



PERÚ

Ministerio de Desarrollo  
e Inclusión Social

Setiembre

2018

# INFORME FINAL

Documento técnico que describe el estado situacional de la gestión del Programa Nacional de Alimentación Escolar “QALI WARMA”, analiza factores críticos, propone alternativas de recomendaciones y presenta avances en su implantación.

COMISIÓN DE  
REORGANIZACIÓN  
ADMINISTRATIVA  
DEL PROGRAMA  
QALI WARMA

**Dr. Eugenio Villar**  
Presidente  
Comisión de Reorganización  
Administrativa

## INFORME FINAL

### COMISIÓN DE REORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA:

**Eugenio Raúl Villar Montesinos**

Presidente / Representante de la Ministra  
Ante la Comisión Sectorial para la  
Reorganización. Administrativa del  
Programa Qali Warma

**Sandra Norma Cárdenas Rodríguez**

Miembro / Directora Ejecutiva del Programa  
Nacional de Alimentación Escolar Qali  
Warma.

**Rosa Castro Aguilar**

Miembro / Director General de Articulación  
y Coordinación de las Prestaciones  
Sociales.

**Henry Alfonso Rebaza Iparraguirre**

Miembro / Director General Calidad de la  
Gestión de los Programas Sociales.

**Luis Humberto Ñañez Aldaz**

Miembro / Jefe de la Oficina General de  
Planeamiento, Presupuesto y  
Modernización.

**Pedro Manuel Tapia Alvarado**

Miembro / Jefe de la Oficina General de  
Administración

**Julio Ernesto Salas Becerra**

Miembro / Jefe de la Oficina General de  
Asesoría Jurídica

### SUPERVISIÓN Y ORGANIZACIÓN:

**Eugenio Raúl Villar Montesinos**

Presidente de la Comisión de  
Reorganización Administrativa.

**Fredy Tejada Murillo**

Asesor de la Comisión de  
Reorganización Administrativa.

**Sandra Norma Cárdenas Rodríguez**

Directora Ejecutiva del Programa Qali  
Warma.

**Lucy Revilla Montes.**

Asesora del Programa Qali Warma.

**Boris Potozen Braco**

Jefe de Unidad de Asesoría Legal.

### RECONOCIMIENTO:

Reconocimiento especial por sus valiosos aportes en los contenidos del informe, Rubén Grajea Toledo - OPS/OMS, Aníbal Velásquez - PMA, Carmen Burbano - PMA, Víctor Marcial Zamora Mesía - MIDIS, Alberto García de la Romaña – FAO, Simone Raszl – OPS/OMS, Raúl Gonzáles Montero – OPS/OMS, Erick Rousselin – OPS/OMS, Edgardo Nepo – OPS/OMS, Lena Arias Ramírez – PMA, Tania Rodríguez – PMA, Carlos Alfonso Bárdalez del Águila – MIDIS, Carlos Ricse – MIDIS y Gonzalo Xavier Alcalde Vargas - MIDIS.

### AGRADECIMIENTOS:

Agradecimientos por sus contribuciones y apoyo en la revisión de contenidos a Walter Twanama, Henry Rebaza, Fiorella Rojas Pineda, Fredy Tejada Murillo, Juan Carlos Rondón, Luis Contreras, Catalina Toledo, Elizabeth D'uniam, Raúl Gómez, Nelly Zavaleta, Delia Haustein, Marilu Chiang, Carlos Figueroa Ibérico, Jenny Fano, Silvia Salas, Yolanda Cerdan, José Miguel García, Milagros Espinoza, Edgardo Nepo, Aníbal Velásquez, Alberto García de la Romaña, Lena Arias Ramírez, Isabel del Rosario Tarazona Adanaqué, Christopher Anthony Velas Pérez, Rosa del Carmen del Piélago Cárdenas, Dámaso Wilmer López Pineda, Pablo Córdova Delgadillo, Gissela Maguiña San Yen Man, Jimmy Richard Salinas Morales, Emerson Vela Saravia, Juan Carlos Manrique Granados, Leanna Zuñiga, Bedelia Salazar Valdez, Edith Gutierrez Lavado, Maribel Alvites Flores, Victoria Arboleda Camino, Elizabeth D'uniam Paredes, Diana Moreno Leon, Luis Gutiérrez López, María de las Mercedes Villaverde Calderón, Ursula Pardo Venero; por su apoyo y asistencia a Gina Merling Carhuas Zevallos.

### EDICIÓN DE ESTILO:

Pedro Hurtado

## **Informe de la Comisión de Reorganización Administrativa del Programa QALI WARMA**

### **CONTENIDO**

	PRESENTACIÓN	3
	RESUMEN EJECUTIVO	5
I.	ANTECEDENTES DE LA REORGANIZACIÓN DE QALI WARMA	8
II.	METODOLOGIA DE TRABAJO	10
III.	NATURALEZA Y ALCANCES DEL PROGRAMA QALIWARMA	12
IV.	ANALISIS Y ALTERNATIVA DE MEJORAS	22
	4.1 POLITICA INSTITUCIONAL Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO	25
	4.1.1 Políticas, estrategias y Modelo de Gestión.	25
	4.1.2 Presupuesto Institucional.	29
	4.1.3 Comunicación y manejo de crisis.	33
	4.1.4 Tecnologías de Información.	35
	4.1.5 Control y Anticorrupción.	38
	4.2 PROCESOS Y FACTORES CRITICOS	45
	4.2.1 Cadena de valor del Servicio Alimentario.	45
	4.2.2 Conformación del Comité de Alimentación Escolar.	57
	4.2.3 Conformación de Comités de Compra.	61
	4.2.4 Fortalecimiento de Capacidades.	67
	4.2.5 Equipamiento del servicio alimentario.	71
	4.2.6 Compra de Alimentos y modelo de cogestión.	77
	4.2.7 Supervisión del servicio	84
	4.2.8 Vigilancia y control.	95
	4.3 AREAS TEMATICAS	99
	4.3.1 Nutrición: Consideraciones	99
	4.3.2 Inocuidad de los Alimentos	107
	4.3.3 Compras locales	131
V.	VALIDACIÓN Y SOCIALIZACIÓN DE CONTENIDOS.	139
	5.1 Modelo JUNIN: Piloto Integral	139
	5.2 Seminario taller internacional con expertos y actores del programa.	146
	5.3 Consejo Consultivo: BM, PMA, FAO, OPS/OMS, UNICEF.	147
	5.4 Consulta a Unidades Territoriales Desconcentradas.	148
	5.5 Consultoría Internacional de la OPS/OMS	148
	5.6 Teleconferencia con el Ministerio de Desarrollo Humano del Brasil.	148
VI.	HOJA DE RUTA PARA EL CAMBIO: DE CARÁCTER OPERATIVO.	149
VII.	RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES DE CARÁCTER ESTRATEGICO.	151
VIII.	BIBLIOGRAFIA	155
	ANEXO	156

## PRESENTACIÓN

El presente documento, a modo de informe prospectivo, describe la real situación y da cuenta de una serie de factores críticos en la gestión del Programa Nacional de Alimentación Escolar QALI WARMA, asimismo propone medidas y alternativas que se puedan adoptar e impulsar desde la experiencia del equipo técnico de la Comisión de Reorganización Administrativa del Programa **Qali Warma** en el marco del encargo solicitado<sup>1</sup>.

Dentro del marco de los compromisos internacionales de Estado relacionado al derecho a la alimentación, la educación y la salud y los Objetivos de Desarrollo Sostenibles –ODS, la contribución a la implementación de políticas públicas nacionales en materia de política social, y específicamente de seguridad alimentaria es conocida la labor que representa **Qali Warma** y el enorme desafío esta representa.

De allí que en estos dos meses de labor se hayan podido compartir conocimientos y experiencias con expertos profesionales del Programa, de nivel nacional e internacional que conocen la necesidad de reorganización de **Qali Warma**, sin embargo, dos hechos resaltan desde nuestra comprensión:

- i. La enorme potencialidad de **Qali Warma**, más allá para lo que fue inicialmente creado, es contribuir en la articulación dentro del MIDIS y de manera intersectorial; al desarrollo progresivo de un sistema de protección social para los escolares del país, apoyo a la gestión y al desarrollo territorial y el desarrollo económico y social vía su capital humano, previo fortalecimiento, reestructuración y modernización institucional y;
- ii. La existencia de problemas detectados en el programa tal cual es actualmente, que alimenta paradigmas de ineficiencia y malas prácticas institucionales dentro del Sector, todas ellas creemos perfectibles.

El contenido del documento ha sido organizado para una mejor comprensión por temas donde se describen una situación real y la propuestas de medidas a tomar para la reorganización del programa: La primera a los antecedentes y alcances de la comisión, la segunda a la metodologías de trabajo, la tercera a la revisión de los alcances del programa **Qali Warma**, la cuarta al análisis y propuestas de recomendaciones comprendidas a nivel políticas y modernización de la gestión, procesos y factores críticos y estudios temáticos, la quinta al proceso validación y

---

<sup>1</sup> 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.

socialización de contenidos del informe y la última una hoja de ruta para el cambio en el corto, mediano y largo plazo para la implementación de las medidas.

El uso del documento pretende ser una herramienta de planificación estratégica y de gestión que vea la necesidad de reconvertir la institución en un nuevo y mejor **Qali Warma** con la participación de todos los actores y que las buenas prácticas identificadas continúen aunque sean insuficientes para todo lo que se necesita cumplir. Todo ello en los nuevos marcos de política nacional, sectorial e institucional.

## RESUMEN EJECUTIVO

El trabajo de la Comisión de Reorganización Administrativa concluye en un informe prospectivo cuyos 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 ha trabajado con altísima rigurosidad técnica en las que participaron expertos nacionales e internacionales, asimismo relevamos la transparencia y participación que ha tenido este proceso por parte del Programa mismo y sus actores entre los que se encuentran ministerios, padres de familia, educadores, proveedores e industria. De esta manera podemos afirmar que las propuestas de recomendaciones para el Programa contribuirán a mejorar la prestación del servicio alimentario a sus usuarias y usuarios.

Los contenidos y recomendaciones centrales del informe se dan en dos esferas o dimensionamientos, **el perfeccionamiento** del Programa tal como fue diseñado originalmente; y a más largo plazo, su **transformación sustantiva**, que incluye nuevos objetivos que deben dar cuenta de la nueva realidad política, social, económica y epidemiológico-nutricional del país, así como de la nueva política del Midis, la cual responde innovadora, equitativa y participativamente a dichos desafíos. Ambas dimensiones, de perfeccionamiento y de transformación, están necesariamente conectadas de manera coherente y en relativa secuencia.

En ese sentido, el Programa, a sus 6 años de existencia requiere medidas de perfeccionamiento a corto plazo para lograr los objetivos alimentarios y educativos con los que fue creado. Dichas medidas apuntan a mejorar el funcionamiento seguro, eficiente y eficaz en áreas sustantivas en las que se han detectado deficiencias, como es el caso de la inocuidad de los alimentos, la cogestión local (comités de compra y de alimentación escolar), el proceso de selección y de compra de los alimentos, la supervisión y monitoreo, y la vigilancia y el control que asegure la probidad de los procesos. Sobre esas acciones este Informe elabora in extenso y con meticulosidad de **182 recomendaciones de carácter operativo**.

**El Proceso  
de cambio**

**El  
Perfecciona  
miento**

**¿Qué?**

A pesar de la urgencia de las medidas de perfeccionamiento referidas, el Programa también requiere, con plazos algo mayores, de un amplio debate y consenso político de sus actores relevantes y, dada su importancia, de la sociedad en su conjunto; para redefinirlo, comenzando por modificaciones de su visión y misión, en una línea necesariamente intersectorial e intergubernamental. Aquí se incluyen **10 recomendaciones de carácter estratégico** que deben convertirse progresivamente en un pilar fundamental de un sistema de Protección Social para los niños en edad escolar del Perú, con un enfoque de derechos, lejos del asistencialismo y enmarcado en una gestión territorial con protagonismo no solo sectorial sino popular, contribuyendo así a un auténtico proceso de desarrollo local.

El nuevo Qali Warma podrá abordar temas que para el actual resultan estructurales y de difícil mejora, como las brechas de cobertura (o su universalización) y la de infraestructura, así como asumir una mayor contribución en reducir las brechas de pobreza familiar (con mayor aporte nutricional a los más pobres).

Ello responde a la nueva realidad nacional, dinámica, compleja y diversa, así como a la nueva política del MIDIS que responde coherentemente a ellas. Ellas conciben al Sector como ente rector y promotor del desarrollo y la inclusión social, más allá de la (aun necesaria) asistencia social, articulando y perfeccionando los programas actuales. Esta es también la evolución histórica de los programas de alimentación escolar en los países de la región con semejante nivel de desarrollo. El Perú no se puede quedar atrás.

Algunos de los objetivos estratégicos centrales de la transformación del programa son delineados. Entre ellos están el perfilamiento de los objetivos nutricionales, actualmente limitados frente a los netamente alimentarios; la ampliación sustantiva del componente educativo, hacia el conjunto de la comunidad educativa; el impulso a las compras locales especialmente de la agricultura familiar; la ampliación de la cogestión local hacia la gestión territorial del desarrollo; y el fortalecimiento del monitoreo y evaluación estratégicos.

La  
Transformación

¿Qué?

Para que los nuevos objetivos mencionados se transformen sustancialmente, el Programa se requerirá escalar decididamente **articulaciones horizontales** (entre los programas sectoriales e intersectoriales) y **articulaciones verticales** (gobiernos locales, regionales y el nacional) de una manera eficiente, identificando las brechas físicas, financieras y de calidad del servicio de alimentación educativa del programa.

Esto constituye un eje central de la nueva política del MIDIS. En ese sentido, experiencias desactivadas a pesar de su éxito como “Aprende Saludable” e instancias existentes como el Comité Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), y más recientemente la Comisión Intergubernamental del Sector Desarrollo e Inclusión Social (CIDIS), jugarían un rol viabilizador en estas articulaciones complejas y podrían, una vez que sean funcionales; ser más eficientes. Esto es fundamental habida cuenta que los recursos políticos, institucionales y financieros son siempre escasos. El MEF debería jugar un rol en proveer instrumentos presupuestales, que actualmente son limitados para estos emprendimientos intersectoriales.

Este informe considera que una reestructuración administrativa coherente e integral sólo podrá ocurrir después que los nuevos objetivos estén definidos y estén consensuados políticamente. Es por ello que se sugiere que en el corto plazo se constituya un grupo de trabajo del nivel adecuado, en el marco de la CIAS, con los ministerios relevantes y posiblemente otros actores como el sector privado y la sociedad civil, a fin de comenzar la gran tarea del nuevo Programa. Ello debiera ocurrir a la par de la implementación de las recomendaciones que devienen de la minuciosa sección 4 que en definitiva perfeccionarán el Programa tal cual fue creado.

## La Articulación

### ¿Como?

## La Integración

### ¿Como?



## I. ANTECEDENTES DE LA REORGANIZACIÓN DE QALI WARMA

### **Problemas identificados:**

Según el informe<sup>2</sup> de Julio 2018 realizado por la alta dirección del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social MIDIS, indica que el Programa Nacional de Alimentación Escolar **Qali Warma** estaría presentando serias debilidades a nivel administrativo y de gestión, las cuales inciden en la adecuada, eficaz y eficiente prestación del servicio alimentario que brinda a sus usuarios y usuarias, por lo que 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.

Las debilidades encontradas en el informe se evidenciaron con amplificación mediática en el lamentable caso ocurrido en Cañete donde 463 niños y niñas, pertenecientes a 6 centros educativos sufrieron una intoxicación tras tomar jugo de fresa con plátano, siendo este acontecimiento el detonante para que la ministra de Desarrollo e Inclusión Social, Liliana La Rosa, alzara su voz de alarma frente a lo sucedido y señalará que su despacho tomaría las medidas correctivas necesarias, siendo una de estas la propia reorganización del programa Qali Warma.

### **Objetivo<sup>3</sup>:**

La reorganización del programa se haría en base a los resultados de la Comisión cuyo objetivo es elaborar un informe técnico para la reorganización administrativa del 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.

### **Funciones:**

Asimismo, la Comisión tiene como funciones evaluar y proponer recomendaciones necesarias para la optimización de la administración y gestión del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.

---

<sup>2</sup> Informe N° 272-2018-MIDIS/VMPS del Despacho Viceministerial de Prestaciones Sociales. Informe de medidas e informe sobre hechos suscitados en provincia de Cañete.

<sup>3</sup> 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.

La Comisión puede solicitar el apoyo que requiera a los órganos y unidades orgánicas del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma para el adecuado cumplimiento de sus fines.

**Plazo:** 25 de Julio – 25 de setiembre 2018

La Comisión debe presentar su informe final, en el término de sesenta (60) días calendario contados desde su instalación (ocurrido el 25 de Julio), conteniendo la evaluación y análisis de la situación encargada, así como propuestas de acción y medidas de reorganización administrativa y de gestión.

### **Conformación de la Comisión**

Considerando la Resolución Ministerial N° 224-2018-MIDIS, donde en su artículo 2 especifica la constitución de un Comisión Sectorial presidida por un representante de la Ministra de Desarrollo e Inclusión Social, se designó el 23 de julio del presente al Señor Eugenio Villar Montesinos como presidente de la comisión y a los dos días<sup>4</sup> se conformó e instaló el comité en pleno para su funcionamiento.

---

<sup>4</sup> El 25 de julio del 2018, mediante acta de sesión N° 01-2018-MIDIS/CRQW, se conformó e instaló la Comisión de Reorganización Administrativa.

## II. METODOLOGIA DE TRABAJO

Dentro del marco de sus funciones la Comisión de Reorganización Administrativa estableció una metodología de trabajo basado es tres aspectos, la primera relacionada a la propia organización interna de la Comisión, que le permita alcanzar los objetivos dentro de los plazos establecidos, la segunda relacionada a la rigurosidad técnica y científica del análisis y recomendaciones dentro del marco de la política social y modernización del Estado y la tercera orientada a la transparencia de las actividades y procesos de validación con diferentes actores; todas estas se describen a continuación:

### Organización Interna:

- i. Se desarrollaron Criterios y un Plan de trabajo para la Comisión Reorganización Administrativa del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.
- ii. Se elaboró un Reglamento Interno de la Comisión Sectorial encargada de elaborar un informe técnico para la reorganización administrativa del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.
- iii. Se establecieron sesiones de trabajo semanales previamente agendas y con resultados concretos y actas validadas.

### Rigurosidad Científica - Técnica

- i. Se organizaron por bloques de equipos de trabajo para abordar las diferentes dimensiones de los temas:
  - o Bloque 1: Revisión y cumplimientos de políticas, evaluación del cumplimiento de la Misión, Objetivos Estratégicos, Indicadores y Metas comprendidos en las normas y Planes de los Órganos de Línea del Programa Qali Warma.
  - o Bloque 2: Revisión y evaluación de los procesos y factores críticos a nivel administrativo, organizacional y de gestión operativa del Programa Qali Warma.
  - o Bloque 3: Revisión y evaluación de estudios temáticos que permitan incorporar nuevos aspectos al Programa Qali Warma.
- ii. Se conformó un Comité Consultivo de carácter técnico científico integrado por expertos de organizaciones internaciones relevantes al programa.
- iii. Se consultaron a expertos nacionales (internos y externos del Programa) e internacionales para ahondar y precisar en determinados temas específicos como la corrupción y las compras locales.
- iv. Se realizaron breves investigaciones científicas en los que se abordaron temas relacionados a la nutrición, inocuidad y palatización.

### Transparencia, Participación y Validación

- i. El trabajo en conjunto de la comisión se realizó de manera participativa y consultiva.
- ii. Se generaron espacios de concertación y presentación de avances tanto al ejecutivo y al legislativo.
- iii. Para generar un proceso transparente, se realizó la validación y socialización de los contenidos del informe en un Seminario taller internacional, donde participaron expertos y actores del servicio del programa.
- iv. Se tuvo una jornada de trabajo con los Jefes de las Unidades Territoriales - JUTS del Programa a fin de presentar los hallazgos iniciales así como escuchar su posición sobre los mismos.
- v. Se recibieron aportes y recomendaciones del Comité Consultivo del Programa Qali Warma integrado por representantes de organismos multilaterales como Banco Mundial - BM, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación - FAO, Organización Panamericana de la Salud – OPS/OMS y el Programa Mundial de Alimentos de la NNUU PMA y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF.

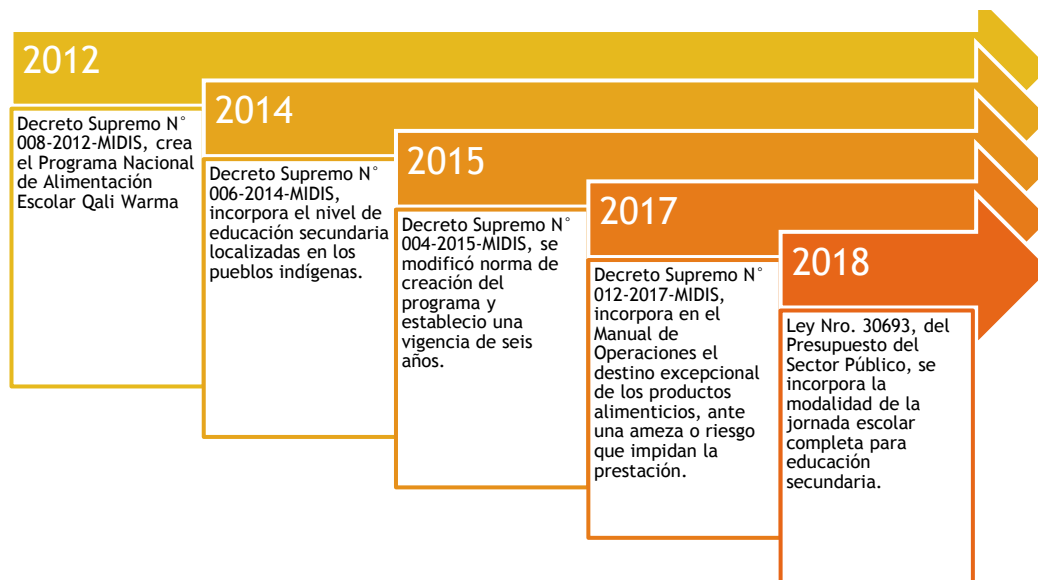
### III. NATURALEZA Y ALCANCES DEL PROGRAMA QALIWARMA

#### ANTECEDENTES:

El Programa Nacional de Alimentación Escolar “Qali Warma” tiene como contribución final mejorar la atención en clases, la asistencia escolar y los hábitos alimentarios, promoviendo a su vez la participación y la corresponsabilidad de la comunidad local. Qali Warma es un Programa social del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social que tiene como finalidad brindar un servicio alimentario de calidad durante todos los días del año escolar, con alimentos variados, ricos y nutritivos; para niños y niñas matriculados en instituciones educativas (IIEE) públicas del nivel de educación inicial y primaria de todo el país, y del nivel secundaria en los pueblos indígenas de la Amazonía peruana, así como de Jornada Escolar Completa de manera progresiva.

El Programa Nacional de Alimentación Escolar “Qali Warma” fue creado el 30 de mayo de 2012, mediante Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS, cuyo propósito inicial solo comprendía un servicio alimentario de calidad, adecuado a los hábitos de consumo locales, cogestionado con la comunidad, sostenible y saludable, para niñas y niños del nivel de educación inicial a partir de los 3 (tres) años de edad y del nivel de educación primaria de las Instituciones Educativas Públicas.

Gráfico N° 1  
Cronograma normativo del programa Qali Warma



Fuente: Manual de Operaciones e informe de gestión 2018 del Programa Qali Warma.  
Elaboración: Comisión de Reorganización Administrativa.

Asimismo, el 16 de octubre del 2014, con Decreto Supremo N° 006-2014-MIDIS, se modifica la norma de creación del Programa, incorporando un tercer párrafo a la Única Disposición Complementaria Final, señalando que el Programa de forma progresiva atenderá a los escolares del nivel de educación secundaria de la

educación básica en instituciones educativas públicas localizadas en los pueblos indígenas que se ubican en la Amazonia Peruana, comprendidos en la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas, listados en la Resolución Ministerial N° 321-2014-MC, del Ministerio de Cultura, o la que la reemplace o autorice.

Posteriormente, a efectos de realizar una adecuada evaluación de impacto del programa, y proponer medidas y/o modificaciones normativas necesarias para asegurar su ejecución y sostenibilidad, se modificó el Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS, norma de creación del Programa, mediante el Decreto Supremo N° 004-2015-MIDIS de fecha 21 de setiembre del 2015, estableciendo que el Programa tendrá una vigencia de seis años.

Adicionalmente, el 6 de setiembre de 2017, se publicó el Decreto Supremo N° 012-2017-MIDIS que modifica el D.S. N° 008-2012-MIDIS, mediante el cual incorpora el Artículo 5ª sobre el destino excepcional de los productos alimenticios, ante una paralización de labores de docentes, desastres naturales u otros eventos de caso fortuito y/o fuerza mayor que impidan la prestación del servicio de alimentación escolar en el marco de la ejecución del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma y se pongan en riesgo de eventual vencimiento los productos almacenados en las instituciones educativas públicas bajo la vigilancia de los Comités de Alimentación Escolar, debiendo colocarse dichos productos a disposición de la Municipalidad Distrital.

Finalmente, en la Ley Nro. 30693, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018 señala en su Octogésima Séptima Disposición Complementarias la atención progresiva de la prestación del servicio alimentario a los escolares del nivel secundario de la modalidad jornada escolar completa, lo que se financia con cargo al presupuesto del PNAEQW-MIDIS, hasta por la suma de 75 millones de soles permitirá atender a más de 100 mil usuarios de JEC de 434 instituciones educativas públicas ubicadas en los quintiles 1 y 2.

## **MARCO INSTITUCIONAL<sup>5</sup>**

### **Misión:**

Qali Warma es un programa del MIDIS que brinda servicio alimentario con complemento educativo a niños y niñas matriculados en instituciones educativas públicas del nivel inicial y primaria, y de secundaria de las poblaciones indígenas de la Amazonía peruana, a fin de contribuir a mejorar la atención en clases, la asistencia escolar y los hábitos alimenticios, promoviendo la participación y la corresponsabilidad de la comunidad local.

---

<sup>5</sup> El Manual de Operaciones del PNAEQW, aprobado con Resolución Ministerial N° 283-2017-MIDIS, establece la Misión, Visión, Objetivos y Funciones del Programa Qali Warma.

## Visión:

Qali Warma es un Programa Nacional de Alimentación Escolar eficiente, eficaz y articulado, que promueve el desarrollo humano a través del servicio alimentario de calidad en cogestión con la comunidad local.

## Política Institucional

En el Sector del MIDIS, se ha considerado que la política de desarrollo e inclusión social se implementa a través de un modelo que abarca tres horizontes temporales complementarios – corto, mediano y largo plazo –. En el corto plazo, se concentra la atención en el alivio temporal de los hogares a través de la disminución de la pobreza extrema; en el mediano plazo la atención se apodera del desarrollo de capacidades incrementando el acceso a los servicios básicos, y disminución de la pobreza extrema considerando el ingreso autónomo, y finalmente en el largo plazo nos enmarcamos en la generación de oportunidades para la siguiente generación, disminuyendo la desnutrición crónica en menores de 5 años, así como también la disminución de la inasistencia a la Educación Básica Regular de los niños entre 3 y 5 años.

De esta manera, según se muestra en el Gráfico N° 2, se ha definido que el MIDIS intervenga a través de Qali Warma, de manera prioritaria en el horizonte de largo plazo, generando oportunidades para la siguiente generación, con énfasis en la reducción de la desnutrición crónica infantil (DCI), la promoción del desarrollo infantil temprano (DIT) y el desarrollo integral de la niñez y la adolescencia; partiendo del principio orientador del MIDIS de articular una política de desarrollo e inclusión social desde las personas y para las personas.

Gráfico N° 2:  
Intervención de MIDIS en tres horizontes temporales



Fuente: MIDIS – Dirección General de Políticas y Estrategias

En tal sentido, Qali Warma tiene la responsabilidad de brindar una alimentación óptima, sana y variada a los niños y niñas de las IIEE que atiende diariamente, a fin de contribuir a mejorar su atención en clases y permanencia en la escuela, y de esta manera coadyuvar en el largo plazo a la generación de oportunidades para los beneficiarios del programa.

### Ejes Estratégico

El MIDIS ha elaborado la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer”, como un instrumento de gestión que sirve de documento marco para organizar las intervenciones que vienen desarrollando los actores del sistema en torno a resultados y metas comunes.

La estrategia parte de un enfoque de ciclo de vida, en el cual se han priorizado cinco ejes estratégicos – Nutrición Infantil, Desarrollo Infantil Temprano, Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, Inclusión Económica y Protección del Adulto Mayor. La apuesta de la estrategia es orientar la articulación de la política de desarrollo e inclusión social en el marco de la gestión por resultados y las fases e instrumentos del ciclo de gestión de la política pública – planificación y programación, ejecución, seguimiento y evaluación, sobre la base de las iniciativas que cada sector, gobierno regional y gobierno local se encuentra trabajando.

Gráfico N° 3:  
Ejes Estratégicos del Sector y los Programas Sociales del MIDIS

Ejes Estratégicos		Ciclo de Vida	Programas del Sector
EE1: Nutrición Infantil.	EE2: Desarrollo Infantil Temprano.	De 0 a 3 años	Cuna Mas
		De 3 a 5 años	Qali Warma
EE3: Desarrollo niñez y Adolescencia.		De 6 a 17 años	
EE4: Inclusión Económica.		De 18 a 64 años	Foncodes
EE5: Protección del Adulto Mayor.		De 65 años a más	Pensión 65

*Fuente: MIDIS – Dirección General de Políticas y Estrategias.  
Elaboración: Comisión de Reorganización Administrativa.*

Al respecto, la estrategia busca ser una herramienta de gestión con carácter vinculante en el ciclo de gestión pública y orientada al logro de resultados prioritarios de inclusión social, contribuyendo así a que las políticas y programas



sociales de los diferentes sectores y niveles de gobierno actúen de manera coordinada y articulada, de acuerdo con sus respectivas competencias, para cerrar las brechas de acceso a servicios públicos universales de calidad y a las oportunidades que abre el crecimiento económico.

En este sentido, de conformidad con el Capítulo 2 - Ejes Estratégicos, de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social Incluir para Crecer (ENDIS), se establece que a Qali Warma le corresponde contribuir en 2 ejes estratégicos, según se aprecia en el Gráfico anterior, los cuales son:

- Eje 2 (EE2) Desarrollo Infantil Temprano: En este eje se busca que los niños en entornos de pobreza crezcan en adecuados ambientes familiares y reciban educación y cuidado de calidad para que logren desarrollar mejor sus capacidades cognitivas y socioemocionales y obtengan mejores resultados en su proceso educativo posterior.
- Eje 3 (EE3) Desarrollo Niñez y Adolescencia: Se espera que los niños, niñas y adolescentes en ámbitos de pobreza y exclusión, puedan culminar satisfactoriamente sus estudios escolares y se encuentren en condiciones de acceder a educación superior u obtener un trabajo digno y bien remunerado.

### **OBJETIVOS DEL PROGRAMA<sup>6</sup>**

El programa tiene los siguientes objetivos:

- Garantizar el servicio alimentario durante todos los días del año escolar a los usuarios del Programa de acuerdo a sus características y las zonas donde viven.
- Contribuir a mejorar la atención de los usuarios del Programa en clases, favoreciendo su asistencia y permanencia.
- Promover mejores hábitos de alimentación en los usuarios del Programa.

### **FUNCIONES DEL PROGRAMA<sup>7</sup>**

El Programa de Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma tiene las siguientes funciones:

- a) Brindar un servicio alimentario diversificado de calidad a través de distintos actores, tales como la comunidad educativa organizada, el sector privado y los gobiernos locales, entre otros, implementando modalidades de

<sup>6</sup> En el vigente Manual de Operaciones del PNAEQW, en su artículo 5 del TÍTULO I - Disposiciones Generales, se establece los objetivos del Programa.

<sup>7</sup> En el vigente Manual de Operaciones del PNAEQW, en su artículo 6 del TÍTULO I - Disposiciones Generales, se establece las funciones del Programa.

gestión adecuados de acuerdo con el entorno y las características de los usuarios.

- b) Promover el incremento de capacidades para la manipulación de alimentos y el conocimiento y revalorización del patrimonio alimentario regional y local, constituido por prácticas, hábitos de consumo y productos de las zonas de intervención.
- c) Promover la intervención articulada de sectores y niveles de gobierno, organismos y programas que compartan o complementen los objetivos del Programa.
- d) Promover la participación y cooperación de la comunidad educativa, las organizaciones sociales y el servicio privado en la implementación de las modalidades de gestión y atención de los servicios del Programa.

## **ORGANIZACIÓN DEL PROGRAMA<sup>8</sup>**

El Programa Nacional de Alimentación Escolar Oali Warma cuenta con la siguiente estructura orgánica.

### **1. Alta Dirección**

Dirección Ejecutiva

### **2. Órgano de Control**

Órgano de Control Institucional

### **3. Unidades de Asesoramiento**

Unidad de Planeamiento, Presupuesto y Modernización

Unidad de Asesoría Jurídica

### **4. Unidades de Apoyo**

Unidad de Administración

Unidad de Recursos Humanos

Unidad de Tecnologías de la Información

Unidad de Comunicación e Imagen

### **5. Unidades Técnicas**

Unidad de Organización de las Prestaciones

Unidad de Gestión de Contrataciones y Transferencia de Recursos

Unidad de Supervisión, Monitoreo y Evaluación

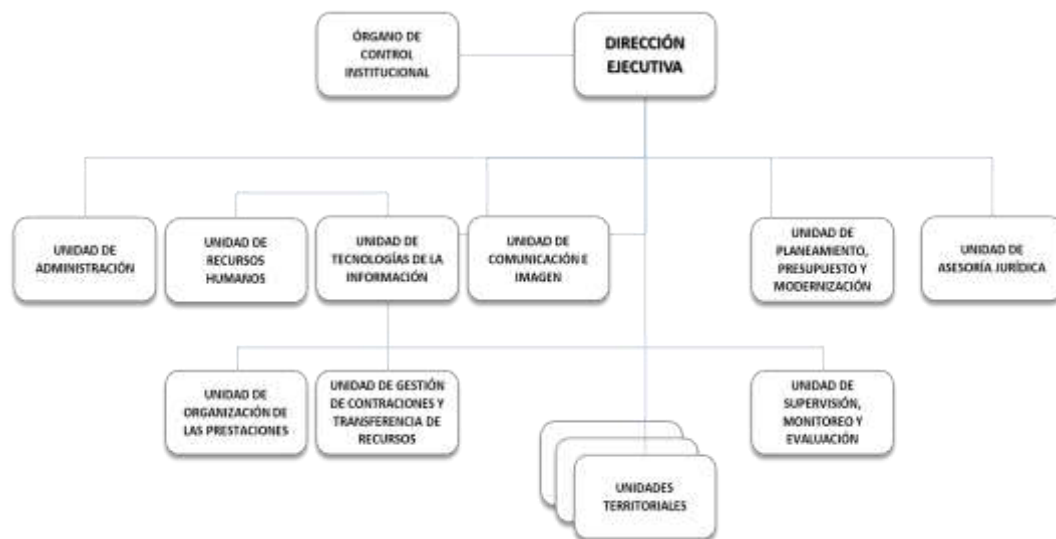
### **6. Unidad Territorial**

Unidades Territoriales a nivel Nacional

---

<sup>8</sup> El Manual de Operaciones del PNAEQW, en su artículo 7 del TÍTULO II - Capítulo I: Organización del Programa, se establece la estructura orgánica del Programa.

Gráfico N° 4  
Organigrama del Programa Qali Warma



Fuente: Elaboración PNAEQW

## PRESTACIÓN DEL SERVICIO ALIMENTARIO DEL PROGRAMA

La atención del servicio alimentario del programa se brinda a través del modelo de cogestión, el cual constituye un mecanismo que involucra la participación articulada y de cooperación entre actores de la sociedad civil y sectores público y privado, a efectos de proveer un servicio de calidad a los usuarios del Programa. Este modelo tiene por finalidad la promoción del desarrollo de capacidades en los actores de la comunidad y la participación empoderada de la población en la ejecución de la prestación del servicio alimentario. Es así que participan los Comités de Compra (CC) y los Comités de Alimentación Escolar (CAE), como instancias de representación y participación de la comunidad reconocidos por el Programa:

- Los **Comités de Compra** se encuentran conformados por autoridades del Gobierno Local, Red de Salud, Prefectura y padres de familia, quienes están encargados de llevar a cabo el proceso de compra desconcentrado, para lo cual se le transfieren recursos financieros.
- Los **Comités de Alimentación Escolar**, se encuentra integrado por el o la Directora, docentes y padres de familia de la Institución Educativa, tienen la función central de gestionar y vigilar la prestación del servicio alimentario en la Institución Educativa.

Gráfico N° 5  
Modelo de Gestión DEL Programa Qali Warma  
(La Cogestión)



Fuente: Elaboración PNAEQW.

El servicio del PNAEQW tiene dos componentes denominados alimentario y educativo:

- i. El **componente alimentario** está directamente asociado a la provisión del servicio (donde los CAE participan activamente), adecuado a los hábitos de consumo local y con los contenidos nutricionales apropiados a los grupos de edad. En esta línea, se prioriza la atención según quintiles de pobreza y poblaciones vulnerables; así, en las IIEE ubicadas en los distritos de los quintiles I y II y en las comunidades indígenas de la amazonia (nivel secundaria), se otorgan 2 raciones (desayuno y almuerzo), mientras que en los distritos con quintiles III, IV y V se otorga una ración (desayuno).

El servicio del componente alimentario tiene dos modalidades de atención, raciones y productos:

- a. En la **modalidad de raciones**, los proveedores se encargan de entregar diariamente los desayunos listos para su consumo directo a las IIEE de zonas urbanas, en donde los Comités de Alimentación Escolar se encargan de recibir y distribuir las raciones a los usuarios.
- b. En la **modalidad de productos**, los proveedores se encargan de la entrega periódica de canastas de productos no perecibles principalmente en las IIEE de zonas rurales (en algunas zonas urbanas también se entrega productos), y son los CAE los que se encargan de la preparación de los alimentos en la institución educativa y su distribución a los escolares.

Los “Lineamientos para la Planificación del Menú Escolar 2018” cuentan con la validación del Centro Nacional de Alimentación y Nutrición – CENAN. Además, éstos han sido discutidos en reuniones técnicas con el Colegio de Nutricionistas del Perú, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y Promoción de la Salud del MINSA. Resaltando que las Especificaciones Técnicas de los alimentos consideran el cumplimiento del reglamento de la Ley de Alimentación Saludable (contenidos máximos de azúcar, grasa y sodio).

Además, se han incluido nuevos alimentos altamente nutritivos: pan enriquecido con harina de sangre, conserva de mollejita, yogurt que no requiere refrigeración, néctar y compota de frutas, cereales expandidos, barra de cereales, harinas regionales, entre otros.

- ii. El **Componente Educativo**, el Programa planifica y organiza los procesos de fortalecimiento de capacidades a los actores involucrados en la prestación del servicio alimentario, empleando para ello la estrategia en “cascada” y la metodología de capacitación para adultos, basado en la teoría Andragógica; en la que se imparte temática básica sobre las “Etapas de la Gestión del Servicio Alimentario” con énfasis en tópicos transversales de Buenas Prácticas; complementándose este proceso de fortalecimiento de capacidades con las herramientas educativas. Paralelamente planifica, organiza, conduce y controla los procesos de fortalecimiento de capacidades vinculados a la provisión de alimentos, para garantizar una adecuada prestación del servicio alimentario.

