



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

Documento técnico práctico que describe la estrategia y el plan de acción para la implementación en el corto plazo de las recomendaciones estratégicas y operativas del Informe Final de la Comisión en el marco de la reestructuración del PNAEQW.

(Documento Preliminar)

ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN

INFORME FINAL DE LA COMISIÓN
DE REORGANIZACIÓN
ADMINISTRATIVA DEL PROGRAMA
QALI WARMA

Eugenio Villar Montesinos
Fredy Tejada Murillo

“Año del Diálogo y Reconciliación Nacional”

**ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN
DE LA REESTRUCTURACIÓN
DEL PNAEQW**

ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA REESTRUCTURACIÓN DEL PNAEQW

CONTENIDO

1. ANTECEDENTES
2. CONDICIONES Y REQUERIMIENTOS
3. ÁMBITOS DE ALCANCE
4. DINÁMICA GENERAL DE IMPLEMENTACIÓN
5. PLAZOS

ANEXOS

- i. Propuesta de **Resolución Ministerial** para implementación estratégica de recomendaciones.
- ii. Flujograma de los procesos.
- iii. Formularios de trabajo.

ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACION DE LA REESTRUCTURACION DEL PNAEQW

1. ANTECEDENTES

De acuerdo a informes¹ elaborados en el I semestre de presente periodo, el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma se beneficiaría de mejoras importantes a nivel administrativo y de gestión, las cuales incidirían directamente en la mejora en las condiciones de entrega del servicio alimentario que brinda a sus usuarios y usuarias. Debido a ello, resultó necesario declarar en proceso de reorganización administrativa el Programa Nacional y conformar una comisión sectorial encargada de elaborar el informe técnico para viabilizar tal proceso. El objetivo de la Comisión² fue elaborar un informe técnico que permita adoptar medidas correctivas y de modernización de la gestión y administración del referido Programa, a fin de asegurar una adecuada, eficaz y eficiente prestación del servicio.

El trabajo de la Comisión de Reorganización Administrativa duro 60 días de acuerdo a los establecido en su norma de creación y concluyó con un informe prospectivo cuyos 192 resultados y recomendaciones están orientados a perfeccionar, en el corto plazo, y transformar en el largo plazo, a la institución en un mejor y en un nuevo programa Qali Warma. Para ello se trabajó con altísima rigurosidad técnica en las que participaron expertos y profesionales nacionales e internacionales. Como parte del primer grupo estuvieron profesionales del Programa mismo y sus actores entre los que se encuentran ministerios, padres de familia, educadores, proveedores e industria de allí que el proceso se caracterizó por ser transparente y participativo.

La primera semana de octubre de 2018 el “Informe Final de la Comisión” fue presentado a la alta dirección del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS e inmediatamente (3 de octubre 2018) a la propia Comisión Interministerial de Asuntos Sociales – CIAS de la Presidencia de Consejo de Ministros – PCM, contándose con la presencia del Presidente de la República, el Primer Ministro y 16 ministros; de esta manera se garantizó situar la propuesta dentro de la agenda política y de interés colectivo.

¹ Resolución Ministerial N° 224 del 20 de julio de 2018 del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS, que declara en proceso de reorganización administrativa el Programa Qali Warma y designa comisión reorganizadora.

² Resolución Ministerial N° 224 del 20 de julio de 2018 del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS, que declara en proceso de reorganización administrativa el Programa Qali Warma y designa comisión reorganizadora.

En la segunda semana (10 de octubre 2018) en acto público el Presidente de la Comisión presentó a medios comunicacionales y prensa escrita los Resultados del Informe Final de la Comisión contándose con la presencia de la titular del pliego MIDIS, la Sra. Ministra Liliana La Rosa y los representantes de organismos internacionales (FAO, UNICEF, PMA, OPS/OMS y del BM), así como representantes de la sociedad civil de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza. De esta manera se dieron a conocer las recomendaciones para el Programa Qali Warma que aseguren mejorar la prestación del servicio alimentario educativo y permitan continuar con las siguientes etapas.

