROLLO HUMANO  
 SUPERGERENCIA DE BIENESTAR SOCIAL

Carmen de la Legua Reynoso  
Gerencia de Desarrollo Humano

CARGO

Carmen de la Legua-Reynoso, 20 de Julio 2022

**OFICIO N° 013-2022-SGBS-GDH-MDCLR**

MIDIS

Señor  
PAUL MICHEL TRAUCO GALAN  
Director General  
Dirección General de Focalización e Información Social – DGF  
Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social  
Av. Paseo de la Republica N° 3101 –San Isidro

Expediente N° 2022-0028649

Remitente:	PROFESOR	DIRECCION DISTRITAL DE FAMILIA DE LA
Dirección:	DISTRITO:	Distrito de La Policia
Fecha:	20/07/2022	N° Andar:
Referencia:	SECRETARIA YUTIRA BRUNETO	

© 2022 por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social  
Todos los derechos reservados. No se permite la explotación económica ni la transformación de esta obra. Queda permitida la impresión en su totalidad.



**ASUNTO : Remitimos información del Registro Único de Beneficiarios del Programa del Vaso de Leche, correspondiente al Semestre ENERO – JUNIO 2022**

Presente. -

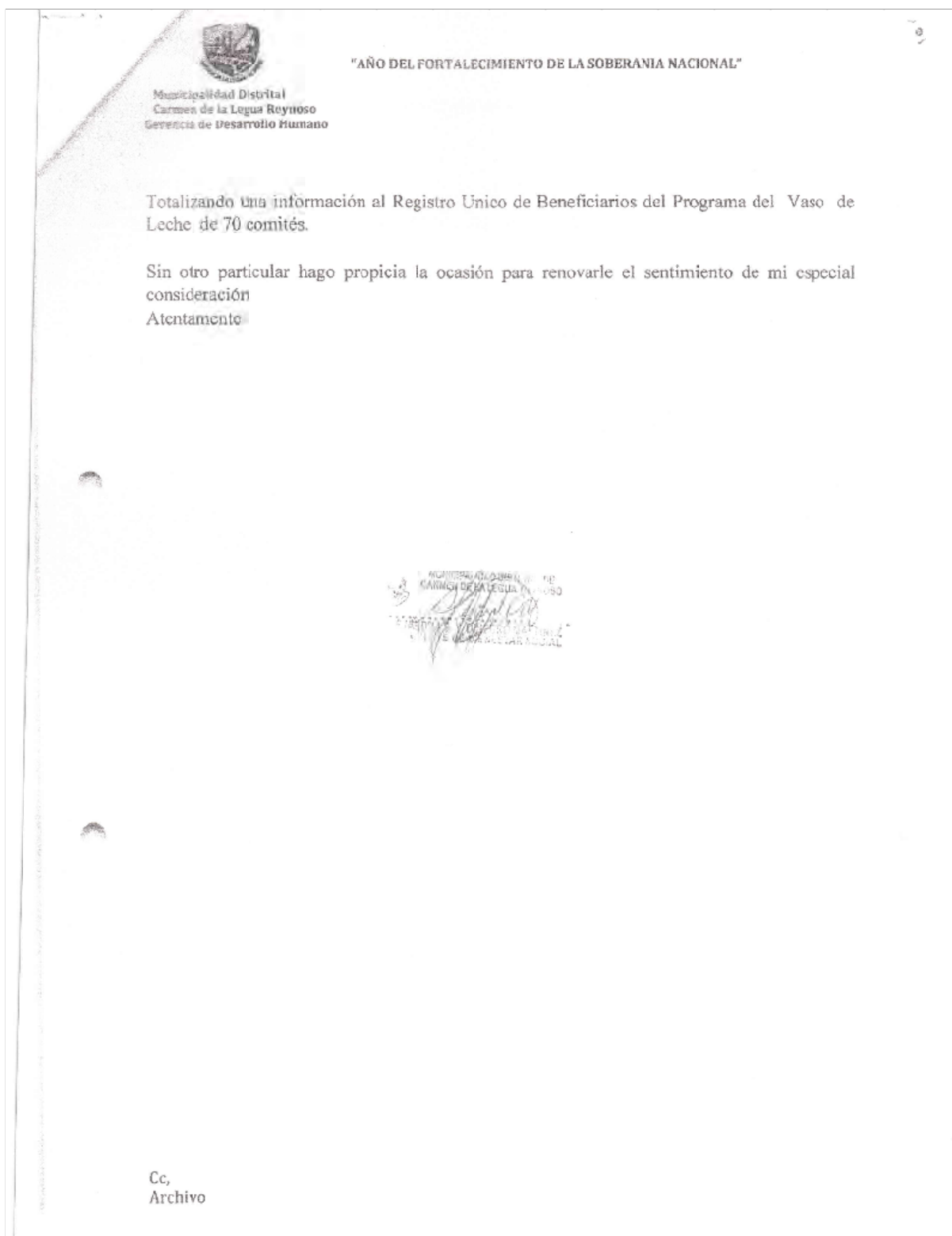
De mi consideración:

Es grato dirigirme a usted para expresarle un cordial saludo a nombre del Lic. Carlos Alfredo Cox Palomino Alcalde de la Municipalidad de Carmen de La Legua Reynoso y del mio propio en mi calidad de Sub Gerente de Bienestar Social y responsable del Programa del Vaso de Leche.

El motivo del presente es remitir a su despacho la Base de Datos del Registro de Beneficiarios del Programa del Vaso de Leche correspondiente al Semestre ENERO – JUNIO 2022 de la Municipalidad Distrital de Carmen de La Legua Reynoso, en cumplimiento a las disposiciones Complementarias de la Ley N° 29951

Asimismo comunico a Ud., que dicha información ha sido generado con fecha 20 Julio 2022 mediante los archivos BAK, que se adjunta y detalla:

- Archivo BAK 07010320220720140434.bak conteniendo información de 37 comités del PVL.
- Constancia de Generación de Archivo: BAK MANUAL, generada el Miércoles 20 de Julio de 2022 a las 2 :05:46 p.m.  
Número de Comités: 37  
Número de socios: 1961  
Número de usuarios: 3448
- Archivo BAK 07010320220720145949.bak conteniendo información de 33 comités del PVL.
- Constancia de Generación de Archivo: BAK MANUAL, generada el Miércoles 20 de Julio de 2022 a las 3 :00:22 p.m.  
Número de Comités: 33  
Número de socios : 1497  
Número de usuarios : 2556



Fuente: Municipalidad de Carmen de la Legua Reynoso (2022d, p. 2).

CONTRATO N° 002-2022-GAF/MDCLR

CONTRATO N° 002-2022-GAF/MDCLR

LICITACION PÚBLICA N° 001-2021-MDCLR

ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS PARA EL PROGRAMA DEL VASO DE LECHE DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CARMEN DE LA LEGUA REYNOSO: LECHE EVAPORADA ENTERA ESTERILIZADA Y HOJUELA DE CEREALES CON SOYA PRECOCIDOS ENRIQUECIDOS CON VITAMINAS Y MINERALES PARA EL AÑO 2022

ITEM N° 1 - LECHE EVAPORADA ENTERA ESTERILIZADA

Conste por el presente documento, la contratación del suministro de ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS PARA EL PROGRAMA DEL VASO DE LECHE DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CARMEN DE LA LEGUA REYNOSO: LECHE EVAPORADA ENTERA ESTERILIZADA Y HOJUELA DE CEREALES CON SOYA PRECOCIDOS ENRIQUECIDOS CON VITAMINAS Y MINERALES PARA EL AÑO 2022 - ITEM N° 1 LECHE EVAPORADA ENTERA ESTERILIZADA, que celebra de una parte:

- a) La MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CARMEN DE LA LEGUA REYNOSO, en adelante LA ENTIDAD, con RUC N° 20172022279, con domicilio legal en AV. PRIMERO DE MAYO NRO. 898 PROV. CONST. DEL CALLAO - PROV. CONST. DEL CALLAO - CARMEN DE LA LEGUA REYNOSO, representada por el Sr. Econ. Teófilo Gonzaga Torres Arriga, identificado con DNI N° 06087664, y de otra parte,
- b) La empresa NEGOCIOS INNOVACIONES E INGENIERIA S.A., con RUC N° 20500909040, con domicilio legal en CAL. RENE DESCARTES NRO. 121 URB. SANTA RAQUEL II ETAPA LIMA - LIMA - ATE, inscrita en la Ficha N° 13547353 Asiento N° C00003 del Registro de Personas Jurídicas de la ciudad de Lima, debidamente representado por su Representante Legal, el Sr. Bruno Renato Miranda Vargas, con DNI N° 70443094, a quien en adelante se le denominará EL CONTRATISTA en los términos y condiciones siguientes:

**CLÁUSULA PRIMERA: ANTECEDENTES**

Con fecha 7 de Marzo del 2022, el comité de selección adjudicó la buena pro de la LICITACIÓN PÚBLICA N° 001-2021-MDCLR para la contratación de ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS PARA EL PROGRAMA DEL VASO DE LECHE DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CARMEN DE LA LEGUA REYNOSO: LECHE EVAPORADA ENTERA ESTERILIZADA Y HOJUELA DE CEREALES CON SOYA PRECOCIDOS ENRIQUECIDOS CON VITAMINAS Y MINERALES PARA EL AÑO 2022 - ITEM N° 1 LECHE EVAPORADA ENTERA ESTERILIZADA, a la empresa NEGOCIOS INNOVACIONES E INGENIERIA S.A., cuyos detalles e importe constan en los documentos integrantes del presente contrato.