En este sentido, el Programa planifica y organiza los procesos de prestación del servicio alimentario, fortalecimiento de capacidades y asistencia técnica a los actores involucrados en la prestación del servicio alimentario; a su vez planifica, organiza, conduce y controla los procesos vinculados con la contratación de proveedores para la prestación del servicio alimentario y la transferencia de recursos a los operadores; y finalmente, planifica, organiza y ejecuta los procesos vinculados con el seguimiento y control sobre la gestión operativa conducente a la prestación del servicio alimentario.

## RESULTADOS DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO

### i. Servicio alimentario

En los últimos 4 años el Programa Qali Warma ha logrado disminuir la brecha de cobertura de atención en la mayoría de los distritos a nivel nacional, un 82,8% de los hogares con niños y niñas de entre 3 a 11 años de edad, que asisten a instituciones educativas públicas accedió al Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma lo que significó un incremento del 8,3 puntos porcentuales, respecto a su similar trimestre del año 2017. Por otro lado se ha logrado atender el 99,3% respecto a lo programado a IIEE con labores educativas.

Cuadro N° 1  
Provisión del servicio alimentario 2018

Concepto	Unidad	IIEE con labores educativas	Atención alimentaria	Cobertura de atención %
<b>Instituciones Educativas</b>	Número IIEE	62712	61770	98.5%
<b>Usuarios</b>	Estudiantes	3704992	3678519	99.3%

Fuente: Unidad de Supervisión, Monitoreo y Evaluación – Abril del 2018.  
Elaboración: Comisión de Reorganización Administrativa.

Como se puede apreciar a continuación, la atención alimentaria a nivel de usuarios se ha incrementado en más de un millón desde el 2013 hasta el año 2018.

Cuadro N° 2  
Serie de Atención Efectiva y Comités conformados 2013 - 2017

Concepto	Unidad	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Atención efectiva	(usuarios/as)	2'700,705	3'190,735	3'537,499	3'604,409	3'736,005	3'737,933
Instituciones Educativas	(número atendidas)	45,578	57,677	60,532	61,088	63,222	63,983
Comités de Alimentación	(conformados en IIEE atendidas)	45,578	57,677	60,532	61,164	63,222	63,983
Comités de Compras	(conformados)	111	112	115	116	116	116
Amazonia-Secundaria	(usuarios/as)	--	17,500	31,835	36,016	43,043	43,421

Fuente: Unidad de Supervisión, Monitoreo y Evaluación.  
Elaboración: Comisión de Reorganización Administrativa.

#### IV. ANALISIS Y ALTERNATIVA DE MEJORAS PARA LA REORGANIZACIÓN

El presente informe centra sus análisis y propuestas en dos dimensiones interrelacionadas e incluso progresivas pero que poseen especificidades diferenciadas:

1. Por un lado asume el Programa QW tal cual fue concebido en su creación y en los años recientes en lo concerniente a su misión, visión y la gestión correspondiente. Esta dimensión reconoce los logros históricos del programa llegando a casi 4 millones de escolares con diferente grado de necesidad y vulnerabilidad en todo el país, así como sus deficiencias operativas, de impostergable, urgente atención. En ese marco identifica y detalla las principales medidas correctivas para lograr una optimización en la entrega eficiente y eficaz de los alimentos de calidad para los fines educativos de ampliación de la matrícula, retención y mejora de la atención lectiva de los escolares, todo lo cual se mantiene vigente y es una tarea por mejorar dentro del marco de la modernización de la gestión pública.

Gráfico N° 6  
Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública  
(Pilares y ejes transversales)



Fuente: PCM - Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021.

2. Por otro lado y en consonancia con los nuevos planteamientos de política del MIDIS (recogidos en la sección respectiva) así como el desarrollo del contexto económico-social, cultural y epidemiológico-nutricional del país y la evolución histórica de los programas de alimentación escolar en el mundo; sugiere la necesidad de una construcción colectiva de un NUEVO programa QW. Dicha aspiración asume la optimización y consecución de sus objetivos iniciales (acordes con el ítem anterior) pero invita a su ampliación sustantiva hacia un programa que se constituya,



progresivamente, en el eje, necesariamente intersectorial, descentralizado y participativo, de un sistema de protección social para los peruanos en edad escolar en el país.

Gráfico N° 7  
Política de Desarrollo e Inclusión Social



Fuente: MIDIS – Dirección de Diseño y Articulación de Políticas.

Es importante anotar que la Comisión ha constatado que el programa ya cubija a su interior, por ahora limitadamente, experiencias y procesos en línea con el nuevo programa QW. Estos valiosísimos referentes nos ilustran la validez y la viabilidad de los lineamientos de política del MIDIS que se proyecta hacia un nuevo modelo del Programa. El nuevo QW, creemos, contribuiría más sistemática e integralmente al bienestar, la salud y la educación de lo más valioso que tenemos en el país, que es nuestra niñez, verdadero y valioso capital humano, única garantía de un auténtico desarrollo. Ello contribuiría también a un grado superior de realización de los derechos a la alimentación, a la salud y a la educación de los niños del Perú

Creemos que, bajo la nueva política de desarrollo del MIDIS, los diferentes programas que actualmente aseguran asistencia social a los más necesitados en el Perú, en sus diferentes dimensiones, recorrerían, en el marco de un debate nacional, una ruta convergente de reforma hacia sistemas de protección social integrados y universales, coherente con los compromisos internacionales asumidos por el país. Entre ellos están la declaración universal de los derechos humanos y sus desarrollos posteriores, los objetivos de desarrollo sustentable, y los más específicos de cada una de las esferas del desarrollo en los marcos multilaterales, incluyendo la aspiración de formar parte de la OCDE. La proximidad del Bicentenario debería inspirar dicho debate democrático en el país, en el cual el MIDIS como ente rector, así como participativo y convocante, del desarrollo social en el país, cumple un rol central.



Gráfico N° 8  
Necesidad de Articulación de las Políticas Públicas para el MIDIS



Estamos convencidos que la reorganización del PNAEQW se enmarque en el proceso de la articulación intersectorial, multisectorial e intergubernamental en cuyo propósito las políticas, los programas, los proyectos y las actividades se diseñen y ejecuten coordinadamente y de manera integral tomando en cuenta las necesidades y las expectativas de la población, para mejorar la atención y asegurar que los servicios converjan en el ciudadano y en el territorio.

Por esa razón, las medidas correctivas descritas conllevan a la transformación y mejoramiento de QALI WARMA en los diferentes aspectos que han sido revisados desde los relacionados a la política institucional, modernización de la gestión, los procesos, los factores críticos de la cadena valor y los estudios temáticos en nutrición e inocuidad, todos y en cada uno de ellos analizados previamente se desprenden recomendaciones individuales para el corto, mediano y largo plazo; algunos son de carácter para el mejoramiento operativo y otros de innovación y transformación. En ese sentido, al final del documento se sintetizan en 10 recomendaciones estratégicas que consolidan las antes mencionadas y que orientan la propuesta de reforma y reorganización del Programa.

## 4.1 POLITICA INSTITUCIONAL Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

### 4.1.1 Políticas y Modelo de Gestión.

#### i. Nueva Política del Sector

En la actualidad el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social viene elaborando una nueva propuesta de política en la que se propone que el desarrollo social cuente con una visión multidimensional y multicultural en armonía con la naturaleza.

En ese sentido, la gestión ministerial busca reorientar las políticas públicas de desarrollo e inclusión social que se han venido impulsando en el sector, dándole un carácter integral y un alcance multisectorial e intergubernamental, con el propósito de cumplir cabalmente la finalidad encomendada al MIDIS de *“mejorar la calidad de vida de la población, promoviendo el ejercicio de derechos, el acceso a oportunidades y el desarrollo de capacidades, en coordinación y articulación con las diversas entidades del sector público, el sector privado y la sociedad civil”*, de acuerdo con su mandato legal de creación.<sup>9</sup>

Al igual que en otros países de la región, cada día es más evidente la necesidad de superar un enfoque reduccionista con relación a las políticas dirigidas a la superación de la pobreza y a las políticas sectoriales en general; asimismo, es indispensable superar la visión reduccionista y dicotómica de la relación entre la protección social de carácter contributiva y no contributiva.

En este contexto, se redefinen los conceptos de desarrollo social e inclusión social. Así, el desarrollo se define como el proceso por el cual las personas alcanzan equitativa y sosteniblemente el desarrollo humano, bienestar y ciudadanía plena, poniendo énfasis en el desarrollo máximo de las capacidades y competencias de las personas para ser, hacer y disfrutar de una vida digna, con pleno ejercicio de sus derechos y participación en la sociedad, de acuerdo con sus necesidades e intereses, individuales y colectivos.

De otro lado, la inclusión social se define como el proceso de incorporación plena de las personas o grupos de personas en situación de pobreza y vulnerabilidad a los procesos de desarrollo del país, a través del cierre de brechas de acceso a una estructura de oportunidades sociales, económicas, políticas, culturales, ambientales e institucionales, de manera equitativa y sostenida que

---

<sup>9</sup> Ley N° 29792; Ley de creación, organización y funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Artículo 5.

permitan su desarrollo humano, bienestar y ciudadanía plena, en un contexto de desarrollo sostenible.

En esa línea, el campo de acción de la política de desarrollo e inclusión social se orienta al desarrollo de la protección social, la reducción de la pobreza y desigualdades sociales; y la reducción de las vulnerabilidades.

El desarrollo de la protección social se refiere a las acciones contempladas que buscan asegurar condiciones de vida digna y contribuir al desarrollo humano, el bienestar, la justicia social y el crecimiento inclusivo y sostenible de la población, mediante un conjunto de medidas, intervenciones, prestaciones y servicios sociales y de cuidado universales, de carácter contributivo, no contributivo y de regulación de mercados laborales, en todo el ciclo de vida de las personas y de los hogares.

La reducción de la pobreza y desigualdades sociales tiene como finalidad contribuir a la erradicación sostenible de la pobreza multidimensional y al alivio de las condiciones de dicha población a través de políticas, programas e iniciativas en zonas urbanas y rurales, con miras a alcanzar el desarrollo, la inclusión, la equidad y la redistribución económica y social. Está enfocado en poblaciones pobres y económicamente vulnerables, combinando algunas medidas de alivio a la pobreza, con intervenciones dirigidas a mejorar las capacidades productivas de los hogares pobres y su incorporación a la economía nacional, buscando una **diversificación productiva inclusiva**, orientada a los pobres.

La reducción de las vulnerabilidades y desigualdades sociales contempla acciones que se enfocan a mejorar la calidad de vida de poblaciones desfavorecidas específicas, que sufren vulnerabilidades o riesgos de naturaleza social, cultural o medio ambiental, de carácter histórico o temporal, a fin de aliviar su situación y asegurar su bienestar y desarrollo integral, en el marco de la equidad y con un enfoque de derechos ciudadanos.

Las modificaciones se sustentan en el principio de **discriminación positiva**<sup>10</sup> o **acción afirmativa**, de amplio uso en el derecho internacional y en las legislaciones nacionales, definido como el instrumento clave de una política social orientada a la reducción de las desigualdades entre los diferentes grupos sociales, que busca garantizarles una verdadera igualdad de oportunidades. En la

---

<sup>10</sup> Protección de carácter extraordinario que se da a un grupo social históricamente discriminado. (Real Academia Española, <http://dle.rae.es/?id=DtDzVTs>).

medida en que obedece a una lógica de compensación, implica más que un tratamiento diferenciado, la instauración de un verdadero trato preferente.<sup>11,12</sup> Supone políticas públicas diseñadas específicamente para estos grupos que buscan que reciban un trato preferencial en el acceso a ciertos bienes, recursos o servicios, con el objetivo de mejorar su calidad de vida. Por su naturaleza las políticas públicas que deben ser desplegadas en este eje deben ser focalizadas, pero bajo parámetros bastante diferentes de la clasificación socioeconómica, por lo cual, es necesario impulsar la identificación de necesidades específicas de estos grupos sociales.

## ii. Articulación del Sector:

Lo expuesto anteriormente, para que sea posible requiere necesariamente énfasis en el rol articulador y rector del MIDIS, a través del ejercicio del desarrollo **de la gobernanza sectorial**, que se convierte en un complemento fundamental e indispensable de la política.

Las entidades públicas deben planificar y ejecutar sus acciones de manera articulada, tanto a nivel de los sectores, de los sistemas nacionales como entre los niveles de gobierno, fomentando la comunicación y la coordinación continuas, asociando sus recursos y capacidades o cooperando entre sí de otras formas posibles, para poder responder a las demandas ciudadanas con eficiencia y de manera oportuna. La articulación exitosa de las políticas presupone que cada entidad pública cumpla con sus competencias y funciones:<sup>13</sup>

- ✓ Los ministerios deben enfocarse en fortalecer sus capacidades de planeamiento, formulación, seguimiento y evaluación de políticas nacionales, contribuyendo así a la provisión descentralizada de bienes y servicios, por parte de los gobiernos regionales y locales, para que estos puedan cumplir con sus competencias de servicio a la población.
- ✓ Los gobiernos regionales y locales deben fortalecer sus capacidades para el diseño, ejecución y evaluación de las políticas, programas, proyectos y actividades de su

<sup>11</sup> Urteaga, E.: *Las políticas de discriminación positiva*. En: Revista de Estudios Políticos (nueva época). ISSN: 0048-7694, Núm. 146, Madrid, octubre-diciembre (2009), págs. 181-213.

<sup>12</sup> Velasco, J.: *Discriminación positiva, diversidad cultural y justicia*. Daimon. Revista de Filosofía, N° 41, 2007, 141-156.

<sup>13</sup> PCM: *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. Lima, 2013.

competencia, en el marco de las políticas nacionales y de sus respectivas prioridades.

La articulación intersectorial, multisectorial e intergubernamental tiene como propósito que las políticas, los programas, los proyectos y las actividades se diseñen y ejecuten coordinadamente tomando en cuenta las necesidades y las expectativas de la población, para asegurar que los servicios converjan en el hogar y en el territorio.

Para impulsar esta articulación, la actual gestión ministerial construirá la arquitectura institucional que la sustente, constituyendo las instancias, los mecanismos y los procesos que se requieran, tanto a nivel intersectorial o intergubernamental. El esquema propuesto seguirá las recomendaciones realizadas por el reporte territorial del Estudio de Gobernanza Pública, elaborado por la OCDE: fortalecimiento del nivel regional de gobierno, así como de la coordinación intergubernamental y las coordinaciones ministeriales a nivel regional<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> OCDE (2016): *OECD Territorial Reviews: Peru 2016*. OECD Publishing, Paris.

#### 4.1.2 Presupuesto Institucional.

##### i. Alcances del tema:

En el marco del proceso de planificación estratégica, debe señalarse que existe una jerarquía de instrumentos de planificación a mediano plazo, tales como la Política Sectorial, Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM), Plan Estratégico Institucional (PEI), con responsables identificados a nivel sectorial e institucional, que resultan indispensables, a fin que el PNAEQW en su calidad de Unidad Ejecutora, pueda planificar de forma certera sus intervenciones a corto plazo.

El marco del Enfoque de Presupuesto por Resultados, el PNAEQW ha formulado el Programa Presupuestal 0115 “Programa Nacional de Alimentación Escolar”, el cual incluye como población objetivo a Niñas y Niños de nivel inicial a partir de 03 y nivel primaria de la educación básica en instituciones educativas públicas; y, estudiantes del nivel secundaria de la educación básica, en instituciones educativas públicas localizadas en los pueblos indígenas ubicados en la Amazonía Peruana.

##### ii. Análisis y problemática identificada:

###### 1. Aprobación de Política Sectorial e impacto en el Proceso de Planeamiento

En esa línea, debe señalarse que la Política Sectorial se concibe en un conjunto de decisiones y estrategias adoptadas para resolver problemas públicos complejos. En tal sentido, una política sectorial se constituye en una directriz general que refleja la prioridad y voluntad política para modificar una situación determinada, para cuyo efecto, se diseñan y planifican líneas de acción, con objetivos, y lineamientos establecidos, que demandan una variedad de recursos y requieren la interacción entre actores políticos y sociales.

Al respecto, se viene trabajando los documentos de política Sectorial, coyuntura que viene incidiendo directamente en los procesos de Prospectiva Sectorial, Planeamiento a nivel Estratégico e Institucional regulados por el SINAPLAN; y, que afectan directamente en la carencia de un Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) y Plan Estratégico Institucional (PEI) que sirva de guía para una adecuada planificación de las Unidades Ejecutoras adscritas.

Esta coyuntura, limita la visión del Programa en su proceso de planificación, ya sea a mediano plazo a través de su Programa Presupuestal o a nivel operativo en el corto plazo a través de su Plan Operativo Anual.

Este hecho se ve reflejado en las permanentes modificaciones del marco normativo del Programa, que han tenido como objetivo incorporar en el tiempo, nuevos segmentos de beneficiarios en la atención que se brinda, coyuntura que obedece a la carencia de un escenario prospectivo que defina de forma clara y precisa las poblaciones vulnerables que deben ser materia de la intervención, tal es el caso:

**Cuadro N° 3**  
Evolución de la población objetivo del PNAEQW

DISPOSITIVO LEGAL	PUBLICO OBJETIVO AUTORIZADO
Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS	Niñas y Niños de nivel inicial a partir de 03 y nivel primaria de la educación básica en instituciones educativas públicas
Decreto Supremo N° 006-2014-MIDIS	Escolares del nivel secundario de la educación básica, en instituciones educativas públicas localizadas en los pueblos indígenas ubicados en la Amazonía Peruana
Octogésima Séptima Disposición Complementaria Final de la Ley Nro. 30693	Escolares de nivel secundario de la modalidad Jornada Escolar Completa (JEC)

*Fuente: Unidad de Planeamiento. Presupuesto y Modernización.*

Finalmente, resulta necesario señalar con el fin de apoyar a población vulnerable, se formuló un escenario de intervención para el periodo fiscal 2019, para atender un nuevo segmento de potenciales beneficiarios del Programa, que no forman parte de la población objetivo actual, la cual se encuentra constituida por escolares de educación secundaria de la modalidad de Forma de Atención Diversificada (FAD), las cuales son:

- **Secundaria tutorial:** consta de una etapa presencial en un espacio en el que se desarrollan las actividades académicas y otra parte etapa de formación en las comunidades de origen, mediante visitas de gestores educativos.
- **Secundaria en alternancia (CRFA):** comprende un momento de dos semanas continuas donde el estudiante está en el medio socio económico familiar y, un segundo momento, de otras dos semanas, en el Centro Rural de Formación en Alternancia (CRFA), al cual se traslada una vez al mes para permanecer durante ese tiempo, esto



durante el periodo escolar. Este sistema requiere de un personal de cocina así como de los ambientes provistos para el servicio de alimentación.

- **Secundaria con residencia estudiantil:** está compuesta por una IE de secundaria básica regular que cuenta con una residencia, en este caso las instituciones se encuentran a más de 4 horas de los hogares de la población y de los niños y adolescentes, por lo que los estudiantes permanecen en la residencia estudiantil (internado) durante todo el periodo escolar académico. Al igual que el caso anterior requiere de un personal de servicio para asegurar el servicio alimentario así como de los ambientes necesarios para la prestación del servicio.

En esa línea, resulta indispensable la aprobación de los instrumentos de planificación, desde la Política Sectorial, seguidas del PESEM y PEI a cargo del MIDIS, que permita al Programa contar elementos claves para proyectar las intervenciones con públicos objetivos definidos, en virtud de los escenarios prospectivos que defina el sector, lo cual incidirá directamente en los presupuestos que se requerirán, tomando en consideración que el presupuesto es la valorización financiera de la intervención público, la misma que se encuentra sujeta a la dimensión de la población objetivo y el tipo de intervención que se requiere implementar en el marco de las necesidades de dichas poblaciones vulnerables.

## 2. Presupuesto requerido para el cierre de Brecha

Al respecto debe señalarse que de acuerdo al análisis realizado a la capacidad de cobertura del programa respecto de su población objetivo, debe señalarse que existe una brecha de atención marcada, la cual se extiende para el Proceso de Programación Multianual 2019 – 2021, cuyo origen se circunscribe a la limitada Asignación Presupuestaria Multianual aprobada por la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

En esa línea, debe señalarse que para los años 2019, 2020 y 2021 existe una brecha de atención de 786,775 usuarios, 997,513 usuarios y 986,064 usuarios, respectivamente, tal como se puede apreciar a continuación.



**Cuadro N° 4**  
Población objetiva, atendida y brecha de atención: 2016-2021

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Población Objetivo</b>	<b>3,789,972</b>	<b>3,767,042</b>	<b>4,428,881</b>	<b>4,622,316</b>	<b>4,593,659</b>	<b>4,582,210</b>
Regular	3,789,972	3,767,042	3,825,862	3,879,332	3,839,133	3,815,883
JEC			603,019	742,984	754,526	766,327
<b>Atendido / Programado</b>	<b>3,604,409</b>	<b>3,736,005</b>	<b>3,769,799</b>	<b>3,835,541</b>	<b>3,596,146</b>	<b>3,596,146</b>
Regular	3,604,409	3,736,005	3,737,933	3,737,933	3,596,146	3,596,146
JEC			31,866	97,608		
<b>Brecha de Atención</b>	<b>185,563</b>	<b>31,037</b>	<b>659,082</b>	<b>786,775</b>	<b>997,513</b>	<b>986,064</b>
Regular	185,563	31,037	87,929	141,399	242,987	219,737
JEC	0	0	571,153	645,376	754,526	766,327

*Fuente: Unidad de Planeamiento. Presupuesto y Modernización.*

Por ello, resulta necesario que con la finalidad de asegurar una adecuada prestación de servicio alimentario, se puedan contar con los recursos necesarios que permitan dinamizar la intervención planteada por el Programa sobre la población potencial prevista, la misma que para los años 2019, 2020 y 2021, se estima en S/ 545,451,969; S/ 662,337,485 y S/ 670,311,805, respectivamente, tal como se puede apreciar a continuación:

**Cuadro N° 5**  
Brecha de financiamiento: 2019-2021

	2019	2020	2021
<b>Brecha de Financiamiento</b>	<b>545,451,969</b>	<b>662,337,485</b>	<b>670,311,805</b>
Requerido	2,222,096,379	2,185,001,354	2,192,975,674
Asignado	1,676,644,410	1,522,663,869	1,522,663,869

*Fuente: Unidad de Planeamiento. Presupuesto y Modernización.*

Por otro lado, al no contar con el elemento prospectivo sectorial, basado en la política que debe aprobar MIDIS, se encuentra limitada la identificación de los segmentos poblacionales vulnerables, para que de una forma ordenada vayan incorporándose progresivamente en el modelo de intervención bajo el enfoque de Presupuesto por Resultados a través de un Programa Presupuestal, cuyas actividades y productos, se sustenten en un enfoque de causalidad.

### iii. Recomendaciones:

- Dinamizar desde el Sector la aprobación de los instrumentos de planificación estratégica como Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) y Plan Estratégico Institucional (PEI) que sirva de guía para una adecuada planificación del Programa Qali Warma.
- Sustentar las brechas de financiamiento de la cobertura de población objetiva no atendida por parte del Programa y asegurar las gestiones desde el Pliego ante el MEF.
- Crear una categorización de Unidades Territoriales, considerando los criterios de cantidad de usuarios y número de Instituciones Educativas, permitiendo una racionalización de recursos y establecimiento de políticas de estímulos laborales.

### 4.1.3 Comunicación y manejo de crisis.

#### i. Alcances generales del tema:

Las investigaciones en el marco de la comunicación y manejo de información y en general, sobre las instituciones públicas señalan que son vulnerables a las crisis de reputación, y que éstas se pueden dar por diversas razones, más aún cuando el servicio que prestan está relacionado con servicios directos a la ciudadanía, ya sea en salud, alimentación, educación, y en poblaciones que demanda mayor cuidado como son niños, adultos mayores, madres gestantes, etc.

Entiéndase una crisis de reputación como un hecho de carácter noticioso, verdadero o falso, que se divulga por los distintos medios de comunicación y que afecta la estabilidad del servicio y del programa. Haciendo que los usuarios del área en mención y de todo el programa sientan desconfianza en el servicio que reciben.

Las crisis de reputación pueden escalar notablemente si no son atendidas a tiempo o son mal gestionadas, por lo que deben ser tratadas con criterios técnicos y políticos, evitando las decisiones empíricas y emocionales.

En este contexto, el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma es por su naturaleza propensa a sufrir una crisis de reputación, la misma que se puede producir en cualquier momento y con cualquier elemento o acción relacionada al programa.

Las crisis de reputación deben ser atendidas estratégicamente y monitoreadas constantemente, para determinar la intervención de las autoridades del PNAQW según la circunstancia que lo amerite.

#### ii. Análisis de la problemática identificada:

La Oficina de Comunicaciones del PNAQW ha desarrollado una estrategia de comunicación ante situaciones de alerta luego que se presentan denuncias, quejas y reclamos (DQR). Se ha instruido al personal en el llenado de un formulario, que permite registrar el incidente u ocurrencia, pero se debe reforzar en el manejo de estrategias de gestión de crisis desde una mirada política y a la vez social que brinden calma a la población, respondiendo, si así lo amerita, a cada uno de los medios o actores de influencia que opinan sobre el evento.

No se ha encontrado un protocolo de gestión de crisis, pero sí existen documentos que dan cuenta de las acciones realizadas en crisis de reputación pasadas.

No se realizan talleres de capacitación sobre el manejo de crisis a todo el personal involucrado, que va más allá de la Oficina de Comunicaciones del PNAEQW, y que involucra a los comunicadores de las regiones y los Jefes de las Unidades Territoriales, quienes son los primeros en atender las emergencias.

No se realizan simulacros de gestión de crisis, por lo que la reacción ante una crisis de reputación suele ser reactiva, con los riesgos que ello implica.

### **iii. Recomendaciones:**

Ante la problemática identificada se recomienda lo siguiente sugerencias:

- Realizar un protocolo de gestión de crisis acompañado de casuística acotada a las incidencias ocurridas en el PNAEQW.
- Realizar un análisis periódico del contexto político en el que se desarrolla el programa, para poder identificar los aspectos de vulnerabilidad y los actores principales que se oponen al PNAEQW tanto de manera directa, como bajo la modalidad de “críticas constructivas”.
- Realizar talleres de gestión de Crisis, en la que deben participar las principales autoridades del programa. Este taller debería tener carácter de prioritario, cuando asume una nueva autoridad sus funciones, llámese director, coordinadores técnicos, asesores, Jefes de Unidades Territoriales, etc. Esta recomendación se debería extender a la Alta Dirección del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y de otros programas.
- Realizar simulacros programados e inopinados de crisis de reputación, que midan la capacidad de los gestores ante una situación crítica y así se pueda corregir errores y estar preparados para alguna eventualidad. En estos simulacros deben participar todos los integrantes de la oficina de comunicaciones del Programa, los Jefes de Unidades Territoriales, etc.
- Realizar un mapeo estadístico de las crisis ocurridas en el programa, para tener un registro de las zonas más vulnerables e identificar las razones.

- Realizar actividades de comunicación en el posicionamiento preventivo sobre las buenas prácticas que tiene el PNAEQW, de manera constante. A fin de incrementar la buena imagen de la que goza el programa y este sea un respaldo al momento de enfrentar una eventualidad.

#### 4.1.4 Tecnologías de Información.

##### i. Alcances del tema:

El mapa de procesos<sup>15</sup> del Programa Qali Warma cuenta con un proceso de gestión de tecnología de la información<sup>16</sup> que está orientado bajo un enfoque de resultados y continua mejora, la Unidad de Tecnologías de la Información está a cargo y es responsable del apoyo de la gestión La Unidad de Tecnologías de la Información, es la unidad de apoyo responsable de la gestión, planeamiento y desarrollo de los sistemas informáticos del Programa, así como la administración de los sistemas de comunicación en el marco de las políticas del sector.

Toda la operatividad y gestión del Programa Qali Warma tiene como soporte una plataforma de tecnología, basado es un sistema domestico denominado Sistema Integrado de Gestión Operativa SIGO, el cual cuenta con 63 módulos los cuales brindan soporte a los diferentes procesos del PNAEQW.

##### ii. Análisis y problemática identificada:

Se vienen desarrollando 4 proyectos dentro de las cuales se han identificado los siguientes problemas:

- *Plataforma de Atención al Beneficiario (PABE)*: En la actualidad no se cuenta con los datos nominales de los beneficiarios, por lo que se ha gestionado con el MINEDU y MINSA la data de beneficiarios.
- *Módulo de Proceso de Compras 2019*: Se han identificados problemas y vacíos actuales de información que se tiene

<sup>15</sup> Manual de Operaciones del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma - Titulo IV: De los principales Procesos, Art. 43: De los procesos del Programa.

<sup>16</sup> La gestión de servicios de tecnologías de la información (en inglés IT Service Management, ITSM) es una disciplina basada en procesos, enfocada en alinear los servicios de TI proporcionados con las necesidades de las organización, poniendo énfasis en los beneficios que puede percibir el cliente final.

durante el proceso y a la visibilidad del mismo. Por otro lado, se está perdiendo la información de los cronogramas de las convocatorias al originarse algunos casos de excepción como el de los Ítems retrotraídos, lo cual origina que las fechas de la convocatoria origen se pierda ya que son actualizadas con las nuevas fechas para gestionar las acciones de retrotracción, como consecuencia se pierde la trazabilidad de los cronogramas.

- Proceso de Supervisión y Liberación de Productos y Raciones: Actualmente todas las tareas que son asignadas a los SPA no pueden ser soportadas por ellos, dado que deben revisar mucha documentación física, lo que dilatan los tiempos para atender las liberaciones en los tiempos cronogramados. Por otro lado, existe doble registro de productos, tanto por el lado del proveedor como por parte del personal del PNAEQW.
- Proceso Cálculo de Volúmenes 2019: Se busca reducir el número de instituciones educativas por Item clasificándolos de una manera selectiva, ampliando la participación de postores locales al proceso de Compras, además de promover la flexibilidad en la presentación de los productos (propuestas técnicas y económicas) de los postores, en el proceso de compras.

En lo que se refiere a Redes y Comunicaciones se han identificado los siguientes problemas:

- *Acceso a las comunicaciones y administración de usuarios en las unidades territoriales:* No se cuenta con una administración de los servicios de acceso a la red en las unidades territoriales, siendo esto un riesgo para la seguridad de la información. No se cuentan con enlaces dedicados para el acceso a los servicios informáticos por parte de las unidades territoriales, por lo que se presentan problemas de comunicación al momento de conectarse a los servicios ubicados en la sede principal. El Servicio de Telefonía IP y Videoconferencias que se realizan con las Unidades Territoriales presentan degradación, lentitud o pérdida de la comunicación debido a que no se aplican calidad de servicio en los equipos de red de las Unidades Territoriales además de que las mismas se conectan a través de enlaces de internet convencionales y no vía internet dedicado.
- *Seguridad perimetral y conectividad de equipos de comunicaciones:* No se contaba con equipos de seguridad

perimetral dedicado que brinden protección a la Red de Servidores contra amenazas Internas y Externas. No se contaba con una adecuada arquitectura de seguridad perimetral, así como con adecuadas políticas de acceso a la red de servidores y a la red de acceso. No se contaba con una red de alta Velocidad y libre de bucles en la Red LAN, que permita acceder de manera eficiente a los servidores.

- Infraestructura del Centro de Datos: No se cuenta con un sistema inteligente de detección y extinción de incendios en el centro de datos, que actúe automáticamente ante un amago de incendios. No se cuenta con un Centro de Datos de Contingencia en caso de desastres. No se cuenta con equipamiento para implementar adecuadamente la Implementación de los ambientes de Desarrollo, Calidad y Producción, así como para la implementación de nuevos servicios. No se cuenta con equipamiento y software para ser instalado en el centro de datos de contingencia.

### **iii. Recomendaciones:**

Se plantean las siguientes recomendaciones:

- Interconectar las plataformas de MIDIS, MINEDU y MINSA, el cual permitirá registrar la recepción de alimentos por alumno en forma diaria, dicha plataforma cuenta con la facilidad de adaptarse a cualquier tipo de dispositivo como PC, móvil o Tablet.
- Desarrollar los módulos informáticos proceso de compra 2019, Proceso de Supervisión y Liberación de Productos y Raciones, Proceso Cálculo de Volúmenes 2019; previa evaluación y validación de los procesos con las áreas usuarias del programa.
- Realizar la Interconexión de las Unidades Territoriales a través enlaces dedicados de datos, lo que permitirá mejorar las comunicaciones hacia los servicios informáticos y contar con una adecuada administración de los accesos de los usuarios.
- Instalar e implementar la adquisición de equipos de seguridad perimetral vía convenio con el PNUD, los cuales brindarán seguridad a la Red de Servidores contra amenazas internas y externas, asimismo se implementarán las políticas para controlar los accesos; y la adquisición de equipos SWITCH CORE y SWITCH DE DISTRIBUCION lo que permitirá contar con una red de alta velocidad en el Centro de Datos.

- Se debe gestionar y formular los estudios que permitan la implementación de la Infraestructura del Centro de Datos y la adquisición de equipamiento y software que permita implementar un centro de datos alterno.

#### 4.1.5 Control y Anticorrupción.

##### **¿Negligencia grave o indicios de corrupción? ¿Qué acciones tomar?**

###### **i. Alcances del tema:**

Con relación a las negligencias o indicios de corrupción se ha podido elaborar diversas denuncias penales para las investigaciones de delitos de corrupción de funcionarios, siendo los más frecuentes los atribuidos a los directores de las instituciones educativas y/o Miembros del Comité de Alimentación Escolar (CAE), esto debido a la disposición con la que cuentan dichas personas de los productos entregados por el proveedor para los desayunos escolares de los beneficiarios, los cuales no llegan a entregarse a los menores; asimismo en reiteradas oportunidades hay denuncias por entrega de dádivas (dinero u otros bienes) con el fin de suscribir las actas de entrega de productos o raciones cuando en realidad estas no se han efectuado.

Se han presentado además en menor medida, algunos casos y/o denuncias contra los jefes de las unidades territoriales, asesores legales y/o proveedores, advirtiéndose que se efectuarían coordinaciones con el fin de favorecer a determinadas empresas a cambio de un beneficio económico.

No obstante se han advertido, adicionalmente a las denuncias interpuestas, serios inconvenientes en la ejecución de los diferentes contratos celebrados por los Comités de Compra (en base al modelo de cogestión), los cuales denotan una grave negligencia en el accionar de los actores de la ejecución contractual que podrían lindar con indicios de corrupción, que por su naturaleza no suelen ser visibles y en tal sentido se tornan más peligrosos.

En ese sentido, se consolidará la problemática bajo el criterio de los principales actos que consideramos relevantes como la actuación de los Comités de Compra al emitir comunicaciones, actas de sesión, adendas contractuales, actas de conciliación y actas de resolución por mutuo disenso sin ninguna asistencia técnica del programa,

contraviniendo lo indicado por la Entidad con el presunto objeto de exonerar a los proveedores de la aplicación de sanciones y beneficiarlos de esta manera con posibles indemnizaciones recurridas en la vía arbitral. Esto último como consecuencia de negarse a implementar las acciones con carácter vinculante que dicta el programa o cuando se emiten pronunciamientos que contravienen la normativa aplicable y/o resultan contradictorios con la misma, durante la ejecución contractual.

Cabe descartar que pese a estos inconvenientes se han obtenido resultados favorables a los intereses del programa, gracias a que se cuenta con un equipo calificado de abogados que viene trabajando desde hace varios años; empleando estrategias de defensa que han dado buenos resultados, entre las cuales se encuentra la coordinación con funcionarios probos del PNAEQW que permiten revertir situaciones adversas, a través de la implementación de las recomendaciones del órgano de defensa del sector (principalmente para resguardar la debida ejecución de los contratos financiados por Qali Warma).

## ii. Análisis y problemática identificada:

### 1. Problemática en el accionar de los comités de compra: Actuación del Comité de Compra sin asistencia técnica del PNAEQW, y/o contraviniendo sus pronunciamientos y/o la falta de respuesta oportuna de la Unidad Territorial para implementar medidas preventivas y correctivas antes estos actos.

Se han advertido varios casos, en estos los Comités de Compra han emitido cartas, actas de sesión y adendas a los contratos; tendientes a modificar las condiciones contractuales, con el objeto presunto de exonerar al proveedor de las sanciones que el Programa Qali Warma le ha solicitado implementar como por ejemplo la aplicación de penalidades y/o resolución de contrato.

Peor aún, se tienen casos en los que algunos de los Presidentes de los Comités de Compra suscribieron actas de conciliación (Negociaciones Nelysa S.A.C) y actas de resolución de contrato (Pinchec Inverisiones SRL) por mutuo acuerdo con el proveedor sin ninguna asistencia de funcionarios del Programa (pese a su regulación expresa), con el fin de eximir de responsabilidad al proveedor por incumplimientos en los que incurrió, y de ese modo habilitarles en arbitraje una indemnización y evitarles cobros



legítimos de penalidades y aplicación de puntaje negativo en posteriores procesos de compra.

Ante estas situaciones, los actores encargados de la remoción de los integrantes de los Comités de Compra no tomaron acciones inmediatas para revertir esta situación.

**Causas:** Esta cadena de omisiones y/o negligencias al margen de la normativa aplicable no encuentran otra explicación que indicios de corrupción que lamentablemente resulta muy difícil acreditar.

**Consecuencias:** Estos documentos emitidos por los Comités de Compra sirvieron de sustento para que el proveedor en los procesos arbitrales argumente la autonomía de estos Comités para la toma de decisiones y por tanto, que dichos proveedores no hayan tenido ninguna responsabilidad en la ejecución contractual.

Cuadro N° 6  
Casos concretos de indicios de corrupción

PROVEEDOR	CONTRATO	COMITÉ DE COMPRA	MIEMBRO DEL COMITÉ DE COMPRA
Negociaciones Nelysa SCA	Contratos N001 Y 008-2014-CC-PASCO1 /PRO	CC Pasco 1	- Elmer Hugo Bao Zchutze (Presidente)
Pinchec Inversiones SRL	Contratos N°002-2013-HUANCAVELICA N° 1/PRO	CC Huancavelica 1	- Edgar Carlos Muñoz Medina (Presidente)

Fuente: Procurador Público - MIDIS

**2. Problemática en la resolución contractual por comités de compra:** Entrega de certificados sanitarios de SANIPES falsos que deben originar la inmediata resolución de los contratos:

En varias regiones del país existieron casos en los que se advirtió la presentación de Certificados Sanitarios falsos durante la liberación de los productos que implicaban la inmediata resolución de los contratos que fueron materia de controversia en sede arbitral, situación que pese a su hallazgo no dio lugar a la

resolución de los contratos **en mérito a la renuencia de los comités de compra.**

- **Causa:** Renuencia de los comités de compra a implementar recomendaciones vinculantes del Programa en relación a hechos relevantes de salud pública.
- **Consecuencias:** Poner en riesgo la salud pública, continuidad de ineficientes proveedores y debilidades en la defensa jurídica.

Cuadro N° 7  
Casos concretos de indicios de corrupción

PROVEEDOR QUE ENTREGO EL CERTIFICADO	CONTRATO	COMITÉ DE COMPRA
Industria & Comercializadora Andina S.A.C.	Contratos N° 001, 002-2014-CC-PUNO2/PRO	Comité de Compra Puno 2
	Contratos N° 001, 002-2014-CC-PUNO3/PRO	Comité de Compra Puno 3
	Contrato N° 004-2014-CC-PUNO5/PRO	Comité de Compra Puno 5
Prolacmar SRL	Contratos N° 002, 004, 005, 006 y 008-2014-CC-PUNO4/PRO	Comité de Compra Puno 4
	Contrato N° 008-2014-CC-PUNO8/PRO	Comité de compra Puno 8
Agroindustria Nutrilac	Contratos n° 001, 003, 007 y 009-2014-CCPUNO4/PRO	Comité de Compra Puno 04
Agroindustria Nutrilac	Contratos n° 002-2014-CCPUNO7/PRO	Comité de Compra Puno 07

Fuente: Procurador Público - MIDIS

### 3. Problemática al interior del programa:

a) Se emiten informes que contravienen las disposiciones de Qali Warma:

Tenemos casos en la región Huancavelica, en los que la Coordinadora Técnica Territorial y la asesora legal de la Unidad Territorial se pronuncian respecto a la imposibilidad de

proveedores de cumplir con sus obligaciones, por hechos no imputables a ellos, configurándose el supuesto de caso fortuito o fuerza mayor; sin embargo el Jefe de la Unidad de Transferencias y Rendición de Cuentas a pesar de estos informes, realiza una reevaluación de los medios probatorios aportados por el proveedor, concluyendo que éstos no acreditan la existencia de los supuestos de caso fortuito o fuerza mayor invocados.