En esta siguiente etapa corresponde iniciar la implementación de las 192 recomendaciones, de allí la necesidad de contar con este documento técnico práctico que describe la estrategia y el plan de acción para guiar la implementación en el corto, mediano y largo plazo de las 10 recomendaciones estratégicas y las 182 operativas del Informe Final de la Comisión, en el marco de la reestructuración del PNAEQW.

2. **CONDICIONES y REQUERIMIENTOS**

Las condiciones y requerimientos básicos para iniciar la implementación de las recomendaciones del Informe Final de la Comisión pasan por 4 aspectos a considerar, los mismos que se presentan en el siguiente esquema:

Esquema N° 1
Condiciones y requerimientos para la implementación



Fuente: Elaboración propia.

2.1 Voluntad y decisión política de estamentos directivos (PNAEQW, MIDIS, CIDIS y CIAS)

- Es imprescindible capitalizar el momento político muy favorable para reformas en el MIDIS, en el marco de un gobierno con necesidad de mostrar resultados más eficientes en áreas sociales (austeridad) y un sector con nuevos y ambiciosos planteamientos de política
- La receptividad en la presentación del CIAS del 3 de octubre ha sido favorable, con pedidos de inclusión de varios sectores al proceso de reforma. También se ha pedido mejorar los planteamientos de mejora de la coordinación intersectorial planteados para el corto plazo, así como el planteamiento de un Sistema Nacional de Protección Social de la Niñez del Perú (SINAPSNI), en el largo plazo. El MEF

está también desarrollando instrumentos presupuestales multisectoriales. Todo ello se constituye en buenas oportunidades para la reforma.

- En principio no pareciera haber mayor oposición/objeción por parte de los actores políticos en áreas sociales, pero si se percibe una preocupación por la iniciativa, la eficacia y la eficiencia de los programas sociales en el marco del rechazo masivo a la corrupción.
- Hay preocupación/expectativa de la población por los temas de inocuidad en el Programa y gran voluntad política (y decisiones tomadas) en la nueva Administración del Programa por reforma. La cobertura de medios muestra interés por nuestros temas y por los cambios que se han anunciado. Un eventual nuevo evento de inocuidad puede, no obstante, ser políticamente muy costoso. Hay que estar preparados para ello con avances en el proceso de reformas que vinculen directa y estrechamente a las autoridades sanitarias nacionales con la reforma propuesta, así como a los actores que se relacionan con toda la cadena de la entrega del servicio alimentario hasta llegar a nuestros estudiantes.
- Habrá cambio de autoridades regionales y municipales a inicios del próximo año, que hay que capitalizar para el debate y su adhesión a las reformas.

2.2 Claridad y consenso: a donde vamos, por donde y las acciones a ejecutar (Informe y su difusión, discusión y desarrollo)

- Aunque pareciera haberse entendido los dos conjuntos de recomendaciones; uno para perfeccionar el actual programa y otro para transformarlo en un "Nuevo QW". Es claro también, por otro lado, que aún hace falta difundir y debatir más que implicancias ambos tienen en términos de la implementación y que significa el corto, mediano y largo plazo para cada uno de ellos.
- Es necesario se complete, amplíe y profundice la estrategia de difusión del Informe, aunque la de los medios, a pesar de la coyuntura política agitada; ha sido bien recibida.
- Hay también necesidad de articular y desarrollar mejor la relación de lo anterior con el planteamiento del SINAPSNI, el rol del Nuevo QW en él, y el rol de los otros sectores. Esto se tiene que trabajar técnicamente, pero sobretodo se requiere debatir y consensuar políticamente al interior del programa, el MIDIS y la CIAS.
- En lo técnico, se debiera continuar con el Comité Consultivo, y quizás ampliar más la participación, por ahora muy reducida, de la OIT y el BM, en la medida que abordan más integralmente el tema de protección social; en perspectiva del SINAPSNI.