**CLÁUSULA SEGUNDA: OBJETO**

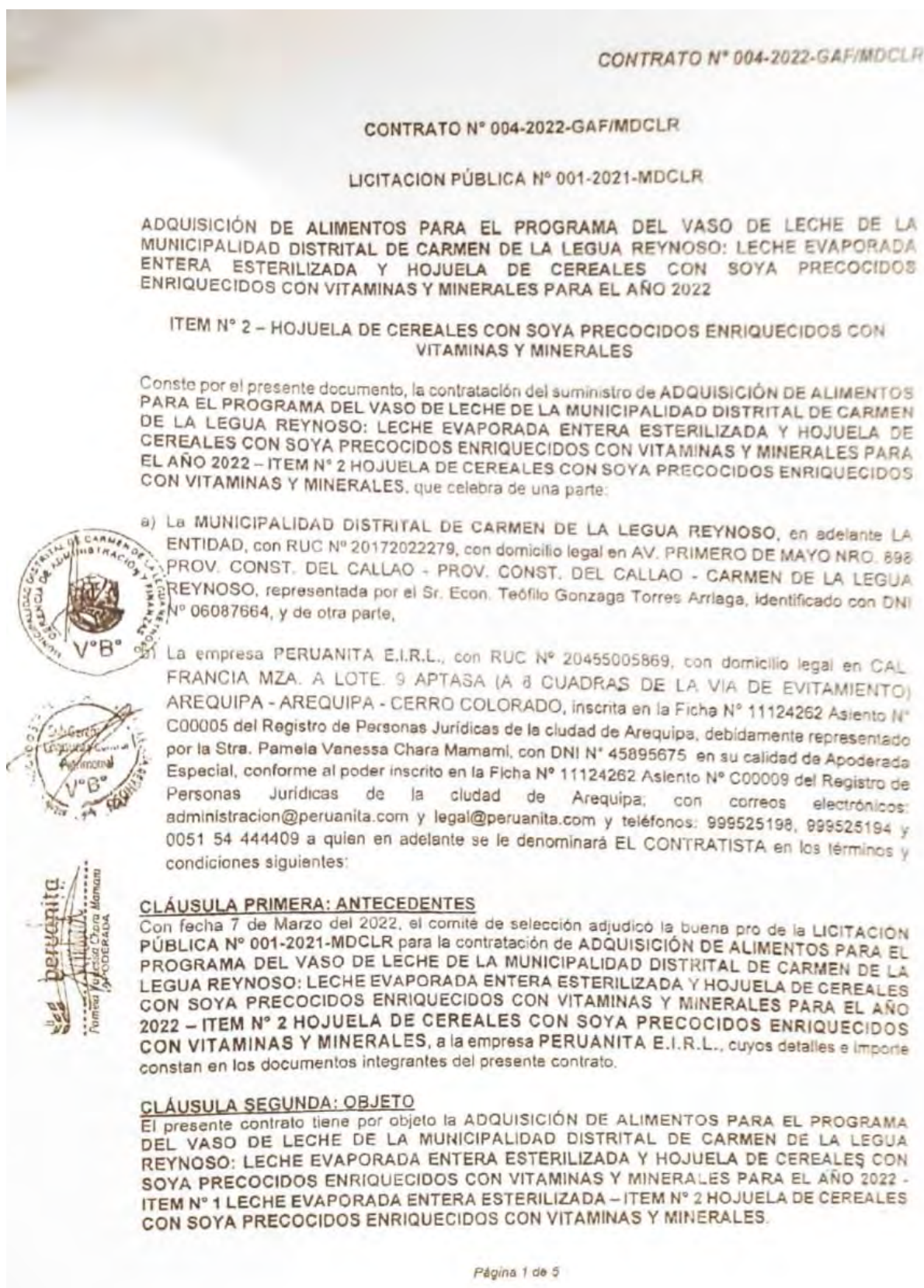
El presente contrato tiene por objeto la ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS PARA EL PROGRAMA DEL VASO DE LECHE DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CARMEN DE LA LEGUA REYNOSO: LECHE EVAPORADA ENTERA ESTERILIZADA Y HOJUELA DE CEREALES CON SOYA PRECOCIDOS ENRIQUECIDOS CON VITAMINAS Y MINERALES PARA EL AÑO 2022 - ITEM N° 1 LECHE EVAPORADA ENTERA ESTERILIZADA - ITEM N° 1 LECHE EVAPORADA ENTERA ESTERILIZADA.

**CLÁUSULA TERCERA: MONTO CONTRACTUAL**

El monto total del presente contrato asciende a TRESCIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL NOVECIENTOS DOS CON 80/100 (S/ 398,902.80), que incluye todos los impuestos de Ley.

Este monto comprende el costo de los bienes, todos los tributos, seguros, transporte,

Página 1 de 5



Fuente: Municipalidad de Carmen de la Legua Reynoso (2022g).

Anexo A.9  
POI: Subgerencia de Bienestar Social

Anexo B-5: POI Anual con Programación Física y Financiera

Anexo B-5  
PLAN OPERATIVO INSTITUCIONAL FÍSICA Y FINANCIERA (Consistencia)  
Año: 2022

Periodo PEI : 2019 - 2024  
Nivel de Gobierno : M - GOBIERNOS LOCALES  
Sector : 00 - MUNICIPALIDADES  
Riego : 000 - MUNICIPALIDADES

Unidad Ejecutora : 306279 - MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CARMEN DE LA LEGUA REYNOSO  
Centro de Costo : 03.06.03 - SUBGERENCIA DE BIENESTAR SOCIAL

001.09.01 PROGRAMAS DE APOYO SOCIAL DE FORMA PERMANENTE A GRUPOS DE POBLACION VULNERABLE DEL DISTRITO DE CARMEN DE LA LEGUA REYNOSO

COD.	Actividad Operativa / Inversiones	Ubicipo	U.M.	Prioridad	Meta	PROGRAMACION												Total Anual			
						1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12				
A010067900330	LABORACION DE DOCUMENTOS	07003 : CARMEN DE LA LEGUA REYNOSO	036 : DOCUMENTO	1 : Muy Alta	Fisco	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12	15,000	
A010067900331	ORIENTACION Y REGISTRO DE BENEFICIARIOS DE LA LEGUA REYNOSO (SISY OH-454, PENSION 65 Y OTROS)	07003 : CARMEN DE LA LEGUA REYNOSO	001 : ACCION	1 : Muy Alta	Fisco	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12	70,474	
A010067900332	DIFUSION DE LOS SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES	07003 : CARMEN DE LA LEGUA REYNOSO	001 : ACCION	1 : Muy Alta	Fisco	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12	12,000	
A010067900333	ORGANIZACION Y DESARROLLO DE TALLERES DE LA LEGUA REYNOSO PARA LA PROGRAMACION DEL VOTO DE LECHE Y COMEDORES POPULARES	07003 : CARMEN DE LA LEGUA REYNOSO	117 : EVENTOS	1 : Muy Alta	Fisco	0	1	0	1	0	1	0	0	1	0	1	0	1	0	5	57,165
A010067900334	ATENCION Y ORIENTACION DE CASOS SOCIALES DE POBLACION VULNERABLE EN POBREZA Y POBREZA EXTREMA	07003 : CARMEN DE LA LEGUA REYNOSO	001 : ACCION	1 : Muy Alta	Fisco	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12	50,004	
A010067900335	GESTION PARA LA ADQUISICION Y DISTRIBUCION DE INSUMOS PARA EL PROGRAMA DEL VOTO DE LECHE	07003 : CARMEN DE LA LEGUA REYNOSO	101 : RACION	1 : Muy Alta	Fisco	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12	540,348	
A010067900336	DIFUSION Y PROMOCION DE LA ALIMENTACION SALUDABLE EN LA POBLACION CARRETERA	07003 : CARMEN DE LA LEGUA REYNOSO	001 : ACCION	1 : Muy Alta	Fisco	0	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	5	57,093
A010067900337	ORGANIZACION DE REUNIONES DE COORDINACION COMUNITARIA	07003 : CARMEN DE LA LEGUA REYNOSO	001 : ACCION	1 : Muy Alta	Fisco	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1	1	1	7	78,522	
A010067900338	PROGRAMACION Y EJECUCION DE TALLERES PARA LA ATENCION EN REGIMEN DE VISITA	07003 : CARMEN DE LA LEGUA REYNOSO	001 : ACCION	1 : Muy Alta	Fisco	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12	74,200	
A010067900339	ATENCION E INFORMACION INTEGRAL EN LA	07003 :	001 : ACCION	1 : Muy Alta	Fisco	16	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	16	



Fuente: Municipalidad de Carmen de la Legua Reynoso (2022a, p. 1).





MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CARMEN DE LA LEGUA – REYNOSO  
 “Año del Bicentenario del Perú : 200 años de Independencia ”

**1 Aprobación de Fórmula de la Ración y Especificaciones Técnicas de los Insumos de Alimentos (Leche evaporada entera esterilizada y Hojuela de cereales con soya precocidos enriquecidos con vitaminas y minerales) para el período 2022**

Con relación a este punto de agenda el secretario del Comité de Administración Lic. Cesar Igor Camacho Caballero informa a los presentes que se ha elaborado la fórmula de la ración y las especificaciones técnicas de los productos Leche evaporada entera esterilizada y Hojuela de cereales con soya precocidos enriquecidos con vitaminas y minerales, solicitados por la Organización Distrital del PVL, se hace hincapié que la fórmula de la ración alimenticia y especificaciones técnicas de los insumos cumplen con los requisitos mínimos estipulados en la Resolución Ministerial N° 711-2012-SA/DM y que han sido revisados y evaluados por la Lic. En Nutrición Elizabeth Navia Cuba. Siendo la siguiente:

Codigo	Nombre del alimento	Cantidad (g)	Carbohidratos		Grasa		Proteínas	
			Gramos	kcal	Gramos	kcal	Gramos	kcal
A 1	Achita, kiwicha o achis	4.34	2.6	10.4	0.3	2.6	0.6	2.2
A 7	Avena,hojuela cruda	0.35	0.21	0.86	0.01	0.12	0.05	0.18
A 10	Cañihua,hojuelas de	1.39	0.84	3.37	0.12	1.04	0.24	0.98
A 18	Cebada perlada o resbalada cruda	1.41	0.91	3.62	0.01	0.08	0.07	0.30
A 48	Pan frances	30.00	18.15	72.60	0.06	0.54	2.52	10.08
A 59	Quinua, hojuelas de	8.36	5.28	21.10	0.62	5.57	1.16	4.65
G 7	Leche evaporada entera	49.00	5.15	20.58	3.77	33.96	3.09	12.35
T 36	Frijol soya	0.17	0.05	0.18	0.03	0.29	0.05	0.20

MICRONUTRIENTES 1.49

RESULTADOS DE LA FORMULACION	Cantidad (g)	Carbohidratos		Grasa		Proteínas	
		Gramos	kcal	Gramos	kcal	Gramos	kcal
<b>TOTAL</b>	96.50	33.17	132.68	4.91	44.17	7.74	30.95
Energía total (kcal)	207.8	132.68		44.17		30.95	
Distribucion energetica		63.8%		21.257%		14.9%	
Requisitos Resolucion Ministerial N° 711-2002-SA/DM		60 - 68%		20 - 25%		12 - 15%	

Siendo la formula diaria la siguiente:

Ración: 49 gramos de Leche Evaporada Entera esterilizada + 17.51 gramos de Hojuelas de cereales con soya precocida enriquecida con vitaminas y minerales + 30 g. de Pan francés.

La Sra. Maribel Yllisca manifiesta la renovación del compromiso de la Organización Distrital del PVL en la entrega del pan, mantequilla y azúcar Por parte de las asociadas (cabeza de familia) que será considerada como un compromiso de la ración diaria ( 207 kcal) para dar cumplimiento a lo estipulado en la Resolución Ministerial N° 711-2002-SA/DM .

La Mg. Laura Pinedo Cueva representante del Ministerio de Salud, manifiesta que la propuesta técnica de la fórmula de la ración cumple con lo establecido en la normativa vigente.

Luego de la revisión y debate de la fórmula de la ración y las especificaciones técnicas los miembros presentes manifiestan estar conforme con la evaluación realizada por la Lic. En nutrición Elizabeth Navia Cuba con CNP N° 5326 acordando lo siguiente:

**ACUERDOS:**


- 1 Aprobar por unanimidad de los miembros del Comité de Administración las especificaciones técnicas de los alimentos del Programa Vaso de Leche para la adquisición - año 2022

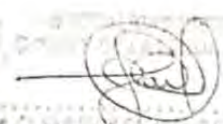



MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CARMEN DE LA LEGUA – REYNOSO  
"Año del Bicentenario del Perú : 200 años de Independencia "

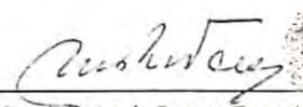
- 2 Aprobar que las socias aportaran un pan de 30 gramos diarios con la finalidad de complementar los requerimientos mínimos de 207 kcal. Para la ración del Vaso de Leche tal como la estipula la Resolución Ministerial N° 711-2002-SA/DM siendo de responsabilidad exclusiva tanto el cumplimiento y la supervisión por parte de la Junta Directiva del PVL.
- 3 Encargar a la Gerencia de Desarrollo Humano remitir a la Gerencia de Administración la documentación a fin de iniciar con las acciones para la adquisición de los insumos alimenticios del PVL año 2022


Siendo las 11:30 am sin más asuntos que tratar se da por concluida la sesión procediéndose en señal de conformidad a la firma de los acuerdos expresados en la siguiente acta:


  
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE  
CARMEN DE LA LEGUA REYNOSO  
.....  
Lic CARLOS ALFREDO COX PALOMINO  
ALCALDE  
-----  
Sr. Carlos Alfredo Cox Palomino  
Presidente

  
.....  
LIC. CESAR IGOR CAMACHO CABALLERO  
SECRETARIO  
-----  
Lic. Cesar Igor Camacho Caballero  
Secretario

  
.....  
Sra. Rosaura Maribel Yllisca Gonzales  
Miembro

  
.....  
Sra. Julia Lucia Ramos Tenorio  
Miembro

  
.....  
Sra. Rosa Barbarita Colan Gutiérrez  
Miembro

  
-----  
Mg. Laura Pinedo Cueva  
Miembro

ACTA DE LA SESIÓN ORDINARIA N° 08-2011 DEL COMITÉ DE ADMINISTRACION DEL PROGRAMA DEL VASO DE LECHE

En la región Callao, distrito de Carmen de la Legua – Reynoso, a las 15:00 horas del día 19 de Diciembre del 2011, en el 3er piso de la subgerencia de Programas Sociales de la Municipalidad Distrital de Carmen de la Legua Reynoso, se reunieron los miembros del Comité de Administración del Programa del Vaso de Leche, C.P.C. Daniel Lecca Rubio, presidente del Comité, la Dra. Nelly Avendaño Ccori, secretaria del comité, Sra. Socorro Salvatierra Chauca, representante de la zona de Villa Señor de los Milagros, Sra. Beatriz Quiñones Valenzuela de la zona de Reynoso, Sra. Luz Santa Cruz Espino representante de la zona de Carmen de la Legua, y la representante del Ministerio de Salud – Centro de Salud Carmen de la Legua, Lic. Laura Pinedo Cueva, también se encuentra la veedora de la organización Sra. Gladis Montenegro Zuñiga.


La secretaria del Comité, Dra. Nelly Avendaño Ccori, inicia la reunión ofreciendo la bienvenida a los presentes. Acto seguido, informa luego de realizado el empadronamiento este asciende a 7,757 beneficiarios y asimismo presenta la organización el pedido de los productos a licitarse en el periodo del año 2012 los cuales son:

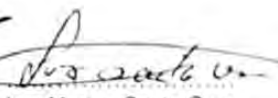
1. Leche Evaporada Entera unidades de 410 gr.
2. Hojuelas de Cereales con soya precocidos enriquecidos con vitaminas y minerales en envases de 440 gr

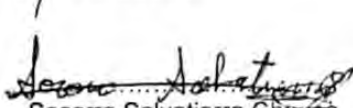
Acto seguido se procede a la aprobación en pleno del comité de administración, luego del debate respectivo aprobándose por unanimidad los productos a adquirirse en el año 2012.

Siendo la 15:45 horas del mismo día, el presidente del Comité levanta la sesión, invitando a firmar a los asistentes a suscribirla.

  
C.P.C. Daniel Lecca Rubio  
Presidente

  
Dra. Nelly Avendaño Ccori  
Secretaria

  
Luz Marina Santa Cruz  
Miembro

  
Socorro Salvatierra Chauca  
Miembro

  
Beatriz Quiñones Valenzuela  
Miembro

  
Lic. Laura Pinedo Cueva  
Representante de Salud

ACTA DE LA SESIÓN ORDINARIA DEL COMITÉ DE ADMINISTRACIÓN DEL  
PROGRAMA DEL VASO DE LECHE DEL DISTRITO DE  
CARMEN DE LA LEGUA – REYNOSO

En la región Callao, distrito de Carmen de la Legua – Reynoso, a las 11 00 horas del día martes 19 de diciembre del 2012, en el salón de actos de la Municipalidad Distrital de Carmen de la Legua – Reynoso, se reunieron los miembros del Comité de Administración del Programa del Vaso de Leche, el C.P.C Daniel Almanzor Lecca Rubio, presidente del comité, señor Edwards Infante López, secretario del comité, señora Socorro Salvatierra Chauca, representante de la zona de Villa Señor de los Milagros, señora Beatriz Justina Quiñones Valenzuela, representante de la zona de Reynoso, y señora Luz Marina Santa Cruz de Lara, representante de la zona de Carmen de la Legua.

Asimismo, se encuentra presente la señora Felipa Marcos Rivadeneyra, presidenta de la Organización del Vaso de Leche del distrito de Carmen de la Legua – Reynoso; señora Dina Reyna de Urrutia, coordinadora general de la zona de Carmen de la Legua; y señora Rosa Castillo Mendoza, coordinadora central de Villa Señor de los Milagros.

El presidente del Comité, C.P.C. Daniel Almanzor Lecca Rubio, luego de haber verificado el quórum de ley, saluda a los miembros asistentes y apertura la sesión ordinaria.


El secretario del Comité, señor Edwards Infante López, da lectura a la agenda de la presente sesión, la misma que dice

1. El comité de administración acuerda ejecutar las consultas al comité distrital para definir los beneficiarios, teniendo en consideración el breve estudio de mercado alcanzado del presupuesto del programa vaso de leche.

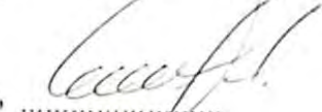
ACUERDOS:

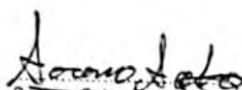
1. Se acuerda aprobar los resultados del empadronamiento, que han arrojado el total de 6460 beneficiarios.
2. Se acuerda aprobar el monto 166,634.4 mil soles, para subvencionar el programa vaso de leche.
3. Se acuerda aprobar que las socias de la organización del programa vaso de leche, aportara un pan diario para complementar la ración de 207 Kilocalorías para la ración del vaso de leche, según ley, siendo de responsabilidad de la organización la supervisión.
4. Se Convoca la próxima reunión el día jueves 27 de Diciembre, a horas 11 a.m. para entregar la propuesta de ración al comité especial.