- **Causas:** Consideramos que la razón por la cual ante los mismos medios probatorios evaluados se llega a conclusiones contradictorias, es debido a que el análisis realizado por la Unidad de Transferencias y Rendición de Cuentas es mucho más riguroso y prolijo, pues realiza una evaluación teniendo en cuenta criterios que no son considerados por las Unidades Territoriales, como el no haber utilizado el aplicativo informático y fotografías para evidenciar los sucesos que se pretenden acreditar.
- **Consecuencias:** Estas contradicciones al interior del Programa, han generado resultados desfavorables para la Entidad en arbitrajes.

Cuadro N° 8  
Casos concretos de indicios de corrupción

PROVEEDOR	CONTRATO	COMITÉ DE COMPRA	FUNCIONARIO	FUNCIONARIO QUE EMITE PRONUNCIAMIENTO DISTINTO
Consortio Huancavelica	- Contratos N° 001, 002, 005-2016-CC-Huancavelica 1/PRO - Contratos N° 001, 002, 003, 004 y 005-2016-CC-Huancavelica 2/PRO - Contratos N° 001, 002, 004 y 006-2016-CC-Huancavelica 3/PRO	- CC Huancavelica 1 - CC Huancavelica 2 - CC Huancavelica 3	- Coordinadora Técnica Territorial (Ing. Lus Doris Quispe Sánchez) - Asesora legal de la UT (Dra. Yurfa Pumacahua De la Cruz)	- Jefe de la Unidad de Transferencia y Rendición de cuentas ( César De la Cruz Salcedo)

Fuente: Procurador Público - MIDIS

b) Se devuelven garantías pese a que existe un proceso arbitral en curso en que se discute la validez de la resolución contractual:

En la región Junín hubo casos en los que el Programa Qali Warma, durante el trámite de un proceso arbitral en el que se discutía la resolución del contrato efectuada por el Comité, devolvió indebidamente la garantía de fiel cumplimiento al proveedor; a pesar de que el Programa podía ejecutar dicha garantía en caso el tribunal declarase la procedencia de la resolución contractual (como en efecto ocurrió en el laudo favorable a la Entidad).

- **Causas:** Interpretación ilegal de la Unidad de Transferencias y Rendición de Cuentas, siendo el órgano competente para absolver dicha interrogante la Procuraduría Pública y la Unidad de Asesoría Jurídica.
- **Consecuencias:** Ante estos hechos el órgano de defensa ha tenido que iniciar un proceso arbitral para lograr que el proveedor devuelva la garantía de fiel cumplimiento entregada indebidamente, logrando el objetivo; sin embargo ante el incumplimiento del contratista del laudo tendremos que demandar judicialmente su ejecución, con todos los costos que ello supone y sin perjuicio de los demás casos en que debemos recurrir al arbitraje para lograr la recuperación de importes devueltos indebidamente por el Programa.

Cuadro N° 9  
Casos concretos de indicios de corrupción

PROVEEDOR	CONTRATO	COMITÉ DE COMPRA	FECHA DE DEVOLUCIÓN	AREA INVOLUCRADA
Yesica Yovana Reyes Molina	Contrato N° 003-2013-CC-Junin 5/PNAEQW	CC Junín 5	15/05/2014	- Unidad Territorial Junín - Unidad de Transferencias y Rendición de Cuentas
Maria Marghot Munguia Mendoza	Contrato N° 004-2013-CC-Junin 5/PNAEQW	CC Junín 5	21/05/2014	- Unidad Territorial Junín - Unidad de Transferencias y Rendición de Cuentas

Fuente: Procurador Público – MIDIS

**iii. Recomendaciones:**

- Respecto a la problemática expuesta en los numerales 1 y 2, ante la renuencia de los Comités de Compra para implementar las recomendaciones vinculantes del Programa o ante las acciones unilaterales de estos, *se debe proceder con la remoción de los integrantes del Comité; para ello recomendamos que se establezca un procedimiento oportuno de corrección de actos irregulares a cargo del nuevo Comité de Compra.*
- Respecto a la problemática expuesta en el numeral 3 literal a), instamos a que se uniformicen los criterios de análisis ante los pedidos que realizan los contratistas de inaplicación de penalidades, ampliaciones de plazo, etc, pues existe una mayor rigurosidad en el análisis que realiza la actual Unidad de Gestión de Contrataciones y Transferencia de Recursos, en comparación con la labor a cargo de las unidades territoriales; razón por la cual recomendamos se dicten directivas tendientes a uniformizar los criterios de evaluación teniendo en cuenta la casuística a nivel nacional de la que dispone el Programa.
- Respecto a la problemática expuesta en el numeral 3 literal b), una vez iniciado un arbitraje las consultas relativas a devolución de garantías y/o penalidades, así como las liquidaciones de los contratos deben ser realizadas previamente a la Procuraduría Pública y a la Unidad de Asesoría Jurídica.
- Respecto a los procesos de concurso y selección de los proveedores se recomienda que sean video grabado, que sean públicos y que se asegure la custodia de los documentos presentados por los proveedores.
- Se recomienda validar y mejorar los protocolos de la Unidad de Control, así como su fortalecimiento de recursos que permita una supervisión más oportuna y adecuada.

## 4.2 PROCESOS Y FACTORES CRITICOS

### 4.2.1 Cadena de valor del Servicio Alimentario.

#### i. Alcances del tema:

Hay un esfuerzo importante en la mejora de la gestión de los programas sociales, han incorporado la evaluación para tal fin, sin embargo el monitoreo como una manera permanente de medir y tener controlado los procesos para evitar percances aún es muy débil. Recientemente se ha concluido con la elaboración de la cadena de valor del Programa (CVP) Q. Warma, en ella se reconocen todos los procesos, los mismos que se pueden medir y sobre todo realizar un proceso de monitoreo hacer la inmediata corrección.

La cadena de valor es una herramienta fundamental para el análisis de los procesos en la prestación del servicio de alimentación. La cadena de valor es un modelo descriptivo que presenta un interesante potencial al momento de iniciar la gestión de las políticas públicas. Permite expresar las principales apuestas o estrategias de intervención, sistematizar las medidas de política y la prestación de bienes y servicios que éstas implican y tener una mirada sistémica del accionar gubernamental sobre los problemas públicos. El núcleo del modelo lo constituye la cadena insumos , procesos, productos , resultados , impacto (Sotelo Maciel: 2003, 2008; 2015)

Al respecto algunos autores señalan que si bien la CVP constituye un modelo y no una metodología, su potencial descriptivo permite una mirada ordenadora de los diferentes abordajes metodológicos que se realizan en el sector público. Sobre esta cadena convergen cinco funciones críticas del proceso de producción de políticas públicas: la Planificación Estratégica de Alta Dirección, la Planificación Operativa, la Formulación Presupuestaria, el Monitoreo y la Evaluación. Estas funciones cuentan con herramientas metodológicas, técnicas e instrumentos diferenciados, pero operan –o deberían operar– sobre un mismo y único proceso (Sotelo: 2003, 2008).

Por su parte (Quintero y Sánchez: 2006) señalan que la cadena de valor proporciona un modelo de aplicación general que permite representar, de manera sistemática, las actividades de cualquier organización, ya sea aislada o que forme parte de una corporación. Se basa en los conceptos de costo, valor y margen. La cadena de valor está conformada por una serie de etapas de agregación de valía, de aplicación general en los procesos productivos. La cadena de valor proporciona un esquema coherente para diagnosticar la posición de la empresa respecto de sus competidores y un procedimiento para definir

las acciones tendientes a desarrollar una ventaja competitiva sostenible.

En este marco, el objetivo es analizar las actividades y procesos desarrollados por el Programa de Alimentación Escolar, en el proceso de provisión del servicio de alimentación, en tanto el punto es identificar los procesos críticos, las debilidades observando oportunidades de mejora en la intervención. Para ello analizamos la Cadena de Valor identificada en una labor iniciada en el mes de abril del presente año en coordinación de la Dirección General de Calidad de la Gestión de los Programas Sociales (DGCGPS), LA Dirección General de Seguimiento y Evaluación (DGSE) y el equipo técnico del Programa QALI WARMA.(Anexo 2)

Como parte del proceso de análisis, se ha considerado realizar un marco comparativo entre la cadena de valor identificada y el flujo de procesos establecida en el Programa Presupuestal, en la que ambas herramientas se complementan y se puede observar puntos de coincidencias en los procesos considerados.

## **ii. Análisis y problemática identificada:**

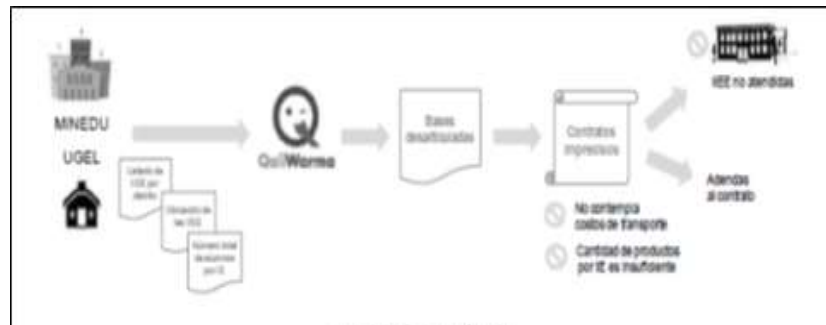
Para el análisis de los procesos se consideró la cadena de valor, así como la identificación de algunos procesos y subprocesos del Programa Presupuestal en la provisión del servicio de alimentación escolar. En ese sentido se consideran los siguientes procesos a ser analizados

### **1. Proceso Planificación del Menú escolar (CV) / Planificación y organización del servicio de alimentación (PP)**

En este proceso se hace necesario contar con información oportuna y precisa sobre el número de instituciones educativas a ser atendidas; el número de niñas y niños que recibirán la atención alimentaria; los costos de transporte en zonas alejadas y, la disponibilidad de productos en estas zonas. El hecho de disponer de información proyectada desde el año anterior sobre las Instituciones Educativas, niñas y niños, que podrían ser atendidos genera distorsión con la situación real al momento de iniciar la atención cada año, que lleva un tiempo corregirla, lo que ocasiona la posibilidad de tener menor o mayor número de beneficiarios a los proyectados.

Asimismo, impide que se desarrolle un proceso de convocatoria y adjudicación adecuado, llevando a generar adendas y dificultades en la atención a las IIEE.

Grafica N° 9  
Esquema de coordinación MINEDU y QALI WARMA



Fuente: AC Pública 2016

## 2. Proceso Conformación de Comités de Cogestión (CV) / Conformación y asistencia técnica a los CAE y los Comités de Compra (PP)

El modelo de cogestión bajo el cual opera el Programa define la existencia de Comités de Compra (CC) y Comités de Alimentación Escolar (CAE). Los primeros se encargan de realizar el proceso de compra, lo cual implica la selección del proveedor que abastecerá de alimentos a un número de IIEE dentro de su zona de influencia. Los segundos, se encargan de verificar la cantidad y calidad de los alimentos recibidos por el proveedor; y para el caso de productos, además, de preparar los alimentos que posteriormente consumirán los niños. Los Comités de Compra están formados por representantes del Gobierno Local, las Redes de Salud, la Gobernación y los padres de familia de las IE. Ambos comités se convierten en la columna vertebral del modelo de cogestión del Programa para la prestación del servicio. Sin embargo, ante los últimos acontecimientos suscitados en Cañete el 17 de julio de 2018, hace necesario analizar su conformación en ambos y el adecuado cumplimiento de funciones de los miembros del CAE, como de los perfiles definidos para los representantes institucionales que participan en el Comité de Compra.

Uno de los puntos relevantes dentro del modelo de cogestión es el funcionamiento de los Comités de Compra y Comités de Alimentación Escolar. Los Comités de Compra se conforman por Ítems y los Comités de Alimentación Escolar por IIEE. En muchos casos, los miembros de los Comités de Compra tienen diferentes niveles de participación y cumplen roles distintos a los estipulados en el manual. Se ha observado una alta rotación en los integrantes del Comité de Compras, debido principalmente a cambios de gestión e ingreso de nuevos funcionarios, como es el caso de los gerentes de desarrollo social.



Por otro lado, en los comités se identificó que varios actores cumplen funciones de otros, principalmente se presenta en el caso de los Comités de Compras y el Supervisor del Comité de Compras de la UT. Este último tiene como función brindar asistencia técnica a los Comités de Compra para que puedan realizar el proceso de compra y pago a proveedores; sin embargo, realiza todo el proceso de compra y transferencia, limitándose los Comité de Compra sólo a firmar documentos de actas y anexos, según lo manifestado por los mismos actores entrevistados en estudios antes realizados, los Comités de Compra y los Comités de Alimentación Escolar no cumplen las funciones encomendadas, siendo en el mejor de los casos el Director de la II.EE. el que resulta ser el miembro más activo de todos.

La escasa participación de la DRE –UGEL para motivar el involucramiento activo de docentes y la participación de los padres hacen que el cumplimiento de sus funciones sea más débil.

### 3. *Proceso Fortalecimiento de capacidades (CV) / Asistencia técnica y capacitación (PP)*

La asistencia técnica y las capacitaciones a los Comités, son actividades hitos dentro de la intervención del programa y la prestación del servicio de alimentación. En el proceso se han desarrollado talleres de capacitación a los miembros integrantes de los comités, sin embargo, los CC y CAE consideran que las capacitaciones que reciben no son suficientes para cumplir con sus funciones de manera adecuada. Una de las principales causas de la intervención limitada o del nivel de efectividad de las capacitaciones es la metodología. Las capacitaciones se dan sólo a algunos miembros para que estos a su vez repliquen a los demás miembros integrantes o sucesores, siendo una debilidad el proceso de réplica, puesto que dicha capacitación a cargo de los miembros del CAE no son del todo implementadas.

Por otro lado, cuando a las capacitaciones centralizadas no asiste algún miembro del CAE de una Institución Educativa, la capacitación se hace mediante la asistencia técnica que realiza el Gestor Local.

En relación a la asistencia técnica, se observa que a cada monitor local se le asignan 50 IIEE para el acompañamiento de los CAE muchas de ellas ubicadas en zonas dispersas o de difícil acceso, lo cual hace que un primer contacto con el CAE puede ser posterior al inicio del servicio. Ello evidencia un limitado monitoreo y acompañamiento técnico a los CAE; sustentado por la cantidad

insuficiente de Monitores de Gestión Local y que hace que en promedio cada I.E. sea visitada por el Gestor Local aproximadamente tres veces en el año.

#### 4. Proceso de compra / Convocatoria y adjudicación del servicio alimentario

- *Convocatoria y Distribución de Bases:* En la medida que la planificación y organización del servicio, tenga data proyectada del MINEDU, genera algunos sesgos en la etapa previa a la convocatoria; es decir desde la formulación de bases.

Así mismo, debe tenerse en cuenta que los costos referenciales establecidos no debieran ser uniformes para todo el país, por el cual los postores pueden decidir no presentarse para algunos ámbitos, dado que los costos de un ítem en la ciudad no es lo mismo que en una zona alejada, por el costo de transporte y los riesgos que conlleva.

De acuerdo a la experiencia de 2017, hoy en día se inicia en el mes de noviembre, y según sea el caso culmina en el mes de febrero con los Ítem que no fueron adjudicados inicialmente. Sin embargo, se observa que la convocatoria resulta muy corta, en tanto el primer proceso demora hasta diciembre, debiendo culminar el primer proceso de selección. Existe un limitado porcentaje de ítems que son adjudicados en el primer proceso y eso tendría relación con las bases de datos referidas para calcular el número de beneficiarios y los costos de transporte asociados que no están actualizadas.

Los Supervisores de Compra de las UT, tienen un alto grado de rotación por conclusión de contratos y renunciaciones (MIDIS: 2016)

- *Selección a proveedores:* Por lo general, el proceso de selección se realiza de manera sistemática y organizada. Sin embargo, se percibe que solo la propuesta económica es el factor determinante (MIDIS: 2016). Asimismo, se ha identificado que a pesar de realizar la adjudicación en algunos casos los postores no se presentan a la firma del contrato. Esto genera que muchos distritos queden desiertos lo cual se resuelve a través de adjudicación directa a otros postores.

Según (MIDIS: 2016) los postores adjudicados muestran un nivel de fragilidad empresarial; “los proveedores del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma en su mayoría están

constituidos como empresas unipersonales o microempresas”. Según el estudio de AC Pública de la muestra visitada, 1/3 presentan una calificación negativa en el sistema financiero y en la SUNAT. Este hecho hace que se incrementen los riesgos, siendo empresas altamente dependientes de los flujos de ingresos derivados del servicio prestado por el PNAE Qali Warma.

Por otro lado, las empresas seleccionadas, evidencian una insuficiente infraestructura y equipamiento para el desarrollo de actividades: cuentan con infraestructura equipada de forma básica para la provisión del servicio; poca experiencia del proveedor del Programa en el rubro de alimentos; carencia de personal permanente, calificado para las labores administrativas y de producción. De tal forma que es necesario que las adjudicaciones consideren dar mayor énfasis en la evaluación de las condiciones técnicas del postor, a través de la evaluación de las condiciones físicas (almacén y/o planta).

##### 5. Supervisión de postores y proveedores para el servicio (CV) / Supervisión y monitoreo a las plantas y almacenes (PP)

De acuerdo al estudio de (MIDIS: 2016) se identificó que, en ningún caso, los 33 proveedores evaluados cumplieron con las normas que deben cumplir para comercializar productos, fraccionamiento o producción de raciones. De esta manera se observa una debilidad en la supervisión, asistencia técnica y establecimiento de propuestas para que estos proveedores mejoren sus estándares y garantía de calidad de los productos entregado.

Uno de los casos identificados fue que los establecimientos que no cumplían con la normativa respecto a la ubicación (MIDIS: 2016). Más de la mitad de los proveedores visitados (19) contaban con establecimientos exclusivos para el procesamiento de alimentos, mientras que catorce (14) de ellos se encontraban anexados a una vivienda (Macroconsul: 2016). Al respecto, la normativa nacional señala que los locales destinados a la fabricación de alimentos y bebidas no deben tener conexión directa con viviendas ni con locales en los que se realicen actividades distintas al rubro.

Por otro lado, el estudio señala que sólo dieciocho de los establecimientos visitados cuentan con una zona de acumulación de residuos sólidos, chatarra, etc. Conforme al artículo 19 de la R.M. N° 451-2006/MINSA, los residuos sólidos deben estar contenidos en recipientes y en lugares de forma tal que se impida la contaminación

cruzada y la proliferación de insectos y roedores. El mismo estudio señala que sólo se han recibido supervisiones por parte de miembros de la UT de QW. No se han involucrado a otros sectores como DIGESA, Municipalidades, etc.

Los sucesos de Cañete se han producido con productos importados, por tanto es necesario revisar los procedimientos establecidos para este tipo de productos. Además de hacer una revisión de los mecanismos de muestreo y la posibilidad de contar con las contramuestras que permitan establecer la trazabilidad de algún problema posterior a la liberación de raciones o productos.

6. Supervisión y monitoreo de la prestación del servicio alimentario (CV) / Recepción, almacenado, preparación, servido, vigilancia del consumo (PP)

- *Distribución de alimentos a las II.EE:* Se ha observado que las entregas de raciones se realizan en vehículos exclusivos, sea este propio o alquilado. Según Macroconsult, la mayoría de proveedores emplea vehículos tipo furgón, camioneta y combi; sin embargo, los vehículos no cuentan con un sistema de control de temperatura y humedad. Los vehículos tipo camioneta utilizados para el transporte de los alimentos o productos, no garantizan una inocuidad de lo transportado, dado que está expuesto al aire libre.

Por otro lado, se ha observado que los vehículos que transportan productos, no son de uso exclusivo, estos transportan otros productos hacia los distritos.

- *Recepción:* El Manual de Compras establece que deben ser los miembros del CAE los que reciben los alimentos; no obstante, esto no siempre sucede en la práctica puesto que el director no siempre se encuentra presente en la institución educativa, y muchos menos los padres de familia, ya que es difícil coincidir con la fecha estipulada en el cronograma del contrato. En algunos casos son miembros del CAE, mientras que en otros puede ser el personal de servicio, vigilante o administrativo.

Por esta situación antes descrita, los proveedores dejan una copia y vuelven para recoger el acta firmada otro día, de toda la semana. En algunos casos, los proveedores vuelven por la firma más de una vez, incluso trayendo actas de otros meses, debido a errores en las

actas o tachones o borriones encontrados, que no son aceptados por el Comité de Compras.

Por otro lado, en la mayoría de casos, las actas de entrega-recepción son firmadas y archivadas por el presidente del CAE (Director de la II.EE.) o su reemplazo.

- **Almacenado:** De acuerdo a los protocolos establecidos por el PNAE los alimentos recibidos deben ser almacenados en ambientes que cuenten con las condiciones adecuadas que permitan la preservación de los mismos. Esta situación se confirma solo en algunos de los colegios visitados, pues la mayoría no cuenta con la infraestructura necesaria para un adecuado almacenamiento.

Una vez recibidos los alimentos, los miembros del CAE depositan los productos en un almacén dentro de la institución educativa. Existen algunos almacenes en buen estado, estos principalmente de los distritos capitales de provincia o II.EE cerca de las ciudades en donde se organizan los alimentos por tipo y según fecha de caducidad; para ello, se han acondicionado ambientes frescos, sin ventanas, para que no ingresen animales que puedan contaminar los productos. Sin embargo, esto no sucede en todos los casos, pues se han encontrado almacenes en muy malas condiciones, en donde se guardan los alimentos junto con mobiliario en desuso de la institución educativa.

En algunos casos se ha identificado que cada salón almacena sus productos, según llegan los productos, el director conjuntamente con el presidente de padres de familia distribuyen de acuerdo a la cantidad de alumnos por aula, dando la responsabilidad a cada uno de ellos de almacenar y preparar los alimentos.

- **Preparación de alimentos:** En la mayoría de los casos no se cuenta con las condiciones óptimas para la preparación de alimentos pues las instituciones educativas no están acondicionadas ni con infraestructura o mobiliario, ante esto, se han improvisado cuartos de cocina y algunas II.EE han comprado utensilios y menajes de cocina. En otros casos, cada niño lleva sus propios utensilios como platos, tazas y cucharas.

Para la preparación de alimentos, los miembros del CAE, en coordinación con los padres de familia, organizan grupos de padres para atender a los niños cada día, o contratan personal de la zona.

Dado que la mayoría de los colegios no cuenta con cocina se adecuan ambientes para la preparación de los alimentos o trasladan la preparación de alimentos hacia las viviendas de algún padre de familia, incrementando el riesgo de contaminación de los alimentos. En otros casos, se cocina dentro de las escuelas haciendo uso de cocinas artesanales.

- **Servido y consumo:** La gran mayoría de niños toma desayuno en sus casas antes de asistir a clases, salvo en los casos de las IIEE de quintiles I y II de pobreza. En estos espacios es donde el programa tiene mayor valoración por parte de los niños, y padres de familia, sin embargo existe una preocupación por el momento en el que se distribuyen los alimentos.

El horario de recepción de alimentos no siempre es el mismo y difiere de lo estipulado por el programa. Si bien en algunos colegios se otorga el alimento antes del inicio de las clases, en otros se entrega como un refrigerio durante la mañana. Esta variación en la entrega de los alimentos, se debe a la disponibilidad de tiempo para la preparación de los mismos.

Los alumnos reciben los alimentos en un comedor acondicionado por el colegio o en sus propios salones. La mayoría de veces, los niños se lavan las manos antes de consumir los alimentos, y posteriormente ellos mismos, los padres de familia encargados, o los profesores lavan los recipientes donde fue servida la comida. La situación varía notablemente entre cada una de las instituciones educativas.

La supervisión de las condiciones de salubridad requiere tenerse como un proceso crítico a ser monitoreado, pero con la limitada cantidad de personal del Programa en esa labor se hace necesario establecer alianzas interinstitucionales incluidas el mismo MINEDU, MINSA y sus organismos descentralizados.

#### 7. *Proceso Gestión de las transferencias financieras (CV) / Solicitud de transferencia y pago (PP)*

El proceso de pago se percibe como largo, engorroso y de alto riesgo al tener al proveedor vinculado en la recolección de actas de conformidad del servicio. Las valorizaciones no siguen el procedimiento que indica el Manual, al ser realizadas por otro actor y en otro plazo. Además, durante la transferencia de recursos y la

autorización del pago, se generan demoras porque el Comité no cuenta con información oportuna sobre la disponibilidad de los recursos, ni asume la responsabilidad de elaborar la carta orden. El Comité tampoco le presenta a la UT el balance de la cuenta bancaria en la que se transfieren los recursos.

Los proveedores afrontan la dificultad de obtener la firma de las actas por parte del presidente del CAE (generalmente el director de la institución educativa), ya que muchas veces estos no se encuentran en el día u hora de entrega de los productos o raciones.

El Manual de Compras establece que los Comités de Compra deben realizar las valorizaciones; sin embargo, los Comités de Compra, no cuentan con conocimientos avanzados ni con estudios contables para poder realizar las valorizaciones con rapidez y eficiencia. A pesar de que en la práctica esta labor la realiza el supervisor de compra, la valorización representa un cuello de botella, pues muchos de los supervisores de compra, no cuentan con el perfil profesional necesario para hacerlas.

### **iii. Recomendaciones:**

- Dado que una de las principales dificultades es la disponibilidad de listas de II.EE y alumnos para el siguiente año, es importante promover el involucramiento de las UGEL y Direcciones Regionales a fin de obtener una lista final.
- Considerando el nivel de funcionamiento de los comités, es necesario pensar y proponer un modelo de cogestión diferenciado en cada territorio, articulado a las APAFAS a través de algún incentivo. Además que las APAFAS sí dispone de recursos financieros y legitimidad en las II.EE
- Articular los CAE con las APAFAS y los docentes de los cursos relacionados hacia la comunidad, el tiempo del docente debe estar vinculado a la carga horaria, y algún incentivo no monetario, como alguna resolución emitido por la DRE.
- Para el caso de los comités de compras considerar un presupuesto para viáticos para los miembros del Comité de Compra acorde con la realidad de la zona o articular con otros actores locales. Perfiles
- Es necesario generar condiciones normativas y administrativas para la aplicación de las garantías en caso un postor adjudicado no se presente a firmar el contrato. Por otro lado, se debería incentivar el uso y cumplimiento de las garantías de seriedad de oferta para asegurar la presencia de los proveedores en la firma del contrato.



- Se considera que se podría poner mayor énfasis en la evaluación de las condiciones técnicas del postor, a través de la evaluación de las condiciones físicas (almacén y/o planta).
- Se recomienda en las bases de los procesos de compras, que los productos importados tengan un análisis físico químico y microbiológico en el país para garantizar la inocuidad de los alimentos.
- Se recomienda implementar la disposición de no considerar a proveedores que presenten malos antecedentes en la provisión de productos y raciones en las bases de los procesos de compra en las modalidades de raciones y productos
- Se recomienda tener un convenio de verificación de autenticidad de firmas con el RENIEC de la documentación del expediente del proceso de compras tanto de raciones como de productos, con el fin de prevenir el riesgo de admitir documentación falsa en los expedientes que se presentan.
- Para el caso de procesos desiertos, definir procedimientos alternativos para la adjudicación, ya que a la fecha se realiza de forma directa a través de una canasta básica de productos y no según lo estipulado en el Manual de Compras. Asimismo, se sugiere que se publiquen los puntajes de los postores
- Para el caso de supervisión de plantas, se recomienda evaluar el diseño de muestra y/o la mayor cantidad de muestras para el análisis organoléptico en el proceso de supervisión y liberación de productos que permitirán asegurar una mejor representatividad y como consecuencia la calidad del producto y descartar problemas de contaminación.
- Se recomienda incluir en el proceso de supervisión y liberación de productos la toma de contra muestras que permitirán la trazabilidad de productos liberados y descartar problemas de contaminación.
- Para la recepción de los productos, se recomienda incorporar la participación de los Municipios Escolares, Agentes Comunitarios de Salud, APAFAS.
- Para el almacenado es necesario promover a través de las municipalidades, gobiernos regionales y APFAS el mejoramiento y/o adecuación de ambientes.
- Es necesario promover el mejoramiento, adecuación de cocinas y comedores en las instituciones educativas a través de los gobiernos locales, regional o APAFAS.
- Para el caso de Instituciones Educativas del quintil III-IV-V que reciben raciones se recomienda realizar una re focalización, dado



que los alumnos no consumen el desayuno por que llevan loncheras o no requieren el desayuno.

- Se debe potenciar el accionar del Comité de Vigilancia, Comités de Vigilancia y Transparencia Comunitaria (CVTC) para fortalecer la supervisión en el servicio alimentario al interior de la Institución Educativa.
- Las funciones del monitor local de supervisión local, deben ser compartidos con otros actores como los Agentes Comunitarios de Salud (ACS) y personal de los establecimientos de salud. Al igual que los integrantes del CAE estas deben tener algún incentivo, para el caso de las ACS debe existir reconocimiento de pasajes por ser una acción voluntaria.
- Se requiere promover el monitoreo con participación de los municipios escolares en el uso y control de las indumentarias en el preparado y servido de los manipuladores, en lo posible articular con los Establecimientos de Salud para su certificación de buena salud.
- Tener un sistema de monitoreo y poseer la cultura de evaluar son condiciones que la actual dirección de Q. Warma debe inmediatamente incorporar, y estas deben ser integralmente en todos los componentes del programa, más allá de lo que hoy se hace monitoreando la cobertura. Es necesario un monitoreo amplio de todo el ciclo de la cadena alimenticia y que esta sea utilizada por los comités de alimentación escolar, por los padres de familia y la comunidad docente también.
- Al mencionar a estos actores estratégicos se necesita mejorar el diseño del programa para pasar de un programa con una logística para entregar alimentos a un programa de mejora nutricional, de alivio de la pobreza y de promoción local de la agricultura. La incorporación de la variada y rica agricultura del país como producción local y mejorar los ingresos económicos de los pequeños agricultores, en los distintos territorios del país puede ser una de las estrategias de mayor participación de la comunidad para mejorar la infraestructura educativa relacionada a los comedores escolares, almacenes, y agua permanente en los colegios .
- El reto de nuevo diseño con enfoque más integral, debe incorporar al gobierno local y a salud, siendo ellos esenciales para garantizar un entorno saludable, mejorando las condiciones higiénicas de la infraestructura escolar, así como evitando la venta ambulatoria y mejorando las condiciones higiénicas de los restaurantes que son y se encuentran localizados alrededor de los centros educativos.

- Esto exige la implementación de instrumentos que garanticen la adecuada gestión del programa Q. Warma debe incluir un tablero de gestión compartido que permitan a los distintos actores del programa y de la sociedad civil su constante seguimiento y evaluación.

#### 4.2.2 Conformación del Comité de Alimentación Escolar.

##### i. Alcances del tema:

La Ley General de Educación N° 28044<sup>17</sup>, establece en su artículo 4° el Derecho a Alimentación Escolar en IIEE públicas y la norma de creación<sup>18</sup> de Programa considera en su artículo 6° como una Modalidades de Gestión, al Comité de Alimentación Escolar, el mismo que debe estar constituido por participantes de la comunidad educativa.

##### **EL CAE materializa el Modelo de Cogestión del PNAEQW y Comunidad Educativa**

- Es conformado en cada IE pública usuaria del programa, para ***ejecutar y vigilar la prestación del servicio alimentario*** y está integrado por:
  - ✓ **Director o Sub-Director**, como Presidente
  - ✓ **01 Representante de los Docentes o Administrativos**, en calidad de Secretario
  - ✓ **Personal administrativo de la IE**, como vocal del Comité (Recepción de las raciones)
  - ✓ **Dos padres de familia**, como vocales del Comité, uno integrante del CONEI, Una integrante de la Asociación de Madres y Padres de Familia.

El Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma con su Protocolo aprobado por Resolución de Dirección Ejecutiva N° 345-2017-MIDIS/PNAEQW-DE y el MINEDU a partir de las Normas para la Cogestión del Servicio Alimentario Implementado por PNAE Qali Warma, aprobadas por la Resolución de Secretaría General del MINEDU N° 325-2017-MINEDU, son los documentos normativos que han sido establecidos para los Comités de Alimentación Escolar para el funcionamiento de este año 2018, aunque ambos

<sup>17</sup> Ley General de Educación N° 28044, la que establece en su artículo 4° el Derecho a Alimentación Escolar en IIEE públicas “...en la Educación Inicial y Primaria se complementa obligatoriamente con programas de alimentación, salud y entrega de materiales educativos.”

<sup>18</sup> El Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, PNAEQW, del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, es creado mediante Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS.

documentos no determinan las funciones que deben cumplir cada integrante, haciendo énfasis solo en el director de la IE.

## ii. Análisis y problemática identificada:

De la evaluación de la situación del Comité de Alimentación Escolar, se aprecia que, desde su creación a la fecha, se han venido dando algunos cambios, que han permitido actualmente incorporar como integrantes a las personas que reciben las raciones o los productos, según la modalidad de atención que tenga la Institución Educativa.

Esta estrategia fue dada en razón de que existía una debilidad en los procedimientos de conformidad de la recepción del servicio alimentario, ya que anteriormente las personas que recibían no estaban incorporadas en los CAE.

Si bien esta modificación ha logrado cerrar la brecha de la conformidad de la prestación, se ha generado una debilidad en lo referente a la capacitación que se imparte en las IIEE y en el impacto que ésta debe generar sobre la comunidad educativa, esto ha generado ciertas debilidades que van incrementando una problemática muy variada, la misma que para efectos de un análisis más puntual se han circunscrito a los siguientes temas:

### 1. Protocolos y normativa:

De la revisión de la documentación normativa para el Servicio Alimentario del 2018, se ha identificado dos debilidades que no favorecen la participación de los integrantes del Comité de Alimentación Escolar:

- Según Protocolo elaborado por la Unidad de Organización de las Prestaciones, aprobado por Resolución de Dirección Ejecutiva N° 345-2017-MIDIS/PNAEQW-DE, no se estipula las responsabilidades o funciones que deben cumplir cada integrante del Comité de Alimentación Escolar, lo que debilita su participación, al no sentir que su presencia está normada o le reconoce ciertas acciones a cumplir. Esta omisión en el documento del programa, se basa en la intención de delegar al sector Educación, para que, en su documento normativo, contemple la incorporación de las funciones de los integrantes del CAE.
- Normas para la Cogestión del Servicio Alimentario Implementado Por PNAE Qali Warma, aprobadas por la

Resolución de Secretaría General del MINEDU N° 325-2017-MINEDU. De la revisión de la norma del MINEDU, se evidencia que se establece de manera clara y precisa las funciones del Presidente del Comité de Alimentación Escolar, es decir el Director de la Institución Educativa; pero no se considera las funciones específicas para los demás integrantes del Comité. Esta omisión, también genera la falta de voluntad de participación, ya que al no considerarse las responsabilidades para los demás integrantes, Secretario y Vocales, no motiva ni compromete su participación.

**2. Excesiva carga laboral de los monitores de gestión local:**

Los Monitores de Gestión Local, son los trabajadores claves del programa Qali Warma, que mantiene el contacto directo con los CAE'S, ya que realizan el monitoreo del servicio alimentario en las Instituciones Educativas y realizan la capacitación y asistencia técnica.

Su recargada labor administrativa y la necesidad de reportar gran cantidad de información solicitada por el programa, lo aparta del rol de asistencia técnica y de la posibilidad de motivar la participación de los padres de familia y demás docentes.

**3. La capacitación no cumple con los objetivos:**

Se evidencia que la capacitación no ha cumplido con los objetivos, porque se ha capacitado a los que no reciben directamente las raciones preparadas o los productos diversos. Se ha centrado en capacitar a los directores de las IIEE y otro integrante del CAE; pero los que reciben las raciones en casi el 90% de dicha modalidad, es el personal administrativo o de limpieza.

Asimismo, el material educativo y la metodología que son utilizadas en las capacitaciones, no generan un impacto que motive la participación de los asistentes.

**4. Se capacita al CAE y no se involucra a la comunidad educativa:**

Se ha podido identificar, que la preocupación en las capacitaciones centralizadas (que agrupan a cierto número de integrantes de CAE'S) y las que se desarrollan de manera personalizada (individualmente por cada IE), existe solo una motivación de llegar a los integrantes del Comité. Asimismo el material diseñado no permite que se amplíe las capacitaciones a los integrantes de la Comunidad Educativa, por lo tanto su participación es casi nula.

La Capacitación no ha logrado empoderar a los integrantes de la Comunidad Educativa, por ello no se ha logrado posicionar las ventajas de la alimentación escolar y el enorme beneficio que se otorga a los beneficiarios.

### iii. Recomendaciones:

- En relación a la normativa, se plantea adecuar protocolos del Programa Qali Warma con la normativa del MINEDU, para garantizar que se establezca las funciones de los integrantes de los Comités de Alimentación Escolar para el año 2019.
- En lo referente a la labor que desempeñan los Monitores de Gestión Local, el Programa debe identificar las actividades que son de vital importancia para el garantizar la prestación del servicio alimentario; pero favoreciendo que el Monitor desarrolle actividades de fortalecimiento de capacidades a los integrantes del CAE y a la Comunidad Educativa, ello favorecerá que haya una mayor y mejor participación de los docentes y padres de familia, para favorecer la intervención del programa y la articulación con los demás sectores. De igual forma, se debe reevaluar las capacidades que se forman en el personal, ya que el mensaje debe ser transmitido con claridad.
- Para la capacitación, debe ser orientada a las personas que reciben las raciones y que participan sobre las demás etapas del servicio alimentario, centrando el tema en el cumplimiento de sus funciones específicas y un marco general del beneficio de la alimentación escolar.
- La capacitación debe ser ampliada a padres de familia y docentes, dentro del enfoque de Comunidad Educativa, buscando el empoderamiento de ellos sobre el programa y motivando su participación en la ejecución del programa para cumplir con los objetivos del programa.

Esta capacitación favorecerá también la ejecución de las políticas sectoriales, como la lucha contra la anemia, la alimentación saludable y la práctica de hábitos saludables.

Asimismo se plantea que las capacitaciones deben ser más didácticas, ilustrativas, con gran impacto visual y complementar con actividades de pasantías de Padres de Familia y Docentes a las Plantas y Almacenes de los proveedores contratados, para fortalecer el conocimiento sobre las acciones que se desarrollan para garantizar la inocuidad de los alimentos que entregan los proveedores contratados.

### 4.2.3 Conformación de Comités de Compra.

#### i. Alcances del tema:

Según el Banco Interamericano de Desarrollo BID (2009), la Gobernanza pública implica una nueva forma de gobernar, más cooperativa, más horizontal, donde participan actores, tanto públicos como privados o instituciones, participan y cooperan en la elaboración, empoderamiento del ciudadano, liderazgo y ejecución de políticas públicas.

Gráfico N° 9

## EL MODELO DE COGESTIÓN



El Comité de Compra interviene en la Fase de Compra que, en el marco de la Cadena de Valor de la Intervención y Operatividad del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, comprende cuatro procesos clave para la obtención de los productos, resultados inmediatos, resultados intermedios y el resultado final:

1. Conformación de comités de cogestión: conformación de comités de compra.
2. Fortalecimiento de capacidades: fortalecimiento de capacidades de comités de compra.
3. Proceso de Compra: adjudicación de ítems en la modalidad raciones o productos.
4. Gestión de las transferencias financieras: Realización del pago oportuno y completo al proveedor y, rendición de cuentas.