- Naturalmente lo recomendado en el Informe se tendrá que difundir, discutir y definir mejor con cada audiencia y al mismo tiempo, cuidar que se pueda desvirtuar lo propuesto por intereses particulares o burocráticos
- El planteamiento del SINAPSNI es claramente de carácter estratégico y por lo tanto político y de largo plazo, pero puede y debe ser una aspiración ordenadora de la reforma en su integridad, sobretodo en su dimensión intersectorial. Siendo indispensable por ello que el gobierno en su conjunto lo acepte y lidere, a través del MIDIS
- El Bicentenario con toda su trascendencia histórica y política, pudiera ser una ocasión propicia para el planteamiento del SINAPSNI, como una legítima aspiración social del país con su mayor tesoro y futuro: sus niñas y niños. Ello podría también tener un impacto en la aspiración de ingresar a la OCDE

2.3 Capacidad institucional para procesar el cambio (tiempo e interés del personal, gestión, normatividad)

- El liderazgo y la voluntad política de los directivos siendo absolutamente indispensables no son suficientes para el éxito de la reforma si es que la institucionalidad como tal (de todos los actores, no solo el Programa), no estuviera compartida e incentivada a participar
- Hay aspectos legislativos y de normatividad que no han sido definidos con más detalle en el informe y que son indispensables para poder avanzar en la reforma con eficacia, legalidad y sostenibilidad. Urge definir mejor estos elementos con asesoría legal del Programa y del MIDIS
- Pareciera que la capacidad institucional del Programa especialmente en gestión estuviera en su límite, por debilidad estructural y por el procesamiento de los cambios ya introducidos a raíz de los eventos de Cañete y la nueva gestión. Si en ese marco se va añadir ahora el trabajo de reforma se tendrá que hacer priorizaciones, así como contar con apoyos adicionales de corto plazo. Solo añadir más tareas no va a funcionar

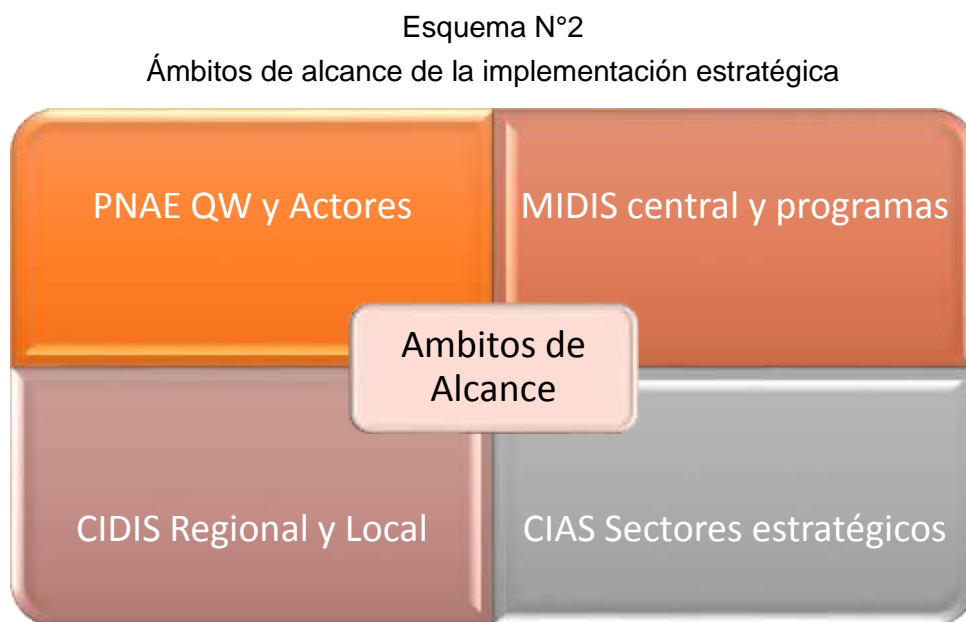
2.4 Alcance de Recursos (financieros y de conocimiento específico)