Se cierra el acta a las 1.12 pm. Del día 19 de Diciembre del 2012, en conformidad de lo acordado firman las representantes del comité de Administración.

  
C.P.C. Daniel Lecca Rubio  
Presidente

  
Luz Marina Santa Cruz  
Miembro

  
Edwards Infante Lopez  
Secretario

  
Socorro Salvatierra Chauca  
Miembro

  
Beatriz Quiñones Valenzuela  
Miembro



## **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CARMEN DE LA LEGUA - REYNOSO**

### **“Año de la Consolidación del Mar de Grau”**

#### **ACTA DE INICIO DE SESION ORDINARIA**

En la región del callao, del distrito de Carmen de la legua Reynoso siendo las 15:30 p.m. del día 02 de marzo del 2017, preside la reunión el sub Gerente de Bienestar Social Ramón Márquez Céspedes, en el auditorio de la gerencia de Desarrollo Humano, Área perteneciente a la municipalidad distrital de Carmen de la Legua Reynoso, ubicado en el tercer piso del local comunal de Villa Sr. De los Milagros, se reúne con los miembros del comité de administración del programa Vaso de Leche y el comité de Administración Distrital de los 3 sectores del distrito:

#### **Comités de Administración del Vaso de Leche:**

Sra. Paulina Peceros Palomino – Presidenta Distrital del Programa Vaso de Leche

Sra. Miriam Fajardo Córdova - Representante de Reynoso

Sra. Margarita Hayde Nolzco Borja – Representante de Carmen de la Legua

Sra. Dina Reyna de Urrutia – Coordinadora General de Carmen de la Legua y Reynoso

Sra. Rosa Castillo Mendoza – Coordinadora General de Villa Señor de los Milagros.

Sra. Angela Silva Valladares – Comité 68.

Donde el Sr. Ramón Márquez Céspedes en su calidad de Secretario Técnico del Programa Vaso de Leche, del Distrito de Carmen de la Legua Reynoso, acuerda los siguientes puntos resaltantes referidos con las representantes.

1. Coordinar sobre la nueva licitación que se realiza para el nuevo año fiscal 2017.
2. Se reconoce el número de beneficiarios del Programa Vaso de Leche para el año 2017, de acuerdo al primer empadronamiento del año, donde se empadrona a 6,000 beneficiarios, de los 70 comités.
3. Se acuerda con el comité de administración del programa vaso de leche realizar la gestión para la implementación por cada comité del programa con una cocina de dos hornillas, una olla N° 50 y un cucharón de palo grande.
4. Se acuerda de la entrega de un cuaderno de control de beneficiarios a los 70 comités de manera mensual.
5. Las coordinadoras serán las únicas responsables del recojo de la ración de los comités, solo por circunstancias extremas se aceptara el cuadernos de actas firmado para la representación de la misma.
6. Se acuerda que serán dos días de reparto mensual, con horario de 9am a 1pm y de 2pm a 5pm

Siendo los 4:50 culmina la reunión y firman en conformidad a lo acordado los miembros del Comité del Programa Vaso de Leche.

Fuente: Municipalidad de Carmen de la Legua Reynoso (2017).



MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CARMEN DE LA LEGUA – REYNOSO  
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

ACTA DE SESIÓN ORDINARIA DEL COMITÉ DE ADMINISTRACIÓN DEL PROGRAMA DEL VASO DE  
LECHE DEL DISTRITO DE CARMEN D3E LA LEGUA – REYNOSO

En la región del Callao, distrito de Carmen de la Legua – Reynoso, a las 9:30 horas del día miércoles 27 de febrero del 2019, en el salón de actos de la Municipalidad Distrital de Carmen de la Legua – Reynoso, se reunieron los miembros del Comité de Administración del Programa del Vaso de Leche, el Lic. Carlos Alfredo Cox Palomino, presidente del comité; Lic. Frailan Martín Flores Castañeda, secretario del comité; Sra. Rosaura Maribel Yllesca Gonzales de Suarez, representante de la zona de Reynoso; Sra. Julia Lucía Ramos Tenorio de Lacherre, representante de Carmen de la Legua; Sra. Rosa Barbarita Colan Gutiérrez representante de Villa Señor de los Milagros; Nutricionista Giovana Guzmán Cárdenas en calidad de especialista, del Centro de Salud Villa Señor de los Milagros.

El presidente del Comité, Lic. Carlos Alfredo Cox Palomino, da apertura a la sesión ordinaria, considerando que la última reunión del CAD, se realizó el dos de marzo del año 2017, luego dejando uso de la palabra al secretario Lic. Frailan Martín Flores Castañeda, quien hace la verificación del quórum de ley.

El secretario del comité, Lic. Frailan Flores Castañeda, da lectura a la agenda de la presente sesión, la misma que dice:

1. Instalación del Comité de Administración.
2. Lectura del acuerdo de concejo para la aprobación de la compra directa por desabastecimiento comprobado.
3. Aprobación de las especificaciones técnicas de los insumos que componen la ración del PVL.
4. Otros a consideración.

ACUERDOS:

1. Aprobar la instalación del Comité de Administración con los miembros designados de acuerdo a la resolución de alcaldía N° 085-2019-MDCLR de fecha 30 de enero del 2019.
2. Aprobación por unanimidad por los miembros presentes, de las especificaciones técnicas de los productos que conformarán la ración alimenticia del Programa del Vaso de Leche.
3. Solicitar al área encargada la compra de los insumos del programa del Vaso de Leche aprobada por acuerdo de Concejo N°010-2019- MDCLR del 18 de febrero del 2019, de acuerdo a las normatividad vigente para este caso.

Siendo las 10:30 se termina la sesión y firman en conformidad a lo acordado los miembros del Comité del Programa del Vaso de Leche.

Fuente: Municipalidad de Carmen de la Legua Reynoso (2019).

ACTA DE LA SESIÓN ORDINARIA DEL COMITÉ DE ADMINISTRACIÓN DEL PROGRAMA  
DEL VASO DE LECHE DEL DISTRITO DE  
CARMEN DE LA LEGUA – REYNOSO

En la región Callao, distrito de Carmen de la Legua – Reynoso, a las 15:00 horas del día martes 24 de Setiembre del 2013, en el salón de Actos de la Municipalidad Distrital de Carmen de la Legua – Reynoso, se reunieron los nuevos miembros del Comité de Administración del Programa del Vaso de Leche, el C.P.C. Daniel Almanzor Lecca Rubio, presidente del comité; Gloria Chávez Montenegro, secretaria del comité; señora Ángela María Silva, representante de la zona de Villa Señor de los Milagros; señora Miriam Milagros Fajardo Córdova, representante de la zona de Reynoso; y señora Margarita Haydee Nolazco Borjas, representante de la zona de Carmen de la Legua.

Asimismo, se encuentra presente la señora Paulina Peceros Palacios, presidenta de la Organización del Vaso de Leche del distrito de Carmen de la Legua – Reynoso; señora Dina Reyna de Urrutia, coordinadora general de la zona de Carmen de la Legua; y señora Rosa Castillo Mendoza, coordinadora central de Villa Señor de los Milagros. Se encuentra presente también la señora Gloria Chávez Montenegro, Sub Gerente de Programa Sociales.

El presidente del Comité, C.P.C. Daniel Almanzor Lecca Rubio, luego de haber verificado el quórum de ley, saluda a los miembros asistentes y apertura la sesión ordinaria.

El secretario del Comité, señora Gloria Chávez Montenegro, da lectura a la agenda de la presente sesión, la misma que dice:

1. Cronograma de empadronamiento es importante para determinar cuántos beneficiarios habrá para el próximo año 2014, correspondientes al mes de Noviembre, definir responsables por cada comité y la actualización de padrones.

**ACUERDOS:**

1. Se define las fechas de empadronamiento a ejecutarse en el mes de Noviembre siendo las siguientes fechas: 18 al 26 de Noviembre del 2013.
2. Se tiene que dar la oportunidad de los casos judiciales de la DNI.
3. Gestantes serán aceptado a partir de los siete meses de gestación con sus respectivas tarjetas de control de embarazo
4. Se mantendrá la misma cantidad de beneficiarios de 6,460.
5. el cuatro (4) de Noviembre se realizara el sorteo de los tres sectores

Fuente: Municipalidad de Carmen de la Legua Reynoso (2013).

Anexo A.18

Actas del comité de administración del PVL: Envío del esumen del empadronamiento del primer semestre 2022.

Municipalidad Distrital  
Carmen de la Legua Reynoso  
Gerencia de Desarrollo Humano  
Subgerencia de Bienestar Social

**"AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL "**

Carmen de la Legua-Reynoso, 27 de Julio 2022

**OFICIO N° 014 -2022-SGBS - GDH-MDCLR**

Señor  
**DANTE RAFAEL CARHUAVILCA BONETT**  
Jefe del Instituto Nacional de Estadística e Informática -INEI

**ASUNTO : Remisión de Resumen de Empadronamiento  
Distrital del Programa del Vaso de Leche  
correspondiente al I Semestre del año 2022.**

Presente. -

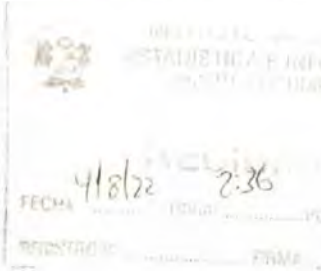

De mi especial consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted con la finalidad de expresarle los cordiales saludos de la Municipalidad distrital de Carmen de La Legua Reynoso – C ALLAO.