La Directiva N° 001-2013-MIDIS “Procedimientos generales para la operatividad del modelo de cogestión para la atención del servicio alimentario del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma”, establece las funciones de los Comités de Compra, las



cuales se circunscriben a la fase de selección de proveedores y a la fase de ejecución contractual.

Gráfico N° 10

### Fase de selección



Hasta setiembre del 2018, se tienen 116 Comités de Compra conformados y en funcionamiento en el ámbito de las 27 Unidades Territoriales.

En las 27 Unidades Territoriales se tienen asignados Supervisores de Compras a razón de uno (1) para cada Comité de Compra; son contratados bajo el Régimen CAS o en su defecto por servicios de terceros. A la fecha se tienen un déficit de 15 plazas que deben ser cubiertas en el más breve plazo.

Los Supervisores de Compras son los profesionales del PNAW Qali Warma a través de los cuales se brinda la asistencia técnica y el acompañamiento a los miembros de los Comités de Compra, pero también son los responsables de supervisar que cumplan las funciones establecidas en la normativa que aprueba el MIDIS a través del PNAE Qali Warma.

Entre los años 2013 y 2018 el marco normativo aplicable ha tenido a una evolución estableciendo claros límites respecto a los roles, la competencia funcional, asignándole al PNAE Qali Warma una mayor carga operativa y de responsabilidad funcional, principalmente en el proceso de transferencias de recursos financieros para el pago a los proveedores del servicio alimentario; esto debido a que es necesario mitigar o evitar riesgos de desviaciones en la cadena de valor que retrasen o interrumpan la prestación del servicio alimentario a nuestras usuarias y usuarios,

con la inminente consecuencia de no obtener los resultados inmediatos, intermedios y el resultado final.

## ii. **Análisis y problemática identificada:**

El modelo de cogestión del PNAE Qali Warma, en concordancia con el modelo de Gobernanza, implica la participación activa de actores de la comunidad en la producción de los bienes servicios públicos a su cargo, así como en la vigilancia para coadyuvar a la transparencia y probidad en el cumplimiento de sus fines.

En tanto que, el procedimiento de contratación pública, indistintamente del régimen aplicable requiere un alto nivel de profesionalización y, por lo tanto, debe contar con operadores especializados, con subordinación a la entidad contratante de modo que le permita a ésta garantizar un mayor nivel de control<sup>19</sup>, transparencia, eficacia y probidad.

En el modelo de cogestión, el Comité de Compra participa en la Fase de Compra, es decir en el Proceso de Compras, e interviene en la cadena de valor cumpliendo roles en la producción del servicio público a cargo del PNAE Qali Warma y también en la vigilancia social. Para fines didácticos se propone analizar y evaluar la participación del Comité Compra en tres frentes fundamentales:

### **1. Producción de bienes y servicios públicos**

Respecto a la producción de los bienes y servicios públicos a cargo del PNAE Qali Warma, es decir la prestación del servicio alimentario (lo productos en el marco de la cadena de valor), el Comité de Compra no participa en la Planificación del Menú Escolar, por lo tanto no tiene injerencia en las actividades de diseño, formulación y programación de la prestación del servicio alimentario; tal como se puede observar en los Lineamientos para la Planificación del Menú Escolar, aprobado por Resolución de Dirección Ejecutiva N° 441-2017-MIDIS/PNAEQW del 20 de noviembre del 2017:

Por su parte el Comité de Alimentación Escolar (CAE), sí participa en la gestión del servicio alimentario, sin la cual no sería posible la prestación del servicio alimentario en cada una de las Instituciones Educativas Públicas y la obtención de resultados esperados. Esto no quiere decir que el Comité de Compra no cumpla un rol importante, es solo que debe ponerse en perspectiva de modo que se hagan los ajustes que sean pertinentes para garantizar que agreguen valor para la obtención de resultados. La participación del Comité de Compra se

---

<sup>19</sup> El artículo 30° de la Ley N° 30057 Ley del Servicio Civil, establece las funciones de los funcionarios y servidores públicos y les alcanza el Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador.



circunscribe a la selección de postores de acuerdo a los requisitos establecidos por el PNAE Qali Warma en la fase previa (actos preparatorios), adjudicar y suscribir los contratos para la provisión del servicio alimentario.

## 2. Descentralización

El modelo de cogestión del PNAE Qali Warma plantea el empoderamiento y la participación activa de diversos actores de la comunidad para la prestación del servicio alimentario en corresponsabilidad. En su conformación, el Comité de Compra incluye la participación de tres representantes del Estado en el ámbito sub nacional que incluye a los gobiernos regionales a través de un representante de la Red de Salud provincial, a los gobiernos locales provinciales a través del Gerente de Desarrollo Social o a quien éste delegue, y al Subprefecto provincial.

Al respecto, tanto el marco teórico del modelo de cogestión y el marco legal y normativo, no lo señalan explícitamente, pero se podría inferir que la intención fue la de empoderar y desarrollar capacidades en el ámbito territorial ante la posibilidad de transferir la gestión del programa a los gobiernos regionales o locales; sin embargo, esta hipótesis no puede ser demostrada ya que no encontramos en la memoria institucional las evidencias que lo sustenten.

## 3. **Vigilancia social**

Por su conformación, el Comité de Compra tienen un importante y valioso componente de participación ciudadana, a través del cual se incluye a los padres de familia en un proceso muy sensible, como es la contratación pública para seleccionar a los proveedores del servicio alimentario de acuerdo a las normas y procedimientos especiales aprobados por el MIDIS a través del PNAE Qali Warma conforme a sus prerrogativas.

Según Gamero (2004), la participación ciudadana puede ser vista como un valor en sí misma y como un medio. Bajo esta premisa, observamos que en el marco legal y normativo no se han definido roles de esta naturaleza para el Comité de Compra en la Fase de Compra, sino que se han delimitado funciones de índole administrativa para el Comité en su conjunto y para cada uno de sus miembros.

En este orden de ideas, es pertinente evaluar lo siguiente: i) Si la conformación del Comité de Compra es idónea para el Proceso de Compras; y, ii) Si las funciones del Comité de Compra son pertinentes para la obtención de los resultados esperados.

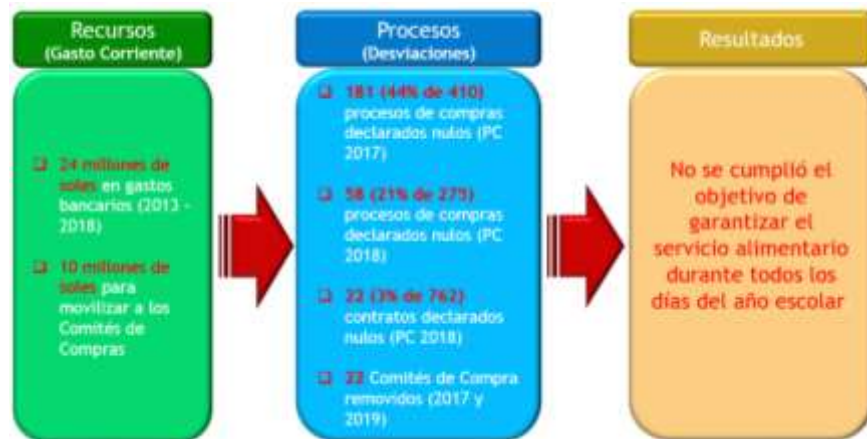
Los Comités de Compra, tienen una conformación y funciones que no guardan sintonía con el espíritu de la Gobernanza y del modelo de cogestión en la Fase de Compra, al limitar la supervisión y el control que debe ejercer el PNAE Qali Warma en el marco del modelo de cogestión, generando riesgos respecto a la transparencia, eficiencia, eficacia y probidad para la obtención de los resultados esperados.

Para ilustrar con mayor claridad la problemática identificada vemos las siguientes figuras:

Gráfico N° 11



Gráfico N° 12



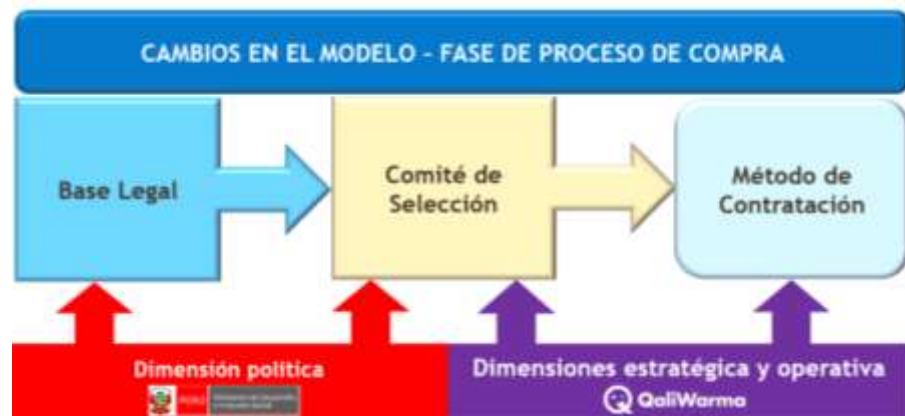
Fuente: UGCTR – Reportes SIGO al 14/09/2018 18:00 horas.

Es necesario realizar ajustes en dos aspectos fundamentales: i) la conformación de los comités de compra; y, ii) las funciones de los comités de compra. La intención no es prescindir de los Comités de Compra, sino la de potenciar el valor que puede agregar al proceso coadyuvando a la obtención de los resultados esperados.

Para realizar ajustes en la conformación y las funciones del Comité de Compra, es necesario modificar la base legal y

normativa del modelo de cogestión. Estos cambios, requieren de una evaluación y decisiones en las dimensiones política, estratégica y operativa, las cuales podrían ser implementadas en el mediano o largo plazo y deben ir acompañadas de un componente de articulación y otro de desarrollo de capacidades. Veamos a continuación la siguiente figura:

Gráfico N° 13



### iii. Recomendaciones:

- Modificar la Octagésima Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951 Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, a través de la dación de la Ley (propuesta legislativa).
- Modificar el Decreto Supremo N° 001-2013-Midis respecto a la conformación<sup>20</sup> de los Comités de Compra, proponiéndose la siguiente conformación: Un representante titular y otro suplente del PNAE Qali Warma, El Gerente de Desarrollo Social de la Municipalidad Provincial, o la Municipalidad Distrital en el caso de Lima Metropolitana; o la persona a quien deleguen y un miembro suplente, El Director de la Red de Salud de la provincia o la persona a quien delegue y un miembro suplente, Un representante titular y un suplente, de los padres de familia del nivel inicial. Un representante titular y un suplente, de los padres de familia del nivel primario.
- Modificar la Directiva N° 001-2013-MIDIS “Procedimientos generales para la operatividad del modelo de cogestión para la atención del servicio alimentario del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma”, aprobada con Resolución

<sup>20</sup> En todos del ámbito de la provincia, o el distrito en el caso de Lima Metropolitana, con la mayor cantidad de Instituciones Educativas Públicas.

Ministerial N° 016-2013-MIDIS, respecto a la conformación y las funciones del Comité de Compras.

- Modificar el Manual de Operaciones del PNAE Qali Warma respecto a las funciones de los servidores que podrían integrar los Comités de Compra en el ámbito de las Unidades Territoriales.
- Modificar la Cadena de Valor y los documentos normativos del PNAE Qali Warma, que son aplicables en el marco del modelo de cogestión.

#### **4.2.4 Fortalecimiento de Capacidades.**

##### **i. Alcances del tema:**

Mediante Decreto Supremo N° 009-2010-PCM, se aprobó el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1025, que aprueba las normas de capacitación y rendimiento para el Sector y que establece que la planificación de las actividades de capacitación y evaluación de las personas al servicio del Estado de cada entidad pública se realice mediante la elaboración de un Plan de Desarrollo de las Personas - PDP.

Al respecto, el Plan de Desarrollo de Personas es un documento de gestión que contribuyen a la mejora de la planificación de las acciones de capacitación de las personas al servicio del Estado, a través de protocolos y procesos estandarizados, de acuerdo a los lineamientos de la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR como organismo rector del Sistema Administrativo de Recursos Humanos.

En este sentido, el PNAE Qali Warma, a través de la Unidad de Recursos, inició la implementación de la Gestión de la Capacitación en el Programa con la conformación y posterior modificación del Comité de Planificación de la Capacitación quienes son los encargados de validar el PDP, el cual deberá estar alineado con los objetivos del Programa.

Bajo este esquema, mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° 205-2017-MIDIS/PNAEQW, se aprobó el PDP 2017, con un presupuesto asignado de S/ 500.000 (quinientos mil con 00/100 soles) el cual se logró ejecutar al 100% y permitió la realización de

cincuenta y un (51) acciones de capacitación que fortalecieron las competencias y habilidades de mil quinientos treinta (1530) servidores.

El PDP 2018 fue aprobado mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° 143-2018-MIDIS/PNAEQW, el cual cuenta con un presupuesto de S/. 100.000 (cien mil con 00/100 soles), por lo que solo se programaron veintiún (21) acciones de capacitación, siendo la mayoría de ellas gestionadas a costo 0.

Por otro lado, el Programa cuenta con la Unidad de Organización de las Prestaciones, Órgano de línea que contempla como una de sus áreas al Componente Educativo, el cual tiene entre una de sus funciones “Fortalecer las capacidades al personal de las Unidades Territoriales para la implementación de las acciones conducentes a la prestación del servicio alimentario y de asistencia técnica”.

Estas acciones de capacitación, si bien van orientadas exclusivamente a la prestación del servicio alimentario, estas involucran a personal técnico del programa, quienes se encuentran dentro del público objetivo que también abarca el PDP en el marco de lo establecido por SERVIR.

## **ii. Análisis y problemática identificada:**

### **1. Superposición con el componente educativo:**

El componente educativo de la Unidad de Organización de las Prestaciones como el área de capacitación de la Unidad de Recursos Humanos, despliegan acciones para la gestión, coordinación y/o ejecución de acciones de capacitación dirigidas a los servidores del Programa con el fin de fortalecer sus capacidades para el logro de los objetivos institucionales que se traduzca en un mejor servicio a nuestros usuarios y contribuya con el desarrollo del país.

Sin embargo, las acciones de capacitación desplegadas por ambas áreas se manejan de manera independiente, el componente educativo orientando el fortalecimiento directamente al servicio alimentario y la Unidad de Recursos Humanos siguiendo los lineamientos establecidos por la

Autoridad Nacional del Servicio Civil para la gestión de la capacitación en las entidades del Estado.

En este sentido, se puede apreciar que si bien es cierto la gestión de la capacitación que realizan ambas áreas va dirigida a los mismos beneficiarios, están no se están realizando de manera coordinada, lo cual no permite llevar a cabo un proceso integrado de las capacitaciones a pesar de que los objetivos que se persiguen los mismos.

## 2. Presupuesto para gestión de la capacitación

Así como existen dos (02) áreas que gestionan la capacitación en el Programa, también existe un presupuesto asignado a cada una de ellas para la ejecución de las mismas, sin embargo el presupuesto asignado para la Unidad de Recursos Humanos es ínfimo en comparación con lo asignado al componente educativo; más aún durante los últimos años estos han venido disminuyendo durante el 2017 fue de 500 mil soles aproximadamente, en el 2018 disminuyó a 100 mil soles y el asignado para el 2019 estaría reduciéndose a solo 50 mil soles, tanto para las acciones de capacitación a realizar como para el recurso humano que las gestiona.

## 3. Proceso de capacitación

La Autoridad Nacional del Servicio Civil como Ente Rector de la capacitación en el sector público, se encuentra implementando gradualmente el proceso de capacitación aplicando el marco normativo y metodológico establecido.

Al respecto, todos los procesos de capacitación realizados en el Programa, no cumplen con aplicar la metodología establecida por SERVIR, lo cual dificulta el cierre del ciclo de la gestión de la capacitación e impide el logro de los objetivos institucionales.

### **iii. Recomendaciones:**

- El Componente Educativo de la Unidad de Organización de las Prestaciones y el área de Capacitación de la Unidad de Recursos Humanos gestionan la capacitación dentro del Programa, por lo que resulta necesario que ambas áreas

trabajen de manera coordinada siguiendo los mismos lineamientos para sumar esfuerzo y lograr de manera conjunta los objetivos institucionales.

- La Capacitación es un proceso que tiene como finalidad mejorar el desempeño de los servidores a través del cierre de brechas y desarrollo de competencias y conocimientos, que a su vez permiten fortalecer sus capacidades y alcanzar el logro de los objetivos institucionales, en tal sentido resulta fundamental fortalecer el área de capacitación tanto a nivel presupuestal como a los equipos técnicos que las conforman.
- La Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, como Ente Rector de la capacitación en el sector público, es el encargado de establecer el marco normativo y metodológico del proceso de gestión de la capacitación en las entidades del Estado, por lo que, resulta necesario estandarizar nuestros procesos en materia de capacitación a lo establecido por SERVIR, iniciado por una adecuada identificación de necesidades de capacitación en concordancia con el perfil de puesto establecido, a fin para mejorar la eficiencia y eficacia de la administración pública, lo cual contribuirá directamente en la calidad de los servicios brindados a nuestros usuarios.



#### 4.2.5 Equipamiento del servicio alimentario.

En el Manual de Operaciones del PNAE Qali Warma, aprobado mediante la RM N°124-2016-MIDIS, señala en su artículo 30, literal j), que la Coordinación del Componente Alimentario, tiene como funciones, ejecutar las acciones a fin de dotar de los elementos necesarios para mejorar la prestación del servicio alimentario.

##### i. Alcances del tema:

###### 1. La cobertura del equipamiento y su demanda.

La actividad equipamiento del servicio alimentario se orienta a cumplir con el objetivo de garantizar la prestación del servicio alimentario de calidad, a través de la dotación de un kit de utensilios de cocina, mesas de acero inoxidable, estantes, parihuelas, cocinas GLP y cocinas mejoradas para las IIEE de la modalidad productos; y un Kit de mesas de acero inoxidable y vestuario para las IIEE de la modalidad raciones; a fin de contribuir a mejorar la alimentación de las niñas y niños usuarios del PNAE Qali Warma durante todos los días del año escolar.

Cabe precisar que para la elaboración de este listado de IIEE Públicas pendientes de equipar, se consideran los siguientes criterios de selección:

- IIEE con número de 1 alumnos a más
- IIEE atendidas por el PNAE Qali Warma a través de la modalidad Productos y raciones
- IIEE que no se consideraran dentro del convenio FONCODES.

###### 2. Premio al Desempeño - 3ra edición del Premio Sello Municipal - MIDIS

Mediante la Resolución Ministerial N° 292-2017-MIDIS se aprobaron las Bases de la Tercera Edición del Premio Nacional “Sello Municipal Incluir para Crecer - Gestión Local para las personas”. El premio “Sello Municipal” tiene por objetivo general promover que las municipalidades brinden servicios públicos de calidad, articulados y orientados a resultados, que mejoren las condiciones de vida de la población en el marco de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social.

En esta Tercera Edición del Premio Nacional del “Sello Municipal”, el Premio al Desempeño tiene por objetivo incrementar la cobertura de los servicios públicos, así como a promover la implementación de actividades estratégicas en desarrollo e inclusión social; está constituido por 12 productos y 14 indicadores, uno de los cuales contribuye a equipar el servicio alimentario a partir de la acción coordinada con las autoridades ediles.



**Cuadro N°10**  
**Sello Municipal Incluir para Crecer (*Equipamiento del servicio alimentario*)**

PRODUCTO	INDICADOR	ENTIDAD PÚBLICA
Municipalidad invierte en el equipamiento para el servicio alimentario de las instituciones educativas de su jurisdicción.	Porcentaje de ejecución presupuestal de la municipalidad dirigido al equipamiento del servicio alimentario de las instituciones educativas de su jurisdicción.	Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma

Durante el mes de abril, se convocaron a participar al Sello Municipal a un total de 1573 Municipalidades, sin embargo solo 662 Municipalidades distritales contemplaron el indicador del Programa por pertenecer a los quintiles 1 y 2 a nivel distrital; de estas, MIDIS solo registró la inscripción de 231 municipalidades distritales; quienes destinaron un monto de inversión consolidado de S/. 525 mil soles.

### 3. Modelo Cash- (cocinas, almacenes y servicios higiénicos)

Mediante el artículo 20 de la Ley N° 30114, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014, se autorizó al Ministerio de Educación a realizar modificaciones presupuestales en el nivel institucional con cargo a los recursos de su presupuesto institucional destinados a gastos de capital a favor del pliego Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, para que desarrolle e implemente proyectos de Infraestructura de cocinas, almacenes y servicios higiénicos (Proyectos CASH), en instituciones educativas públicas del nivel de educación inicial y primaria de la Educación Básica Regular, correspondientes a los distritos que pertenecen al quintil 1 de pobreza, en el marco de las directivas aprobadas por el Ministerio de Educación.

**Cuadro N°11**  
**Programación y ejecución de proyectos CASH**

Año	Programación o Priorizados		Ejecución o Culminados		Inversión (Millones de S/.)
	Proyectos	IIEE	Proyectos	IIEE	
2014	48	194	48	194	S/. 50,0
2015	100	395	84	334	S/. 96,9
2017	3	19	En proceso		

Fuente: Área de Equipamiento

### 4. Operativa del reglamento del FISE

En el periodo 2016, se implementó la entrega de los vales de descuento FISE<sup>2122</sup> en las Instituciones Educativas del ámbito del PNAE Qali Warma, equipadas con cocinas GLP, quienes reciben

<sup>21</sup> Mediante Resolución Ministerial N° 518-2015-MEM/DM, se aprueba el procedimiento para la entrega de los vales de descuento FISE para las Instituciones Educativas del PNAE Qali Warma.

<sup>22</sup> En el periodo 2015, se aprobó con Decreto Supremo N° 008-2015-EM, la inclusión de las Instituciones Educativas del PNAE Qali Warma como beneficiarios del Vale de descuento FISE.

un bono de descuento de s/.16.00 nuevos soles para comprar un balón de GLP de 10 kg, actualmente se tiene una cobertura de 20,000 IIEE beneficiarias con vales FISE.

Con Decreto Supremo Nro. 041-2017-EM, del 15 de diciembre del 2017, se aprobó el incremento a la cobertura de entrega de Vales FISE según el número de usuarios, este incremento se hará efectivo una vez aprobada la normativa la modificación al proceso de entrega FISE actualmente vigente según Resolución Ministerial N° 518-2015-MEM/DM.

## i. Análisis y problemática identificada:

### 1. Cobertura del equipamiento del servicio alimentario

En la modalidad de atención productos se priorizaron a las Instituciones Educativas pertenecientes a los quintiles de pobreza 1, 2 y 3, logrando una cobertura de programación y entrega de bienes superior al 50%, de acuerdo a lo detallado en el siguiente cuadro:

Cuadro N°12  
IIEE y Equipamiento de cocina distribuido según quintiles

Quintil	Nro. de IIEEs	Cocinas (%)	Kits de utensilios de cocina (%)	Parihuelas (%)	Estantes (%)	Mesas de Acero Inoxidable (%)	Vestuario de Personal de Cocina (%)
1	12,872	69.0	100.0	14.0	84.0	66.0	80.0
2	12,889	70.0	100.0	15.0	83.0	59.0	80.0
3	12,530	63.0	100.0	18.0	84.0	59.0	80.0
4	5,270	54.0	84.0	23.0	82.0	55.0	75.0
5	6,964	50.0	72.0	30.0	81.0	46.0	69.0
<b>Total general</b>	<b>50,525</b>	<b>64.0</b>	<b>94.0</b>	<b>18.0</b>	<b>83.0</b>	<b>59.0</b>	<b>78.0</b>

Fuente: Área de Equipamiento

En la modalidad de atención raciones se logró una cobertura superior al 50% en la dotación de entrega de bienes correspondiente a al servido de alimentos, de acuerdo a lo detallado en el siguiente cuadro:

Cuadro N°13  
IIEE, Mesas y Vestuarios de cocina según quintiles

Quintil	Nro. de IIEEs	Mesas de Acero Inoxidable (%)	Vestuario de Personal de Cocina (%)
3	69	83.0	90.0
4	1,095	76.0	76.0
5	2,283	58.0	58.0
<b>Total general</b>	<b>3,447</b>	<b>64.0</b>	<b>65.0</b>

Fuente: Área de Equipamiento

## 2. Premio al Desempeño - 3ra edición del Premio Sello Municipal - MIDIS

- *Difusión del Producto:* Desde el PNAE Qali Warma, se realizó la difusión de la tercera edición del premio “Sello Municipal” realizando las siguientes acciones:<sup>23</sup>
  - ✓ Coordinaciones con Enlace MIDIS a fin de contar con la información acerca del proceso de inscripción y seguimiento al premio Sello Municipal.
  - ✓ Video conferencias sobre las herramientas a utilizar para el seguimiento a las municipalidades inscritas.
  - ✓ Video tutoriales para la mejora del seguimiento a la ejecución del ciclo de gastos (expediente SIAF y consulta amigable del MEF).
  - ✓ Acompañamiento a las municipalidades que se inscriban, conjuntamente con los coordinadores de Enlace MIDIS, al cumplimiento de las metas establecidas en el marco del Premio al Desempeño del Sello Municipal.
- Acompañamiento y asistencia técnica: Como parte de las actividades designadas a las Unidades Territoriales del PNAE Qali Warma, se encargó realizar el acompañamiento y asistencia técnica a las municipalidades inscritas en la 3ra edición del premio al desempeño “Sello Municipal”.

En ese sentido, los especialistas educativos de las Unidades Territoriales, realizaron visitas de asistencia técnica y coordinaciones telefónicas con las municipalidades, a fin de incentivar y supervisar los procesos de seguimiento a los ciclos de gastos de las municipalidades con respecto al equipamiento del servicio alimentario de las instituciones del ámbito de sus jurisdicciones.

- *Nivel de ejecución:* Hasta el mes de junio, se remitió a las Unidades Territoriales, el nivel de avance del ciclo de gasto de las municipalidades inscritas en la 3ra edición del premio “Sello Municipal”, donde se informó lo siguiente:<sup>24</sup>  
Del total de 231 municipalidades inscritas, se registró lo siguiente:
  - 108 Municipios (46.75%) han iniciado el ciclo de gasto del presupuesto requerido, lo cual evidencia que al menos han efectuado la certificación del mismo.
  - 53 municipios (22.94%) han requerido que se les otorgue mayor plazo para gestionar el presupuesto requerido, en el marco del “Sello Municipal”.
  - 47 Municipios (20.35%) no han cursado comunicación, se indicó a las Unidades Territoriales priorizar una visita técnica en el marco de las rutas de supervisión

<sup>23</sup> Se remitieron indicaciones dirigidas a las Unidades Territoriales del PNAE Qali Warma, a través del Memorando Múltiple N° 05-2018-MIDIS/PNAEQW-UOP

<sup>24</sup> Según el Memorando Múltiple N°

- 23 Municipios (9.96%) han decidido retirarse del Premio Nacional Sello Municipal ello debido a la rotación del personal que asumieron el compromiso de participar, y debido a aspectos internos de las municipalidades.

La principal problemática identificada consistió en lo siguiente: Las municipalidades locales tuvieron inconvenientes para conseguir proveedores locales. Las municipalidades presentaron demoras para conseguir recursos para la adquisición de equipamiento del servicio alimentario de las instituciones educativas.

### 3. Modelo Cash

- Deficiencias de equipamiento e infraestructura en las Instituciones educativas del PNAE Qali Warma

En el año 2013 con la Resolución Suprema N° 280-2013-PCM se conformó la Comisión Multisectorial encargada de proponer mejoras al Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma y estuvo conformada por los representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros, que la presidió, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, que ejerció la Secretaría Técnica de la Comisión, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), la Confederación de las APAFAS (CONFEPAFAS), las organizaciones sociales de base, la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza y Soluciones Empresariales contra la Pobreza, integrante de la CONFIEP.

Según el Informe de la Comisión Multisectorial encargada de proponer mejoras al Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, publicado en Diciembre de 2013, se constató que existe una brecha en infraestructura y equipamiento para brindar el servicio de alimentación escolar en las IIEE, encontrando que un número significativo de estas no contaba, entre otros, con almacenes y ambientes de cocina adecuados.

- Poca cobertura del Proyecto CASH:

El equipo técnico de FONCODES reportó que los 48 proyectos CASH I (2014) y 85 proyectos CASH II (2015) fueron implementados al 100% con Cocinas, Almacenes y Servicios Higiénicos en un total de 526 instituciones educativas del ámbito del PNAE Qali Warma. Asimismo, estas instituciones educativas fueron implementadas con utensilios de cocina, y

equipamiento mobiliario que incluyó mesas de acero inoxidable, estantes, parihuelas y cocinas GLP o mejorada, de acuerdo a su realidad. Sin embargo, a la fecha, no se dispone de presupuesto para la continuidad de estos proyectos.

Si bien nos parece excelente la iniciativa de articulación entre el MINEDU y FONCODES, aún continuamos con una brecha pendiente de atención en equipamiento e infraestructura en las instituciones educativas del Programa Qali Warma, la cual representa un desafío para mejorar la calidad de la prestación del servicio alimentario.

### 3. Reglamento del FISE

- Lugares de entrega de Vales FISE

Los Vales FISE son entregados en lugares asignados por las Empresas Distribuidoras Eléctricas, considerando la ubicación de las Instituciones Educativas, sin embargo debido a la dispersión de las Instituciones Educativas del Programa, los vales son asignados en locales muy distantes lo que ocasiona la pérdida del Vale FISE ya que el ir al lugar de entrega genera un costo en transporte.

- Priorización de IIEEs con Vales FISE

Establecer criterios de priorización de las Instituciones Educativas que serán incorporadas al beneficio del vale FISE una vez aprobada la modificación al proceso de entrega FISE actualmente vigente según Resolución Ministerial N° 518-2015-MEM/DM.

#### ii. **Recomendaciones:**

- Renovar el equipamiento que se encuentra inoperativo y cuyo tiempo de vida útil ha caducado.
- Programar de manera anual la dotación de bienes del equipamiento del servicio alimentario.
- Crear un módulo de registro de bienes en donde se pueda llevar el control de los bienes entregados por el PNAE Qali Warma, así como de otros bienes entregados por otras entidades.
- Coordinar con el MIDIS, para incorporar un indicador para que las municipalidades locales puedan destinar presupuesto asegurar las óptimas condiciones de infraestructura del servicio alimentario en las instituciones educativas.
- Articular con el Ministerio de Educación, específicamente con el PRONIED, a fin de diseñar e implementar un Plan de Infraestructura y Equipamiento a corto, mediano y largo plazo con el objetivo de mejorar las instalaciones en donde se

almacenan, preparan y se ingieren los alimentos que distribuye Qali Warma.

- Generar sinergias a través de FONCODES, a fin de requerir al Ministerio de Economía y Finanzas, la disponibilidad presupuestal que permita ampliar la cobertura de los Proyectos CASH, con el objetivo de llegar a un mayor número de instituciones educativas con infraestructura y equipamiento.
- Identificar tecnologías alternativas que contribuyan a mejorar el acceso al agua segura en las instituciones educativas.
- Implementar el proceso de entrega del Vale FISE digital a fin de evitar el desplazamiento de los Presidentes del CAE a los lugares de entrega.
- Implementar una normativa que regule los criterios de selección y priorización en la entrega de Vales FISE.

#### **4.2.6 Compra de Alimentos y modelo de cogestión.**

##### **i. Alcances del tema:**

De acuerdo a lo establecido en el artículo 1° del Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS, el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, en adelante el PNAE Qali Warma, fue creado con el propósito de brindar un servicio alimentario de calidad, adecuado a los hábitos de consumo locales, cogestionado con la comunidad.

La contratación de bienes y servicios para la prestación del servicio alimentario en el PNAE Qali Warma, se denomina “Proceso de Compras” y encadena una serie procesos, sub procesos, procedimientos y actividades que son medulares para la obtención de productos, resultados inmediatos, resultados intermedios y el resultado final, identificados en la Cadena de Valor de la Intervención y Operatividad del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.

El Proceso de Compras, debe realizarse de forma oportuna, con total transparencia, de forma eficiente y eficaz, garantizando y demostrando probidad de principio a fin. El proceso de compras consta de tres fases<sup>25</sup>:

1. Actos preparatorios del proceso de compras;
2. Proceso de selección de proveedores;
3. Ejecución contractual

<sup>25</sup> De acuerdo a lo establecido en el numeral 6) del Manual del Proceso de Compras del Modelo de Cogestión para la Provisión del Servicio Alimentario del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma - versión N° 04.

Los actos preparatorios del proceso de compras de un año, son el punto de inicio y el input para la fase de selección de proveedores y, según lo establecido en el numeral 14) de la referida norma especial, inician en el mes de mayo del año anterior, para lo cual la Dirección Ejecutiva dispone su inicio comunicando a las unidades de la sede central y a las unidades territoriales.

## ii. Análisis y problemática identificada:

### 1. Los Actos Preparatorios y la Planificación del Menú Escolar

La Unidad de Organización de las Prestaciones es responsable de elaborar, proponer, actualizar y validar el documento normativo “Lineamientos para la Planificación del Menú Escolar del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma”, con la finalidad de orientar la planificación del Menú Escolar del PNAEQW<sup>26</sup>.

Los Lineamientos para la Planificación del Menú Escolar del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, aprobados con Resolución de Dirección Ejecutiva N° 441-2017-MIDIS/PNAEQW del 20/11/2017, tienen como objetivo “Orientar la planificación del menú escolar, el cual debe ser nutritivo, inocuo, aceptable y diversificado, considerando alimentos y hábitos alimentarios locales, dirigido a niñas y niños de las instituciones educativas públicas del nivel inicial y primario a nivel nacional, y a las/los escolares del nivel secundario de los pueblos indígenas de la Amazonía Peruana.”.

En el numeral 10.1 del referido documento normativo, se han establecido los criterios para la planificación del menú escolar:

Gráfico N° 14

Criterios para la planificación del menú escolar



Elaborado por: Componente Alimentario de la Unidad de Organización de las Prestaciones – PNAEQW.

En este marco, podemos observar en el numeral 10.1.1 que el criterio de inocuidad de alimentos se establece como la garantía de

<sup>26</sup> Numeral 8.1 del documento normativo “Lineamientos para la Planificación del Menú Escolar del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma”, aprobados con Resolución de Dirección Ejecutiva N° 441-2017-MIDIS/PNAEQW del 20/11/2017.



que los alimentos no causarán daño al consumidor cuando se preparen y/o consuman de acuerdo con el uso a que se destinan y que, para la planificación del menú escolar se deberán considerar solo los alimentos que cumplan con los requisitos técnicos establecidos en el documento normativo de las Especificaciones Técnicas de Alimentos de la Modalidad Raciones y Modalidad Productos que se encuentre vigente. Al respecto, es importante aclarar que las Especificaciones Técnicas de Alimentos Modalidad Raciones y Modalidad Productos, son aprobadas como un anexo de las Bases de la Modalidad Raciones y de la Modalidad de Raciones, días previos al inicio de las convocatorias del proceso de compras correspondiente.

En este orden de ideas, en concordancia con lo establecido en el artículo 30<sup>27</sup>, literales a) y b) del Manual de Operaciones vigente y los Lineamientos para la Planificación del Menú Escolar, la Unidad de Organización de las Prestaciones a través de la Coordinación del Componente Alimentario, elabora y propone las especificaciones técnicas de alimentos para la modalidad Raciones y la modalidad Productos, las mismas que deberían ser aprobadas previo al inicio de la Planificación del Menú Escolar; **sin embargo, al no contar con un procedimiento establecido que señale la forma y la oportunidad para hacerlo, esto no ocurre; siendo este el primer nudo crítico.**

De otro lado, en el numeral 10.1.3 se establece como criterio la disponibilidad de alimentos, señalando que se refiere a la existencia de cantidades suficientes de alimentos que cumplan con los requisitos de calidad e inocuidad establecidos por el PNAEQW, a fin de satisfacer la demanda de las usuarios y usuarios. Adicionalmente, el citado numeral refiere que la disponibilidad de alimentos depende de la producción, en la cual juega un papel esencial la agricultura, ganadería y pesca; y con estas intervienen otros factores como la estacionalidad; además depende de las políticas comerciales, del volumen de las importaciones y exportaciones y de los precios internacionales de los alimentos. **Al respecto, se observa que el PNAEQW no cuenta con un procedimiento aprobado para determinar la disponibilidad de alimentos de acuerdo a lo establecido en el citado numeral; siendo este el segundo nudo crítico.**

<sup>27</sup> Artículo 30.- Coordinación del Componente Alimentario

La Coordinación del Componente Alimentario tiene las siguientes funciones:

- a) Elaborar y proponer los estándares de calidad e inocuidad del servicio alimentario provisto por el Programa, conforma a la normativa vigente.
- b) Establecer las características alimentarias y nutricionales de las raciones que provee el Programa, conforma a la normativa vigente y la opinión técnica de las entidades rectoras en alimentación y nutrición.

(...)



Así mismo, en el numeral 10.1.5 encontramos el criterio de diversificación de las combinaciones, que tiene como finalidad que los desayunos y almuerzos estén constituidos por una variedad de alimentos, a fin de evitar que las preparaciones sean repetitivas. Para tal efecto se han establecido Grupos de Alimentos del PNAEQW adaptados de Tablas Peruanas de Composición de Alimentos, los cuales agrupan a los alimentos que comparten similares características nutricionales y otras características propias de la planificación del servicio alimentario. Adicionalmente se cuenta con Tablas de Alternativas para la provisión de alimentos en ambas modalidades (Raciones y Productos) las cuáles se constituyen como herramientas que proporcionan flexibilidad, siendo las unidades territoriales las responsables de realizar la programación con un margen de discrecionalidad (programación a nivel de grupos de alimentos); **al respecto, debe evaluarse la pertinencia de continuar con esta flexibilidad, pues podríamos estar generando distorsiones en el mercado por el comportamiento errático de nuestra demanda de alimentos, con un posible impacto negativo en la disponibilidad durante la ejecución contractual; siendo este el tercer nudo crítico.**

Otro aspecto relevante, está referido al cálculo de los valores referenciales se observa que se emplean promedios en la variable "Insumo", que está referida al costo de los alimentos de acuerdo a la Tabla de Alternativas de Alimentos. Esta forma de cálculo empleada, está asociada a la flexibilidad que permite el Anexo N° 3-B Tabla de Alternativa de Alimentos y podría generar distorsiones en el precio ración/niño/día con el cual se valorizan y pagan las prestaciones a cargo del proveedor del servicio alimentario. Lo recomendable es que el cálculo del valor referencial se realice a partir de la programación del menú escolar, la cual debe realizarse a nivel de alternativas y no de grupos de alimentos. **Este es el cuarto nudo crítico que debe ser evaluado por la Unidad de Organización de las Prestaciones.**

Finalmente, respecto al cálculo de volúmenes en la modalidad Productos que se incorpora a las Bases del Proceso de Compras en el Anexo N° 04 Requerimiento de Volúmenes observamos que, hasta el Proceso de Compras 2018 se realizó un redondeo empleando una presentación única por alternativa que no es comercial, ocasionando que los proveedores durante la ejecución contractual asuman el costo de volúmenes adicionales cuando, por limitada disponibilidad o desabastecimiento, entregan alimentos en otras presentaciones de acuerdo a la disponibilidad en el mercado, poniendo en riesgo el equilibrio económico y financiero de los contratos, así como la prestación del servicio alimentario. **Este es el quinto nudo crítico, el cual debe ser evaluado por la Unidad de Organización de las Prestaciones.**

## 2. Implicancias en la Fase de Ejecución Contractual

De acuerdo a lo analizado en el numeral 2.1, observamos que durante los actos preparatorios se definen dos aspectos clave para la ejecución contractual, cuyo objeto es la provisión del servicio alimentario y permite al PNAE Qali Warma obtener resultados; **estos aspectos clave son: i) los aspectos normativos y ii) los aspectos técnicos.**

Los aspectos normativos, se definen en el marco de lo establecido en la Octagésima Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951, recae en el Manual del Proceso de Compras del Modelo de Cogestión para la Provisión del Servicio Alimentario del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, como norma ad hoc, y subyace en los documentos normativos que son de aplicación durante las tres fases del Proceso de Compras (manuales, protocolos, procedimientos e instructivos). Al respecto, es importante aclarar que, si bien el PNAEQW tiene esta prerrogativa, debe hacerlo respetando los principios generales del Derecho peruano, alineado a las normas y reglamentos que por su especialidad son de aplicación obligatoria, y privilegiando el cumplimiento de su finalidad. Descontado está que, en el uso de tal prerrogativa, el PNAEQW no puede ser arbitrario.

