



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social



DOCUMENTO DE TRABAJO



Síntesis de los estudios realizados por la Dirección General de Seguimiento y Evaluación del MIDIS en relación al Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (PNAEQW), 2013-2017



DOCUMENTO DE TRABAJO

Título

Síntesis de los estudios realizados por la Dirección General de Seguimiento y Evaluación del MIDIS en relación al Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (PNAEQW), 2013-2017

Elaboración:

Leslie Miranda y Christian Cisneros

Dirección General de Seguimiento y Evaluación (DGSE) del MIDIS.

En base a las siguientes evaluaciones realizadas en el período 2013-2016 sobre el Programa:

1. Evaluación del proceso de provisión del servicio alimentario a cargo de los proveedores del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (Macroconsult S.A., 2014).
2. Evaluación del Proceso de Compra para el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (AC Pública S.A.C., 2014).
3. Evaluación del proceso de provisión del servicio alimentario en Instituciones Educativas del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (AC Pública S.A.C., 2016).
4. Estudio de Costos Referenciales para el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (Ángel Ccari, 2016)
5. Contribución de las compras del Programa de Alimentación Escolar Qali Warma en la Dinamización de la economía local (Carmen Vildoso, 2016)
6. Proceso de Transferencia de recursos financieros a los Comités de Compra para el pago a los proveedores del

Año de elaboración:

2018

Eje de política:

Desarrollo Infantil Temprano, Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia.

Programas Sociales e Instrumentos de Política Social:

Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (PNAEQW)

Resumen ejecutivo:

Este documento tiene como objetivo presentar los resultados de los estudios desarrollados por la Dirección General de Seguimiento y Evaluación (DGSE) del MIDIS durante el periodo 2013-2016 en relación al Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (PNAEQW). Se presentan seis estudios, cuatro enfocados en la evaluación de tres grandes procesos (provisión a cargo de los proveedores, compra y provisión en las escuelas) y dos investigaciones de temas específicos sobre el programa: estructura de costos referenciales y dinámicas generadas en las economías locales a partir de la intervención del PNAEQW. Los estudios sugieren la necesidad de fortalecer el modelo de cogestión sobre el cual se basa el Programa, así como la necesidad de establecer mecanismos efectivos de monitoreo de la intervención con la finalidad de contar con información oportuna de variables relevantes que permitan la toma de decisiones por parte de los hacedores de políticas.

Reservados algunos derechos:

Este documento ha sido elaborado por los consultores bajo la supervisión del MIDIS. Las opiniones, interpretaciones y conclusiones aquí expresadas no son necesariamente reflejo de la opinión del MIDIS. Nada de lo establecido en este documento constituirá o se considerará una limitación o renuncia a los privilegios del MIDIS, los cuales se reservan específicamente en su totalidad.

Cita de fuente:

El documento debe citarse de la siguiente manera: MIDIS (2017). "Síntesis de los estudios realizados por la Dirección General de Seguimiento y Evaluación del MIDIS en relación al Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (PNAEQW), 2013-2017". Documento de Trabajo elaborado por Leslie Miranda y Christian Cisneros del MIDIS, Lima, Perú.



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

Viceministerio
de Políticas
y Evaluación Social

Dirección General
de Seguimiento
y Evaluación

“Año del buen servicio al ciudadano”

Síntesis de los estudios realizados en la Dirección General de Seguimiento y Evaluación en relación al Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (PNAEQW)¹

**Dirección General de Seguimiento y Evaluación (DGSE)
Viceministerio de Políticas y Evaluación Social (VMPES)
Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)**

Lima, mayo de 2018

¹ Este documento ha sido elaborado por Leslie Miranda y Christian Cisneros de la Dirección General de Seguimiento y Evaluación (DGSE) del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

Resumen Ejecutivo

Este documento tiene como objetivo presentar los resultados de los estudios desarrollados por la Dirección General de Seguimiento y Evaluación (DGSE) del MIDIS durante el periodo 2013-2016 en relación al Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (PNAEQW). Se presentan seis estudios, cuatro enfocados en la evaluación de tres grandes procesos (provisión a cargo de los proveedores, compra y provisión en las escuelas) y dos investigaciones de temas específicos sobre el programa: estructura de costos referenciales y dinámicas generadas en las economías locales a partir de la intervención del PNAEQW. Los estudios sugieren la necesidad de fortalecer el modelo de cogestión sobre el cual se basa el Programa, así como la necesidad de establecer mecanismos efectivos de monitoreo de la intervención con la finalidad de contar con información oportuna de variables relevantes que permitan la toma de decisiones por parte de los hacedores de políticas.