Asimismo en cumplimiento a lo establecido en el Art. 7 inc. 7.2 de la Ley 27470 -Ley que establece normas complementarias para la ejecución del PVL- y la Resolución Jefatural Nro. 217 – 2006 –INEI , remito a su despacho por los medios permitidos el "**Resumen de Empadronamiento Distrital del Programa del Vaso de Leche correspondiente al I Semestre del año 2022**"

Sin otro particular hago propicia la ocasión para expresarle mi mayor consideración y estima personal.

Atentamente



Adjunta:

- Copia de " Resumen de Empadronamiento Distrital del Programa del Vaso de Leche correspondiente al I Semestre del año 2021" en formato EXCEL enviado al correo del INEI : **pvl\_resumen@inei.gob.pe**

Cc,  
Archivo.

Fuente: Municipalidad de Carmen de la Legua Reynoso (2022e, p. 1).

Anexo A.19

Actas del comité de administración del PVL: Envío del esumen del empadronamiento del primer semestre 2022.

**1. UBICACIÓN GEOGRÁFICA**

DEPARTAMENTO: LIMA

PROVINCIA: CONSTITUCIONAL DEL CALLAO

DISTRITO: CARMEN DE LA LEGUA Y REYNOSO

**2. FECHA DEL EMPADRONAMIENTO**

SEMESTRE: 1

FECHA DEL EMPADRONAMIENTO: dd/mm/aa

**3. RESUMEN DEL EMPADRONAMIENTO**

TOTAL DE COMITES LOCALES: 70

TOTAL POBLACION EMPADRONADA: 6004

**4. NOMBRE Y APELLIDOS DEL REPRESENTANTE**

ALCALDE: CARLOS ALFREDO COX PALOMINO

ORGANIZACIÓN DEL VASO DE LECHE: YSABEL PEREZ ROJAS

MINISTERIO DE SALUD: LAURA PINEDO CUEVA

**5. POBLACION EMPADRONADA POR EDADES Y GRUPOS, SEGÚN COMITÉ LOCAL**

N°	NOMBRE DEL COMITÉ LOCAL (Anoto el nombre con que se identifica el Comité Local)	NIÑOS (Edad en años cumplidos)										MADRES GESTANTE S (4)	MADRES LACTANTES (5)	PERSONAS CON TBC (6)	ADULTO MAYOR (7)	DISCAPACIDAD/ CASO SOCIAL (8)	TOT (9)	
		0	01	02	03	04	05	06	07-13									
	TOTALES				(3)													
1	COMITÉ N° 01	3		1	4	3	4	4	4	4	20	1	2		6			41
2	COMITÉ N° 02	4	4	4	9	10	10	7	7	44		3		13		7		11
3	COMITÉ N° 03	1	4	2	4	4	2	2	2	14		1		2		1		31
4	COMITÉ N° 04	2	2	4	3	3	3	2	2	27		1		4		2		51
5	COMITÉ N° 05	2	5	10	8	7	6	5	5	55		4		8		4		11
6	COMITÉ N° 06	1	2	5	10	9	3	6	6	22		2		10		1		71
7	COMITÉ N° 07	2	3		1	4	4	1	1	10		2		6		1		31
8	COMITÉ N° 08	4	5	12	11	11	11	10	10	43		3		16		4		13
9	COMITÉ N° 09	3	4	7	7	7	7	5	5	40		2		5		1		91

Escaneado con CamScanner

Fuente: Municipalidad de Carmen de la Legua Reynoso (2022e, p. 2).

Anexo A.20

Actas del comité de administración del PVL: Envío del esumen del empadronamiento del primer semestre 2022.

32	COMITÉ N° 32	7	12	14	8	13	11	10	52	3	6	33	5	17
33	COMITÉ N° 33	5	5	14	4	11	11	9	48	2	5	17	3	13
34	COMITÉ N° 34	5	7	7	8	8	10	14	57		5	5	3	12
35	COMITÉ N° 35	3	2	5	5	3	8	12	55	3	3	21		12
36	COMITÉ N° 36	7	8	5	9	7	6	9	35		7	15	2	11
37	COMITÉ N° 37	5	3	5	5	4	4	6	27	1	6	9	2	7
38	COMITÉ N° 38	6	7	4	4	5	9	13	45	1	5	14	3	11
39	COMITÉ N° 39	5	13	2	9	8	5	3	27	2	4	15	2	9
40	COMITÉ N° 40	6	7	6	5	9	5	3	32	5	4	9	1	9
41	COMITÉ N° 41	4	5	1	4	6	3	11	32		3	7		7
42	COMITÉ N° 42	7	7	9	7	6	6	3	43	3	6	14	2	11
43	COMITÉ N° 43	5	4	4	6	1	2	6	28		5	2	3	6
44	COMITÉ N° 44	1		1	2	2	1	2	17		1	4		3
45	COMITÉ N° 45			4	2	3	4	4	33	1		4	1	5
46	COMITÉ N° 46	2	2	3	10	3	5	8	29	4	3	15	4	8
47	COMITÉ N° 47	2	14	6	6	5	4	8	32	1	2	8	3	9
48	COMITÉ N° 48	3	1	6	7	1	4	5	20	4	1	5		5
49	COMITÉ N° 49	1		4	10	4	5	16	26	3	1	16		8
50	COMITÉ N° 50	3	3		7	3	4	3	19		3	5	1	5
51	COMITÉ N° 51	3	4	5	7	5	15	10	32		2	13	7	10
52	COMITÉ N° 52	1	5	2	3	1	4	3	21	2		8	2	5
53	COMITÉ N° 53	4	3	8	5	10	6	7	31	0	4	5	3	8

Fuente: Municipalidad de Carmen de la Legua Reynoso (2022g, p. 3).

Anexo A.21

Actas del comité de administración del PVL: Envío del esumen del empadronamiento del primer semestre 2022.

54	COMITÉ N° 54	2	2	4	4	6	3	3	28	2	2	13	1	7
55	COMITÉ N° 55	9	6	10	8	8	2	4	36	1	6	15	3	11
56	COMITÉ N° 56	6	7	8	6	5	9	6	29	1	6	12	5	11
57	COMITÉ N° 57	3		1	5	3	1	5	18	1	2			3
58	COMITÉ N° 58	5	5	9	9	6	8	9	49	1	5	11	5	11
59	COMITÉ N° 59	10	5	7	10	9	7	6	44		9	2		10
60	COMITÉ N° 60	5	3	7	4	9	3	7	29	1	3	7	1	7
61	COMITÉ N° 61	5	15	7	11	8	10	6	56	5	3	7	2	13
62	COMITÉ N° 62		5	7	12	3	10	6	22	1	0	10	1	7
63	COMITÉ N° 63	2	5	8	6	9	7	6	32		2	7	4	81
64	COMITÉ N° 64	3	3	1	2	2	2	3	11		3	4		34
65	COMITÉ N° 65	2	1	1	6	3	0	3	11		2	1	1	34
66	COMITÉ N° 66	3	4	2	4	2	1	1	12	1	2	4	3	36
67	COMITÉ N° 67	3		3	3	2		4	9		3	4		31
68	COMITÉ N° 68	2	5	1	4	3	2	5	16	1	2	6		47
69	COMITÉ N° 69	4	3	2	4	5	3	5	25		4	7	3	65
70	COMITÉ N° 70	1	1	4	3	4	3	6	21		1	5	1	50
	<b>TOTALES</b>	<b>264</b>	<b>333</b>	<b>351</b>	<b>439</b>	<b>419</b>	<b>402</b>	<b>453</b>	<b>2189</b>	<b>87</b>	<b>234</b>	<b>677</b>	<b>156</b>	<b>600</b>

Fuente: Municipalidad de Carmen de la Legua Reynoso (2022e, p. 4).