- No se han dimensionado los costos financieros de las reformas planteadas en el informe. La de perfeccionamiento en el corto y mediano plazo no sería significativa, y se podría cubrir básicamente con los recursos existentes (no ejecutados, por ejemplo). Por ello urge programarlas para hacer uso de esos recursos

- Para el Nuevo QW, los costos financieros podrían ser más altos, aunque tampoco se han estimado. Se ha asumido muy inicialmente que las mejoras de la eficiencia y la corresponsabilidad intersectorial e intergubernamental podrían cubrirlos al menos parcialmente, pero esto se tiene que definir mejor
- Es imprescindible definir los instrumentos presupuestales del MEF para la apertura de acciones intersectoriales, considerando sobretodo que hay plazos para posibles cambios.
- Los requerimientos de conocimiento técnico (programático y de gestión) requerirán del Consejo Consultivo, de la coordinación intersectorial (Ejm.: CENAN) y de asesorías que posiblemente se tendrán que contratar o conseguir vía CTI
- Habría que explorar activamente, previa discusión con la SM, de posibilidades de cooperación financiera a través de los bancos de desarrollo (Ejm. Proyecto de Desarrollo Humano del BM)

3. ÁMBITOS DE ALCANCE

Por la naturaleza y el alcance integral de las recomendaciones propuestas en el Informe final de la Comisión, estas deben ser abordadas en diferentes ámbitos, de allí que hemos identificado hasta 4 ámbitos de trabajo que son vinculantes horizontalmente.



Fuente: Elaboración propia.

3.1 PNAEQW: Programa y actores

- El grueso de las recomendaciones en las dos áreas, perfeccionamiento y transformación se darán en el Programa mismo, por lo tanto, el centro del liderazgo estará a cargo de su Dirección Ejecutiva con apoyo del grupo de implementación
- Sin embargo, los actores del programa, juegan un rol fundamental y algunos de ellos están en el ámbito intersectorial o intergubernamental (Ej. MINEDU, MINSA o Gobiernos regionales o locales), por lo tanto, desde un inicio se tiene que tener esa apertura, que es de rutina en el programa pero que se puede intensificar y requerir un nivel más alto

3.2 MIDIS: central y programas

- El nivel central del MIDIS, que participo en la Comisión reorganizadora, está llamado a tener un rol activo en la reforma, y con ello encarnar la nueva política de articulación que el sector predica. A fin de evitar instancias burocráticas innecesarias hay que definir prácticamente si hay o no necesidad estricta de ellas.
- Vinculado a lo anterior está también la imprescindible relación de coordinación que se debe tener con los programas más afines como FONCODES (para compras locales de agricultura familiar, por ejemplo) o Cuna Mas (perfilamiento de objetivos nutricionales y más aún el SINAPSNI)
- Es importante estrechar coordinaciones/articulaciones con el PMLCA a fin de aprender y sumar fuerzas en los contenidos (anemia en sí), como en los procesos multisectoriales comunes

3.3 CIDIS: Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales

- Es imprescindible aprovechar al CIDIS para asegurar la articulación intergubernamental. El (corto) tiempo antes del cambio de autoridades debiera aprovecharse para definir una agenda de trabajo para la reforma