Con la finalidad de garantizar la transparencia del Proceso de Compras es imperativo que todo el marco normativo sea aprobado antes del inicio de las convocatorias a cargo de los Comités de Compra. Hasta el Proceso de Compras 2017 esta condición no se cumplía, sin embargo, a partir del Proceso de Compras 2018 esta consigna se cumple en atención al principio invocado.

En este contexto un primer nudo crítico identificado, es la aprobación de las especificaciones técnicas de alimentos para la modalidad Raciones y la modalidad Productos, que hasta la fecha no cuenta con un procedimiento aprobado en un documento normativo, el cual resulta necesario y pertinente para el desarrollo de los actos preparatorios del Proceso de Compras 2019. Así mismo, identificamos como segundo nudo crítico, que el PNAEQW no cuenta con un procedimiento aprobado para determinar la disponibilidad de alimentos, en concordancia con el Criterio de Disponibilidad de Alimentos establecido en numeral 10.1.3 de los Lineamientos para la Planificación del Menú Escolar, el cual es fundamental para el aprovisionamiento de los proveedores y garantizar la atención del servicio alimentario sin interrupciones.

De otra parte, los aspectos técnicos están referidos a los requisitos, exigencias y estándares que, en el marco de la normativa vigente

se tiene que cumplir escrupulosamente para garantizar la prestación del servicio alimentario con calidad, seguridad (inocuidad) y oportunidad.

Los aspectos técnicos guardan especial relevancia, pues es a partir de éstos que se generan las obligaciones contractuales vinculadas al objeto principal, es decir, a la provisión del servicio alimentario, y también aquellas vinculadas a las prestaciones accesorias. Por esta razón, es fundamental definir los aspectos técnicos basándonos en evidencias, información consistente y validada, pues los errores o imprecisiones traen como consecuencia ineludible problemas en la ejecución contractual y ponen en riesgo la prestación del servicio alimentario.

Como ejemplo de lo señalado en el párrafo precedente, se pudo identificar la casuística presentada durante el Proceso de Compras 2018 comprendida en el caso de *“Bolsas de polipropileno para los envases secundarios de los alimentos”*, en este caso, la falta de validación de los requisitos establecidos en las Especificaciones Técnicas de Alimentos, generó problemas durante la ejecución contractual que fueron advertidos por los proveedores, poniendo en riesgo la prestación del servicio alimentario. Sin perjuicio de la viabilidad técnica y legal de la solución brindada, debe quedar como lección aprendida la imperiosa necesidad de validar los aspectos técnicos.

### **iii. Recomendaciones:**

1. Los actos preparatorios de un proceso de compras deben iniciar inmediatamente después de culminado los actos preparatorios del proceso de compra del año anterior. Esta disposición debe quedar establecida en el Manual del Proceso de Compras.
2. La actualización de los documentos normativos o la aprobación de nuevos documentos normativos debe realizarse considerando su aplicación en cada fase del Proceso de Compras y en la debida oportunidad, a fin de no vulnerar el principio de transparencia. Resulta pertinente incorporar todas las lecciones aprendidas durante el Proceso de Compra 2018, con el aporte de las Unidades técnicas, de asesoría y territoriales.
3. Primer nudo crítico: la aprobación de las especificaciones técnicas validadas, debe realizarse antes del inicio de la planificación del menú escolar. Es necesario incorporarlo como una disposición en los “Lineamientos para la Planificación del Menú Escolar” y en los “Lineamientos para la elaboración y actualización de

Especificaciones Técnicas de Alimentos del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma”.

4. Segundo nudo crítico: para programar un alimento en el menú escolar debe previamente conocerse la disponibilidad para tener certeza o por lo menos una alta probabilidad de que el alimento seleccionado estará disponible en el mercado nacional, o en el mercado externo si fuera el caso, para garantizar la provisión del servicio alimentario durante todos los días del año escolar. Debe elaborarse un procedimiento en los “Lineamientos para la Planificación del Menú Escolar”.
5. Tercer nudo crítico: la programación del menú escolar debería realizarse a nivel de alternativas de alimentos y no de grupos de alimentos, debe realizarse por ítem y no por unidad territorial; así, podría darse a conocer con la debida anticipación la demanda de alimentos que se va requerir para la provisión del servicio durante el año escolar, de modo que la industria pueda programar su producción. Es necesario que la demanda de alimentos para el servicio alimentario del PNAE Qali Warma sea predecible. Esta disposición debe incorporarse en los “Lineamientos para la Planificación del Menú Escolar”.
6. Cuarto nudo crítico: es necesario revisar el “Procedimiento para la identificación y actualización de las variables a ser consideradas en la estructura de costos, determinación de la estructura de costos y cálculo del valor referencial para la prestación del servicio alimentario del Programa Nacional de Alimentación Escolar” y desarrollar un algoritmo que permita realizar un cálculo con un mínimo de desviaciones de acuerdo a la programación del menú escolar a nivel de ítems, prescindiendo, hasta donde sea posible, del uso de promedios.
7. Quinto nudo crítico: respecto al cálculo de volúmenes podrían implementarse cualquiera de las siguientes acciones: i) Realizar el cálculo de volúmenes sin redondeo y que el postor en su propuesta técnica proponga las presentaciones en las que entregará los alimentos para la prestación del servicio alimentario durante el año escolar; o, ii) Realizar el cálculo de volúmenes de acuerdo a las presentaciones disponibles en el mercado.

#### **4.2.7 Supervisión del Servicio.**

##### **i. Alcances del tema:**

### 1. Supervisión de Postores

El PNAEQW a través de su personal y/o terceros contratados, antes de la adjudicación del proceso de compra, realiza la supervisión inicial<sup>28</sup>, que consiste en una inspección higiénico sanitaria y estimación de la capacidad de producción y/o almacenamiento de las plantas y/o almacenes señalados en la propuesta técnica del postor que ocupa el primer lugar en el cuadro de resumen de puntaje total.

La supervisión inicial de plantas y/o almacenes se realiza de acuerdo a lo establecido en las Bases del Proceso de Compra y Protocolo para la Supervisión inicial a establecimientos de Postores, el cual está a cargo de de dos (02) profesionales que son responsables de su ejecución, evaluación y resultado:

- En caso se cuente con la contratación de servicio de terceros, un (01) profesional designado por el Organismo de Inspección contratado y un (01) SPA del PNAEQW asignado por la Unidad de Supervisión, Monitoreo y Evaluación.
- En caso no se cuente con servicio de terceros, dos (02) Supervisores de Planta y Almacenes del PNAEQW asignados por la Unidad de Supervisión, Monitoreo y Evaluación.

El personal designado para la Supervisión Inicial hace uso de la Ficha de Supervisión Inicial – Modalidad Raciones/Productos, implementado a través de la APP desarrollada por el PNAEQW.

Concluido el proceso de supervisión, el personal designado para la Supervisión Inicial registra el resultado obtenido: SATISFACTORIO o NO SATISFACTORIO en el Formato Resultado de la Supervisión Inicial Modalidad Raciones/Productos, el cual es firmado y sellado por el personal designado para la Supervisión Inicial y el postor, para luego ser entregado a la Unidad Territorial.

### 2. Supervisión a Proveedores

Con la finalidad de cautelar el adecuado cumplimiento de las prestaciones a cargo de los proveedores contratados, el PNAEQW se encuentra facultado para, directamente, o a través de DIGESA, SENASA, SANIPES y CENAN y/o de terceros contratados,

---

<sup>28</sup> De acuerdo a lo establecido en el Manual del Proceso de Compras del modelo de cogestión para la provisión del servicio alimentario del PNAEQW, numeral 88, 89 y 90.

desarrollar acciones de supervisión<sup>29</sup> y/o muestreo en las plantas de preparación de raciones y/o almacenes y/o IIEE, las que se realizan conforme a los lineamientos técnicos y protocolos de supervisión, inspección o liberación aprobados por el PNAEQW y/o la normativa vigente que establezca la autoridad sanitaria o el laboratorio de referencia nacional.

La supervisión a proveedores, se realiza de acuerdo a lo establecido en las Bases del Proceso de Compra y Protocolo para la Supervisión y Liberación de Raciones y Productos en los Establecimientos de Proveedores del PANEQW.

En las Bases del Proceso de Compra se establece que el proveedor ingresará por Mesa de Partes de la Unidad Territorial, en horario de atención al público, el **listado de alimentos para entrega e ítem, la documentación completa y conforme por ítem, relacionada a los requisitos establecidos en las especificaciones técnicas de alimentos** de la modalidad raciones y productos, incluyendo la acreditación de la procedencia de los productos y cumplimiento de estos requisitos; con la documentación debidamente foliada y firmada. Para la modalidad productos, en un plazo no menor de diez (10) días hábiles antes del inicio del periodo de entrega y para la modalidad raciones, en un plazo no menor de dos (02) días hábiles antes de su liberación.

Asimismo, indica que para la modalidad productos, en un plazo no mayor a tres (03) días hábiles y para la modalidad raciones no mayor a un (01) día hábil, de presentados los documentos por mesa de partes, el Supervisor de Planta y Almacenes debe presentar su informe de resultado de la evaluación de los documentos en el párrafo precedente.

Asimismo, en el Protocolo para la Supervisión y Liberación de Raciones y Productos en los Establecimientos de Proveedores del PANEQW, se estableció el proceso de liberación de raciones y productos en 03 Etapas, tal como se detalla en el Cuadro N° 03 y en las instrucciones para el muestreo y verificación de las características físicas y organolépticas de alimentos del PNAEQW.

#### Cuadro N° 12

---

<sup>29</sup> De acuerdo a lo establecido en el Manual del Proceso de Compras del modelo de cogestión para la provisión del servicio alimentario del PNAEQW, numeral 136, 137 y 139.

## Proceso de Liberación por etapas

Etapas	Modalidad raciones	Modalidad productos
Etapa 1	Revisión y verificación de documentos	Revisión y verificación de documentos
Etapa 2	Supervisión del establecimiento de producción de pan/huevo sancochado, almacén de bebida y sólido industrializado.	Supervisión a establecimientos de almacenamiento.
Etapa 3	Liberación de las raciones.	Liberación de Productos.

### 3. Supervisión a Instituciones Educativas

De acuerdo a lo establecido en el Manual del Proceso de Compras del modelo de cogestión para la provisión del servicio alimentario del PNAEQW, numeral 136 y 137, se ha establecido que, con la finalidad de cautelar el adecuado cumplimiento de las prestaciones a cargo de los proveedores contratados, el PNAEQW se encuentra facultado para, directamente, o a través de DIGESA, SENASA, SANIPES y CENAN y/o de terceros contratados para tal fin, desarrollar acciones de supervisión y/o muestreo en las plantas de preparación de raciones y/o almacenes y/o IIEE, las que se realizan conforme a los lineamientos técnicos y protocolos de supervisión, inspección o liberación aprobados por el PNAEQW y/o la normativa vigente que establezca la autoridad sanitaria o el laboratorio de referencia nacional.

Dentro de las actividades programadas, está prevista la supervisión y control de la provisión del servicio alimentario modalidad productos y modalidad raciones en las instituciones educativas atendidas, con la finalidad de evaluar el desarrollo de los procesos y lineamientos establecidos por el PNAEQW y así contribuir a garantizar un servicio alimentario de calidad.

En ese contexto, en el Protocolo para la Supervisión de la Provisión del Servicio Alimentario en las Instituciones Educativas atendidas por el PNAEQW, se estableció dos (02) tipos de supervisión (Cuadro N° 01):

- Control de la Provisión del Servicio Alimentario, cuya principal finalidad es verificar la provisión del servicio alimentario en forma ágil con énfasis en la asistencia técnica



al CAE de acuerdo a las debilidades identificadas, permitiendo tomar las acciones correctivas necesarias a fin de mejorar el servicio alimentario.

- Supervisión de la Provisión del Servicio Alimentario, cuya principal finalidad es verificar la provisión del servicio alimentario en todas las etapas gestionadas por el CAE, permitiendo evaluar la gestión realizada y tomar acciones correctivas a fin de mejorar la gestión del servicio alimentario en la institución educativa.

Cuadro N° 13:  
Tipos de Supervisión, realizadas por el MGL en las Instituciones Educativas del PNAEQW

Tipo de Supervisión	Periodo de Ejecución	Frecuencia de Supervisión (durante el periodo)	Frecuencia de Supervisión diaria	Programación y Priorización
Control del servicio alimentario en las IIEE	Marzo a Junio	02 supervisiones efectivas a cada IE programada	02 supervisiones como mínimo en forma diaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IIEE no supervisadas (año anterior),</li> <li>• IIEE con resultado "crítico" (año anterior) e</li> <li>• IIEE incorporadas (presente año)</li> </ul>
	Noviembre a Diciembre	01 supervisiones efectivas a cada IE programada	A excepción de las zonas rurales con IIEE muy dispersas.	
Supervisión del servicio alimentario en las IIEE	Julio a Octubre	01 supervisión, como mínimo, por IE a todas las IIEE programadas	01 supervisión, en forma diaria, verificando todas las etapas del servicio alimentario.  A excepción, de lugares con turno tarde.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IIEE incorporadas (presente año),</li> <li>• IIEE donde CAE requiere mayor asistencia técnica (según verificado en control)</li> </ul>

## ii. Análisis y problemática identificada:

- a) La ejecución de la supervisión inicial está supeditada a los resultados que emita el comité de compra

La supervisión inicial es realizada cuando el comité de compra emite los resultados de la evaluación del sobre técnico – económico, lo cual genera un riesgo cuando el comité de compra emite los resultados en los plazos ajustados, si bien es cierto se puede ampliar los plazos de ejecución de la convocatoria para el proceso de compra, está establecido la ejecución de la supervisión inicial en cuatro (04) días, la misma que podría verse afectada a la no ejecución de la supervisión inicial por parte de un



tercero contratado y un Supervisor del Programa, cuando los cuatro días se ven reducidos a un tiempo menor, considerando que son dos supervisores los que deben ejecutar dicha supervisión inicial a fin de garantizar la transparencia de los resultados de dicha supervisión, toda vez que la gestión con el tercero contratado requiere la comunicación anticipada para la gestión administrativa para el traslado del personal.

Para los casos de convocatorias sumarias que tiene un plazo de ejecución de 12 días para todo el proceso y solo dos (02) días para la supervisión inicial, se afecta aún más el riesgo que la ejecución de la supervisión inicial solo sea ejecutada por el personal del Programa.

b) La estimación de la capacidad se realiza de forma manual

Otro factor crítico en la etapa de supervisión inicial es que actualmente la estimación de la capacidad de almacenamiento o producción en establecimiento de postores se realiza de manera manual, si bien se cuenta con un APP para la supervisión inicial, solo la evaluación higiénico sanitaria del establecimiento se calcula automáticamente el puntaje obtenido por el postor, sin embargo la estimación de la capacidad es realizada en forma manual e ingresada al APP para reportar los resultados, lo cual podría quedar a discrecionalidad de los supervisores.

c) Registro de los productos en el SIGO por el SPA, con retrasos por entrega de documentación de productos obligatoria de todos los ítems, por todos los proveedores, en un mismo día (plazo máximo de entrega de documentación)

La ejecución de la supervisión a proveedores, se inicia con la revisión y verificación documentaria de los productos, materias primas o insumos para liberación, la cual está supeditada a la entrega de la documentación completa y conforme por ítem, del “Listado de alimentos para entrega e ítem”, por parte del proveedor, que en las Unidades Territoriales generalmente coinciden todos los proveedores en fechas de entrega del expediente; y considerando que todos los proveedores entregan el último día del plazo establecido, esto genera que el ingreso de la información de cada producto, por el supervisor de plantas y almacenes sea recargada, por lo que podría causar demoras en

la evaluación de dichos documentos y con ello demoras en la liberación, distribución y atención del servicio alimentario.

Al respecto, se debe tomar en consideración que el proveedor elabora el “Listado de alimentos para entrega e ítem” y con anticipación el compra cada uno de los productos.

d) Riesgo de liberación de producto con cantidad superior a lo certificado, a excepción de los productos hidrobiológicos, en los que se realiza un control de saldos con SANIPES

La o el Supervisor de Plantas y Almacenes, realiza la consulta de saldos de productos hidrobiológicos en el web service de SANIPES (Base de Datos del SANIPES) interconectado al sistema SIGO en la que el Supervisor registra la información de los productos, a fin de confirmar la existencia de saldos en función a la cantidad de producto hidrobiológico certificado por SANIPES en relación a la cantidad que se está liberando con la finalidad que no ingrese producto superior al evaluado y certificado por el SANIPES al Programa.

Al respecto, se debe tomar en consideración que todos los productos liberados cuentan con certificado o informe de inspección, emitido por un Organismo de Inspección acreditado ante INACAL-DA, según las Especificaciones Técnicas de los Alimentos.

e) Para productos nuevos o en casos de detectar observaciones por condiciones previas al muestreo o inspección inicial, se muestrea y evalúan con la misma rigurosidad a todos los productos

En general para todos los productos evaluados, de acuerdo a la cantidad de lote de producto presentada por el proveedor por cada tipo de productos, el supervisor de planta y almacenes en función al nivel de inspección aplicado, selecciona al azar un máximo de 13 unidades de muestra para la evaluación sensorial, realizada en el establecimiento del proveedor. Caso similar se presenta en la modalidad raciones, sin embargo en la modalidad raciones se realiza el muestreo por día y turno de entrega.

Al respecto, se debe considerar que pueden presentar productos nuevos que no han sido muestreados con anterioridad o en los casos de detectar observaciones por condiciones previas al

muestreo o por observaciones en la inspección inicial, los cuales se evalúan con la misma rigurosidad de todos los productos evaluados.

- f) En productos con varios códigos de lotes, podría ocurrir el riesgo de no evaluar un código de lote o se tomó una cantidad mínima por un muestreo estratificado.

Los supervisores de planta y almacenes, de acuerdo a lo indicado en el Protocolo realizan la toma de muestra por cada código de lote de productos para el caso de los Productos de Origen Animal y para el resto de alimentos realizan un muestreo estratificado.

Al respecto, en los productos que tienen varios códigos de lote podría ocurrir el riesgo que no todos los lotes se vean comprometidos o se tome una mínima cantidad de cada código de lote para completar la cantidad de muestra. Caso similar se presenta en la modalidad raciones, sin embargo en la modalidad raciones se realiza el muestreo por día y turno de entrega.

- g) La identificación y registro de los códigos de lotes de los productos que se distribuirán a cada institución educativa es elaborado por el SPA en coordinación con el proveedor, antes de la entrega a las instituciones educativas, lo que no garantiza que el proveedor entregue ese código de lote.

El proceso de supervisión y liberación culmina con la verificación de carga y estiba de productos en los vehículos del proveedor previa verificación de las condiciones sanitarias de dichos vehículos, cabe indicar que la liberación de raciones y productos se realiza a nivel de ítem (contrato) por lo que el registro de información en el SIGO se realiza a ese nivel y no por cada institución educativa, por lo que la rastreabilidad es hasta esa etapa, lo que genera que no se puede identificar los código de lote de cada producto que el proveedor deja a cada institución educativa lo cual dificulta la rastreabilidad del producto, si bien se realiza el picking en el SIGO ello no garantiza que el proveedor efectivamente entrega un código de lote específico a la institución educativa, considerando que la carga del producto se realiza en conjunto.

**iii. Recomendaciones:**

- Para la selección de proveedores, sería muy importante la participación de un personal del Programa en la evaluación del sobre técnico y económico, considerando que actualmente, a los integrantes del comité de compra no se les requiere como requisito contar con capacitación en contrataciones, por lo que tener a un personal del programa como integrante del comité de compra, capacitado, permitirá reducir los periodos de evaluación de las propuestas técnicas y económicas, y permitirá realizar la supervisión inicial en los plazos establecidos.
- La sistematización de la actividad de estimación de capacidad de almacenamiento y/o producción en la ejecución de la supervisión inicial de manera automática permitirá que los supervisores de planta y/o almacenes no incurran en errores de cálculo, toda vez que al ingresar la información de la medición de las áreas disponibles y las dimensiones de los empaques de productos permitirá generar automática los valores de capacidad de almacenamiento.
- Se recomienda que el ingreso de información al sistema SIGO, de la información de los productos que el proveedor va entregar a las instituciones educativas y la documentación que se solicita en copia sea ingresada y cargada al sistema por el proveedor, y ésta información sea verificada por el Coordinador Técnico Territorial de la Unidad Territorial y derivada al supervisor de planta y almacenes responsable de la supervisión y liberación, para su verificación y evaluación, lo cual permitiría que el Supervisor no incurra en errores al momento de registro de información, acortaría los tiempos de evaluación de documentos y por ende cumplir los periodos y plazos de liberación y distribución a las instituciones educativas, toda vez que al evaluar la documentación y demás requisitos en la web permitirá que el proveedor pueda observar en tiempo real las observaciones que tuviere y levantarlas inmediatamente, además de evitar el uso de papel y trámites administrativos.
- Se recomienda que el Programa con la información que cuenta de toda la documentación de productos se genere una base de datos en la que los supervisores de planta y almacenes realicen las consultas de cantidad (unidades de producto) certificado y facturado en relación a las unidades que ingresa al Programa, a fin de llevar un registro de control que permita la rastreabilidad de cada lote que ingresa al Programa y bloquear productos que pudieran ingresar sin certificación, además de permitir que los supervisores comentan

errores en el registro de información considerando que esta es muy amplia.

- Se recomienda que previa evaluación en coordinación con la Unidad de Organización de las Prestaciones se cambie del nivel de inspección a un nivel superior<sup>30</sup>, según detalle:
  - Muestrear leche y productos lácteos, aplicando la NTP ISO-5538, nivel de inspección S3.
  - Muestrear conservas de productos pesqueros y acuícolas, aplicando la NTP 700.002, nivel de inspección S2.
  - Muestrear granos de cereales, leguminosas y otros alimentos envasados, aplicando la NTP ISO-2859-1, nivel de inspección S3.
- Se recomienda que previa evaluación en coordinación con la Unidad de Organización de las Prestaciones, se disponga que la toma de muestras para la evaluación sensorial por parte del supervisor de plantas y almacenes se realice por cada código de lote de cada producto, considerando que los proveedores adquieren sus productos que dentro de una misma remesa tiene varios códigos de lote. La toma de muestra por cada código de lote permitirá tomar mayor número de unidades de muestra a fin de asegurar una mejor evaluación del lote que presenta el proveedor, sin embargo ello podría generar un incremento de costos hacia el proveedor la misma que tendría que estar incluido en los valores referenciales, todo ello con la finalidad de prevenir que lleguen a las instituciones educativas productos que pudieran representar problemas de calidad y/o inocuidad. La misma recomendación se propone para la modalidad raciones.
- Se recomienda que el Programa implemente en el aplicativo QW proveedores, que permita a los proveedores registrar los códigos de lote de cada producto que entrega en cada institución educativa, lo que permita fácilmente rastrear un producto en caso de presentarse una alerta sanitaria, lo que además permitirá al proveedor poder de manera inmediata identificar y recoger el producto comprometido sólo de las instituciones educativas a las cuales entregó el lote observado, sin tener que movilizarse a todas las instituciones educativas que componen el ítem.
- Se recomienda que la programación del número de visitas a las instituciones educativas se realice con criterios de priorización,

---

<sup>30</sup> El cambio de nivel permitirá tomar mayor número de unidades de muestra a fin de asegurar una mejor evaluación del lote que presenta el proveedor, sin embargo ello podría generar un incremento de costos hacia el proveedor la misma que tendría que estar incluido en los valores referenciales, todo ello con la finalidad de prevenir que lleguen a las instituciones educativas productos que pudieran representar problemas de calidad y/o inocuidad.

considerando los factores que podrían afectar la supervisión como: Zona VRAEM, Zonas fronterizas, Comunidades Nativas, Zonas de difícil acceso, número de usuarios por institución educativa, historial de resultados de supervisión, a fin de optimizar los recursos humanos y mejorar la calidad de supervisión.

- Se recomienda evaluar la pertinencia de contar con dos perfiles de personal Monitor de Gestión Local; uno con perfil de gestor-capacitador, quien realizaría las actividades de intervención en las instituciones educativas buscando fortalecer y mejorar la gestión del servicio en las instituciones educativas a fin de promover el compromiso no solo del CAE si no de la comunidad educativa (padres de familia, APAFA, CONEI, Municipios Escolares) en espacios que congregue a dicha comunidad de acuerdo a su disponibilidad (asambleas, campeonatos deportivos, faenas comunales, etc); y otro con perfil de supervisor quien además de supervisar la gestión del servicio alimentario también supervisaría las actividades del Monitor gestor-capacitador.
- Se recomienda fortalecer la articulación con el sector Salud a fin de promover su participación en acciones de supervisión de la prestación del servicio alimentario considerando que dicho sector cuenta con personal en algunos casos de manera permanente en las comunidades o centro poblados (promotores de salud, técnicos, enfermeros, etc) quienes también podrían brindar capacitaciones a la comunidad educativa de manera constante.
- Se recomienda fortalecer la articulación con el sector educación (Gobierno Regional, MINEDU, etc), respecto a las condiciones de infraestructura y saneamiento de las instituciones educativas (agua, servicios higiénicos, almacén de alimentos, ambiente de preparación de alimentos, etc), considerando que el Programa busca brindar el servicio alimentario de manera Universal, sin embargo existen instituciones educativas que no garantizan una adecuada prestación pudiendo generar un riesgo sanitario y afectación a la salud de los niños, niñas y adolescentes.
- Se recomienda también promover la participación de actores sociales en la vigilancia del servicio alimentario, brindando mayor información respecto a las bondades del programa, para lo cual además podría diseñarse un aplicativo móvil de uso del CAE, donde al ingresar el código modular de la Institución educativa, pueda acceder a la información de las combinaciones, dosificaciones, recetas, modos de preparación, la cual también podría estar publicada en la página web institucional del PNAEQW y MINEDU, para su difusión.

- Articular con los gobiernos regionales y locales buscando mecanismos que permitan mejorar la gestión del servicio alimentario evitando la alta rotación de personal que prepara los alimentos, a fin que dichas entidades puedan solventar los gastos de preparación de alimentos en las instituciones educativas.
- Se recomienda incluir en el diseño del APP para recojo de información por parte del Monitor de Gestión Local un procedimiento sencillo y ágil que le permita realizar el cálculo automáticamente y determinar la existencia de saldos o déficit de alimentos en cada institución educativa.
- Recomienda el diseño de un APP para uso de cualquier ciudadano o comunidad educativa que permita realizar el control de consumo de alimentos con solo registrar la cantidad de productos existentes en la institución educativa (Kardex) lo que permitirá realizar el control en tiempo real si la institución educativa está empleando correctamente la dosificación y combinación de alimentos, considerando que esta actividad la realiza el Monitor solo como máximo 4 veces al año en cada una de sus visitas, pudiendo existir el riesgo de mal uso de los productos entregados a las instituciones educativas.
- Se recomienda articular con el MINEDU para que se establezca que el director de la institución educativa presente la pre nómina de matrícula en un plazo no mayor de 10 días hábiles de iniciado las labores escolares, la misma que debe ser validada o actualizada al mes de iniciado las labores escolares.
- Se recomienda incorporar en el manual de compras, que en caso de reducción de usuarios la Unidad Territorial ejecute la reducción inmediata de las instituciones educativas e incremente usuarios a las instituciones educativas que se encuentran en déficit, siempre y cuando no exceda al número de usuarios que corresponde al ítem comprometido, ello con la finalidad de no dejar de brindar el servicio alimentario por trámite administrativo de generación de Resolución de actualización de instituciones educativas que incluye la actualización de usuarios.

#### 4.2.8 Vigilancia y control.

##### i. Alcances del tema:

La norma<sup>31</sup> de creación del Programa Qali Warma, considera en su artículo 4° inciso d: “Promover la participación y cooperación de la comunidad educativa, las organizaciones sociales y el sector privado en la implementación de las modalidades de gestión y atención de los servicios del Programa”. Asimismo el Decreto Supremo N° 001-2013-MIDIS, en los considerando se refiere a los modelos de cogestión, como la forma de promover la participación de la comunidad en la vigilancia social o ciudadana, asignándoles compromisos relacionados con el control sobre la gestión pública, que garantice que los servicios brindados por los referidos programas sociales sean de calidad.

Al respecto debemos diferenciar estos dos conceptos:

VIGILANCIA CIUDADANA	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Es un mecanismo de participación de las y los ciudadanas/os en el control de la gestión pública, para controlar la eficacia y la legalidad de las acciones de autoridades y funcionarias/os públicos</li> </ul>
VIGILANCIA SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Es una forma de participación ciudadana, focalizada especialmente en los programas de lucha con tra la pobreza.</li> </ul>

##### ii. Análisis y problemática identificada:

Para que existan las condiciones adecuadas para una vigilancia social que es el rol que le compete a las entidades públicas, privadas y actores alrededor de la cogestión que Qali Warma promueve deberíamos considerar dos aspectos:

<sup>31</sup> Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS, publicado el 31 de Mayo del 2012, amparado en el marco legal de **La Ley General de Educación N° 28044**.



**De parte del Estado.**

- Capacidad de formular políticas y normas de tal manera que sus metas y resultados puedan ser verificables.
- Disponibilidad de información oportuna, acceso y facilidad para manejarla, comprenderla y que no implique costo.
- Valoración de la acción de vigilancia de la sociedad como herramienta que complementa las acciones.

**De parte de la Sociedad Civil.**

- Conciencia de derechos .
- Capacidad:
  - Técnica.
  - Organización con relación con el ciudadano.
  - Capacidad organizativa y comunicativa.
  - Capacidad para pedir cuentas.
  - Convocar la presencia de múltiples capacidades que se complementen.

Desde el año 2013, Qali Warma ha venido trabajando conjuntamente con organizaciones del estado y de la sociedad civil, para lo cual se ha elaborado documentos normativos “Protocolo para la Veeduría del Proceso de Compra”, para lo cual los convoca mediante invitación formal a partir de cada unidad territorial en la que participen como veedores, especialmente en dos etapas: En el Proceso de Compras y en la Prestación del Servicio Alimentario.

Obviamente el Proceso de Compras, es el que ha llamado siempre la atención de los actores sociales que participan como veedores como: Mesa de Concertación y Lucha Contra la Pobreza, el Comité de Transparencia y Vigilancia Ciudadana, Defensoría del Pueblo, representantes de las diferentes UGEL y Padres de Familia.

De todos estos representantes, el Comité de Transparencia y Vigilancia Ciudadana (CTVC) es la entidad que ha mantenido mayor participación, no solo en las compras, sino también durante la prestación del servicio alimentario, constituyéndose en un pilar fundamental sobre la vigilancia social, alrededor del Programa; pero que lamentablemente no ha sido muy bien tomado por algunas Unidades Territoriales del Programa, quienes no han respondido a las observaciones realizadas por esta entidad o si lo han hecho no han sido acogiendo las observaciones que se han realizado, lo que ha significado para el CTVC como un procedimiento poco serio por parte de las Unidades Territoriales.

El CTVC, ha alertado en varias oportunidades, sobre los procedimientos que no se cumplen en los procesos de compras, como incumplimiento de horarios, participación de trabajadores del Programa que no son los Supervisores de Compras, retiro intempestivo de integrantes del Comité de Compras, indiferencia de los Notarios Públicos a cargo del Proceso de Compras, por lo que podríamos encontrar la siguiente problemática:

1. En el Proceso de Compras:

- *Horario de inicio:* La mayor parte de integrantes del Comité de Compras no llega a la hora, por lo que el proceso se retrasa, faltando a la transparencia.
- *Suspensión de procesos:* Al no haber quorum para el inicio del proceso de compras, éste suele postergarse.
- *Notarios no cumplen con llamar a postores inscritos:* Esta omisión podría generar que varios postores que no llegaron a tiempo, puedan presentar sus propuestas.
- *Participación de terceros:* Según las observaciones, solo debe participar el trabajador de Qali Warma denominado Supervisor de Compras.
- *Retiro intempestivo de los integrantes de comité:* Se ha evidenciado que se retiran algunos integrantes en el medio del proceso, o que ingresan otro integrante una vez que ya se inició el proceso de compras.
- *No hay participación de notario por cada comité de compras.*

2. En la Prestación del Servicio Alimentario:

- No reciben las personas que deben recibir las raciones
- Algunas IIEE no permiten la presencia de los veedores: ya que las IIEE tienen sus normas de acceso.
- Inadecuada infraestructura
- No participación de los padres de familia
- No participación de los docentes: en la supervisión de la entrega de los alimentos

### 3. Otra problemática:

- Se ha podido verificar también, que los procesos que el programa establece para la capacitación de los veedores o para la Vigilancia Social, es demasiado corto, por lo que las convocatorias no tienen la participación deseada.
- Otro aspecto importante, es que se planifica todo el tema de Vigilancia Social; pero sin considerar previamente la coordinación en las Instituciones Educativas, no debemos olvidar que muchas veces el ingreso es restringido y son los Directores los únicos que autorizan el ingreso de personas ajenas al servicio educativo que brindan.
- Finalmente, dentro de la problemática, se debe considerar que esta es una labor adicional que se brinda como responsabilidad al Monitor de Gestión Local, además que los formatos que se han elaborado no son nada prácticos, por el contrario, son demasiado extensos, lo que genera un mayor tiempo en su elaboración, lo que causa malestar a las IIEE.

#### iii. **Recomendaciones:**

- Se recomienda que Qali Warma, instruya al equipo de las Unidades Territoriales, para el estricto cumplimiento de los procedimientos. Se debe considerar que previo al inicio del proceso de compras, es obligación del Presidente del Comité dar las pautas del proceso.
- Se recomienda que el programa reoriente las capacitaciones a las personas que realmente reciben las raciones de alimentos y a los que preparan los alimentos.
- Se recomienda que el Programa debe garantizar que las IIEE faciliten el ingreso de los vigilantes sociales, para favorecer la intervención del control. Debemos en primer término generar la participación del Director, ya que como responsable de la IIEE, es el que autoriza el ingreso a su institución.
- Se debe replantear en elaborar material más práctico y didáctico, para el recojo de información en la vigilancia social.