## Anexo B: Formatos de entrevistas y encuestas

### Anexo B.1

#### Modelo de entrevistas semi estructuradas a dirigentes

##### ENTREVISTA A DIRIGENTES DEL PVL

1. ¿Cuál es su nombre?
2. ¿Desea mantenerse en el anonimato?
3. ¿Cuál fue su cargo durante el 2022 en la organización del PVL?
4. ¿Podría explicar la estructura jerárquica de la organización del PVL?
5. Desde su perspectiva, ¿Para Ud. a qué se debe la baja rotación de los dirigentes del PVL? Usualmente se ha hecho referencia a cierto desinterés de los beneficiarios y ganas de mantenerse en el cargo de las dirigentes actuales.
6. ¿Los requisitos para postular a la coordinación de comités cambian acorde a cada uno o hay una normativa o acuerdo general?
7. En esta misma línea, ¿Hay una normativa general que establece el periodo máximo de duración en el cargo o depende de cada comité?
8. Si hay un periodo máximo general, ¿De cuántos años es para cada tipo?
9. Varias coordinadoras sostienen que su relación con los funcionarios municipales se caracteriza por ser "ausente". Desde su perspectiva, ¿A qué se debe ello?
10. ¿La municipalidad no ha mostrado interés por acercarse a todos los dirigentes?
11. ¿Ud. considera que la afiliación o cercanía política de los dirigentes del PVL influye en las relaciones con los funcionarios?
12. Se observa que en distintos comités la organización del PVL, no solo se limita a la administración del Programa, también emprenden actividades sociales como conmemoración del día de la madre y apoyo social. ¿Ud. Considera que el PVL promueve la integración/unión de relaciones sociales entre vecinos?
13. ¿Podría explicar cómo se asigna las raciones a los beneficiarios? ¿Este es un acuerdo que se realiza en cada comité o es general?
14. Según los acuerdos del 2022, para alcanzar las 207 calorías, la municipalidad se comprometió a la adquisición de avena y leche. Mientras la organización comprometió a los beneficiarios a agregar un pan a fin de cumplir con el mínimo de calorías.
  - a. ¿A qué se debe que las dirigentes aceptaron el acuerdo y no exigieron a la municipalidad incrementar el presupuesto o disminuir la cantidad de beneficiarios para cubrir todas las calorías?
15. ¿Cuáles son las principales fuentes de financiamiento y cómo se hacen uso de estos?
16. ¿Cómo se manejaban las quejas y comentarios de los beneficiarios?
17. ¿Cómo se seleccionan a los proveedores de alimentos para el PVL y qué criterios se utilizan para determinar su suficiencia o idoneidad?
18. Sobre los criterios de elección de beneficiarios. Se observa que la normativa es muy abierta y deja cabida a la interpretación. Así, observamos que la ley señala que debe ser orientada para la población materno-infantil y en situación de pobreza. Pero no establece pobreza según qué criterios o por cuanto tiempo se considera lactante o población infantil.
  - a. ¿Ud. Considera que se debe desarrollar una ley con filtros mas precisos y que no de cabida a interpretación o considera que deben permanecer en cierta medida "abierto" a fin de que se adecuen a cada contexto específico?

Fuente: Elaboración propia.

Anexo B.2  
Modelo de entrevistas semi estructuradas a funcionarios

ENTREVISTA A FUNCIONARIO

**INFORMACIÓN GENERAL**

1. ¿Cuál es su nombre?
2. ¿Desea mantenerse en el anonimato?
3. ¿Cuál fue su cargo durante el 2022 en la MDCLR?
4. Desde su conocimiento, ¿Podría describir las etapas o actividades de la implementación del Programa?
5. ¿De qué manera se involucraba durante la implementación del PVL? Es decir, ¿Podría describir cuáles son las actividades principales que realizó en el PVL?
6. ¿Qué resultados se han obtenido en el programa social durante su participación?
  - a. Adquisición, distribución, empadronamiento, etc.
7. ¿Cuáles son las principales fuentes de financiamiento del programa de vaso de leche durante el 2022?
8. ¿Tiene conocimiento de cuanto fue el presupuesto para el 2022, asignado por el MEF, al programa de vaso de leche y cómo se distribuyen estos fondos?
9. ¿Cómo se distribuyeron las otras fuentes de financiamiento?
10. ¿Cuáles son las principales limitaciones financieras que enfrentó el programa de vaso de leche y cómo se han intentado superar, durante el 2022?
11. ¿Cómo se ha afectado la calidad del servicio ofrecido por el programa de vaso de leche por la insuficiencia del presupuesto y qué medidas se tomaron para remediar la situación? Por ejemplo, se brinda crudo, no gratis, y de manera diaria.
12. ¿Cuáles son las medidas de control y fiscalización implementadas por los funcionarios encargados de administrar el programa de vaso de leche?
13. ¿Cómo se manejaban las quejas y los comentarios de los beneficiarios del PVL y qué se hizo para resolver los problemas identificados?

**SOBRE CONTRIBUIR EN UNA COMUNIDAD MAS PARTICIPATIVA**

1. ¿Cómo se fomentaba a la comunidad del PVL a participar en la administración del programa de vaso de leche?
2. ¿Cómo se buscó garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en la administración del programa de vaso de leche?
3. Desde su perspectiva, ¿Cuál es el nivel de participación y compromiso de las dirigentas del PVL en la gestión del programa de vaso de leche?
4. ¿Cómo describiría su relación con los dirigentes del PVL? ¿Por qué? Por ejemplo, desafiante, pacífica, etc.
5. ¿Cómo se manejaron los conflictos o desacuerdos entre los funcionarios encargados de administrar el programa de vaso de leche y los dirigentes del PVL en una comunidad determinada? Por ejemplo, durante la adquisición de alimentos y empadronamiento.
6. ¿Qué medidas se han implementado para fomentar una relación colaborativa y constructiva entre los funcionarios encargados de administrar el programa de vaso de leche y los dirigentes del PVL?
7. Desde su perspectiva, ¿Para Ud. a qué se debe la baja rotación de los dirigentes del PVL? Usualmente se ha hecho referencia a cierto desinterés de los beneficiarios y ganas de mantenerse en el cargo de las dirigentas actuales.
8. ¿Ud. considera que la afiliación o cercanía política de los dirigentes del PVL influye en las relaciones con los funcionarios?

**SOBRE LA ATENCIÓN A POBLACIÓN EN POBREZA**

1. ¿Cuáles fueron los criterios de elegibilidad para recibir el vaso de leche y cómo se verifica que se cumplan estos criterios?
2. ¿Considera usted que hubo (en el 2022) usuarios del PVL que no deberían, pero fueron atendidos por el programa?
3. ¿Considera usted que hubo (en el 2022) hogares que deberían ser usuarios del PVL, pero que fueron atendidos?
4. ¿Considera usted que el presupuesto destinado al PVL alcanzó para atender a todos sus usuarios?
5. ¿Considera usted que los criterios utilizados en el 2022 para seleccionar a los usuarios del PVL son los adecuados?
6. ¿Ud. Conoce el Sistema de Focalización de Hogares – SISFOH?
7. ¿Considera usted que el Sistema de Focalización de Hogares - SISFOH, tiene las herramientas necesarias para determinar la clasificación socioeconómica? ¿Qué mejoraría usted?
8. ¿Considera usted que la clasificación socioeconómica del SISFOH se debe utilizar para determinar a los potenciales usuarios del PVL?

**SOBRE LA MEJORA NUTRICIONAL**

9. ¿Cómo se determina la cantidad y la calidad de los alimentos que se ofrecen en el programa de vaso de leche?
10. ¿Cómo se seleccionan los proveedores de alimentos para el programa de vaso de leche y qué criterios se utilizan para determinar su idoneidad?
11. Sobre el impacto del PVL en el presente distrito, ¿Considera que el contenido nutricional es suficiente para prevenir la desnutrición? ¿Por qué?
12. Desde su opinión, ¿Qué grado describiría mejor el impacto del Programa en la salud de los beneficiarios durante el 2022?
13. ¿Por qué?

**SOBRE LA GESTIÓN**

1. Según los acuerdos del 2022, para alcanzar las 207 calorías, la municipalidad se comprometió a la adquisición de avena y leche. Mientras la organización comprometió a los beneficiarios a agregar un pan a fin de cumplir con el mínimo de calorías.
  - a. ¿A qué se debe tal acuerdo? Teniendo en cuenta las alternativas de disminución de cantidad de beneficiarios o incrementar el presupuesto del PVL.
2. ¿Cómo se seleccionan a los proveedores de alimentos para el PVL y qué criterios se utilizan para determinar su

Fuente: Elaboración propia.

Anexo B.3  
Modelo de encuestas estructuradas a beneficiarios, página 1.

Las brechas de implementación del PVL, en el distrito de Carmen de la Legua Reynoso, durante el 2022		Sector:	Nº comité:
		Fecha:	Nº encuesta:
<b>Encuesta dirigida a usuarios del Programa</b>			
Información general (Indicar que es sobre el 2022)			
¿Cuál es su nombre?	¿Desea permanecer anónimo?	¿Qué tipo de usuario fue?	
	<input type="radio"/> Sí <input type="radio"/> No	<input type="radio"/> Beneficiario <input type="radio"/> Apoderado	
Si ha sido beneficiario ¿Desde cuando?	¿Cuántos beneficiarios hubo en su hogar?	¿Cómo fue su proceso de registro en el PVL?	
		<input type="radio"/> Sencillo <input type="radio"/> Complicado	
Sobre la atención a la población en pobreza			
¿Le solicitaron algunos de los siguientes requisitos para inscribirse como beneficiarios?	<input type="radio"/> Condición de pobreza o pobreza extrema <input type="radio"/> Aporte económico <input type="radio"/> Población vulnerable (gestantes o lactantes // menores a 13 años //adulto mayor)	¿Entregaba alguna cuota mensual a las coordinadoras por las raciones alimenticias?	<input type="radio"/> Sí ¿Cuánto? _____ <input type="radio"/> No
¿En qué justifican la cuotas las coordinadoras?	¿La cuota es voluntaria o condicionada a la entrega de los alimentos?	¿La cuota es manejable para su economía familiar?	
	<input type="radio"/> Voluntaria <input type="radio"/> Obligatoria	<input type="radio"/> Sí <input type="radio"/> No	
(Indique su respuesta según la escala)			
¿En qué categoría socioeconómica se considera?			
<input type="radio"/> No Pobre <input type="radio"/> Pobre <input type="radio"/> Pobre extremo			
¿Usted considera que hubo beneficiarios (en el 2022) que no deberían estar en el Programa?	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
¿Usted considera que hubo hogares (en el 2022) que deberían, pero no fueron atendidos por el PVL?	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
¿Usted considera que los criterios utilizados (en el 2022) para seleccionar a los beneficiarios del PVL fueron los adecuados?	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
¿Usted ha realizado su Clasificación Socioeconómica a través del Sistema de Focalización de Hogares-SISFOH (en las Unidades Locales de Empadronamiento)?	<input type="radio"/> Sí	<input type="radio"/> No	<input type="radio"/> No conoce
Si conoce el SISFOH ¿Usted considera que la Clasificación Socioeconómica evaluada por el SISFOH tiene las herramientas necesarias para determinar a los potenciales usuarios del PVL?	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sobre las cuotas, Ud. considera que:	¿Ha conocido a alguien que no pueda pagar la cuota?	Si marcó Sí en la anterior pregunta, ¿Qué sucedió en ese caso?	
<input type="radio"/> Debe mantenerse <input type="radio"/> Debe reducirse <input type="radio"/> Deben eliminarse y asumirlo el Gobierno	<input type="radio"/> Sí <input type="radio"/> No		
Sobre la mejora nutricional			
Describa cómo le entregaban las raciones durante el 2022		¿Qué insumos recibieron como parte del presupuesto para el PVL por el Gobierno? (2022)	
		<input type="radio"/> Leche <input type="radio"/> Azúcar <input type="radio"/> Hojuela <input type="radio"/> Otro _____ <input type="radio"/> Pan	
¿Cómo se entregó a los usuarios la ración alimenticia durante el 2022?	<input type="radio"/> Crudo <input type="radio"/> Preparado	¿Con qué frecuencia le entregaban los alimentos durante el 2022?	<input type="radio"/> Diario <input type="radio"/> Otro _____ <input type="radio"/> Mensual
¿Con qué insumos necesarios para la preparación de los alimentos cuenta su comité?			
¿Considera que con mayor presupuesto se puede reducir o eliminar las cuotas?		¿La municipalidad o el gobierno central les brindan apoyo para la preparación de los alimentos? (2022)	