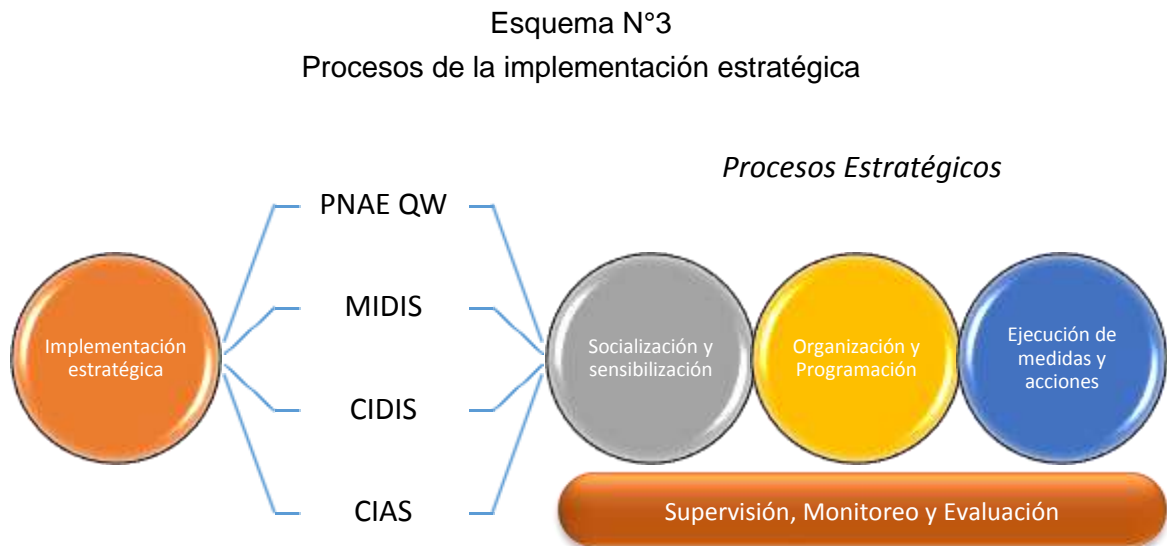
- Es importante informar, coordinar, involucrar y de ser posible asociar activamente a la sociedad civil asociada al MIDIS: MCLCP y CTVC que son aliados naturales en el muy importante actor que es la sociedad civil. Hay también que hacer lo propio con otras instancias como FOROSALUD, APAFAS etc.
- Es importante también recoger/sistematizar las mejores prácticas que ilustren la ruta a seguir. Un buen ejemplo de ello es el Piloto de Junín

3.4 CIAS: Todos los sectores, especialmente Educación, Salud, Agricultura y MEF

- Es muy importante dar seguimiento a la auspiciosa reunión del 3 de octubre en términos de definir (sino una instancia de coordinación que al parecer no es posible/conveniente) una ruta a seguir. Ella podría ser la preparación de una propuesta más elaborada en términos de objetivos a alcanzar evitando duplicidades y más bien potenciando interacciones del trabajo intersectorial. Dicha propuesta podría ser discutida en una nueva reunión del CIAS, de manera bilateral o con una reunión a nivel viceministerial.
- Lo anterior se haría a partir de las recomendaciones en las dos áreas, perfeccionamiento y transformación, comenzando por las de corto y mediano plazo, así como de las intervenciones de los Ministros, Premier y Presidente durante la sesión del 3 de octubre (ver actas circuladas)
- Hay que discutir y coordinar/articular una asociación con el PMLCA para un accionar conjunto ante la CIAS, evitando duplicidad de esfuerzos en áreas tan relacionadas
- Importante también de definir mejor las acciones intersectoriales que siendo de concreción en el largo plazo, deban iniciarse en el corto plazo con algunas acciones. Esto es sobretodo importante en relación a la propuesta del SINAPSNI que, requiriendo de mayor formulación técnica, su concreción es enteramente intersectorial. Ella no avanzara si no hay un consenso político del gobierno, para comenzar, pero sino también a través de un debate con la sociedad civil y el sector privado.
- El MEF debe requerir un tratamiento especial y prioritario dado su importancia política, financiera y de instrumentalidad presupuestaria.

4. PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN (a ser adaptada caso por caso)

La dinámica general para la implementación estratégica de las recomendaciones del Informe Final de la comisión se realizará de acuerdo a los siguientes procesos



4.1 Socialización y sensibilización

- Todo proceso de cambio siempre es complejo e incómodo, de allí que es muy importante iniciar actividades que permitan socializar el informe final y las medidas de cambio que esta propone con todos los actores involucrados.
- También es importante la sensibilización de los funcionarios involucrados en los procesos críticos de cambio.
- De lo anterior se deduce que se debe realizar presentaciones por actores, donde se promueva la discusión y consenso, pero siempre alrededor del informe final y su desarrollo en el marco de la nueva política del sector.
- Otro aspecto para estas dinámicas es usar como instrumentos sesiones técnicas, pilotos demostrativos o talleres de trabajo.