1. Introducción

El Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (PNAEQW)² fue creado mediante Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS el 31 de mayo de 2012 teniendo como objetivo general “garantizar un servicio alimentario para niñas y niños de instituciones educativas públicas en el nivel de educación inicial a partir de los 3 (tres) años de edad y en el nivel de educación primaria”. Posteriormente, en el año 2014, mediante Decreto Supremo N° 006-2014-MIDIS se estableció que el PNAE Qali Warma, atendería de forma progresiva a los escolares del nivel de educación secundaria de la educación básica en instituciones educativas públicas localizadas en las comunidades indígenas que se ubican en la Amazonía Peruana³.

De acuerdo a los objetivos específicos que figuran en la norma de creación, el Programa busca garantizar el servicio alimentario durante todos los días del año escolar en instituciones educativas públicas, contribuyendo a mejorar la atención, asistencia y permanencia de los usuarios. Asimismo busca promover mejores hábitos de alimentación en la población usuaria⁴.

El Programa brinda una atención diferenciada según el quintil de pobreza monetaria del distrito donde se encuentra ubicada la escuela, de modo que las escuelas ubicadas en los quintiles 1 y 2 reciben desayuno y almuerzo, mientras que las ubicadas en los quintiles 3,4 y 5 solo reciben desayuno. El Programa interviene bajo dos modalidades de atención: raciones y productos. Bajo la modalidad de **raciones**, el proveedor debe entregar diariamente en cada Institución Educativa (IIEE) asignada bajo contrato, desayunos preparados (alimentos listos para el consumo). Bajo la modalidad de **productos** el proveedor entrega, en plazos periódicos, productos no perecibles en la IIEE, los Comités de Alimentación Escolar (CAE)⁵ son los encargados de gestionar la preparación de los alimentos de acuerdo a los criterios de planificación del menú escolar⁶.

De acuerdo al marco lógico del Programa Presupuestal (PP) 0115 Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, implementado en el marco del Presupuesto por Resultados, el resultado final al cual contribuye el programa es la “Mejora de los logros de aprendizaje en educación básica”, mientras que el resultado específico es “Niñas y niños del nivel inicial a partir de los 3 años de edad y del nivel primario a nivel nacional, y estudiantes del nivel secundario de los pueblos indígenas de la Amazonía, que asisten a las IIEE públicas, mejoran su ingesta de alimentos, facilitando sus condiciones para el aprendizaje”.

La literatura internacional sugiere que los programas alimentarios tienen impactos positivos en el desarrollo de las habilidades cognitivas de los beneficiarios (atención, memoria, percepción y razonamiento). Pollit (1984) señala que en relación con el déficit alimentario puntual (por ejemplo, la falta de desayuno), ese estado fisiológico tiene efectos negativos sobre el comportamiento afectivo, la capacidad para el cálculo, la lectura y el rendimiento físico. Pollit y Mathews (1998) señalan que existen dos mecanismos biológicos plausibles por los cuales el desayuno podría influir sobre la función del cerebro y el desempeño en pruebas cognitivas. El primero implica cambios metabólicos, derivados del ayuno prolongado, en la capacidad para mantener la disponibilidad de energía y otros nutrientes para el sistema nervioso central. El otro está relacionado a cambios beneficiosos de largo plazo que el desayuno podría tener sobre la ingesta de nutrientes y el estado nutricional, el cual podría tener un efecto sobre la cognición (Cueto y Chinen, 2008). Diversas investigaciones sobre programas de alimentación que entregan alimentos fortificados encuentran efectos positivos y significativos sobre indicadores de habilidades cognitivas como atención, percepción, memoria de corto plazo, entre otros.

² En adelante “El Programa” o “El PNAE Qali Warma”.

³ El DS hace referencia a los pueblos indígenas listados en la Resolución Ministerial N° 321-2014-MC (o la que la reemplace o actualice).