## 4.3 AREAS TEMATICAS

### 4.3.1 Nutrición y Palatización

#### i. Alcances del tema

El Programa Qali Warma es un programa del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) que brinda alimentación variada y nutritiva a niñas y niños de educación inicial, primaria de las escuelas públicas de todo el Perú, además del nivel secundario en la Amazonía Peruana<sup>32</sup>

Cuadro N° 14

Objetivos de QW y problemas nutricionales

OBJETIVOS DEL PROGRAMA	EL PROBLEMA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar el servicio alimentario durante todos los días del año escolar a los usuarios del Programa de acuerdo a sus características y las zonas donde viven.</li> <li>• Contribuir a mejorar la atención de los usuarios del Programa en clases, favoreciendo su asistencia y permanencia.</li> <li>• Promover mejores hábitos de alimentación en los usuarios del Programa.</li> </ul>	<p>Los niños en edad pre escolar y escolar tienen los siguientes problemas nutricionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desnutrición crónica.</li> <li>• Anemia.</li> <li>• Deficiencia de ingesta de micronutrientes en especial hierro y zinc.</li> <li>• Sobrepeso y obesidad</li> <li>• Inadecuados hábitos alimentarios.</li> </ul>

La problemática identificada se sustenta en los siguientes resultados analizados:

<sup>32</sup> [www.gob.pe/programa](http://www.gob.pe/programa) de alimentación escolar Qali Warma

**Tabla 1: Estado nutricional de los escolares peruanos en el nivel primario; 2015**

Estado nutricional	Porcentaje	IC al 95%		Coefficiente de variación	Muestra sin Ponderar
Delgadez	0.6%	0.1%	2.4%	0.719	3
Normal	67.9%	62.0%	73.2%	0.042	413
Sobrepeso	19.6%	15.6%	24.2%	0.110	119
Obesidad	12.0%	8.5%	16.6%	0.169	74
Total	100.0%	100.0%	100.0%	0.000	609

Fuente: INS- CENAN- VIANEV ESCOLARES 2015

**Tabla 2: Estado Nutricional según dominio geográfico de los escolares peruanos en el nivel primario; 2015**

Dominio	Estado nutricional	Porcentaje	IC al 95%		Coefficiente de variación	Muestra sin Ponderar
Lima y Callao	Delgadez	0.7%	0.2%	2.7%	0.703	2
	Normal	54.1%	47.7%	60.3%	0.059	141
	Sobrepeso	26.3%	21.5%	31.7%	0.098	68
	Obesidad	19.0%	13.8%	25.5%	0.155	48
	Total	100.0%	100.0%	100.0%	0.000	259
Urbano	Delgadez	0.8%	0.1%	5.3%	0.991	1
	Normal	64.4%	55.1%	72.8%	0.070	110
	Sobrepeso	21.7%	15.6%	29.5%	0.162	37
	Obesidad	13.0%	7.6%	21.5%	0.265	22
	Total	100.0%	100.0%	100.0%	0.000	170
Rural	Normal	93.9%	83.3%	97.9%	0.035	162
	Sobrepeso	5.6%	1.7%	16.5%	0.577	14
	Obesidad	0.6%	0.2%	1.8%	0.593	4
	Total	100.0%	100.0%	100.0%	0.000	180

Fuente: INS- CENAN- VIANEV ESCOLARES 2015

**Tabla 3: Anemia en escolares de los escolares peruanos en el nivel primario; 2015**

Anemia	Porcentaje	IC al 95%		Coefficiente de variación	Muestra sin Ponderar
Si	9.1%	6.2%	13.1%	0.187	51
No	90.9%	86.9%	93.8%	0.019	554
Total	100.0%	100.0%	100.0%	0.000	605

Fuente: INS- CENAN- VIANEV ESCOLARES 2015

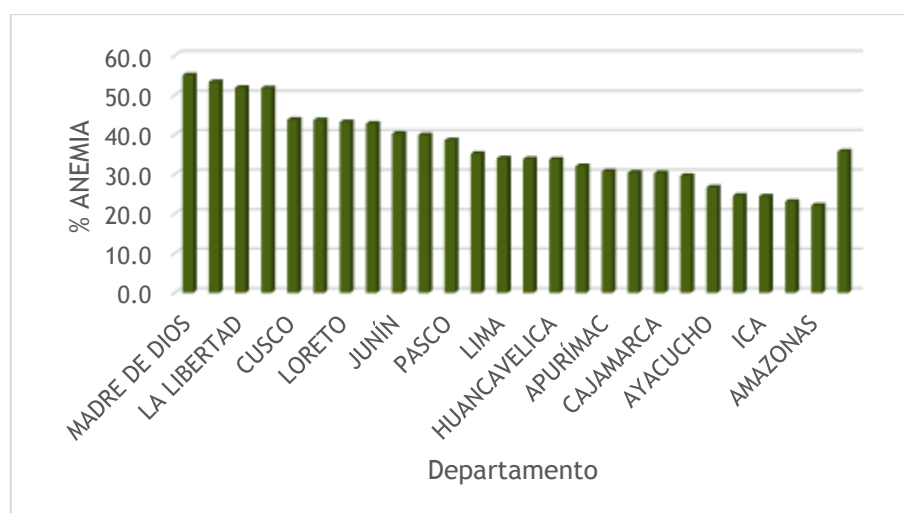
**Tabla 4: Anemia en escolares según dominio geográfico de los escolares peruanos en el nivel primario; 2015**

Dominio	Anemia	Porcentaje	IC al 95%		Coefficiente de variación	Muestra sin Ponderar
Lima y Callao	Si	4.9%	3.0%	7.9%	0.246	13
	No	95.1%	92.1%	97.0%	0.013	244
	Total	100.0%	100.0%	100.0%	0.000	257
Urbano	Si	8.7%	5.0%	14.6%	0.272	16
	No	91.3%	85.4%	95.0%	0.026	152
	Total	100.0%	100.0%	100.0%	0.000	168
Rural	Si	15.4%	7.9%	28.0%	0.324	22
	No	84.6%	72.0%	92.1%	0.059	158
	Total	100.0%	100.0%	100.0%	0.000	180

Fuente: INS- CENAN- VIANEV ESCOLARES 2015

Gráfico N°14

PERÚ: Anemia en niños de 6 a 59 meses que accedieron a los establecimientos de salud según departamento



Fuente: Sistema de Información del Estado Nutricional en niños atendidos en establecimiento de salud, 2018

Instituto Nacional de Salud / Centro Nacional de Alimentación y Nutrición

**Tabla 5: Mediana de ingesta habitual de energía según edad de los escolares peruanos en el nivel primario; 2015**

Edad	Mediana de ingesta habitual de Energía	Li	Ls	Muestra sin Ponderar
6 a 9	1936.60	1662.84	2248.52	357
10 a 14	2026.68	1763.54	2389.91	252

Fuente: INS- CENAN- VIANEV ESCOLARES 2015

**Tabla 6: Mediana de ingesta habitual de energía según dominio de los escolares peruanos en el nivel primario; 2015**

Dominio	Mediana de ingesta habitual de Energía	Li	Ls	Muestra sin Ponderar
Lima y Callao	1997.79	1669.01	2286.97	259
Urbano	2002.41	1730.30	2297.62	170
Rural	1997.93	1709.52	2289.52	180

Fuente: INS- CENAN- VIANEV ESCOLARES 2015

**Tabla 7: Adecuación de la Ingesta habitual de energía de los escolares peruanos en el nivel primario; 2015**

Ingesta habitual de Energía	Porcentaje	IC al 95%		Coficiente de variación	Muestra sin Ponderar
No cubre	27.1%	23.0%	31.8%	0.08	176
Cubre	32.6%	28.0%	37.7%	0.08	185
Cubre en exceso	40.2%	35.2%	45.4%	0.06	248
Total	100.0%	100.0%	100.0%	0.00	609

Fuente: INS- CENAN- VIANEV ESCOLARES 2015

**Tabla 8: Mediana de ingesta habitual de proteína según dominio de los escolares peruanos en el nivel primario; 2015**

Dominio	Mediana de ingesta habitual de Proteína	Li	Ls	Muestra sin Ponderar
Lima y Callao	66.57	57.52	77.64	259
Urbano	66.67	55.32	77.34	170
Rural	59.11	49.22	71.00	180

Fuente: INS- CENAN- VIANEV ESCOLARES 2015

**Tabla 9: Ingesta habitual de Proteína total de los escolares peruanos en el nivel primario; 2015**

Ingesta habitual de Proteína	Porcentaje	IC al 95%		Coficiente de variación	Muestra sin Ponderar
No cubre	0.2%	0.0%	1.5%	1.01	1
Cubre	99.8%	98.5%	100.0%	0.00	608
Total	100.0%	100.0%	100.0%	0.00	609

Fuente: INS- CENAN- VIANEV ESCOLARES 2015

**Tabla 10: Mediana de ingesta habitual de Hierro según dominio de los escolares peruanos en el nivel primario; 2015**

Dominio	Mediana de ingesta habitual de Hierro	Li	Ls	Muestra sin Ponderar
Lima y Callao	10.63	8.57	13.42	259
Urbano	10.92	8.84	13.05	170
Rural	11.98	8.76	14.70	180

Fuente: INS- CENAN- VIANEV ESCOLARES 2015

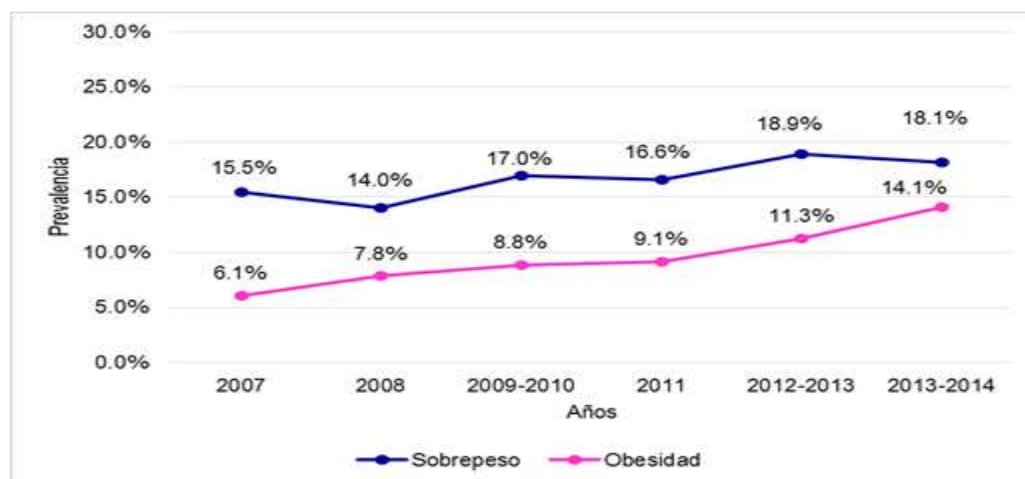
**Tabla 11: Ingesta habitual de hierro de los escolares peruanos en el nivel primario; 2015**

Ingesta habitual de Hierro	Porcentaje	IC al 95%		Coefficiente de variación	Muestra sin Ponderar
No cubre	29.1%	24.7%	34.0%	0.08	181
Cubre	70.9%	66.0%	75.3%	0.03	428
Total	100.0%	100.0%	100.0%	0.00	609

Fuente: INS- CENAN- VIANEV ESCOLARES 2015

Gráfico N° 15

Prevalencia del sobrepeso y obesidad en escolares peruanos 2007-2014

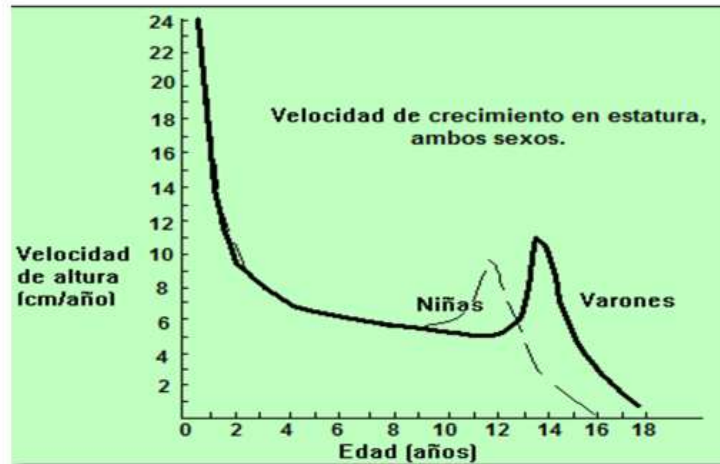


Fuente: INS-CENAN. Estado Nutricional de la Población de los años 2007- 2014.



Gráfico N° 16

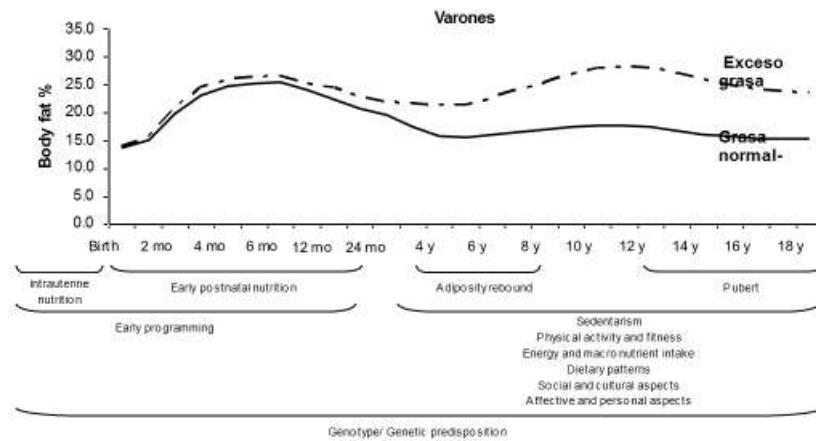
## Velocidad de Crecimiento en Niños y Adolescentes: Ventanas de Oportunidad



Fuente: Tanner JM. Growth at adolescence; 382. Oxford Scientific Publication 1962

Gráfico N° 17

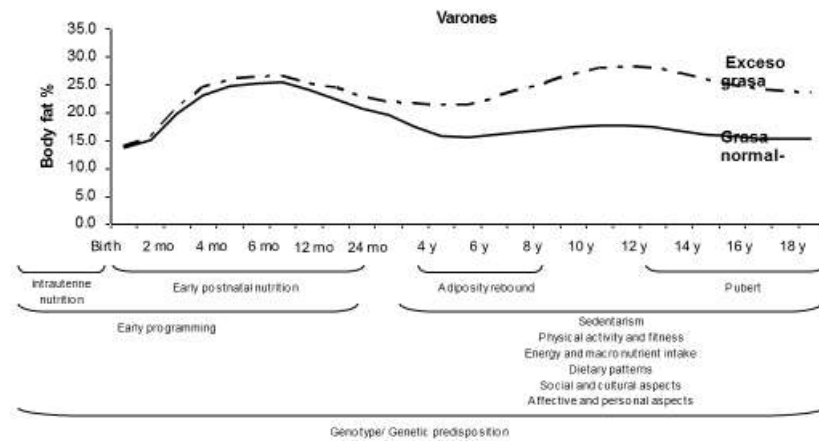
## Factores que influyen en el desarrollo de obesidad



(Moreno LA et al. World Rev Nutr Diet 2013;106:119-26)

Gráfico N° 18

### Factores que influyen en el desarrollo de obesidad



(Moreno LA et al. World Rev Nutr Diet 2013;106:119-26)

#### ii. Análisis de problemática identificada

El Análisis y problemáticas identificadas dentro del tema puede ser desagregado por sub temas (puntos) de ser necesario.

- Los datos presentados muestran que hay un problema creciente de sobrepeso y obesidad especialmente en las áreas urbanas.
- Que hay una inadecuada ingesta de energía en las zonas rurales en especial, de hierro y probablemente de zinc y vitaminas en las zonas urbanas y en especial en las zonas rurales.
- Existe un problema de anemia que es mayor en las zonas rurales.
- El riesgo de sobrepeso obesidad y enfermedades no transmisibles es mayor en las personas que presentaron sobrepeso y obesidad en la niñez y adolescencia.
- Los hábitos nutricionales se desarrollan y fortalecen en los primeros años de vida, por lo que es importante promover hábitos de alimentación saludable
- Las evidencias demuestran que la anemia afecta el rendimiento escolar y el desarrollo cognitivo y emocional.

En la última década, la población escolar tiene la mayor velocidad de crecimiento en el problema de sobrepeso y obesidad. La situación actual evidencia que la prevalencia de sobrepeso y obesidad en niños

de 5 a 9 años, supera el 30% en la población escolar, especialmente en las áreas urbanas. En ese sentido valdría la pena considerar que los desayunos y almuerzos que forman parte del menú escolar deben ser elaborados considerando una formulación nutricional (energía, proteínas, grasa) diferenciada por ámbito urbano- rural, por edad, reforzando los patrones de consumo regionales, con un enfoque de interculturalidad.

Por otro lado es sabido que además de las raciones el programa debe ofrecer un fuerte componente educativo sobre alimentación saludable, en coordinación con el MINEDU y el MINSA. Los hábitos alimentarios se desarrollan y fortalecen en los primeros años de vida, por lo que es importante promover hábitos de alimentación saludable. En ese sentido es importante considerar diseñar una estrategia educativa-comunicacional para promover alimentación saludable en la Comunidad Educativa, articulando con el MINEDU y el MINSA, incluyendo la elaboración de material educativo, en temas de nutrición y cuidado de la salud, adaptado a las diversas realidades.

### iii. Recomendaciones

- Incorporar en el PNAEQW objetivos nutricionales que incorporen acciones específicas para abordar los problemas nutricionales descritos así como metas e indicadores de evaluación.
- Las raciones del PNAEQW deben tener un abordaje urbano/rural, por edad, por territorio e interculturalidad.
- Además de las raciones el programa debe ofrecer un fuerte componente educativo sobre alimentación saludable, en coordinación con el MINEDU y el MINSA.
- Recomendar que los desayunos y almuerzos que forman parte del menú escolar deben ser elaborados considerando una formulación nutricional (energía, proteínas, grasa) diferenciada por ámbito urbano- rural, por edad, reforzando los patrones de consumo regionales, con un enfoque de interculturalidad.
- Recomendar diseñar una estrategia educativa-comunicacional para promover alimentación saludable en la Comunidad Educativa, articulando con el MINEDU y el MINSA, incluyendo la elaboración de material educativo, en temas de nutrición y cuidado de la salud, adaptado a las diversas realidades.

### 4.3.2 Inocuidad de los Alimentos

#### i. Alcances del Tema

Existen relaciones estrechas entre la seguridad alimentaria, la inocuidad de los alimentos y la salud, y la inocuidad de los alimentos juega un papel decisivo en las intervenciones que incluyen asistencia alimentaria a grupos de población.

Sin embargo, existen riesgos importantes para la salud pública por contaminantes microbiológicos y químicos (incluyendo antimicrobianos) de los alimentos. La OMS estima que el 15.3% de la mortalidad a nivel global se debe a enfermedades infecciosas y parasitarias, y de éstas, las enfermedades diarreicas son responsables del 4.3% de las muertes. Las enfermedades transmitidas por alimentos (ETA) representan un problema de salud pública de creciente importancia en la Región, tanto en los países desarrollados como los en vía de desarrollo.

En este contexto, en 2000, la 53ª Asamblea Mundial de la Salud, en su resolución WHA, solicitó al Director General de la OMS que dé más énfasis en la inocuidad de los alimentos y que colabore con la FAO y otras organizaciones internacionales. La OMS publicó en 2001 la Estrategia global en inocuidad de alimentos – alimentos más seguros para una salud mejor. En la Región de las Américas, hay planes y resoluciones aprobadas en las Reuniones Interamericanas de Salud y Agricultura a Nivel Ministerial (RIMSA), Sesiones del Comité Ejecutivo y del Consejo Directivo de OPS/OMS.

En 2010, la 63ª Asamblea Mundial de la Salud adoptó la resolución WHA, en que se reconoce la amenaza de las ETA para la salud pública; el papel decisivo de la inocuidad de los alimentos en la erradicación del hambre y la malnutrición; el impacto posible del cambio climático en el incremento de la frecuencia de ciertas ETA; el incremento del comercio mundial de alimentos; y la necesidad de una colaboración más estrecha entre el sector de la salud y otros sectores a nivel nacional e internacional a lo largo de la cadena de producción de alimentos; entre otros aspectos relevantes.

La confianza en la inocuidad e integridad de los alimentos es un requisito importante para los consumidores. Los brotes de enfermedades transmitidas por los alimentos en los que intervienen agentes como *Escherichia coli*, *Salmonella* y contaminantes químicos ponen de manifiesto los problemas existentes de inocuidad de los alimentos y aumentan la preocupación pública de que los modernos sistemas de producción agrícola, elaboración y comercialización no ofrezcan salvaguardias adecuadas para la salud pública. Entre los

factores que contribuyen a los posibles riesgos de los alimentos se incluyen las prácticas agrícolas inadecuadas, la falta de higiene en todas las fases de la cadena alimentaria, la ausencia de controles preventivos en las operaciones de elaboración y preparación de los alimentos, la utilización inadecuada de productos químicos, la contaminación de las materias primas, los ingredientes y el agua, el almacenamiento insuficiente o inadecuado, etc.

Las preocupaciones concretas sobre los riesgos alimentarios se han centrado en general en los siguientes aspectos:

- Riesgos microbiológicos;
- Residuos de plaguicidas;
- Utilización inadecuada de los aditivos alimentarios;
- Contaminantes químicos, incluidas las toxinas biológicas, y
- Adulteración.

La lista se ha ampliado todavía más para incluir los organismos genéticamente modificados, alérgenos, residuos de medicamentos veterinarios y hormonas que promueven el crecimiento utilizados en la producción animal.

Los consumidores esperan que la protección frente a los riesgos tenga lugar a lo largo de toda la cadena alimentaria, desde el productor primario hasta el consumidor. La protección sólo tendrá lugar si todos los sectores de la cadena actúan de forma integrada, y los sistemas de control de los alimentos tienen en cuenta todas las fases de dicha cadena. Por ello, un sistema ideal de control de los alimentos debería incluir la observancia eficaz de los requisitos obligatorios, junto con actividades de capacitación y educación, programas de difusión comunitaria y promoción del cumplimiento voluntario.

El Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma constituye un programa social de alimentación escolar que brinda atención a niñas y niños a partir de los 3 años, en instituciones educativas públicas de nivel inicial y primaria, y nivel secundario en la amazonia peruana, opera bajo un modelo de cogestión, contando con representantes de la sociedad civil y la comunidad escolar.

Con el fin de fortalecer la Política Social de Seguridad Alimentaria, el Programa, garantiza el servicio alimentario durante todos los días del año escolar bajo dos modalidades de atención (modalidad raciones y modalidad productos), y atiende con desayunos y almuerzos a los

quintiles 1 y 2 en la modalidad productos, y solo con desayunos a los quintiles 3, 4 y 5, en la modalidad productos y raciones.

La modalidad raciones consiste en brindar desayunos que comprenden un (01) bebida industrializado más un componente sólido, aportando cerca del 20 al 25% de los requerimientos energéticos diarios, no requiere ser preparada en las instituciones educativas públicas y es distribuida directamente, por los proveedores, para el consumo de los escolares.

La modalidad productos consiste en la distribución de alimentos industrializados a las instituciones educativas públicas para ser almacenados y posteriormente preparar los desayunos y almuerzos para el consumo de los escolares, el almacenamiento y preparación de los alimentos está a cargo del Comité de Alimentación Escolar<sup>33</sup> designado en cada institución educativa y reconocida por el Programa.

Es por ello, que se ha determinado los factores de riesgo que afectan la inocuidad<sup>34</sup> de los alimentos en las etapas operacionales del Programa, con el fin de garantizar la provisión de alimentos inocuos y evitar las enfermedades de transmisión alimentaria que ponen en riesgo la salud de los escolares usuarios del Programa.

## ii. Análisis de problemática identificada

El Programa Qaly Warma (PQW) es un programa complejo y heterogéneo, con modalidades diferentes de alimentos, comensales, forma de preparación y de distribución, lo que lo hace potencialmente vulnerable a debilidades que deben ser identificadas y subsanadas para garantizar la inocuidad y evitar los brotes de enfermedades transmitidas por alimentos, que tienen impacto en la salud pública pero que además afectan al programa en sí mismo, con implicaciones sociales y económicas.

La alimentación colectiva, por sus características de preparación y manipulación de gran cantidad de alimentos y con mucha antelación al consumo, presenta riesgo de contaminación y de multiplicación de agentes potencialmente patógenos. El hecho de que los alimentos sean ofrecidos a niños y niñas a partir de 3 años hace este riesgo

<sup>33</sup> Comités de Alimentación Escolar constituidos por integrantes de la comunidad educativa, que presta el servicio alimentario de acuerdo a los recursos, protocolos y directivas que le transfiere el Programa Nacional de Alimentación Qali Warma, artículo 6°, literal a) del D.S. n.° 008-2012-MIDIS.

<sup>34</sup> Inocuidad.- Garantía de que los alimentos no causaran daño al consumidor cuando se fabriquen, preparen y consuman de acuerdo con el uso a que se destinan. Ley de Inocuidad de los Alimentos, aprobada por Decreto Legislativo 1062.

especialmente relevante, ya que este grupo está entre los más susceptibles y vulnerables. Las condiciones de las instalaciones donde se preparan los alimentos, la forma de preparación, la calidad de las materias primas, así como el nivel de capacitación de los manipuladores también condicionan la calidad, e inocuidad, de los alimentos preparados y ofrecidos por el PQW. Estos factores, aislados o combinados, afectarán, en diferentes grados, el nivel final de inocuidad de los alimentos ofrecidos.

Para el análisis también se consideró la problemática identificada en el trabajo de campo realizado por la Asesora Regional en Inocuidad Alimentaria de OPS/OMS durante la tercera semana del mes de agosto de 2018<sup>35</sup>.

El proceso de análisis está establecida en el “Mapa de Procesos del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma”, esta se encuentra conformado por tres (03) Macro procesos o Procesos de Nivel Misionales que son:

- M01 Atención del Servicio de Alimentación
  - M01.1 Planificación y Organización del Servicio Alimentario
    - M01.1.3 Planificación del Menú. (1)
  - M01.3 Prestación del Servicio Alimentario
    - M01.3.1 Provisión de Raciones. (2)
    - M01.3.2 Provisión de productos. (3)
- M02 Fortalecimiento de las Capacidades de los Actores y
  - M02.1 Planificación de las Capacitaciones y Asistencia Técnica. (4)
  - M02.2. Desarrollo de las Capacitaciones y Asistencia Técnica. (5)
- M03 Supervisión y Monitoreo del Servicio Alimentario
  - M03.1 Supervisión a Establecimiento de Postores y Proveedores para la Prestación del Servicio Alimentario. (6)
  - M03.2. Supervisión y Monitoreo a Instituciones Educativas para la Prestación del Servicio Alimentario. (7)

<sup>35</sup> El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social solicitó cooperación técnica de OPS/OMS para evaluar el programa y proponer medidas de mejora de éste. Esta parte del informe es un resumen del documento “Informe-Programa Qali Warma (PQW). Misión de cooperación técnica - Inocuidad de Alimentos. Lima Perú. 16-18 agosto 2018”, El objetivo de esta misión fue conocer el proceso de manipulación y producción de los alimentos ofrecidos por el programa con vistas a identificar oportunidades de mejora. Las visitas se realizaron en dos escuelas en Capilla de Asia y en una planta de procesamiento de Pachacamac, durante los días 15 y 16 de agosto de 2018.



Por consiguiente, durante el proceso de análisis se han identificado factores de riesgos que impactan sobre la inocuidad de los alimentos, en los siguientes sub procesos:

### 1. M01.1.3 Planificación del Menú

#### - **Asignación de modalidad de Atención**

Mediante Resolución Jefatural N° 013-2013-MIDIS/PNAEQW-UP, se aprueba el Protocolo de asignación de modalidad de atención de Instituciones Educativas del PNAEQW, que establece el procedimiento para la asignación de la modalidad raciones o modalidad productos en las Instituciones Educativas públicas.

Para la asignación de modalidad de atención, se debe identificar las instituciones educativas que se encuentren ubicadas en área urbana, periurbana, rural; por lo que, es importante precisar que riesgos asociados a la inocuidad de los alimentos, se encuentran inmersos en las instituciones educativas como por ejemplo, el tiempo de distribución, las condiciones de transporte del proveedor, la zona geográfica, las condiciones ambientales (temperaturas, humedad, entre otras), la contaminación ambiental, como es el caso de las instituciones educativas con mayor riesgo de contaminación por encontrarse cercanas a rellenos sanitarios, botaderos, presencia de plagas, ausencia de saneamiento entre otras.

Es por ello, que para la asignación de la modalidad de atención (raciones o productos), es necesario una evaluación de los factores riesgo que pueden afectar la inocuidad de los alimentos durante la prestación del servicio alimentario.

Por lo que, en la modalidad raciones, se tiene que tomar en cuenta las etapas de distribución de los alimentos desde el establecimiento del proveedor (planta de raciones) hasta la institución educativa, debiendo considerar zonas cuyo tiempo de transporte y vías de acceso no originen riesgo a los alimentos, sobre todo para el caso de los alimentos preparados (huevo sancochado y pan tipo sándwich), cuyos factores que podrían contribuir el surgimiento de brotes de enfermedades transmitidas por los alimentos se encuentran relacionadas con las operaciones efectuadas después del cocinado; es decir, que para este tipo de alimentos, las temperaturas no deben



fluctuar de 10°C a 60°C por un periodo prolongado mayor a 4 horas, donde pueden desarrollarse microorganismos nocivos para la salud. En los análisis de riesgos de las etapas de enfriamiento y transporte, deben evaluarse las condiciones en que se efectúa el proceso<sup>36</sup>.

Se recomienda que, para la asignación de modalidad en las instituciones educativas, se tenga en cuenta el tiempo de distribución de los alimentos, para la modalidad raciones, el tiempo de distribución y las vías de acceso desde el establecimiento del proveedor hasta la institución educativa, considerando además el tipo de alimento a ser entregado, cuyas temperaturas del producto no deben fluctuar de 10°C a 60°C por un periodo no mayor a 4 horas.

#### - **Elaboración de las Especificaciones Técnicas**

El PNAEQW, a través del Servicio Alimentario brinda diversos productos nutritivos, inocuos y aceptables para los usuarios, por lo que, se ha establecido requisitos técnicos obligatorios, para asegurar la calidad e inocuidad de los alimentos.

Las Especificaciones Técnicas, constituyen la herramienta fundamental que estipula las características obligatorias que se deben tener en cuenta, de modo primordial, aspectos de calidad nutricional, calidad sanitaria (inocuidad) y calidad organoléptica (aceptabilidad).

Las Especificaciones Técnicas, son elaboradas por el PNAEQW, y para ello también solicita la opinión técnica de las Autoridades Sanitarias competentes en materia de inocuidad de los alimentos, a mencionar, DIGESA<sup>37</sup>, SANIPES<sup>38</sup> y SENASA<sup>39</sup>, así como, de la autoridad en materia de calidad nutricional CENAN<sup>40</sup>-INS; y como autoridad técnico normativa del Sistema Nacional de Calidad INACAL<sup>41</sup>,.

Las Especificaciones Técnicas establecen requisitos obligatorios para los alimentos que son adquiridos por los proveedores y finalmente distribuidos a los usuarios del PNAEQW, estos requisitos garantizan

<sup>36</sup> Código de prácticas de higiene para los alimentos precocinados y cocinados utilizados en los servicios de comidas para colectividades - CAC/RCP 39-1993 (Codex Alimentarius)

<sup>37</sup> Dirección General de Salud Ambiental, del Ministerio de Salud

<sup>38</sup> Organismo Nacional de Sanidad Pesquera, del Ministerio de la Producción

<sup>39</sup> Servicio Nacional de Sanidad Agraria, del Ministerio de Agricultura y Riego

<sup>40</sup> Centro Nacional de Alimentación y Nutrición, Instituto Nacional de Salud, Ministerio de Salud

<sup>41</sup> Instituto Nacional de Calidad, Ministerio de la Producción

la calidad nutricional, calidad sanitaria y calidad organoléptica de cada producto:

- **Características Organolépticas:** Los cuales se basan en lo establecido por la normativa sanitaria nacional vigente, Codex Alimentarius, Normas FDA, Normas Técnicas Peruanas, y/o requerimientos del Programa, aplicables al alimento.
- **Características Físico-químicas:** Principalmente se considera el análisis proximal del alimento u otras propiedades físico-químicas que sean medibles e importantes respecto a los parámetros de calidad sanitaria del alimento, de acuerdo a la normatividad vigente. Incluye la información nutricional dependiendo de la naturaleza del alimento y en cumplimiento a la Ley N° 30021, Ley de Promoción de Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes, Norma general para los contaminantes y las toxinas presentes en los alimentos y piensos- CODEX STAN 193-1995. Decreto Supremo N° 033-2016-SA. Reglamento que establece el proceso de reducción gradual hasta la eliminación de las grasas trans en los alimentos y bebidas no alcohólicas procesados industrialmente.
- **Características Microbiológicas:** Se considera de acuerdo a lo establecido en la Norma Sanitaria vigente dispuesta por la Autoridad Sanitaria competente:

- **Para los Alimentos Elaborados Industrialmente:**

Norma Sanitaria que establece los Criterios Microbiológicos de Calidad Sanitaria e Inocuidad para los Alimentos y Bebidas de Consumo Humano”, aprobado por Resolución Ministerial N° 591-2008-MINSA.

Norma Sanitaria para la Fabricación, Elaboración y Expendio de Productos de Panificación, Galletería y Pastelería, aprobada por la Resolución Ministerial N° 1020-2010/MINSA.

Norma Sanitaria para la Fabricación de Alimentos a base de Granos y otros, destinados a Programas Sociales de Alimentación y sus modificatorias, aprobada por Resolución Ministerial N° 451-2006/MINSA.

Reglamento de la leche y productos lácteos, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2017-MINAGRI.

- **Para los Alimentos de origen hidrobiológico y acuícolas:** Indicadores Sanitarios y de Inocuidad para los Productos Pesqueros y Acuícolas para Mercado Nacional y de Exportación, aprobada Resolución de Dirección Ejecutiva N°057-2016- SANIPES-DE

Norma Sanitaria para las Actividades Pesquera y Acuícolas, aprobada por Decreto Supremo N° 040-2001-PE.

- **Para los alimentos de producción y procesamiento primario:** Norma Sanitaria que establece los Criterios Microbiológicos de Calidad Sanitaria e Inocuidad para los Alimentos y Bebidas de Consumo Humano”, aprobado por Resolución Ministerial N° 591-2008-MINSA.
- **Requisitos de Certificación Obligatoria:** Se establecen los requisitos de documentación obligatoria, conforme a lo establecido en la normativa sanitaria vigente, así como, documentación requerida por el PNAEQW, con el fin de garantizar la calidad e inocuidad de los productos que provee el Servicio Alimentario del PNAEQW.

Sin embargo, dentro de los requisitos obligatorios se ha determinado que existe una diferencia entre los productos de producción nacional y los productos de procedencia importados, es por ello, que para el Proceso de Compra 2019 se estaría cubriendo esa brecha que no estaría garantizando la inocuidad de los alimentos, dentro de los requisitos establecidos serían que para los productos importados, se estaría solicitando la certificación equivalente correspondiente al proceso productivo, otorgada por la Autoridad Sanitaria competente del país de origen, esto permitirá que los productos de procedencia extranjera hayan pasado por una auditoria de inocuidad por parte de la Autoridad Sanitaria competente de dicho país, así mismo, se estaría solicitando que la evaluación de cada lote del producto se realice en un laboratorio acreditado por el INACAL, es decir, que dichos análisis de los productos serían realizados en nuestro país, de esta manera se garantizaría que el producto cumpla con todos

los estándares de calidad e inocuidad posterior a su fabricación y los procesos de transporte hasta llegar a su destino (almacén del importador o del proveedor).

Es necesario precisar que, el PNAEQW a fin de cubrir la necesidad de garantizar la inocuidad de los alimentos y las garantías de fabricación de los alimentos, viene solicitando la Validación Técnica Oficial del Plan HACCP, para productos industrializados de competencia de DIGESA, Certificación del Sistema de Gestión de la Calidad para productos hidrobiológicos competencia de SANIPES, dichos documentos no son de cumplimiento obligatorio por las Autoridades Sanitarias. Toda vez que en el caso de DIGESA la comercialización de los productos solo está facultado por el Registro Sanitario del producto, dicho registro según lo establecido en el Reglamento sobre Vigilancia y Control de Alimentos y Bebidas, aprobado por el Decreto Supremo N° 007-98-SA, es admitida a trámite solo mediante Declaración jurada del fabricante o titular del Registro Sanitario.<sup>42</sup>

Establecer convenios con la Academia a fin de propiciar e incentivar la promoción de proyectos destinados al desarrollo y diseño de productos que cumplan con los estándares de inocuidad, calidad, nutrición y aceptabilidad que caractericen a los productos que provee el servicio alimentario del PNAEQW. Así mismo se recomienda implementar un área responsable de la inocuidad alimentaria, como parte de la estructura organizacional del PNAEQW, que asuma la dirección en los lineamientos y estrategias a fin de asegurar la inocuidad de los alimentos que provee el PNAEQW a los escolares que se encargue de establecer las condiciones, dicha área estaría también a cargo de establecer los estándares de calidad e inocuidad, así como el desarrollo de los alimentos requeridos por el PNAEQW.

## **2. M01.3.1 Provisión de Raciones**

La provisión de raciones se realiza de forma diaria en cada institución educativa, cuyos riesgos se encuentran enfocados en el tiempo de distribución, transporte y vías de acceso, dichos riesgos, parten desde la elaboración de los productos en los establecimientos de los proveedores donde se encuentra un Supervisor de Plantas y Almacenes del PNAEQW, quien realiza las siguientes actividades:

---

<sup>42</sup> Artículo 105. Declaración Jurada para el Registro Sanitario Para la inscripción o reinscripción en el Registro Sanitario se debe presentar una solicitud con carácter de Declaración Jurada suscrita por el interesado (...), Reglamento sobre Vigilancia y Control de Alimentos y Bebidas, aprobado por el Decreto Supremo N° 007-98-SA.

- Se presenta con el representante o profesional de control de calidad del establecimiento; quien acompaña la supervisión.
- Verifica el cumplimiento del Manual de Buenas Prácticas de Manufactura (BPM), Buenas Prácticas de Almacenamiento (BPAL) y Programa de Higiene y Saneamiento (PHS) del establecimiento del proveedor; verifica la Licencia de Funcionamiento, el Certificado de Saneamiento Ambiental del establecimiento (trimestral) y los Certificados de Control Médico del personal.
- Evalúa las condiciones higiénicas sanitarias del establecimiento del proveedor, de obtener resultado satisfactorio se prosigue a autorizar el proceso productivo y evaluación de los productos, de lo contrario se suspende la actividad de liberación hasta que el proveedor subsane las observaciones.
- Luego de verificar el proceso productivo y de ser este conforme, se procede a la evaluación de los productos terminados, por lote, como paso previo a su liberación, para lo cual se realiza la toma de muestras según lo establecido en las tablas de muestreo para evaluación de las características externas del producto: integridad, hermeticidad, rotulado, fecha de vencimiento, Registro Sanitario u otros, y para la evaluación organoléptica: sabor, textura, color, olor (prueba destructiva) para lo cual se aplica las tablas de muestreo establecidas en la Norma Técnica Peruana, según lo siguiente:
  - Para el caso de leche y productos lácteos, se aplica la NTP ISO-5538, nivel de inspección S-2.
  - Para el muestreo de alimentos industrializados, productos de panificación y alimentos preparados, se aplica la NTP ISO -2859-1, nivel de inspección S-2.

Es preciso resaltar que, la evaluación realizada por los Supervisores de Plantas y Almacenes corresponde a una evaluación de las características físicas externas y organolépticas, acción complementaria y adicional que establece el PNAEQW para garantizar que los alimentos se encuentran exentos de la presencia de materias extrañas, olores y sabores ajenos o extraños al producto, color no característico, falta de hermeticidad e integridad de los envases, entre otros aspectos visibles; no obstante, dicha medida no detecta problemas de inocuidad en el producto terminado, en razón que esta es ocasionada por contaminación microbiológica, siendo el análisis microbiológico la única forma de identificar dicha contaminación.

Por lo que, a fin de controlar o minimizar el riesgo de contaminación en los establecimientos de los proveedores, se deberán efectuar controles microbiológicos de superficies en contacto directo con los alimentos que se elaboran y/o almacenan en los establecimientos de los proveedores, de acuerdo a lo establecido en la “Guía Técnica para el Análisis Microbiológico de Superficies en contacto con Alimentos y Bebidas”, aprobada por Resolución Ministerial N° 461-2007/MINSA.

Asimismo, es necesario que la Autoridad Sanitaria en el marco de su competencia y conforme la Autorización Sanitaria otorgada al establecimiento del proveedor (Certificación de Principios Generales de Higiene de los Alimentos o Validación Técnica Oficial del Plan HACCP), efectúe vigilancia sanitaria a dichos establecimientos, con el fin de verificar el cumplimiento normativo y garantizar la inocuidad de los alimentos que elaboran.

### **3. M01.3.2 Provisión de productos**

La provisión de productos en las instituciones educativas se efectúa de acuerdo a un cronograma establecido en el contrato suscrito por el Comité de Compras y el proveedor, pudiendo ser este con una frecuencia de 20 o 40 días, o de acuerdo a lo establecido.

Es así que la Institución Educativa recibe la canasta de alimentos en función a la cantidad de usuarios, siendo esta almacenada en un ambiente provisto por el Comité de Alimentación Escolar dentro de dicha Institución, posteriormente dichos alimentos son preparados en forma diaria por madres de familia en turnos rotativos o de acuerdo a lo gestionado por el CAE, para ser distribuido como desayunos y/o almuerzos.

Los riesgos detectados durante esta etapa de la provisión del servicio alimentario parten desde la fabricación de los productos que conforman la canasta de alimentos, toda vez que el proveedor que suscribe el contrato adquiere estos productos de un fabricante que no cuenta con vínculo directo con el PNAEQW. Es así que el PNAEQW no tiene injerencia y mucho menos efectúa auditorias o controles directos al fabricante desconociendo las condiciones bajo las cuales dichos alimentos son procesados.

A ello se suma la casi nula vigilancia por parte de la autoridad sanitaria (DIGESA, SENASA, SANIPES) y la demora en las respuestas de las

consultas o pronunciamiento frente a situaciones de alertas, teniendo en cuenta que existen productos inmovilizados tanto en las IIEE y/o en los almacenes de los proveedores, los cuales están en riesgo de superar su vida útil y limitan la toma de decisiones oportunas.

Es preciso señalar que el PNAEQW con el fin de minimizar el riesgo existente durante la fabricación de los productos, solicita la Validación Técnica Oficial del Plan HACCP para alimentos de competencia con DIGESA, la Autorización Sanitaria del Procesamiento Primario para Alimentos de competencia con SENASA y el Protocolo de Habilitación de Planta de Productos Hidrobiológicos para alimentos de competencia con SANIPES, entre otros requisitos documentarios que permitan garantizar las condiciones higiénico sanitarias de los establecimientos, con el fin de asegurar la inocuidad de los alimentos que son distribuidos a los usuarios.

Asimismo, el Supervisor de Plantas y Almacenes, antes del proceso de liberación en el establecimiento del proveedor, de los productos que forman parte de la canasta de alimentos, efectúa la supervisión de las condiciones higiénicas del almacén y verificación físico organoléptica de los productos, realizando muestreos aleatorios por cada lote y presentación de producto, evaluando de la misma manera que la modalidad raciones las características visibles, a fin de garantizar que los alimentos se encuentran exentos de la presencia de materias extrañas, olores y sabores ajenos o extraños al producto. Siendo dicha evaluación subjetiva y no permite determinar una posible contaminación de los productos.

Es por ello que, se recomienda que el PNAEQW busque mecanismo para realizar auditorías directas a los fabricantes de los productos, asimismo se busque la participación activa de las Autoridades Sanitarias competentes, para que en el marco de sus funciones efectúen la Vigilancia Sanitaria en materia de inocuidad de los alimentos enmarcadas en la Ley de Inocuidad de los Alimentos, aprobada por Decreto Legislativo N° 1062, que establece las competencias de cada sector, en materia de inocuidad de los alimentos. Así tenemos:

1. Alimentos elaborados industrialmente.-El Ministerio de Salud, a través de la Dirección General de Salud Ambiental es la Autoridad de nivel nacional y tiene competencia exclusiva en el aspecto técnico, normativo y de supervigilancia en materia de inocuidad de los



alimentos destinados al consumo humano, elaborados industrialmente, de producción nacional o extranjera, con excepción de los alimentos pesqueros y acuícolas.