4.2 Organización y Programación

- Definición de acciones concretas para implementación, incluyendo necesidad de instancias de coordinación intra e intersectorial e intergubernamental
- Establecimiento de línea de tiempo, responsables y recursos requeridos para cada acción.

- Programación y establecimiento de línea presupuestal (inc. Multisectorial), que sean requeridas.
- Definición de normatividad/legislación que sea requerida y sus responsables y plazos aproximados.

4.3 Ejecución de medidas y acciones

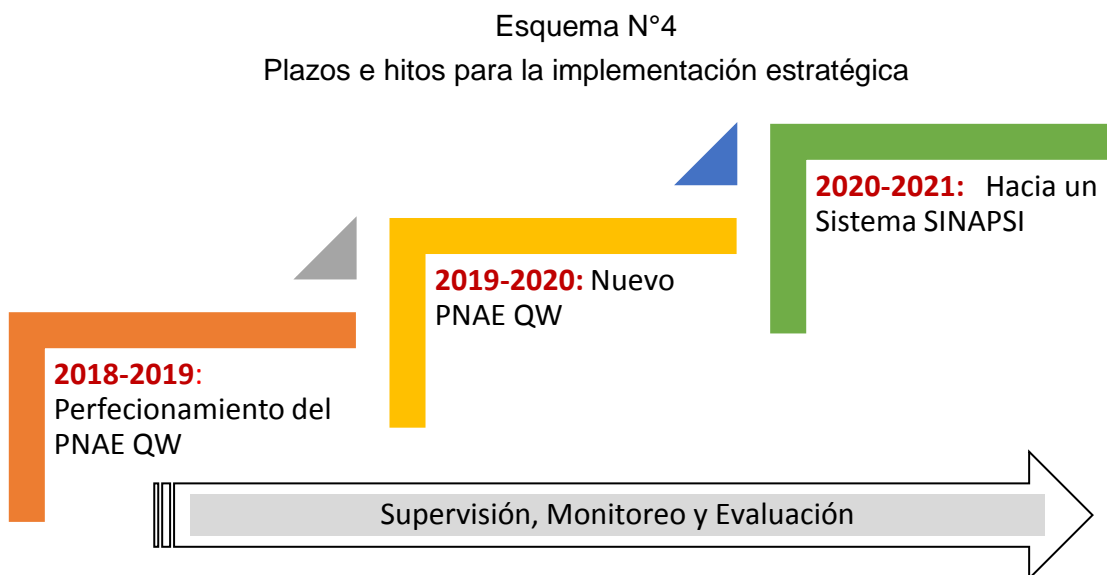
- Es importante tener un modelo gestión vertical para este proceso de implementación de medidas y acciones que permitan realizar las recomendaciones.
- Parte del modelo de gestión es organizar las reuniones de trabajo semanales con agendas con contenido medible y metas claras.
- También es importante que el cumplimiento de las acciones y tareas desprendidas de cada recomendación puedan ser previamente validadas antes de su ejecución.

4.4 Supervisión, Monitoreo y Evaluación

- El proceso de **la supervisión** será de carácter Administrativo y Técnico, se dará en el marco de la reorganización del PNAE QW, con el objetivo prioritario de que se cumplan las recomendación en dicha organización.
- También es muy importante que **el monitoreo** se realiza una vez comenzado el proceso de ejecución de la recomendaciones y continúa durante todo el período de la implementación estratégica.
- Cada vez que se ejecute una recomendación, esta debe tener una evaluación donde se pueda proporcionar información basada en evidencia que sea creíble, fidedigna y útil. Esta rigurosidad es debido a que los resultados de las recomendaciones implementadas podrán ser usadas en los futuros procesos de toma de decisiones relacionados con el Programa.
- Complementado a todo lo anterior, es muy importante el diseño y elaboración de los instrumentos para la supervisión, monitoreo y evaluación que permita claramente identificar los avances y cumplimientos.