⁴ Artículo N° 03 del DS N° 008-2012-MIDIS

⁵ De acuerdo a la RDE N°5126-2015-MIDIS/PNAEQW, el Comité de Alimentación Escolar es una organización de padres de familia y docentes de las escuelas atendidas por el Programa, encargados de la ejecución y vigilancia del servicio alimentario.

⁶ Resolución de Dirección Ejecutiva N° 8575-2016.

Seshadri y Gopaldas (1989) encuentran efectos positivos en los resultados de la prueba de WISC (Wechsler Intelligence Scale for Children, que mide atención y memoria de corto plazo) en niños que reciben una tableta fortificada (hierro y ácido fólico).

Van Stuijvenberg et al., (1999) encuentran diferencias positivas y estadísticamente significativas en la prueba de retención de dígitos (atención y memoria de corto plazo), al comparar el grupo de tratamiento y de control de una intervención que entrega galletas fortificadas a escolares durante las dos primeras horas de clases.

En cuanto a la evidencia relacionada a la entrega de alimentos no fortificados se cuenta con evidencia mixta, en algunos casos se concluye que los Programas Alimentarios tienen efectos positivos y significativos sobre indicadores de desarrollo cognitivo mientras que otros estudios no encuentran evidencia concluyente.

Cueto et al (2008) exploran los efectos de la provisión de desayunos en escolares del nivel primaria. El estudio encuentra diferencias positivas y estadísticamente significativas a favor del grupo de tratamiento en las pruebas de memoria visual, aritmética y comprensión de lectura.

Chandler et al (1995) evalúan los efectos de la ingesta de desayunos en una muestra de alumnos de tercer y cuarto grado. Encuentra una diferencia positiva y significativa en la prueba de fluidez verbal en aquellos niños tratados que presentan problemas de desnutrición.

Rahmani et al (2011) evalúan los efectos del consumo de desayunos en una muestra de escolares del nivel primaria. Se encuentran diferencias positivas y estadísticamente significativas a favor del grupo de tratamiento en las pruebas de: Raven (mide organización perceptual y razonamiento), WISC (mide atención y memoria de corto plazo), área verbal de la prueba WISC y área no verbal de la prueba WISC.

Whaley et al., (2003) evalúan los efectos de la provisión diaria de tres tipos de alimentos: carne, leche y suplementos energéticos, encontrando una diferencia positiva y significativa en la Prueba de Raven (mide organización perceptual y razonamiento) a favor del grupo de tratamiento.

Kazianga et al (2012) evalúan los efectos de la intervención del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en Burkina Faso. Se encuentran diferencias positivas y significativas en el incremento de las tasas de matrícula escolar y en las tasa de asistencia a las escuelas, sin embargo no encuentra efectos positivos sobre indicadores de desarrollo cognitivo.

Mc Ewan (2012), evalúa el impacto de la carga calórica de los alimentos entregados por el PAE de Chile, sobre indicadores de matrícula, repetición, asistencia y test de matemática y lenguaje. El estudio no encuentra evidencia de impactos significativos sobre algunos de los indicadores mencionados anteriormente.

A mayo de 2018, tras cuatro años de iniciada la intervención, la DGSE del MIDIS se encuentra preparando el estudio de evaluación de impacto del PNAE Qali Warma. Se medirán los efectos del programa sobre los indicadores de resultado definidos en el marco lógico del Programa. El estudio en cuestión constituiría la primera evidencia académica de los efectos de la intervención del programa alimentario escolar de nuestro país.

El presente documento presenta una recopilación de los estudios desarrollados por la DGSE en torno al PNAE Qali Warma, cuatro estudios orientados a la evaluación de los procesos del programa y dos evaluaciones de temas específicos. Dichos estudios han permitido la identificación de puntos críticos, “cuellos de botella” y oportunidades de mejora. El documento se ha organizado en cuatro secciones, la

sección 02 presenta los estudios de la DGSE finalizados, la sección 03 presenta los hallazgos y recomendaciones de dichos estudios y la sección 04 describe posibles líneas de investigación.

2. Plan Anual de Evaluaciones (PAE), 2013 – 2017

El Plan Anual de Evaluaciones (PAE) es la herramienta administrativa empleada por la DGSE del MIDIS para enlistar las evaluaciones y/o estudios programados durante el año. A continuación se presentan los estudios desarrollados durante el periodo 2013 – 2017.