Fuente: Elaboración propia.

Anexo B.4  
Modelo de encuestas estructuradas a beneficiarios, página 2.

(Indique su respuesta según la escala)					
¿Considera que las raciones tienen el nivel nutricional suficiente para prevenir la desnutrición?	Totalmente en desacuerdo <input type="radio"/>	En desacuerdo <input type="radio"/>	Ni de acuerdo ni en desacuerdo <input type="radio"/>	De acuerdo <input type="radio"/>	Totalmente de acuerdo <input type="radio"/>
Desde su opinión ¿Cómo calificaría el impacto del PVL en la salud de los beneficiarios?	Muy negativo <input type="radio"/>	Ligeramente Negativo <input type="radio"/>	Neutral <input type="radio"/>	Ligeramente positivo <input type="radio"/>	Muy positivo <input type="radio"/>
¿Cómo evalúa la administración municipal durante el 2022, durante la adquisición, distribución y fiscalización del PVL?	Muy negativo <input type="radio"/>	Ligeramente Negativo <input type="radio"/>	Neutral <input type="radio"/>	Ligeramente positivo <input type="radio"/>	Muy positivo <input type="radio"/>
A grandes rasgos. ¿Cuán satisfecha se encuentra de este programa estatal?	Totalmente insatisfecho <input type="radio"/>	Ligeramente insatisfecho <input type="radio"/>	Neutral <input type="radio"/>	Ligeramente satisfecho <input type="radio"/>	Totalmente insatisfecho <input type="radio"/>
Sobre la fomentación de una comunidad organizada					
(Indique su respuesta según la escala)					
En su opinión, ¿Las dirigentes brindar un trato cordial y amable?	Totalmente en desacuerdo <input type="radio"/>	En desacuerdo <input type="radio"/>	Ni de acuerdo ni en desacuerdo <input type="radio"/>	De acuerdo <input type="radio"/>	Totalmente de acuerdo <input type="radio"/>
En su opinión, ¿Las dirigentes tienen la capacidad para administrar el programa?	Totalmente en desacuerdo <input type="radio"/>	En desacuerdo <input type="radio"/>	Ni de acuerdo ni en desacuerdo <input type="radio"/>	De acuerdo <input type="radio"/>	Totalmente de acuerdo <input type="radio"/>
¿Tiene interés por ingresar a la coordinación del PVL?	Totalmente en desacuerdo <input type="radio"/>	En desacuerdo <input type="radio"/>	Ni de acuerdo ni en desacuerdo <input type="radio"/>	De acuerdo <input type="radio"/>	Totalmente de acuerdo <input type="radio"/>
¿Considera que es posible que ingrese a la coordinación del PVL?	Totalmente en desacuerdo <input type="radio"/>	En desacuerdo <input type="radio"/>	Ni de acuerdo ni en desacuerdo <input type="radio"/>	De acuerdo <input type="radio"/>	Totalmente de acuerdo <input type="radio"/>
¿Cree que hay suficientes mecanismos establecidos para que los usuarios del PVL puedan brindar retroalimentación o presentar quejas si es necesario?	Totalmente en desacuerdo <input type="radio"/>	En desacuerdo <input type="radio"/>	Ni de acuerdo ni en desacuerdo <input type="radio"/>	De acuerdo <input type="radio"/>	Totalmente de acuerdo <input type="radio"/>
¿Está satisfecha con la transparencia en la gestión del programa y la rendición de cuentas ante la comunidad por parte de las dirigentes del PVL? (durante el 2022)	Totalmente en desacuerdo <input type="radio"/>	En desacuerdo <input type="radio"/>	Ni de acuerdo ni en desacuerdo <input type="radio"/>	De acuerdo <input type="radio"/>	Totalmente de acuerdo <input type="radio"/>
¿Cree que durante el 2022 los dirigentes del PVL han tomado en cuenta la opinión de los usuarios en la toma de decisiones?	Totalmente en desacuerdo <input type="radio"/>	En desacuerdo <input type="radio"/>	Ni de acuerdo ni en desacuerdo <input type="radio"/>	De acuerdo <input type="radio"/>	Totalmente de acuerdo <input type="radio"/>
¿Considera que la municipalidad ha promovido la participación de los usuarios del PVL en la toma de decisiones durante el año 2022?	Totalmente en desacuerdo <input type="radio"/>	En desacuerdo <input type="radio"/>	Ni de acuerdo ni en desacuerdo <input type="radio"/>	De acuerdo <input type="radio"/>	Totalmente de acuerdo <input type="radio"/>
¿En qué medida la municipalidad le ha brindado apoyo y asistencia durante el año 2022?	Totalmente en desacuerdo <input type="radio"/>	En desacuerdo <input type="radio"/>	Ni de acuerdo ni en desacuerdo <input type="radio"/>	De acuerdo <input type="radio"/>	Totalmente de acuerdo <input type="radio"/>
¿Con qué frecuencia ha participado durante el 2022 en las reuniones y actividades de su comité?	Nunca he asistido <input type="radio"/>	Raramente asisto <input type="radio"/>	A veces asisto <input type="radio"/>	Frecuentemente asisto <input type="radio"/>	Siempre asisto <input type="radio"/>
¿A qué se debe la frecuencia de su participación en su comité?					
Durante el 2022, ¿Ha tenido algún inconveniente durante la entrega de las raciones alimenticias? ¿Cuál?			¿A quién recurrió para solucionarlo?		
¿Cómo describiría su relación con las dirigentes del PVL? (durante el 2022)					
¿Cuáles son los aspectos positivos y negativos de pertenecer al PVL?					

Fuente: Elaboración propia.

Anexo B.5  
Modelo de encuestas estructuradas a dirigentes, página 1.

Las brechas de implementación del PVL, en el distrito de Carmen de la Legua Reynoso, durante el 2022		Sector: _____	Nº comité: _____		
		Fecha: _____	Nº encuesta: _____		
<b>Encuesta dirigida a los dirigentes del Programa</b>					
Información general (Indicar que es sobre el 2022)					
¿Cuál es su nombre?	¿Desea permanecer anónimo?	¿Qué tipo de usuario fue?			
	<input type="radio"/> Sí <input type="radio"/> No	<input type="radio"/> Beneficiario <input type="radio"/> Apoderado			
¿Cuántos beneficiarios hubo en su hogar?	¿Cuál es cargo que desempeñó?	<input type="radio"/> Coordinadora de comité <input type="radio"/> Comité de Administración	¿Desde qué año lo desempeña?		
¿Podría describir cuáles son las funciones de su cargo? (Describir)		¿Considera usted que los cargos de representación dentro del PVL cuentan con lo siguiente? (Opción múltiple)			
¿Hay requisitos para postular a algún cargo de representación?		<input type="radio"/> Periodo máximo de duración en el cargo <input type="radio"/> Pueden reelegirse en el cargo <input type="radio"/> Rendición de cuentas ante los beneficiarios			
Sobre promover una comunidad activa					
(Indique su respuesta según la escala, donde: 1 = Totalmente en desacuerdo, 2 = En desacuerdo, 3 = Ni de acuerdo ni en desacuerdo, 4 = De acuerdo, y 5 = Totalmente de acuerdo)					
	1	2	3	4	5
¿Las dirigentas han recibido capacitación por parte de la municipalidad para administrar los comités?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
¿Hay suficientes mecanismos en su comité para proporcionar retroalimentación o presentar quejas?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
¿Considera que durante el 2022 se tomó en cuenta la opinión de los usuarios del PVL en la toma de decisiones sobre el programa?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
¿En qué medida considera que durante el 2022 la municipalidad promovió a través del pvl, una comunidad mas activa y participativa?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
(Indique su respuesta según la escala)					
¿Con qué frecuencia realizó reuniones con su comité? (2022)	Nunca <input type="radio"/>	Rara vez <input type="radio"/>	A veces <input type="radio"/>	Frecuente- mente <input type="radio"/>	Siem- pre <input type="radio"/>
¿Qué porcentaje de los usuarios de su comité asistieron regularme a las reuniones? (2022)	Pocos <input type="radio"/>	Algunos miembros <input type="radio"/>	Moderado <input type="radio"/>	Mayoritaria- mente <input type="radio"/>	Casi todos <input type="radio"/>
Desde su punto de vista, ¿A qué se debe el porcentaje de participación en reuniones de los usuarios?					
¿Podría describirnos cómo se toman las decisiones dentro de su Comité y/o Comité de Administración?					
¿Cómo describiría su relación con los funcionarios municipales?	¿La municipalidad o el gobierno central les brindan apoyo para la preparación de los alimentos? (2022)				
¿Hay gastos que tiene que asumir cada comité?	¿Qué gastos tuvo que asumir propiamente su comité, durante el 2022?				
<input type="radio"/> Sí <input type="radio"/> No					

Fuente: Elaboración propia.