5. PLAZOS

Los plazos establecidos (corto, mediano y largo plazo) en el marco de las recomendaciones dadas en el Informe Final de la Comisión están propuestos en un horizonte al 2021; sin embargo es necesario poder identificar hitos estratégicos los mismos que ponemos a consideración en el siguiente esquema.



5.1 Perfeccionamiento del PNAEQW tal cual fue creado

- Es necesario definir mejor y consensualmente con el programa, lo que se debe alcanzar y los plazos en las diferentes áreas en relación a los objetivos primigenios, como también su necesaria interface con el Nuevo QW. Esto es muy claro en el tema de inocuidad, pero más complejo en temas como objetivos alimentarios y los nutricionales.
- Esto es particularmente importante para los plazos medianos, definidos como 2019, por las implicancias presupuestarias que ello conllevara en un ejercicio que, estando ya aprobado, no se ha iniciado aún. En ese sentido habría más tiempo para los largos plazos, definidos para después del 2019 y hasta el Bicentenario.

5.2 Nuevo PMAEQW

- De la misma forma, es necesario definir mejor en contenidos y en términos de plazos, y esto requerirá una coordinación y consenso más intersectorial; la interface del Nuevo QW con la propuesta hacia un SINAPSNI
- Es igualmente importante, cuando se definan las líneas de tiempo para las acciones sobre las recomendaciones estratégicas, que se definan mejor los plazos del 2020 al 20121

5.3 Hacia un Sistema Nacional de Protección Social de la Infancia del Perú (SINAPSNI)

- Siendo un objetivo estratégico muy aspiracional y sujeto a un amplio debate nacional (en el cual sin duda el MIDIS debería asumir su liderazgo); el plazo propuesto “para el bicentenario”, vale decir para el 2021 requeriría sin duda de mayor elaboración y discusión
- Lo que sí es muy posible es que, como se ha dicho, igual se tendría que definir los objetivos a alcanzar en su construcción desde el corto o mediano plazo tanto para su propuesta técnica inicial, como para el debate.
- Lo anterior es particularmente importante considerando la relación que se ha hecho explícita del nuevo QW con el SINAPSNI así como la del perfeccionamiento del programa actual, con el Nuevo QW. Es decir, habría un nivel de concatenación en los plazos.

ANEXOS

- i. Propuesta de **Resolución Ministerial** para implementación estratégica de recomendaciones.
- ii. Flujograma de los procesos.
- iii. Formularios de trabajo.

Resolución Ministerial

N° XXX – 2018 – MIDIS

Lima,

CONSIDERANDO:

Que, por Resolución Ministerial N° 224-2018-MIDIS, se declara en Proceso de Reorganización Administrativa el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, con el objetivo de adoptar medidas correctivas y de modernización de la gestión y administración del referido Programa Nacional, a fin de asegurar una adecuada, eficaz y eficiente prestación del servicio alimentario a sus usuarias y usuarios.

Que, por Resolución Ministerial N° 225-2018-MIDIS, se designa al señor Eugenio Raúl Villar Montesinos como representante de la Ministra de Desarrollo e Inclusión Social ante la Comisión encargada de elaborar un informe técnico para la reorganización administrativa del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.

Que, con Oficio N° 001-2018-SURCO, se remitió el Informe Final de la Comisión de Reorganización Administrativa dentro de los 60 días de plazo establecido en su norma de creación el cual concluyó con un informe prospectivo cuyos 192 resultados y recomendaciones están orientados a perfeccionar, en el corto plazo, y transformar en el largo plazo, a la institución en un mejor y en un nuevo programa Qali Warma.

SE RESUELVE:

Artículo 1.- Designa al señor Eugenio Raúl Villar Montesinos como representante de la Ministra de Desarrollo e Inclusión Social para ejecutar el proceso de implementación de del Informe Final de la Comisión reorganización administrativa del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.