Por lo que corresponde a la DIGESA realizar la supervigilancia de los alimentos elaborados industrialmente.

2. Alimentos agropecuarios de producción y procesamiento primario.- El Servicio Nacional de Sanidad Agraria SENASA, es la Autoridad Nacional en Sanidad Agraria y tiene competencia exclusiva en el aspecto técnico, normativo y de vigilancia en materia de inocuidad de los alimentos agropecuarios de producción y procesamiento primario, destinados al consumo humano y piensos, de producción nacional o extranjera.

Por lo que corresponde al SENASA realizar la vigilancia sanitaria de los Alimentos agropecuarios de producción y procesamiento primario.

3. Alimentos pesqueros y acuícolas.- El Organismo Nacional de Sanidad Pesquera – SANIPES, es la Autoridad de Sanidad Pesquera de nivel nacional y tiene competencia exclusiva en el aspecto técnico normativo y de vigilancia en materia de inocuidad de los alimentos pesqueros y acuícolas destinados al consumo humano y animal.

Por lo que corresponde al SANIPES realizar la vigilancia sanitaria de los alimentos pesqueros y acuícolas destinados al consumo humano.

#### 4. M02.1 Planificación de las Capacitaciones y Asistencia Técnica

Respecto a la Planificación de las Capacitaciones y Asistencia Técnica, es necesario tomar en cuenta que el PNAE Qali Warma cuenta Monitores de Gestión Local (MGL) que tienen diferentes perfiles (Bach. o Técnico en Enfermería, Obstetricia, Educación, Biología, Microbiología, Gastronomía, Ing. Industrial, Ing. Alimentaria, Ing. Industrias Alimentarias, Ing. de Alimentos, Ing. Agrónoma, Ing. Agrícola, Ing. Agraria, Ing. Agroindustrial, Nutrición, Ing. Química, Zootecnia, Sociología o Antropología), quienes realizan diversas intervenciones en las Instituciones Educativas a nivel nacional en el marco del modelo de cogestión, conforme lo establecido en el Protocolo para la Supervisión de la Provisión del Servicio Alimentario en las Instituciones Educativas atendidas por el PNAEQW, aprobado por R.D. N° 492-2017-MIDIS/PNAEQW, como actividades de



monitoreo, supervisión, asistencia técnica, capacitación, coordinación y/o gestión en la etapa de la provisión del servicio alimentario; no obstante, existe deficiente uniformidad de criterios en el desarrollo de las actividades antes descritas, ello debido a falta de acciones de fortalecimiento tendentes a la mejora continua que permita reducir las brechas identificadas.

En este contexto, son los MGL aquellos que tienen contacto directo con los y las escolares y miembros del CAE de las Instituciones Educativas; así como, con otros actores locales, por lo tanto, forman parte de uno de los pilares que soportan al Programa, por ende las falencias a este nivel impactan negativamente al PNAE Qali Warma. Por ello, resulta trascendente elevar el perfil y compromiso del personal que realiza esta tarea, para lo cual se considera necesario realizar una evaluación de sus competencias técnicas, a fin que se determine las debilidades a fortalecer, que coadyuven a los objetivos del Programa, pudiendo incluir aspectos de nutrición, higiene y manipulación de alimentos, preparaciones culinarias, liderazgo, entre otros.

#### 5. M02.2. Desarrollo de las Capacitaciones y Asistencia Técnica

En el marco de la Inocuidad de los alimentos es necesario tener en cuenta que las manipuladoras de alimentos de las Instituciones Educativas generalmente son madres de familia de las y los escolares de las Instituciones Educativas, que se organizan para realizar la preparación de los alimentos en turnos rotativos. Dichas madres no participan en las capacitaciones brindadas por los MGL, debido a que las capacitaciones fueron destinadas a los miembros del CAE, conformado por el director o directora de la escuela, un profesor o profesora del nivel educativo y un padre o madre de familia; por ende, las personas encargadas de la preparación de alimentos no conocen y no aplican las buenas prácticas de manipulación de alimentos y desconocen la importancia de su rol en el Programa; asimismo, no cuentan con capacitación o formación para la elaboración de preparaciones culinarias y sobre nutrición, de tal manera que los alimentos servidos a las y los escolares sean nutritivos y aceptables.

Por otro lado, no se cuenta con información de capacitaciones brindadas por las autoridades sanitarias competentes (SENASA, DIGESA y SANIPES) de nivel nacional y regional a las manipuladoras de alimentos responsables de la preparación de alimentos en las

escuelas; por lo que, resulta relevante propiciar la participación de dichas autoridades sanitarias con énfasis en la mitigación de riesgos que pudieran afectar la inocuidad de los alimentos destinados a las y los escolares.

En tal sentido las capacitaciones y asistencias técnicas deben estar dirigidas a los actores que intervienen de forma directa en la prestación del servicio alimentario, es decir, se tiene que brindar capacitación y asistencia técnica a los padres de familia o personal responsable de la recepción, almacenamiento y preparación de los alimentos.

6. M03.1 Supervisión a Establecimiento de Postores y Proveedores para la Prestación del Servicio Alimentario.

Actualmente el PNAE Qali Warma cuenta con profesionales de las carreras de Biología y/o Ingeniería relacionada a los alimentos, colegiados y habilitados, contratados para efectuar las supervisiones y liberaciones en el marco del Protocolo para la Supervisión y Liberación de Raciones y Productos en Establecimientos de Proveedores del PNAEQW, aprobado por R.D.E. N° 452-2017-MIDIS/PNAEQW, estos controles permiten la detección oportuna de productos no conformes en sus características organolépticas, los que una vez identificados no son entregados a las instituciones educativas, siguiendo el procedimiento detallado:

- a) El proveedor ingresa por mesa de partes de la Unidad Territorial, la documentación de cada producto a entregar a las instituciones educativas, según los requisitos establecidos en las Bases Integradas del Proceso de Compra del PNAEQW y Especificaciones Técnicas de Alimentos – 2018, la cual establece características generales (denominación técnica, tipo de alimento, grupo de alimento y descripción general), características técnicas (organolépticas, físico química y/o microbiológicas), presentación del producto (presentación, tipo de envase, tiempo de vida útil y rotulado) y los requisitos de certificación obligatorios de cada producto.
- b) El Supervisor de Plantas y Almacenes (personal del PNAEQW) realiza la revisión documentaria, que comprende la evaluación de los requisitos de certificación obligatoria establecidos en las Especificaciones Técnicas de Alimentos. Además, de la documentación que acredite la procedencia del producto (facturas o boleta de venta y guía de remisión). Así como, documento que

acredite que los productos son adquiridos directamente del fabricante, procesador o distribuidor autorizado por el fabricante. Dicha revisión documentaria garantiza que el producto cuenta con las autorizaciones y certificaciones correspondientes otorgadas por las autoridades sanitarias competentes (SENASA, DIGESA, SANIPES), es decir, que han pasado por los controles sanitarios realizados por dichas Entidades lo que garantiza su inocuidad; así como, cuentan con certificados de inspección de lote emitido por un Organismo de Inspección acreditado por INACAL, que certifica la inocuidad y calidad del lote de producto.

- c) En el caso de las conservas de pescado los Supervisores de Planta y Almacenes, realizan la consulta de verificación de la existencia de saldos al SANIPES a través del uso de la WEB SERVICE (mecanismo informático) implementado para llevar un control de las cantidades del lote o lotes de las conservas de pescado que figuran en el Certificado Sanitario emitido por el SANIPES, respecto a la cantidad a liberar; de tal manera que si la consulta tiene como respuesta “LOTE REGISTRADO” implica que el PNAEQW puede registrar y realizar la evaluación del producto. En caso el resultado es “NO HAY STOCK EN EL LOTE”, “NO EXISTE EL LOTE” o “NO EXISTE EL CERTIFICADO”, el producto es observado y el PNAEQW notifica al SANIPES, para las acciones pertinentes en el marco de su competencia.
- d) Si la documentación es conforme a los requisitos establecidos por el Programa, se emite el informe de conformidad de los documentos presentados por el proveedor y se continúa con el siguiente paso.

El personal Supervisor de Plantas y Almacenes es programado para el proceso de supervisión y liberación de la siguiente forma:

- Modalidad productos: se programa a un SPA para la supervisión y liberación de dos establecimientos de proveedores (almacenes). No obstante, se presentan casuísticas que dificultan realizar la supervisión y liberación con normalidad, extendiéndose el tiempo de dicha actividad por observaciones, por alta carga de volúmenes a liberar, entre otros.
- Modalidad raciones: se programa a un SPA para la supervisión y liberación por cada turno de producción en cada

establecimiento del proveedor. Dicho SPA permanece en el establecimiento del proveedor verificando todo el proceso productivo hasta su liberación.

De lo expuesto, es necesario fortalecer las capacidades técnicas de los supervisores de plantas y almacenes a fin de estandarizar los criterios de evaluación para garantizar una efectiva supervisión de los almacenes donde se encuentran los productos, así como garantizar la producción de alimentos en la modalidad raciones en condiciones que no afecte la inocuidad de los alimentos (elaboración de pan y huevo sancocado).

Es preciso señalar que durante la revisión documentaria se presenta certificados emitidos por un Organismo de Inspección donde se reportan los resultados de los análisis fisicoquímicos, microbiológicos y organolépticos de los alimentos a ser liberados por los Supervisores de Planta y Almacenes, sin embargo, dichos resultados de análisis no acreditan la competencia técnica de los laboratorios para el método de análisis efectuado por producto.

Actualmente, la normativa sanitaria no establece que los análisis de los productos deban ser necesariamente realizados con métodos acreditados, no obstante, habiendo resaltado la población a la que va dirigida los productos y la necesidad de garantizar que los resultados aseguren la calidad sanitaria e inocuidad de los productos, se considera pertinente que los productos sean analizados con métodos acreditados, para los análisis microbiológicos, fisicoquímicos y organolépticos, por cada tipo de producto. Sin embargo, no es posible exigir tal requisito en lo inmediato, en razón que la capacidad de procesamiento de los laboratorios que cuentan con métodos acreditados podría ser superadas, lo que conllevaría a un problema de disponibilidad de los productos que provee el PNAEQW a través de su Servicio Alimentario.

Asimismo, teniendo en cuenta que la acreditación por el INACAL-DA es el reconocimiento formal de la competencia técnica, que recibe un Organismo de Evaluación de la Conformidad (Organismo de inspección, laboratorio de ensayo, entre otros), luego de someterse a una auditoría para demostrar que cumple con las normas y directrices internacionalmente reconocidas, lo que asegura la calidad sanitaria e inocuidad del producto, beneficio implícito de la Acreditación otorgada por el INACAL DA, respaldado por el Artículo 27° de la Ley N° 30224

- Ley que crea el sistema nacional para la calidad y el instituto nacional de calidad, por lo que es necesario que INACAL como ente rector en materia de sistema de calidad, tome acciones para asegurar la competencia técnica, confiabilidad e imparcialidad de los Laboratorios de Ensayo y Organismo de Inspección, con el fin de garantizar que los productos que son destinados a población vulnerable sean evaluados bajo los parámetros establecidos y se efectúe un control adecuado de los métodos que utilizan los Laboratorios de Ensayo para asegurar la inocuidad de los alimentos.

7. M03.2. Supervisión y Monitoreo a Instituciones Educativas para la Prestación del Servicio Alimentario.

En referencia a este tema es necesario que se determinen adecuadas variables e indicadores que permitan evaluar el conjunto de requisitos que se presentan dentro de la Institución Educativa para garantizar la inocuidad de los alimentos. Estas variables e indicadores determinarán el conjunto de requisitos higiénicos sanitarios y procedimientos operativos que se deben tener en cuenta durante las etapas que generen riesgo para la inocuidad de los alimentos, teniendo por ejemplo, la recepción de los alimentos en condiciones que permitan garantizar un adecuado almacenamiento, así como las condiciones de preparación de los alimentos (Modalidad Productos), en las que es importante determinar las condiciones de infraestructura, conservación, mecanismos de protección para impedir el ingreso de plagas entre otras que puedan poner en riesgo la inocuidad de los alimentos y generen afectaciones a la salud de los usuarios.

Es por ello, que se recomienda establecer mecanismos como los convenios u otros, para que a través del Ministerio de Educación, Gobiernos Regionales y Locales u otras entidades públicas o privadas se pueda implementar adecuadas condiciones de infraestructura y saneamiento básico que permitan la prestación del servicio de manera que se garantice la inocuidad de los alimentos que se almacenan y elaboran en las Instituciones educativas. Así mismo permita realizar otras modalidades de atención para el beneficio de los usuarios.

**iii. Recomendaciones**

- Se recomienda que el PNAEQW, a través de las Unidades correspondientes (Unidad de Organización de las Prestaciones y Unidad de Supervisión, Monitoreo y Evaluación), determine

la asignación de modalidades de atención conforme los tiempos de distribución de los alimentos y vías de acceso, desde el establecimiento del proveedor hasta la institución educativa, a fin de considerar lo señalado por el *Codex Alimentarius*, respecto al tiempo de exposición de los alimentos preparados después de la cocción (huevo sancochado), cuyo producto no deben mantenerse por un periodo peligrosamente largo mayor a 4 horas en temperaturas entre 60°C a 10°C, en las que puedan desarrollarse microorganismos nocivos para la salud.

- Se recomienda que el PNAEQW, establezca convenios con la Academia a fin de propiciar e incentivar la promoción de proyectos destinados al desarrollo y diseño de productos que cumplan con los estándares de inocuidad, calidad, nutrición y aceptabilidad que diferencie a los productos que provee el servicio alimentario del PNAEQW, de los productos que se encuentran en el mercado, a nivel de cada Región o Macro Región del país debido a la pertinencia cultural y hábitos alimentarios, a fin de abordar aspectos necesarios como la reducción de anemia, desarrollo cognitivo, desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes en cada región o macro región del país, debido a la diversidad en hábitos alimentarios. La investigación y diseño de los productos permitirá determinar los alimentos de alto riesgo o potencialmente peligrosos, que requieren una mejor evaluación y control para garantizar la inocuidad de los mismos hasta el consumo final por parte de los usuarios del PNAEQW.
- Se recomienda que el PNAEQW, efectúe controles microbiológicos de superficies en contacto directo con los alimentos que se elaboran y/o almacenan en los establecimientos de los proveedores, de acuerdo a lo establecido en la “Guía Técnica para el Análisis Microbiológico de Superficies en contacto con Alimentos y Bebidas”, aprobada por Resolución Ministerial N° 461-2007/MINSA, con el fin de controlar o minimizar el riesgo de contaminación en los establecimientos de los proveedores (durante el proceso productivo y almacenamiento de productos), dichas evaluaciones deberán realizarse como mínimo semestralmente. Asimismo,
- En lo concerniente a verificación de la inocuidad alimentaria se recomienda, establecer un programa de verificación de las

- buenas prácticas de higiene de elaboración, procesamiento y distribución de los alimentos, considerando la responsabilidad del PQW, como proveedor, por la inocuidad de los alimentos.
- Se recomienda, que el PNAEQW, establezca convenios con las Autoridades Sanitarias en el marco de sus competencia, a fin que se efectúe vigilancias sanitarias en conjunto con el PNAEQW, a los establecimiento de los proveedores (proceso productivos y almacenes), con el fin de verificar el cumplimiento normativo y garantizar la inocuidad de los alimentos que elaboran y almacenen.
  - En lo concerniente a compra a productores locales se recomienda elaborar programa de capacitación de productores locales, con SENASA, para que se adecuen a las normas básicas de higiene de producción y que puedan proveer los alimentos al PQW. Esta es una alternativa importante. Sin embargo, es necesario que los productores locales cumplan los requisitos de higiene y de capacidad de producción necesaria para el programa.
  - Se recomienda que el PNAEQW, establezca mecanismos para realizar auditorías directas a los fabricantes de los productos, asimismo propiciar la participación activa de las Autoridades Sanitarias competentes, para que en el marco de sus funciones efectúen la Vigilancia Sanitaria en materia de inocuidad de los alimentos enmarcadas en la Ley de Inocuidad de los Alimentos, aprobada por Decreto Legislativo N° 1062, que establece las competencias de cada sector, en materia de inocuidad de los alimentos.
  - A manera de sugerencia, para que el PNAEQW, pueda efectuar auditorias directas a los fabricantes, durante el proceso productivo de los alimentos, y verificar las condiciones higiénico sanitarias y formulación de los productos declarados y comercializados a través de los proveedores del PNAEQW, se podría implementar una relación o catálogo de productos por empresa fabricante, a fin que los proveedores del Programa, puedan adquirir los productos, solo de aquellos fabricantes que han pasado la auditoría realizada por el PNAEQW.
  - En lo concerniente a control de productos industrializados importados se recomienda revisar los procesos de registro y permiso de productos importados, especialmente aquellos destinados a consumidores más susceptibles como los niños atendidos por programas de alimentación escolar. Especial



énfasis en la homologación de los Certificados Sanitarios de Exportación de país de origen y en la Capacidad operativa de supervisores de ingreso de alimentos; sobre esto último, es conveniente el fortalecimiento y estabilización de los mecanismos colaborativos intersectoriales existentes (DIGESA, SENASA y SANIPES).

- Se recomienda que el PNAEQW, fortalezca el perfil de los Monitores de Gestión Local (MGL), para lo cual, se considera necesario realizar una evaluación de sus competencias técnicas, a fin de que coadyuvar a los objetivos del Programa, que incluya aspectos de nutrición, higiene y manipulación de alimentos, preparaciones culinarias, liderazgo, entre otros.
- En lo concerniente a supervisión de las cocinas de las escuelas se recomienda: a) Revisar la distribución/ tiempo de los supervisores del PQW y programar su presencia en base a la actividad por riesgo de los alimentos procesados de modo que puedan apoyar las unidades escolares con más frecuencia. Así, se recomienda privilegiar la presencia de supervisores en los momentos más críticos de la preparación de los alimentos. b) Es conveniente mantener los exámenes sanitarios periódicos a los manipuladores de alimentos en las escuelas e incluir dentro ellos toma de muestras de fosas nasales.
- Se recomienda, que se realice dos tipos de monitoreo, uno a nivel de supervisión, que verificará los indicadores propuestos para la variables de infraestructura, condiciones sanitarias básicas, manipulación de alimentos, consumo y aceptabilidad de los alimentos, entre otras, a fin de proponer y articular las mejoras relacionadas a los procesos efectuados en las instituciones educativas durante la recepción, almacenamiento y preparación de alimentos, de tal manera que se garantice la inocuidad de los alimentos y se controle el riesgo de enfermedades transmitidas por los alimentos que afecten la salud de los escolares. Y otro a nivel comunicacional, que estaría relacionado a la difusión de las políticas del PNAEQW.
- Se recomienda que el PNAEQW, canalice la participación de las autoridades sanitarias competentes: SENASA, DIGESA y SANIPES de nivel nacional y regional, en capacitaciones dirigidas a los manipuladores de alimentos responsables de la preparación de alimentos en las escuelas, con énfasis en la mitigación de los riesgos que pudieran afectar la inocuidad de los alimentos destinados a los escolares. Asimismo,



- Se recomienda que las capacitaciones y asistencias técnicas deben estar dirigidas a los actores que intervienen de forma directa en la prestación del servicio alimentario, es decir, se tiene que brindar capacitación y asistencia técnica a los padres de familia o personal responsable de la recepción, almacenamiento y preparación de los alimentos.
- Se recomienda que el PNAEQW, fortalezca las capacidades técnicas de los supervisores de plantas y almacenes, a fin de estandarizar los criterios de evaluación para garantizar una efectiva supervisión de los almacenes donde se encuentran los productos, así como garantizar la producción de alimentos, en la modalidad raciones, en condiciones que no afecte la inocuidad de los alimentos (elaboración de pan y huevo sancochado).
- Se recomienda que se efectúen coordinaciones con INACAL, al más alto nivel, toda vez que, como ente rector en materia de calidad, debe tomar acciones para asegurar la competencia técnica, confiabilidad e imparcialidad de los Laboratorios de Ensayo y Organismo de Inspección, con el fin de que los métodos de ensayo utilizados por los laboratorios de ensayo cumplan estándares y sean permanente evaluados; por lo que, la acreditación por el INACAL garantiza la calidad e inocuidad de los productos que son destinados a población vulnerable.
- Se recomienda que el PNAEQW, establezca mecanismos para que, a través de convenios u otros mecanismos, el Ministerio de Educación, Gobiernos Regionales y Locales u otras entidades públicas o privadas, puedan implementar adecuadas condiciones de infraestructura y saneamiento básico en las instituciones educativas públicas donde interviene el PNAEQW, que permitan la prestación del servicio de manera que se garantice la inocuidad de los alimentos que se almacenan y preparan en las Instituciones educativas, así mismo, permita realizar otras modalidades de atención, como la modalidad de atención directa en las instituciones educativas con gran número de usuarios, a través del servicio de alimentación colectiva en cada institución educativa.
- En lo concerniente a instalación de producción y almacenamiento de alimentos se recomienda: a) Establecer normas del PQW restrictivas en cuanto al uso de productos químicos potencialmente tóxicos. b) Orientar a establecimientos en cuanto a la instalación de barreras físicas y controles de higiene para evitar la presencia de insectos en

- las áreas de procesamiento de alimentos (Control Integrado de Plagas).
- En lo concerniente a condiciones de higiene en las escuelas, se recomienda a) Establecer instrumento de evaluación para que sea aplicado por las municipalidades en todas las instalaciones. b) Realizar evaluación de todas las unidades, con el apoyo de las municipalidades y establecer un plan de adecuación de las instalaciones. c) Donde no sea posible hacer adecuaciones, se recomienda ofrecer alimentos industrializados/procesados en ambientes adecuados, especialmente considerando las particularidades de requisitos y dificultades logísticas de cada región atendida por el programa.
  - Se recomienda que **La Formación de una Comisión Multisectorial de carácter permanente**, dicha comisión estaría conformada por los Altos Directivos o sus representantes que deleguen del PNAEQW, Autoridades Sanitarias (DIGESA, SENASA, SANIPES) y otras entidades como INACAL y CENAN, a fin se convoque cuando exista temas referentes a alertas sanitarias, alertas de productos con no conformidades que puedan inferir en la inocuidad de los alimentos, cuando ocurren afectaciones a la salud de los usuarios, cuando se propongan normas, lineamientos de competencia de cada entidad o cuando se considere necesario, a fin que se prioricen las comunicaciones por parte de cada entidad.
  - En lo concerniente a articulación y roles de cada autoridad sanitaria se recomienda repotenciar la Articulación para el éxito de las intervenciones sociales, particularmente la del PQW. PQW es un espacio clave, por su amplitud, para vigilancia de inocuidad alimentaria y que puede retroalimentar y debería ser aprovechado para mejora de procesos de DIGESA, SENASA y SANIPES. Se recomienda revisar las responsabilidades de cada autoridad sanitaria, en los diferentes niveles y establecer de manera clara y objetiva los roles de cada uno. Necesidad de balance intersectorial post ocurrencias (brotes de intoxicación alimentaria): lecciones aprendidas en todo el ciclo de análisis de riesgos (gestión, evaluación y comunicación).

- Se recomienda que la **Implementación de una Unidad Técnica de Estándares de Calidad e Inocuidad**, como área responsable de la determinación de los estándares de calidad e inocuidad alimentaria de los alimentos que el Programa ha determinado distribuir a los usuarios del PNAEQW.

### 4.3.3 Compras locales

#### iii. Alcances del tema

La inclusión de productores locales a la cadena de provisión de los Programas de Alimentación Escolar (PAE) tiene sus inicios en el año 2003 en África y en esa década empieza a mostrar resultados en países de ingresos medios y altos, como Reino Unido, China, Tailandia, Chile, entre otros. En la región, Brasil lo introduce el 2003 como parte de la estrategia Hambre Cero y el 2009 una Ley establece que al menos el 30 por ciento de compras de los PAE provenga de pequeños productores locales y otros países también empiezan a regularlo como Bolivia, Colombia, Honduras, Guatemala. Hoy en día, Ecuador, Honduras, Haití, están consolidando y expandiendo distintos modelos de alimentación escolar vinculados a la producción agrícola local.

Así, las estrategias de compras a productores locales van cobrando más relevancia en el diseño de los PAE, tanto por sus efectos en la calidad y efectividad del programa como su contribución a la política social y económica involucrando a su vez a diversos actores institucionales. Uno de los principales objetivos es mejorar la diversidad y calidad de la dieta, promoviendo hábitos alimenticios más saludables, abordando el desafío de la doble carga de la malnutrición, en una coyuntura en la que el sobrepeso y obesidad en niños, niñas y adolescentes en muchos países está aumentando de manera significativa. Asimismo, la incorporación de los productores locales busca dinamizar la economía local y contribuir en la reducción de la pobreza. En el siguiente gráfico se puede ver los beneficios adicionales de la vinculación de un PAE a la agricultura familiar.

Gráfico N° 19  
Alimentación escolar vinculada a la agricultura familiar



En el cuadro siguiente se resumen también los beneficios y oportunidades generados específicamente por la inclusión de las compras locales:

<b>Beneficios y Oportunidades</b>	
<b>A nivel de los PAE</b>	<b>A nivel de la política agrícola, social y económica:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Maximiza la contribución a la nutrición de los PAE frente a los nuevos desafíos de la región (deficiencia de micronutrientes y aumento sobrepeso/obesidad).</li> <li>➤ Fomenta la diversidad de la dieta para los escolares y sus familias.</li> <li>➤ Genera mejoras en las prácticas de nutrición saludable en la escuela y en el hogar.</li> <li>➤ Incorpora alimentos de la cultura local.</li> <li>➤ Genera una mayor aceptabilidad de la comida en la escuela.</li> <li>➤ Promueve la apropiación del programa, al incorporar al productor local que a su vez tiene hijos e hijas en la escuela, por tanto se siente parte de todo el sistema.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Dinamiza la economía local, generando oportunidades y acceso a mercados institucionales para los pequeños agricultores, mejorando su situación socioeconómica y su capacidad de resiliencia.</li> <li>➤ Mejora la seguridad alimentaria y nutricional.</li> <li>➤ Impulsa programas de desarrollo de capacidades de gestión, producción y buenas prácticas de calidad e inocuidad alimentaria de los agricultores y emprendimientos locales.</li> <li>➤ Promueve la reglamentación de dispositivos legales relacionados a la agricultura local</li> <li>➤ Fortalece las sinergias entre intervenciones del gobierno a todo nivel</li> <li>➤ Fortalece el sistema de protección social.</li> <li>➤ Promueve multi-sectorialidad y fortalece la articulación y las sinergias entre distintos sectores e intervenciones del Estado a distintos niveles.</li> <li>➤ Fortalece la equidad de género al incluir a mujeres productoras o emprendedoras.</li> <li>➤ Promueve el desarrollo sostenible: alentando la biodiversidad</li> </ul>

La experiencia desarrollada en varios países ha demostrado que esta estrategia debe ser progresiva, el diseño depende de las características y tejido socioeconómico cada país y puede incluir diferentes modalidades, es mejor basarse en intervenciones ya existentes buscando sinergias entre ellas y asegurando el soporte a los agricultores. En este sentido, este enfoque ha demostrado ser bastante flexible complementando y mejorando los programas existentes. Un factor clave para el éxito implica un fuerte compromiso político e institucional, así como una inversión estable y sostenida en el tiempo. Se han identificado tres etapas en este proceso de implementación progresiva:

1. Primera etapa: Desarrollo experiencias iniciales o pilotos para ver qué mecanismos pueden funcionar, realizando evaluaciones, líneas de base, estudios de costo efectividad, etc. Se realizan compras pequeñas, capacitando a los productores y evaluando las capacidades de asociatividad.

2. Segunda etapa: se inicia un escalamiento progresivo aumentando la inversión en la compra a los agricultores y asegurando más sostenibilidad en el mercado. Incluye reducir barreras para el acceso de los agricultores a la cadena de provisión como: formalización, asociatividad, estándares de calidad e inocuidad, manejo de la cadena logística y de suministro estable, productividad, manejo de riesgos, etc.
3. Tercera etapa. En esta etapa ya se dan las grandes compras a productores. Los agricultores deben estar en capacidad de ser proveedores asegurando la calidad, cantidad y oportunidad del suministro. Para ello se debe fortalecer la institucionalidad que implica un fuerte compromiso político, regulaciones nacionales claras y presupuesto asignado.

#### **iv. Análisis y problemática identificada:**

En la actualidad, la atención del servicio alimentario que brinda el PNAEQW se realiza bajo dos modalidades, la entrega de raciones diarias de productos elaborados e industrializados de consumo inmediato y la entrega de productos no perecibles para la elaboración de desayunos y/o almuerzos en menús diversificados. La canasta no incluye alimentos perecibles. Para la atención de estas dos modalidades, el programa realiza licitaciones competitivas en cada región a través de los comités de compra. En este proceso se selecciona a un proveedor responsable de atender toda la canasta de productos o raciones para un territorio específico denominado ítem.

El PNAEQW no establece compras directas a productores locales, pero en el proceso de compra da un puntaje adicional a los proveedores que incluyan productos locales en sus propuestas. Esto no necesariamente refleja que estos provengan de productores locales porque no existe un mecanismo de trazabilidad o verificación de procedencia del insumo. Se solicita el registro sanitario, que puede obtenerse por empresas fraccionadoras, que empaacan el producto en la región pero que no necesariamente utilizan los insumos de la zona. La trazabilidad en ese sentido es uno de los puntos débiles de este mecanismo.

Por otro lado, las exigencias solicitadas para cada producto como certificados de inocuidad, generalmente sólo lo llegan a cumplir empresas bien constituidas. En ese sentido la articulación del productor local con el proveedor del PNAEQW es muy difícil. A esto se añade las exigencias en los procesos de adquisiciones, que si bien han permitido al programa tener un mejor y mayor control de la cadena logística, estos requisitos excluyen de facto la participación de los productores locales. Un análisis realizado por la FAO en el 2015 mostró que el PNAEQW es uno de los que mayor exigencia tiene en el país. (ver Anexo 3) y tiene el 78% del mercado estatal de alimentos.

Respecto a los productores locales, su situación mayormente es precaria, con capacidades limitadas de producción, asociatividad, formalización, obtención de créditos y con limitaciones para acceder a mercados más formales y exigentes.

El gobierno peruano está desarrollando diferentes programas e intervenciones para promover una agricultura sostenible y competitiva. El MIDIS cuenta con el programa FONCODES, que a través del proyecto Haku Wiñay/Noa Jayatai desarrolla capacidades productivas y emprendimientos rurales en familias pobres extremadamente pobres. El Ministerio de Agricultura cuenta con intervenciones como Sierra y Selva Exportadora y Agroideas. El Ministerio de Producción, viene impulsando emprendimientos en microempresas a través de su programa, Mi Empresa. Los Gobiernos Regionales y Locales, a través de PROCOMPITE y Proyecto de Inversión Pública productivos, también promueven el desarrollo económico y productivo. En suma, existen varios actores que promueven el desarrollo productivo pero que tienen un accionar desarticulado y fragmentado y que en muchos casos no logran cerrar el círculo de articulación sostenible al mercado, debido a que no se ha fijado metas transversales a nivel de todos los sectores ni definido con claridad los roles y funciones que cada entidad debe cumplir dentro del proceso de lograr una real inclusión económica a partir de una visión articulada de las acciones que a cada ente se le asigne. En este sentido, la integración de la producción agrícola local en el mecanismo del PNAE QW representa una gran oportunidad para juntar esfuerzos con otros programas sociales del Estado, generando beneficios mutuos.

En el año 2015 la FAO desarrollo el piloto de compras de alimentos frescos con el PNAEQW en Junín a través de su proyecto de Escuelas sostenibles. Los CAEs fueron responsables de la compra con el aporte de los padres, la compra se realizaba en el mercado local y participaron 32 productores de una asociación constituida en el marco del programa Haku Wiñay de FONCODES. La experiencia aún se mantiene en la zona, pero no ha escalado a otros ámbitos.

El 2018 PMA ha iniciado pilotos de compras locales con el PNAE QW para desarrollar modelos articulados al proyecto Haku Wiñay/Noa Jayatai de FONCODES en las regiones de Ayacucho, Ucayali, Piura y Loreto. En Ayacucho se está desarrollando el piloto de compras de alimentos frescos, mientras que en Ucayali se está promoviendo la incorporación de un emprendimiento de harina de plátano a la cadena de proveedores del PAE. El piloto recién tiene 4 meses de implementación, sin embargo, se va haciendo evidente la indispensable participación de actores como FONCODES y Gobiernos Subnacionales, para cerrar las brechas de capacidades que faciliten la incorporación de los productores locales. Por otro lado, es necesario



que el PNAE QW evalúe la flexibilidad de sus procesos en una ruta progresiva de incorporación de los productores a la cadena de provisión, cuidando la calidad e inocuidad del producto final.

Es importante mencionar que como resultado indirecto de la cogestión del PNAE Qali Warma, los Comités de Alimentación Escolar complementan, en algunos escenarios, la ración alimentaria con alimentos frescos adquiridos con ingresos propios, sin embargo, en la mayor parte de los casos este complemento no se da manera suficiente para asegurar que sea una ración balanceada. La finalidad de los pilotos no se contrapone con la cogestión de los CAES, sino está más orientado a asegurar el objetivo nutricional en base a la tendencia del aumento de deficiencia de micronutrientes y sobre peso y obesidad.

En función a lo mencionado los siguientes son los **puntos críticos identificados**:

- Calidad, diversidad y valor nutricional de la ración. Actualmente la ración no incluye alimentos frescos, lo que reduce la calidad de la misma. Los CAES brindan una cuota para la compra de algunos insumos frescos, pero generalmente se usan como aderezos.
- Inocuidad: Las certificaciones exigidas son la principal barrera para el acceso de los productores locales a la cadena de provisión del PNAEQW. Los estándares exigidos por el programa generalmente lo cumplen empresas bien constituidas y con soporte financiero. Reconociendo que es vital asegurar la inocuidad de los alimentos y productos provenientes de la agricultura local, es clave analizar y evaluar junto con la autoridad sanitaria mecanismos intermedios y progresivos para que los productores locales sean parte de la cadena y tengan etapas de transición hasta conseguir los estándares solicitados. No se descarta la implementación de un programa de acompañamiento y asistencia técnica piloto con el objeto de asegurar los estándares de calidad exigidos por el PNAEQW.
- Trazabilidad: El programa no tienen ningún mecanismo para rastrear el origen del producto. Al tener como único elemento probatorio de la incorporación de un producto local al registro sanitario, le es imposible saber si estos estos provienen de productores locales. En algunos casos existen insumos de productores locales adquiridos por proveedores a precios muy bajos que finalmente son expendidos a QW a precios de mercado.
- Mecanismos y proceso de compras que limitan la participación de los productores locales. Las licitaciones plantean proveedores de la canasta completa, lo cual favorece principalmente a acopiadores o comercializadores y limita la participación d productores. Así mismo, el mecanismo actual no es el más eficiente para la compra de alimentos frescos. Para la compra a productores locales no se

requiere cambiar el modelo actual, sino incorporar mecanismos adicionales para la compra de alimentos perecibles y la articulación de productores locales.

- Mantener un suministro estable y diverso de alimentos a las escuelas. No en todas las regiones o áreas se puede asegurar que la productividad local garantice la estabilidad del suministro y no ponga en riesgo el propio abastecimiento de la comunidad. Así mismo, es clave evitar el aumento de los precios de los alimentos.
- Articulación y complementariedad de distintos programas sociales. Actualmente existe fragmentación y desarticulación entre los programas sociales del MIDIS y con otros programas de sectores sociales y productivos. Esta es una barrera que debe abordarse.
- Soporte a los pequeños agricultores y sus redes, e inversión en la producción, gestión y comercialización de sus productos. Los productores locales generalmente adolecen de: baja productividad, poca asociatividad, informalidad, débil conocimiento del mercado y de planes de negocio, poco acceso crediticio, dependencia de la estacionalidad, entre otros. Para la articulación de estos productores a la cadena de provisión del PAE es indispensable que los sectores correspondientes tengan una línea definida para trabajar en forma articulada en el marco de una intervención multiprograma y multisectorial que de soporte a los agricultores de cara a su incorporación progresiva a la cadena de provisión del PNAEQW.
- Cogestión y participación comunitaria. La implementación de compras locales debe tener cuidado del nivel de sobrecarga de responsabilidad atribuida a la comunidad y a los docentes en relación a la gestión de las compras locales, además de los procesos de preparación de alimentos.

#### v. Recomendaciones:

Componente	Recomendaciones
Político y estratégico	<p>Buscar un compromiso político de alto nivel, que incluya no sólo al MIDIS, sino al MINAGRI, PRODUCE y MINSA, entre otros sectores relacionados al tema.</p> <p>Establecer con claridad dentro de la política del PNAE QW en el corto, mediano y largo plazo, la incorporación de productores locales y alimentos frescos a la cadena de provisión.</p> <p>Comprometer al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para asegurar la estabilidad de los recursos para el PNAE QW, y para los sectores productivos involucrados y gobiernos subnacionales a través de programas presupuestales o incentivos monetarios</p>

Diseño estratégico	<p>Se recomienda un diseño de compras mixto:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Centralizado: siguiendo el mecanismo existente pero mejorado, que sea válido para productos no perecibles y procesados</li> <li>○ Descentralizado: Para productos perecibles y productos locales.</li> </ul> <p>Continuar y expandir el desarrollo de experiencias iniciales (pilotos) de compras locales para identificar las estrategias más pertinentes de acuerdo a los contextos.</p> <p>Desarrollar estrategias diferenciadas de acuerdo a la realidad productiva y cultural. Se sugiere diferenciar las intervenciones: rural, urbana, zonas de inseguridad alimentaria y zonas dispersas, entre otras variables.</p>
Calidad de la ración	<p>Revisar el diseño de las raciones del PNAE QW incorporando progresivamente alimentos frescos y productos locales, asegurando que cumplan con requerimientos nutricionales mínimos.</p>
Inocuidad	<p>Para los modelos que planteen la incorporación de alimentos frescos y de productores locales se recomienda establecer mecanismos que permitan alcanzar los altos estándares exigidos, en términos de inocuidad y calidad de los productos, con el soporte de los actores implicados (SENASA, DIGESA, FONCODES, MINAGRI, entre otros) que culminen en la correspondiente acreditación o certificación sanitaria. Esto debería plantearse como un proceso de tránsito de mejora de las capacidades de los productores locales hasta conseguir mejores estándares de sanidad e inocuidad.</p>
Trazabilidad	<p>Evaluar otras alternativas que permitan rastrear el origen de los productos: certificaciones de MINAGRI, FONCODES, PRODUCE, entre otros a productores locales.</p> <p>Explorar alternativas por las autoridades sanitarias para la emisión de certificaciones acordes al contexto local y adecuar sus TUPA en función a ello.</p> <p>Establecer regulaciones expresas para que los proveedores den cuenta del origen del producto</p> <p>Crear espacios de coordinación sistemáticos entre productores y proveedores para ver la línea de producción desde el origen</p>
Mecanismos y procesos de compra	<p>Para las compras de alimentos frescos y de productos locales, revisar los lineamientos de compra que favorezcan la participación de productores locales, sea como suministradores de productos a proveedores</p>

	<p>corporativos del PNAEQW, o como proveedores directos</p> <p>Implementar registros regionales de agricultores familiares individuales o asociados proveedores del PNAEQW sobre la base de la acreditación de los programas de acompañamiento y asistencia técnica</p> <p>Inicialmente esto puede estar articulado a los productores que tienen soporte de alguna intervención estatal o privada. Esto implicará revisar los mecanismos de contratación más sencillos, mecanismos de pagos más ágiles, mecanismos de vigilancia social para facilitar su participación. El diseño debe incorporar mecanismos para contener los posibles problemas de corrupción e ineficiencia burocrática.</p>
Mantener un suministro estable y diverso de alimentos a las escuelas.	<p>Desarrollar un mapeo de la oferta disponible de alimentos frescos locales, así como intervenciones (emprendimientos o productores apoyados por otras instituciones del Estado, como por ejemplo FONCODES) que puedan responder a la demanda</p> <p>Con base en esta información definir las zonas en las que es posible escalar los modelos de compras a productores locales.</p>
Articulación y complementariedad de distintos programas sociales	<p>Es clave definir los roles y responsabilidades de los programas sociales y en cada uno de ellos se deberá evaluar mejoras para asegurar la articulación. En ese sentido el PNAEQW tendría que realizar adecuaciones a sus lineamientos. Por otro lado los programas vinculados a la agricultura, la acuicultura a pequeña escala y pesca artesanal, deberán incorporar financiamiento y asistencia técnica para cerrar las brechas de capacidades técnicas y financieras de los productores locales.</p> <p>Involucrar a los gobiernos locales en la estrategia de incorporación de compras locales en los PNAE QW.</p>
Soporte a los pequeños agricultores y sus redes, e invertir en la producción, gestión y comercialización de sus productos.	<p>Identificación de los principales actores que puedan brindar soporte a los agricultores e iniciar un proceso de articulación sinérgica con planes, presupuestos, monitoreo y evaluación definidos.</p> <p>Implementación en MINAGRI y PRODUCE de programas de acompañamiento y asistencia técnica a productores que faciliten su articulación al PNAE QW</p> <p>En relación a FONCODES, es clave negociar con MEF para revisar los programas presupuestales a fin de incorporar líneas de negocios en sus diseños que</p>

	<p>faciliten la incorporación de productores locales al PNAE QW u otros mercados.</p> <p>A nivel de los gobiernos locales y regionales, definir el rol de los mismos desde el financiamiento, la asistencia técnica y la articulación de los productores locales.</p>
Cogestión y participación comunitaria.	<p>Definir mecanismos que fortalezcan la participación y la vigilancia social desde las comunidades y las escuelas. Sin embargo, no debe recaer en ellas la responsabilidad que es propia del PNAEQW o de otros programas productivos. Esto implicará una revisión participativa de sus roles, funciones y mecanismos de participación.</p>

## V. VALIDACIÓN Y SOCIALIZACIÓN DE CONTENIDOS.

### 5.1 Modelo JUNIN: Polito Integral

#### i. Alcances del tema

Entre los años 2016 y el 2017 se ejecutó en la Unidad Territorial Junín el Piloto denominado “Escuelas Sostenibles” con la asistencia técnica de la FAO como parte del proyecto FAO GCP/RLA/180/BRA “Fortalecimiento de los Programas de Alimentación Escolar en el marco de la iniciativa América Latina y el Caribe sin hambre al 2015”, el mismo que fue autorizado con Memorando N° 1405-2016 –MIDIS/PNAEQW–DE.