Anexo B.6  
Modelo de encuestas estructuradas a dirigentes, página 2.

Sobre la mejora nutricional							
¿Cómo le asignan las raciones alimentarias a cada comité? (2022)			¿Qué insumos recibieron como parte del presupuesto (PVL) del Gobierno? (2022)				
			<input type="radio"/> Leche <input type="radio"/> Azúcar <input type="radio"/> Hojuela <input type="radio"/> Otro _____ <input type="radio"/> Pan				
¿Cómo se entregó a los usuarios la ración alimenticia durante el 2022?		¿A qué se debe la entrega de las raciones en esa presentación?		¿Con qué frecuencia le entregan las raciones?(2022)			
<input type="radio"/> Crudo <input type="radio"/> Preparado				<input type="radio"/> Diario <input type="radio"/> Mensual <input type="radio"/> Otro _____			
¿Con qué insumos necesarios para la preparación de los alimentos cuenta su comité?							
<b>(Indique su respuesta según la escala)</b>							
¿Considera que las raciones tienen el nivel nutricional suficiente para prevenir la desnutrición?			Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
			<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
¿Considera usted que el presupuesto destinado al PVL (el 2022) fue suficiente para atender a todos sus beneficiarios?			Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
			<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Desde su opinión ¿Cómo calificaría el impacto del PVL en la salud de los beneficiarios?			Muy negativo	Ligeramente Negativo	Neutral	Ligeramente positivo	Muy positivo
			<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
¿Cómo evalúa la administración municipal durante el 2022, durante la adquisición, distribución y fiscalización del PVL?			Muy negativo	Ligeramente Negativo	Neutral	Ligeramente positivo	Muy positivo
			<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A grandes rasgos. ¿Cuán satisfecha se encuentra de este programa estatal?			Totalmente insatisfecho	Ligeramente insatisfecho	Neutral	Ligeramente satisfecho	Totalmente satisfecho
			<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<b>Sobre la atención a la población en pobreza</b>							
Durante el 2022, ¿De qué manera se realizaba la inscripción de nuevos beneficiarios? y ¿Cuáles fueron los requisitos?			Durante el 2022, ¿Cuáles fueron los criterios de salida del PVL, es decir, para considerar que una persona ya no es beneficiario?				
¿Se solicitó alguna cuota mensual a los beneficiarios por las raciones alimenticias? (2022)		¿Cómo se estableció el monto de la cuota?		¿Los usuarios pueden ser excluidos de pagar la cuota bajo ciertas condiciones?			
<input type="radio"/> Sí                      ¿Cuánto? _____ <input type="radio"/> No				<input type="radio"/> Sí                      ¿Cuáles? _____ <input type="radio"/> No			
¿Considera que con mayor presupuesto se puede reducir o eliminar las cuotas?							
<b>(Indique su respuesta según la escala)</b>							
¿En qué categoría socioeconómica se considera?							
<input type="radio"/> No Pobre <input type="radio"/> Pobre <input type="radio"/> Pobre extremo							
¿Usted considera que hubo beneficiarios (en el 2022) que no deberían estar en el Programa?			Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
			<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
¿Usted considera que hubo hogares (en el 2022) que deberían, pero no fueron atendidos por el PVL?			Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
			<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
¿Usted considera que los criterios utilizados (en el 2022) para seleccionar a los beneficiarios del PVL fueron los adecuados?			Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
			<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
¿Usted ha realizado su Clasificación Socioeconómica a través del Sistema de Focalización de Hogares-SISFOH (en las Unidades Locales de Empadronamiento)?			<input type="radio"/> Sí <input type="radio"/> No <input type="radio"/> No conoce				
Si conoce el SISFOH ¿Usted considera que la Clasificación Socioeconómica evaluada por el SISFOH tiene las herramientas necesarias para determinar a los potenciales usuarios del PVL?			Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
			<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
¿Qué aspectos considera que debería evaluar el SISFOH?			¿Cuáles son los aspectos positivos y negativos de pertenecer al PVL?				

Fuente: Elaboración propia.

## Anexo C: Vínculos de resultados de las encuestas

### 1. Resultado de encuestas a beneficiarios

Revisar: [https://drive.google.com/drive/folders/1iRaKUhfLuogGKAI\\_HnoRqj2dscffQlc?usp=sharing](https://drive.google.com/drive/folders/1iRaKUhfLuogGKAI_HnoRqj2dscffQlc?usp=sharing)

### 2. Resultado de encuestas a socias

Revisar: [https://drive.google.com/drive/folders/1iRaKUhfLuogGKAI\\_HnoRqj2dscffQlc?usp=sharing](https://drive.google.com/drive/folders/1iRaKUhfLuogGKAI_HnoRqj2dscffQlc?usp=sharing)

## Anexo D: Flujogramas para la selección de muestras

### Anexo D.1

Flujograma de selección de muestras para las encuestas de usuarios.



Fuente: Elaboración Propia.

### Anexo D.2

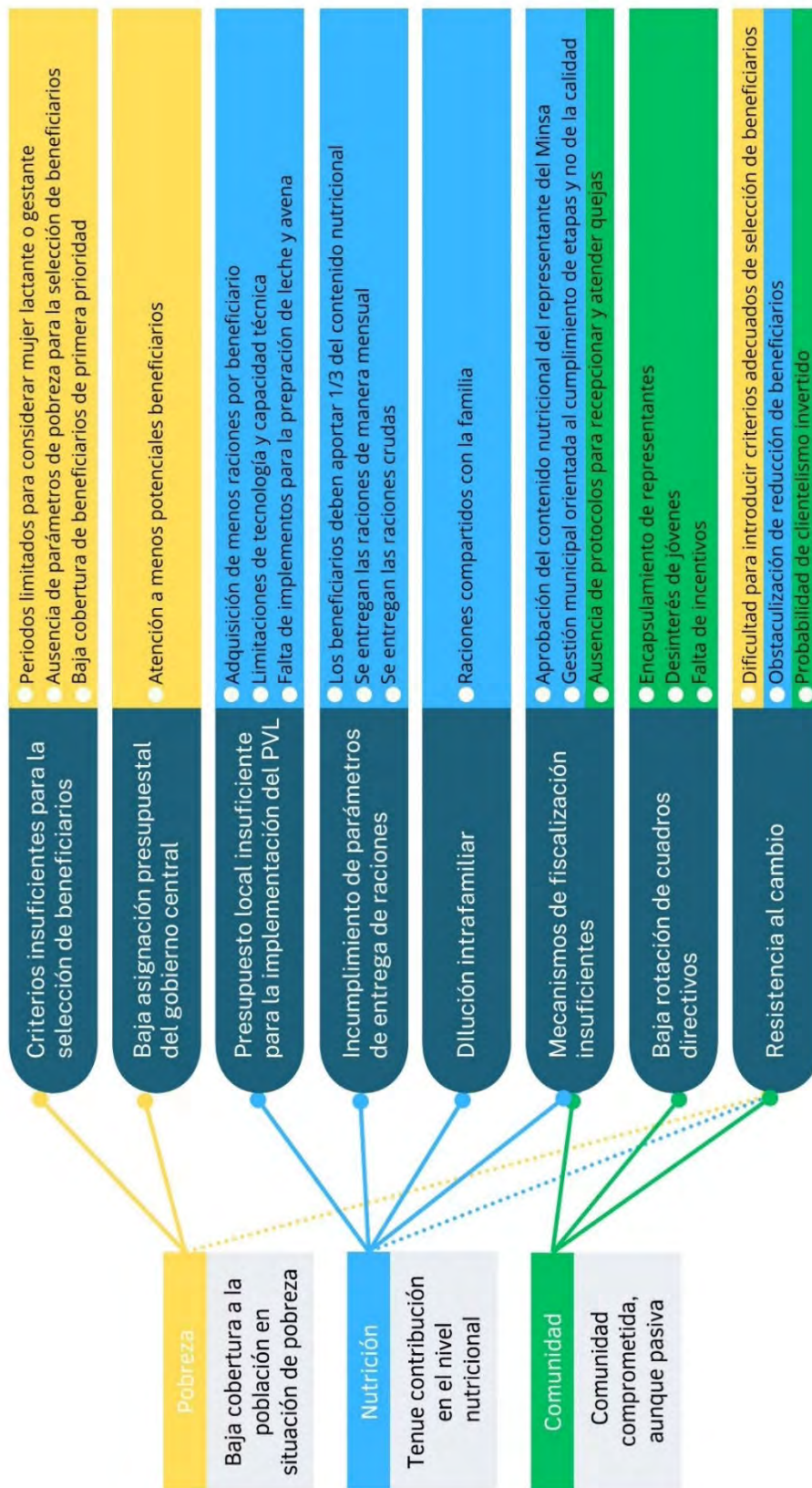
Flujograma de selección de muestras para las encuestas de coordinadoras.



Fuente: Elaboración Propia.

## Anexo E: Diagrama resumen

Diagrama de resumen de la relación entre las brechas de implementación y el cumplimiento de los objetivos del PVL.



Fuente: Elaboración propia.