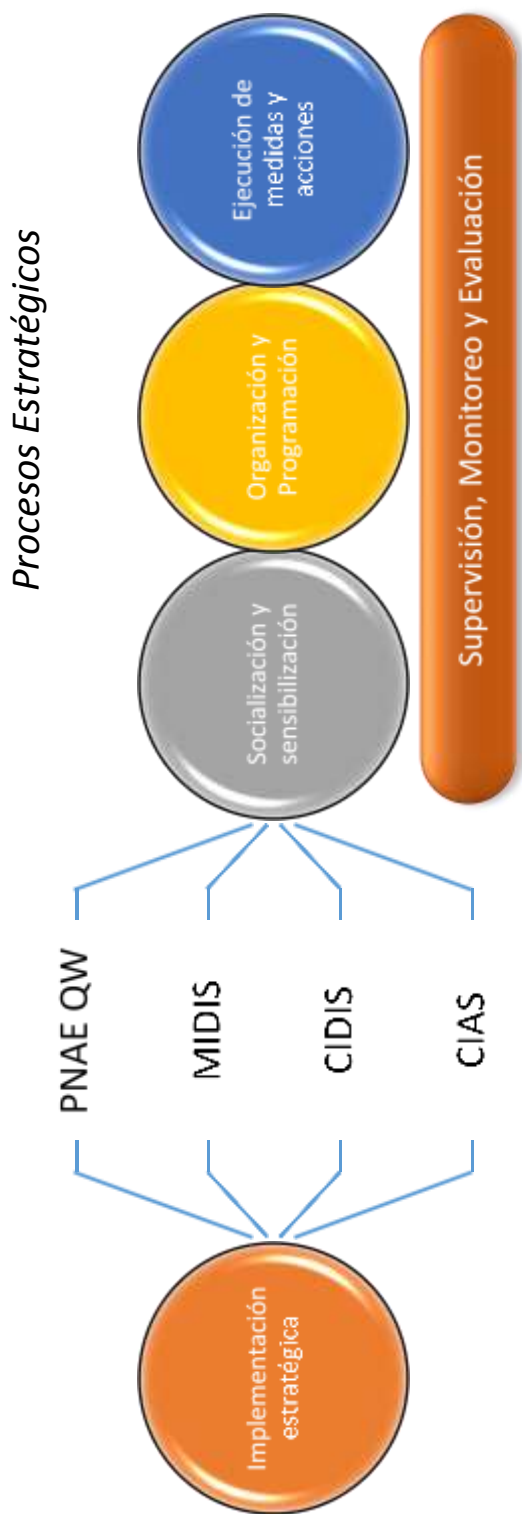
El representante, debe elaborar una estrategia de implementación que permita dar cuenta de los resultados de las recomendaciones operativas del corto plazo y el avance de las recomendaciones estratégicas en el marco del nuevo Programa Qali Warma.

Artículo 2.- El representante debe presentar un informe final, en el término de noventa (90) días calendarios contados desde su aprobación, conteniendo lo antes mencionado en el párrafo que antecede.

Artículo 3.- Notificar al representante designado en el artículo precedente de la presente resolución, para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.

Procesos de la implementación estratégica



ANEXO N° 3

I. Formatos de Supervisión y Monitoreo: CARACTERIZACIÓN

N°	RECOMENDACION	TIPO	MODALIDAD	ACCIONES	PROGRAMACIÓN
		Corto Mediana Largo	PNAE QW MIDIS CIDIS CIAS		

II. Formatos de Supervisión y Monitoreo: SEGUIMIENTO

N°	RECOMENDACION	ACCIONES	FECHA PROGRAMADA	FECHA EJECUTADA	AVANCES LOGRADOS

III. Formatos de Supervisión y Monitoreo: EVALUACIÓN

N°	RECOMENDACION	ACCIONES	% LOGRADO	EVIDENCIAS	OBSERVACIÓN