El piloto Escuelas Sostenibles, ejecutado entre julio 2016 a julio 2017, consideró la participación de 20 instituciones educativas de Huancayo, El Tambo y Chilca, y se enfocó en el desarrollo de seis componentes: Articulación Intersectorial e Intergubernamental, Participación Social, Educación Alimentaria Nutricional mediante la promoción de Huertos Escolares, Adopción de Menús Adecuados acordes a los hábitos culturales, Mejora de la Infraestructura Escolar, Establecimiento de compras directas de la Agricultura Familiar.

Entre los actores que participaron del piloto fueron la Municipalidad de Huancayo, Gerencia de Desarrollo Económico del GORE Junín, DRE Junín, DRA Junín, Red de Salud del Valle del Mantaro, UGEL Huancayo, SENASA - Junín, Dirección de Competitividad Agraria, Agencia Agraria de Sapallanga, FAO, PNAEQW, FONCODES - Junín, Asociaciones de Productores de Hortalizas de Pucará y CAE de las Instituciones Educativas; lográndose plena articulación intergubernamental e intersectorial.

Para la concreción del piloto, fue importante, las lecciones y fortalezas que dejó la articulación regional promovida con la Iniciativa Aprende Saludable (Plan de Salud Escolar, desarrollado entre los años 2014 al 2016), donde

consideraron de alta importancia, la intervención intersectorial e intergubernamental en los escolares de la región; el año 2015 el Gobierno Regional Junín, reconoce este espacio con la Resolución Ejecutiva Regional N° 168-2015-GRJ/PR<sup>43</sup> y el presente año, a pesar que el Plan de Salud Escolar no cuenta con presupuesto, este espacio fue reactivado ante la necesidad de intervención conjunta en este grupo de población, reconociéndose con la Resolución Ejecutiva Regional N° 152 - 2018-GR-JUNIN/GR.

Este espacio ha permitido direccionar estrategias en diversos comités multisectoriales que vienen institucionalizándose en el territorio, bajo la estrategia de reducir la anemia, que si bien la actual política nacional prioriza la intervención en menores de 36 meses, han aperturado la oportunidad de poner en la agenda local la importancia de intervenir en la población escolar, donde también existe preocupantes indicadores de esta enfermedad; en ese contexto el equipo PNAE QW de la UT Junín presenta la propuesta de involucramiento del gobierno local para intervenir en la cadena de provisión de productos frescos a las instituciones educativas, aprobándose la propuesta mediante el Comité Multisectorial de Salud de El Tambo (Resolución de Gerencia Municipal N° 198-2018-MDT/GM) a fin de intervenir en cuatro instituciones educativas focalizadas dentro de su jurisdicción, donde se inició la provisión de estos productos a partir del 17 de agosto y culminará el 18 de diciembre del presente año.

La experiencia que viene desarrollándose en El Tambo, Huancayo, ha incorporado más actores como la Facultad de Nutrición Humana de la Universidad Peruana Los Andes, que sumarán a los trabajos de la Microred de Salud “Juan Parra del Riego”, al seguimiento del estado nutricional (antropometría) y de errores refractivos; del mismo modo la UGEL Huancayo que viene monitoreando el avance del logro de aprendizajes a través de la Evaluación Regional de Conocimientos aprobado por la Dirección Regional de Educación, que el pasado 4 y 5 de septiembre aplicaron la primera prueba censal de aprendizaje a los escolares del 4to grado de primaria.

Dentro de la cadena alimentaria cuenta con ciertos conocimientos de mercado, sin embargo estas faltaban implementar a los pequeños productores organizados, con la presente articulación de la AF entregando las hortalizas al servicio alimentario, permitió reconocer a los clientes (CAE), acceder a nuevos mercados (Municipalidad de El Tambo y Huancayo), garantizando y brindando productos seguros, cumpliendo con compromiso legales y sociales, además entre otras ventajas se fomentó desde su producción primaria las innovaciones agroecológicas y en no uso de los plaguicidas.

---

<sup>43</sup> El Comité Regional Multisectorial del Plan de Salud Escolar, fue la instancia que formalizó y reconoció el modelo del piloto de Escuelas Sostenibles (2016 - 2017), que fue informado al GRJ mediante el Oficio N° 464-2016-GRJ-DREJ/DGP

La capacitación mediante la metodología de la Escuela de Campo de Agricultores (ECA) ha fomentado a un grupo de productores pertenecientes a la agricultura familiar a fortalecer sus competencias en las buenas prácticas de producción y procesamiento primario, de forma más vivencial y donde se han desarrollado habilidades y destrezas bajo un enfoque agroecológico, y gestión de riesgos a través de prácticas más limpias, sabias y compatibles al medio ambiente. Este proceso de aprendizaje participativo se desarrolló en los años 2016 y 2017 en todo el ciclo productivo y procesamiento de una biodiversidad de especies anuales (hortalizas) permitiendo lograr un cambio de actitud a 30 productores en la localidad de Pucará - Huancayo - Junín, quienes cumplieron lo indicado en las normas en materia de inocuidad en producción primaria. Un reto de esta metodología es que la agricultura familiar sea competitiva, para asegurar la calidad e inocuidad en los alimentos.

La implementación de las ECA<sup>44</sup>, por parte del SENASA Junín en Pucará, fue una ventaja para articular el servicio alimentario con la agricultura familiar; en el primer momento (2016-2017) financiado por los padres de familia de 20 IIEE y actualmente por el gobierno local de El Tambo. Todo ello permite al PNAEQW, cerrar brechas de inocuidad en la provisión diaria del servicio alimentario, además de contribuir con mayor diversificación de las recetas para los desayunos escolares lo que favorece el consumo, aceptabilidad, y hábitos alimentarios acorde a los productos frescos locales, de otro lado es el impacto directo que beneficia la economía de estos pequeños productores que con esta estrategia el Estado puede acelerar un proceso de inclusión y reducción de la pobreza en mediano y largo plazo.

## ii. Análisis y problemática identificada

En la Región Junín la atención del servicio alimentario que brinda el PNAEQW se realiza bajo la modalidad de productos, la canasta no incluye alimentos perecibles; bajo el modelo de cogestión el CAE en coordinación con la comunidad educativa complementan con aportes propios las preparaciones con productos perecibles, los cuales son adquiridos en mercados mayoristas, tiendas de barrio, ferias y otros, de los cuales se desconocen su origen limitando la trazabilidad, calidad e inocuidad. Además la agricultura convencional tiene prácticas de uso agresivo de plaguicidas de categoría toxicológica de etiqueta roja, afectando la salud de la familia, del mismo productor, el medio ambiente y la inocuidad del alimento. La situación actual representa un alto riesgo debido a las condiciones inadecuadas que oferta el mercado, que pueden ocasionar graves problemas de afectación a la salud de los usuarios.

<sup>44</sup> La ECA. Escuela de Campo de Agricultores se enfoca en cinco principios: 1.El campo es la primera fuente de aprendizaje, 2.La experiencia del productor y 3. La toma de decisiones guían el proceso de aprendizaje, 4.Desarrollando el ciclo del cultivo 5. Bajo la realidad de la zona.



La Agricultura Familiar en la Región Junín es el principal abastecedor del mercado por lo que enfrenta desafíos de sostener o mejorar su productividad frente al incremento del costo vida, acceso limitado a los mercados, las variaciones climáticas, recursos naturales. Las condiciones de vida de los pequeños productores son heterogéneas, varían según su entorno biofísico y los contextos culturales y socioeconómicos. Siendo necesario una metodología de capacitación clave para fomentar sus competencias, permitiendo mayor oportunidades en el mercado.

Bajo el modelo de cogestión el CAE se organiza para la elaboración de las recetas a preparar, sin embargo en lo relacionado a hábitos alimentarios y educación alimentaria se pueden mencionar: 1. No se promueve el consumo de verduras y hortalizas variadas en las preparaciones por falta de presupuesto, 2. Las loncheras escolares no complementan adecuadamente los desayunos escolares, 3. Los padres de familia desconocen y no hay mucha evidencia de controles de estado nutricional de niños y niñas en edad escolar, 4. Con las propinas de los padres de familia inducen de manera directa el consumo de productos chatarras.

La falta de sostenibilidad en el uso de productos perecibles frescos en la preparación del menú escolar limita la diversificación de las preparaciones y por consiguiente el consumo de la ración por parte de los niños lo que se refleja en el estado nutricional y por ende en el logro de aprendizajes.

En el marco del Manual de Compras del PNAEQW no se ha establecido lineamientos de compra de productos perecibles, debido a la falta de modalidades de atención de acuerdo a la realidad geográfica y socio cultural de la población usuaria.

Dentro de la modalidad de atención productos no se ha considerado el aspecto del ámbito geográfico de la población usuaria ubicada en zona urbana y rural. La población rural tiene distintos hábitos alimentarios a lo comparado con la población urbana, en ese sentido la atención con productos perecibles disminuiría la brecha existente de aporte calórico nutricional en la ingesta de alimentos por parte de los niños y la aceptabilidad de los productos entregados en la actualidad. Así también es de mencionar que “la alimentación saludable es una alimentación variada, preferentemente en estado natural o con procesamiento mínimo, que aporte energía y todos los nutrientes esenciales que cada persona necesita para mantenerse sana, permitiéndole una mejor calidad de vida” (Ley N° 30021 Ley de Alimentación Saludable).

A pesar de la experiencia exitosa de articulación Intergubernamental e intersectorial promovida por la iniciativa Aprende Saludable que fomentaron el MIDIS-MINEDU y MINSa, la articulación sigue constituyéndose en un desafío en la intervención del Estado, debiendo tomar el liderazgo de esta

acción los gobiernos locales para el abordaje en conjunto de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social.

<b>Beneficios y Oportunidades de la compra de perecibles</b>	
<p><b>A nivel del PNAEQW - experiencia UT JUNIN</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Compra a la AF garantiza la rastreabilidad, calidad e inocuidad de los productos frescos.</li> <li>2. Minimiza el riesgo de LMR (Límite Máximo de Residuos) en los productos frescos y afectación de la salud de productores y consumidores.</li> <li>3. Reducir la contaminación ambiental y se fortalece las prácticas limpias agroecológicas.</li> <li>4. Formación de hábitos alimentarios saludables de los estudiantes, a través de acciones de educación alimentaria y nutricional, y el suministro de alimentos frescos para cubrir sus requerimientos nutricionales diarios.</li> <li>5. Crea la necesidad de incluir lineamientos y mecanismos de compra de productos perecibles en el Manual de Compras del PNAEQW.</li> <li>6. Atender con productos de acuerdo a su pertinencia cultural alimentaria con la finalidad de lograr una alimentación saludable con mayor aceptabilidad en las IIEE lo que permitirá diversificar los modelos de atención.</li> <li>7. Mejorar la calidad de vida, competitividad, de las familias pertenecientes a la AF.</li> <li>8. Fortalecer las competencias para empoderar a las autoridades y funcionarios de los Gobiernos Local para que lidere la articulación en su territorio.</li> </ol>	<p><b>A nivel de la política agrícola, social y económica:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dinamiza la economía local, generando oportunidades y acceso a mercados institucionales (PCA, CUNA MÁS, Albergues, INPE, Hospitales, etc.) para que los pequeños agricultores mejoren su situación socioeconómica y su capacidad de resiliencia y contar con un desarrollo de la AF sustentable.</li> <li>2. Mejora la seguridad alimentaria y nutricional así como la soberanía alimentaria.</li> <li>3. Promueve el desarrollo de las capacidades de gestión y producción de los agricultores y emprendimientos locales.</li> <li>4. Promueve la reglamentación de dispositivos legales relacionados a la agricultura local.</li> <li>5. Fortalece las sinergias entre intervenciones del gobierno a todo nivel.</li> <li>6. Fortalece el sistema de protección social.</li> <li>7. Promueve multi-sectorialidad y fortalece la articulación y las sinergias entre distintos sectores e intervenciones del Estado a distintos niveles.</li> <li>8. Fortalece la equidad de género al incluir a mujeres productoras o emprendedoras, asimismo el enfoque de interculturalidad.</li> <li>9. Promueve el desarrollo sostenible alentando la biodiversidad.</li> <li>10. Se promueve la agroecología como mejor diseño para la soberanía</li> </ol>

<p>9. La implementación de la metodología ECA permitió promover las prácticas agroecológicas y reducir el uso de plaguicidas.</p>	<p>alimentaria, cambio climático promoviendo la resiliencia y multifuncionalidad del agro ecosistema.</p>
<p>10. Mejora la percepción de los padres de familia respecto al Servicio Alimentario del PNAEQW lo que facilita la apropiación de los usuarios al modelo del Programa.</p>	<p>11. Se fortalece el Sistema de Rastreabilidad de los alimentos frescos.</p>
	<p>12. Menor incidencia a denuncias, quejas y reclamos; fortalece la intervención del enfoque preventivo promocional de la salud.</p>

iii. **Recomendaciones:**

<b>Componente</b>	<b>Recomendaciones</b>
Inocuidad	<p>Identificación de productores de la Agricultura Familiar que aplican las buenas prácticas agrícolas de higiene.</p> <p>Implementación de Huertos Escolares en IIEE en el enfoque de la Agroecología y las Buenas Prácticas.</p> <p>Articulación con SENASA JUNÍN para la promoción de puesto de venta saludables y certificados en los mercados de abasto.</p>
Agricultura Familiar	<p>Los Gobiernos Locales junto SENASA deben asumir el liderazgo para la promoción de la capacitación de los agricultores bajo la metodología ECA.</p> <p>Fomentar en los consumidores el análisis crítico y comparativo respecto al origen de los productos que seleccionan para su alimentación.</p>
Mejorar la Calidad de la ración	<p>Incorporación de la compra de productos perecibles frescos de la agricultura familiar a través de los gobiernos locales de acuerdo en la Ley N° 30355 (Ley N°30355 Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar).</p> <p>Jornadas de sensibilización para adoptar acuerdos y compromisos con las autoridades regionales y locales electas para el periodo 2019-2022</p>

	<p>Capacitación a la comunidad educativa (cocineros, padres de familia, docentes, APAFA, CONEI)</p>
	<p>Control y seguimiento del Gobierno Local para el control de funcionamiento de quioscos escolares mediante el Comité Multisectorial.</p>
	<p>Adopción de menús variados y balanceados con alimentos frescos que promueva hábitos de consumo de alimentos saludables.</p>
	<p>Fortalecimiento de las capacidades del CAE en temas de alimentación saludable.</p>
Evaluación del estado de salud y nutricional	<p>Evaluación del estado nutricional de los usuarios: antropometría, tamizaje de hemoglobina y errores refractarios.</p>
	<p>Seguimiento al logro de aprendizajes a través de la evaluación censal regional.</p>
Proceso de compra	<p>Proponer modificaciones al manual de compras para la inclusión de lineamientos para incorporar la compra de alimentos perecibles bajo el enfoque de la Agricultura Familiar.</p>
	<p>Desde el PNAEQW plantear al MEF propuestas enmarcadas en la compra de alimentos frescos perecibles de la Agricultura Familiar a través de los Gobiernos Locales para complementar y diversificar el menú escolar.</p>
	<p>Promover la compra de productos perecibles frescos enmarcado en las políticas (Responsabilidad Social y Ley de fomento de Asociaciones Pública Privadas) de las empresas Hidroenergéticas y Mineras que operan en la UT JUNIN.</p>
	<p>Gestionar ante el MEF la creación de programas presupuestales que garanticen la programación de presupuesto para la compra de productos de la Agricultura Familiar.</p>

Modalidad de atención	Proponer a la Unidad de Organización de las Prestaciones diverso modelos de atención para el servicio alimentario del PNAEQW el cual permitirá asegurar el requerimiento nutricional diferenciado de las zonas urbanas, rurales y pueblos amazónicos de acuerdo a las evaluaciones realizadas por CENAN.
	Promover desde el Gobierno Regional y Locales el desarrollo de productos de origen local que puedan ser incluidos en la canasta de productos del PNAEQW de la modalidad productos.
Articulación	Fortalecer las capacidades a funcionarios y autoridades de los Gobiernos Regionales y Locales que concluyan en compromisos de articulación territorial
	Desarrollo de habilidades gerenciales para mejorar la efectividad del servicio alimentario en las IIEE que atiende el PNAEQW

## 5.2 Seminario taller internacional con expertos y actores del programa.

El día miércoles 5 de setiembre del presente se realizó el seminario taller internacional: "Mejorando Qali Warma" donde participaron funcionarios del MIDIS, MINSA, MINAGRI y MINEDU, expertos nacionales e internacionales (OPS/OMS, UNICEF, PMA, FAO, PNUD, BM, GIZ) y actores relevantes del PNAEQW (productores y distribuidores de alimentos, autoridades educativas, maestros y padres de familia, sociedad civil), autoridades locales municipales, representantes de la industria, y de la sociedad vicil.

El seminario tuvo como objetivo principal sociabilizar y validar de manera participativa e inclusiva los temas y contenidos de la reorganización del PNAEQW, que luego fueron desarrollados en este informe final; la finalidad fue presentar los diferentes temas y contenidos revisados en el trabajo de la comisión a los diferentes actores que participaron en el evento y recoger sus valiosos comentarios y aportes para ser incluidos en el informe.

Toda la experiencia del evento de ha organizado y sistematizado en el documento: "SISTEMATIZACIÓN DEL SEMINARIO TALLER "MEJORANDO EL PROGRAMA QALI WARMA", Documento técnico que describe la interpretación crítica de la experiencia vivida del seminario taller internacional, la revisión y presentación de los contenidos y el relevamiento de las posiciones y recomendaciones de actores del Programa para el informe final de la Comisión de Reorganización Administrativa.

### 5.3 Consejo Consultivo BM, PMA, FAO, OPS/OMS, UNICEF.

El trabajo de la Comisión Reorganizadora se benefició notablemente al contar con la colaboración del Comité Consultivo del programa QW, constituido en el mes de Julio con la finalidad de asesorar técnicamente al programa. El Comité está constituido por connotados técnicos de diversas organizaciones de cooperación técnica acreditados en el país.

Cuadro N°  
Técnicos y organizaciones del Comité Consultivo

N°	Organización	Técnico notable
1	Programa Mundial de Alimentos PMA	Aníbal Velasquez
2	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura	Alberto García de Romaña / <i>Asesor Estratégico</i>
3	Programa Mundial de Alimentos - ROMA	Carmen Burbano / <i>Directora de Alimentación Escolar</i>
4	Organización Panamericana de la Salud / Organización Mundial de la Salud	Edgardo Nepo Linares / Consultor Nacional en Enfermedades Transmisibles
5	UNICEF - PERÚ	Olga Isaza Representante a.i.
6	Banco Mundial	Hugo Brousset Chaman Especialista en Protección Social
7	Programa Mundial de Alimentos	Lena Arias Ramírez Oficina Nacional de Nutrición
8	FAO	Fernando Castro Verástegui  Coordinador de Políticas de Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria

Se llevaron a cabo 4 reuniones en las cuales la Comisión presentó los avances y al final, los textos en borrador del informe, y se recibió muy valiosos comentarios y sugerencias que enriquecieron el debate y los textos finales.

Merece destacarse el importante rol que el Comité Consultivo en pleno jugó en el Seminario "Mejorando Qali Warma" llevado a cabo el 5 de Setiembre. La Comisión expresa su agradecimiento al Comité por todo el importante apoyo recibido.

#### **5.4 Consulta a Unidades Territoriales Desconcentradas.**

El día viernes 14 de setiembre del presente se realizó el taller con los jefes de las unidades territoriales desconcentradas del Programa Qali Warma, teniendo como objetivo principal el compartir enseñanza la gestión del programa, buenas prácticas y lecciones aprendidas.

En dicho taller la Comisión de Reorganización Administrativa presento un resumen de los avances de su trabajo así como los retos que se enfrentaban. Durante las horas de la tarde el Seminario contó con las presentaciones de buenas prácticas de un selecto número, pero representativo, de las unidades territoriales. En ellas y en las subsiguientes discusiones se pudo apreciar los importantes avances en los cambios que se vienen implementando así como las sugerencias para mejorarlos aún más, de todo lo cual la Comisión tomo atenta nota para su inclusión en este Informe.

De particular importancia fue la presentación y discusión de la experiencia de Polito Integral de Junín que creemos recoge no solo el lineamiento de política del MIDIS, sino sobretodo muestra la viabilidad de su implementación. Por ello una sistematización de dicha experiencia ha sido recogida en el presente informe.

#### **5.5. Consultoría Internacional de la OPS/OMS**

Ha solicitud del programa QW la OPS / OMS realizo una misión de asesoría por parte de la Doctora Simone Raszl, asesora para las Américas en Inocuidad para los Alimentos de PANAFTOSA, BRASIL. La finalidad fue la de estudiar los problemas de inocuidad del programa y sugerir propuesta de solución de las mismas, las conclusiones de dicha misión están incluidas en la sección respectiva de este informe.

#### **5.6. Teleconferencia con el Ministerio de Desarrollo Humano del Brasil.**

En el marco de la asesoría brindada de la asesoría brindada por el Dr. Grageda de la OPS / OMS, la Organización propicio una discusión mediante video conferencia entre expertos de las entidades del Programa Nacional de Alimentación Escolar del Brasil y equipo técnico de la Comisión, esta se realizó el 26 de agosto del presente, con la finalidad de conocer los avances en el tema de compras locales y gestión territorial de ese país.



## VI. HOJA DE RUTA PARA EL CAMBIO.

La “hoja de Ruta para el cambio” contiene la línea de tiempo sistematizada de todas las recomendaciones analizadas por la Comisión de Reorganización Administrativa del Programa Qali Warma y que fueron abordadas en los diferentes temas del documento:

Cuadro N° 15  
Bloques y temas abordados por la CR-PNAEQW

Bloques de análisis	Temas Abordados
Política institucional y modernización del estado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas, estrategias y Modelo de Gestión.</li> <li>• Presupuesto Institucional.</li> <li>• Comunicación y manejo de crisis.</li> <li>• Tecnologías de Información.</li> <li>• Control y Anticorrupción.</li> </ul>
Procesos y factores críticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cadena de valor del Servicio Alimentario.</li> <li>• Conformación del Comité de Alimentación Escolar.</li> <li>• Conformación de Comités de Compra.</li> <li>• Fortalecimiento de Capacidades.</li> <li>• Equipamiento del servicio alimentario.</li> <li>• Compra de Alimentos y modelo de cogestión.</li> <li>• Supervisión del servicio</li> <li>• Vigilancia y control.</li> </ul>
Áreas temáticas y piloto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nutrición y Palatización</li> <li>• Inocuidad</li> <li>• Compras locales</li> <li>• Modelo JUNIN: Polito Integral</li> </ul>

La “hoja de Ruta para el cambio” permitirá realizar una implementación ordenada de las recomendaciones ya que cuenta con una línea de tiempo que está organizado en 3 fases o momentos:

- Corto plazo: Comprende las recomendaciones que son relativamente fáciles por su operatividad de realizar y que podrían ser implantadas dentro de los 60 días posteriores al informe.
- Mediano: Comprende las recomendaciones que tiene un cierto grado de dificultad ya que requieren actividades previas, esta deben de ser implementadas hasta el I semestre del próximo año.
- Largo plazo: Comprende las recomendaciones que tiene un grado de dificultad mayor ya que requieren previamente de cambios estructurales y normas aprobadas, esta podrían ser implementadas a partir del II semestre del año 2019 en adelante.

La “hoja de Ruta para el cambio” permitirá realizar una implementación organizada y progresiva de las recomendaciones ya que están en una matriz organizada que permite caracterizar la recomendación en la estructura siguiente:

**Cuadro N° 16**  
**Caracterización de las recomendaciones de la CR-PNAEQW**

Característica	Concepto
N°	Número de orden de la recomendación
Descripción	Descripción de cada uno de los puntos a tratar dentro del tema planteado
Situación actual	Breve descripción de la situación actual y problemática identificada según cada punto
Recomendación	Descripción de la recomendación según punto tratado.
Implementación	Corto plazo: a 60 días /Mediano: I semestre del 2019. /Largo plazo: II semestre 2019 en adelante.
Responsable	Propuesta de unidad responsable según punto tratado.

La “hoja de Ruta para el cambio” detalla todas las recomendaciones en la matriz que se adjunta en el anexo 1 del presente informe, a manera de ejemplo adjunta el siguiente cuadro, que describe las medidas correctivas cuando se analizó el proceso de Comité de Alimentación Escolar CEA.

**Cuadro N° 18**  
**HOJA DE RUTA PARA EL CAMBIO**

TEMA: **COMITÉ DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR**

N°	DESCRIPCION	SITUACION ACTUAL	RECOMENDACIÓN	IMPLEMENTACIÓN Corto / Mediano /Largo	RESPONSABLE
1	CONFORMACION DE COMITES DE ALIMENTACION ESCOLAR Y FUNCIONES ASIGNADAS A CADA INTEGRANTES	Los integrantes de CAE, deben conocer sus funciones debidamente asignadas y contempladas en los documentos normativos del Programa Qali Warma y del MINEDU	Establecer de manera clara y precisa, las funciones de cada integrante del CAE, en los documentos normativos.	Corto plazo	UOP
2	NECESIDAD QUE EL MINEDU CONSIDERE LA ALIMENTACION ESCOLAR COMO PARTE DEL PROCESO EDUCATIVO	Actualmente el MINEDU, establece que la alimentación escolar se debe realizar antes del dictado de clases	Debe indicarse que la Alimentación Escolar es parte del proceso educativo, por lo que debe ejecutarse al inicio de la jornada escolar	Corto plazo	MIDIS DIRECCION EJECUTIVA UOP
3	REVISION DE TAREAS DEL MONITOR DE GESTION LOCAL E INCORPORAR METAS DE CAPACITACION A PADRES DE FAMILIA Y DOCENTES	Demasiadas funciones no facilitan la función de asistencia técnica y capacitación a Comunidad Educativa	Rediseñar actividades del Monitor de Gestión Local	Corto plazo	USME /UOP
4	NUEVA METODOLOGIA PARA LA CAPACITACION Y RENOVACION DEL MATERIAL EDUCATIVO	El material actual, no es didáctico, ni contempla el impacto visual, solo se centra sobre etapas del servicio alimentario	Elaborar material educativo, con gran impacto visual, formato ameno y participativo, que genere una motivación de los participantes y que tenga un enfoque a la Comunidad Educativa	Corto plazo	USME /UOP

## VII. RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES DE CARÁCTER ESTRATÉGICO.

El trabajo final de la Comisión de Reorganización Administrativa concluye en un informe prospectivo cuyos resultados y recomendaciones están orientados a perfeccionar, en el corto plazo, y transformar, en el largo plazo, la institución en un mejor y en un nuevo Qali Warma. Para ello hemos trabajado con la mayor rigurosidad técnica que nos ha sido posible y sobre todo se rescata la transparencia y participación que ha tenido este proceso. De esta manera podemos afirmar que las propuestas de recomendaciones para el Programa contribuirán a mejorar la prestación del servicio alimentario a sus usuarias y usuarios.

1. El Programa, a sus 7 años de existencia, requiere medidas de perfeccionamiento a corto plazo para lograr los objetivos con los que fue creado. Dichas medidas apuntan a mejorar el funcionamiento seguro, eficiente y eficaz del Programa en áreas sustantivas, como es el caso de la inocuidad de los alimentos, entre muchas otras. Sobre esas acciones este Informe elabora in extenso y con meticulosidad cerca de 200 recomendaciones de carácter más operativo.
2. El Programa también requiere, con plazos algo mayores, de un amplio debate para redefinirlo, comenzando por modificaciones de su visión y misión, en una línea necesariamente intersectorial e intergubernamental. Ello debe convertirlo progresivamente en un pilar fundamental de un sistema de protección social para los niños en edad escolar con un enfoque de derechos, lejos del asistencialismo. El nuevo programa podrá abordar temas, que para el actual resultan estructurales y de difícil mejora incremental, como las brechas de cobertura (o su universalización) y la de infraestructura, así como asumir una mayor contribución en reducir las brechas de pobreza familiar (con mayor aporte nutricional a los más pobres). Ello responde a la nueva realidad económica, social y epidemiológico-nutricional del país, la cual viene siendo abordada bajo ese enfoque, por las nuevas políticas del MIDIS. Ellas conciben al Sector como ente rector y promotor del desarrollo y la inclusión social, más allá de la (aun necesaria) asistencia social, ejecutando y perfeccionando los programas actuales. Esta es también la evolución histórica de los Programas de alimentación escolar en los países de la Región con semejante nivel de desarrollo. Este Informe esboza esta dimensión transformadora que requerirá necesariamente de mayor estudio, debate y consenso político.
3. Ambas dimensiones, de perfeccionamiento y de transformación, están necesariamente conectadas de manera coherente y en relativa secuencia.

En cada una de las áreas de la sección 4 se desarrollan específicamente las recomendaciones ya enunciadas. En la presente sección quisiéramos centrarnos en elaborar algunos de los objetivos y procesos estratégicos de la transición arriba delineada.

4. Un primer tema, importante, es el de la necesidad de afirmar y potenciar los objetivos nutricionales del Programa, los cuales actualmente se encuentran relativamente subsumidos en los objetivos alimentarios primigenios. Como se ilustra en la sección 4.3.1, los escolares en el país se encuentran en una transición nutricional muy dinámica, compleja y variada, la cual tiene por un lado extremo la desnutrición crónica, en franca disminución, y por el otro una más rápida y aun silente aparición de sobrepeso y obesidad infantil. Se requiere entonces de perfilar los objetivos nutricionales, mapear el status nutricional de los niños en el país y consecuentemente redefinir gradualmente la canasta de alimentos que el Programa ofrece. Esta tendrá que ser variada para dar cuenta del perfil antes mencionado e incluir más productos frescos y locales. Se podría comenzar con modelos urbano y rural, y/o para cada región geográfica. Ello implicará evidentemente redefinir el conjunto de procesos gerenciales que se encargan de proveer la canasta a los usuarios con debida atención al tema de asegurar la inocuidad. La mejora de la nutrición de los escolares, requeriría igualmente de una amplia coordinación intersectorial con el Ministerio de Salud (Ley de Alimentación Saludable), y de Educación (Kioskos saludables).
5. De igual forma están los objetivos educativos del Programa, que actualmente se centran en la provisión segura de los alimentos y que se requerirían mejorar pero además ampliarla para abarcar la alimentación saludable a todos los miembros de la comunidad educativa, incluyendo los maestros, padres de familia y los estudiantes. Solo así se incentivará una adecuada nutrición, complementando, pero yendo también más allá de lo que el Programa pueda ofrecer actualmente. Esto es una necesidad social y una posibilidad a través de un nuevo Programa. Esto también se debería llevar a cabo en estrecha colaboración y coordinación intersectorial con el Ministerio de Educación y el de Salud, principalmente, para que ambos hagan verdaderamente suyos el Programa, situación que en este momento es muy limitada.
6. Otro tema central de carácter estratégico lo constituye el tema de las compras locales, especialmente de la agricultura familiar. Su introducción progresiva generaría alimentos frescos más sanos y mejor adecuados culturalmente a los escolares, promovería una mayor participación de la

comunidad local, y sustantivamente dinamizaría la economía local, todo un auténtico “círculo virtuoso” de gestión territorial del desarrollo con protagonismo popular que genere los cambios. Esto ya es una realidad fecunda en varios países vecinos y además está ya siendo desarrollado en algunas zonas del país como verdaderos pilotos (ver secciones 4.3.3 y 5.1). Su implementación con inocuidad requiere de una certificación que puede ser dada por SENASA o por programas como FONCODES (Haku Wiñay / Noa Jayatai). Por ello aquí también se hace indispensable una coordinación intersectorial estrecha con el Ministerio de Agricultura.

7. Esencial, estratégico para todo lo anterior, es mejorar sustantivamente el sistema de monitoreo y evaluación del Programa, que nos permita poder establecer con evidencia el curso de estos cambios en términos de impactos como de los procesos mismos. No hacerlo, sería ir a ciegas en un proceso que es necesariamente complejo como sensibilísimo, tratándose de la alimentación y nutrición de nuestros niños.
8. Para que los nuevos objetivos mencionados transformen sustancialmente el Programa se requerirá escalar decididamente articulaciones horizontales (entre los programas sectoriales e intersectoriales) y verticales (gobiernos locales, regionales y el nacional). Esto constituye un eje central de la nueva política del MIDIS, como ya se dijo. En ese sentido, experiencias desactivadas a pesar de su éxito como “Aprende Saludable” e instancias existentes como el Comité Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), y más recientemente la Comisión Intergubernamental del Sector Desarrollo e Inclusión Social (CIDIS), jugarían un rol viabilizador en estas articulaciones complejas y podrían, una vez que sean funcionales, eficientizarlas. Esto es fundamental habida cuenta que los recursos políticos, institucionales y financieros son siempre escasos. El MEF debería jugar un rol en proveer instrumentalidad presupuestal, que actualmente es muy limitada para estos emprendimientos intersectoriales.
9. En el marco de lo anterior, principalmente de la articulación dentro del MIDIS, este Informe aspira a estimular la reforma de los otros programas del sector. Esto además se constituye como una necesidad porque, como se ha visto en el caso de las compras locales, a menos que se articule FONCODES (Haku Wiñay / Noa Jayatai) con dichas compras locales; no será posible su desarrollo, particularmente en esta etapa clave inicial. Existiría, en ese sentido, una interdependencia entre las experiencias innovadoras de sus programas para que dicho proceso se extienda, en su conjunto.

10. Este informe considera que una reestructuración administrativa coherente e integral sólo podrá ocurrir después que los nuevos objetivos estén definidos y estén consensuados políticamente. Es por ello que se sugiere que en el corto plazo se constituya un grupo de trabajo del nivel adecuado, en el marco de la CIAS, con los ministerios relevantes y posiblemente otros actores como el sector privado y la sociedad civil, a fin de comenzar la gran tarea del nuevo Programa. Ello debiera ocurrir a la par de la implementación de las recomendaciones que devienen de la sección 4 que en definitiva perfeccionarán el Programa tal cual fue creado.

## VIII. BIBLIOGRAFIA

1. Home-Grown School Feeding A Framework To Link School Feeding With Local Agricultural Production. World Food Program. 2009
2. Global School Feeding Source Book. Lessons from 14 countries. The partnership of child development PCD. L. Drake, A. Woolnough, C. Burbano de Lara, D. Bundy. 2016
3. Nutrir el Futuro: Programas de Alimentación Escolar Sensibles a la Nutrición en América Latina y el Caribe. Un Estudio de 16 Países. Programa Mundial de Alimentos. 2018
4. Fortalecimiento de los sistemas de compras públicas de alimentos a la Agricultura Familiar en países de América del Sur. FAO
5. Home-Grown School . Resource Framework. Synopsis. World Food Program, FAO, Center of Excellence against Hunger, PCD, NEPAD, Global Nutrition Foundation, IFAD, 201.
6. GUIMARAY GONZALEZ (2017) "Análisis de las características de gestión e implementación del programa de Qali Warma y su contribución en el estado de salud y aprendizaje de los escolares de la Institución Educativa N° 86289 "Virgen de Natividad" del distrito de Amashca, provincia de Carhuaz, Ancash en el año 2014-2015" Lima, PUCP-2017
7. LAM AJITO; EDUARDO (2017) Estudio de los factores que estarían contribuyendo o limitando la calidad de monitoreo y distribución de los alimentos que entrega el PNAE Qali Warma - en cuatro Instituciones Educativas del distrito de Breña. Lima, PUCP-2017.
8. MIDIS (2017). "Estudio del proceso de transferencia de recursos financieros a los Comités de Compra para el pago a los proveedores del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) Qali Warma". Informe de evaluación.
9. MIDIS (2016). "Contribución de las compras del Programa de Alimentación Escolar en la Dinamización de la economía local". Informe de evaluación. Elaborado por Carmen Vildoso Chirinos, María Isabel González, Lima, Perú.
10. MIDIS (2016). "Evaluación del proceso de provisión del servicio alimentario en Instituciones Educativas del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma". Informe de evaluación. Elaborado por AC Pública S.A.C., Lima, Perú.
11. MIDIS (2014). "Evaluación del Proceso de Compra para el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma". Informe de evaluación. Elaborado por AC Pública S.A.C., Lima, Perú.
12. MIDIS (2014). "Evaluación del proceso de provisión del servicio alimentario a cargo de los proveedores del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma". Informe de evaluación. Elaborado por Macroconsult S.A., Lima, Perú.



**ANEXOS:**

- Anexo N°1: **HOJA DE RUTA PARA EL CAMBIO**: Recomendaciones en una línea de tiempo Corto, Mediano y Largo Plazo.
- Anexo N°2: Cadena de valor y flujo de procesos del Programa Presupuestal 0115: Programa nacional de alimentación escolar.
- Anexo N°3: Compras locales y requisitos para proveedores.
- Anexo N° 4: Sistematización del Seminario Taller Internacional “Mejorando QALI WARMA”.
- Anexo N° 5: Integrantes del Comité Consultivo.
- Anexo N° 6: Marco normativo y legal.
- Anexo N° 7: Plan de trabajo de la Comisión.
- Anexo N° 8: Actas de Sesión de trabajo de la Comisión.
- Anexo N° 9: Presentación del Informe Final de la Comisión.
- Anexo N° 10: Actividades de mejora implementadas en Qali Warma.