Cuadro N° 01: Estudios Desarrollados por la DGSE 2013-2017

N°	Estudio	Año en el que aparece por primera vez en el PAE	Tipo de Estudio	Periodo de desarrollo del estudio	Estado Situacional
1	Evaluación del proceso de provisión del servicio alimentario a cargo de los proveedores del PNAE Qali Warma.	2013	Evaluación de Procesos	Noviembre 2013 – Mayo 2014	Finalizado
2	Evaluación del Proceso de Compra para el Programa Nacional de Alimentación Escolar	2013	Evaluación de Procesos	Noviembre 2013 – Mayo 2014.	Finalizado
3	Evaluación del Proceso de Provisión del Servicio Alimentario en Instituciones Educativas del PNAE Qali Warma (Evaluación del funcionamiento de los CAEs).	2015	Evaluación de Procesos	Julio 2014 – Julio 2016.	Finalizado
4	Estudio de Costos Referenciales para el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma	2015	Evaluación Específica	Mayo 2014- Abril 2016	Finalizado
5	Contribución de las compras del Programa de Alimentación Escolar en la Dinamización de la economía local	2015	Evaluación Específica	Septiembre 2015 - Agosto 2016	Finalizado
6	Proceso de Transferencia de recursos financieros a los Comités de Compra para el pago a los proveedores del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma	2016	Evaluación de Procesos	Febrero 2016 - Enero 2017	Finalizado

3. Antecedentes, hallazgos y recomendaciones

A continuación se presenta una breve descripción del objetivo general, metodología empleada, hallazgos y principales recomendaciones de los estudios que figuran en el Cuadro N° 01.

3.1 Evaluación del proceso de provisión del servicio alimentario a cargo de los proveedores del PNAE Qali Warma.

3.1.1 Objetivo General y Metodología

El año 2013, la DGSE encargó a la empresa consultora Macroconsult S.A el desarrollo de un estudio del proceso de provisión del servicio alimentario a cargo de los proveedores del PNAEQW. El estudio se desarrolló entre noviembre 2013 y mayo 2014. De acuerdo a los términos de referencia, el objetivo general del estudio fue *“Evaluar el proceso de provisión del servicio alimentario (periodo 2013) y las condiciones bajo las cuales se encuentran operando los proveedores del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, verificando el cumplimiento del marco normativo, de los requerimientos y de los estándares establecidos por el Programa, e identificando las posibles oportunidades de mejora.”*

El estudio aplica técnicas cualitativas, se aplican entrevistas en profundidad a los proveedores, miembros del Comité de Alimentación Escolar (CAE) y miembros de la Unidad Territorial (UT). Asimismo, se aplicaron guías de verificación (por observación de procesos y sub actividades).

3.1.2 Hallazgos

Con respecto al proveedor:

- ✓ Fragilidad Empresarial: los proveedores del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma en su mayoría están constituidos como empresas unipersonales o microempresas. De la muestra visitada, 1/3 presentan una calificación negativa en el sistema financiero y en la SUNAT. Asimismo, son empresas altamente dependientes de los flujos de ingresos derivados del servicio prestado por el PNAE Qali Warma;
- ✓ 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.

Con respecto al programa, destacan:

- ✓ Demora el pago a los proveedores por parte del PNAE Qali Warma;
- ✓ Deficiente administración y supervisión del contrato por parte del programa. Se identifica ineficiencia en la supervisión, asistencia técnica y establecimiento de propuestas para que estos proveedores mejores sus estándares y garantía de calidad de los productos entregados;
- ✓ Precios referenciales no cubren el costo total de mercado en el que incurre el proveedor. Los precios referenciales calculados por el PNAE Qali Warma no consideran algunos costos. A modo de ejemplo se cita el costo incurrido en las autorizaciones sanitarias.

3.1.3 Recomendaciones

- ✓ Implementar un programa de fortalecimiento a los proveedores, que permita un cumplimiento adecuado de los requerimientos de calidad;
- ✓ Fortalecer las capacidades administrativas y de supervisión de las Unidades Territoriales y de la Sede Central del Programa, a fin de garantizar el adecuado gerenciamiento de los contratos, la

aprobación y pago oportuno de las valorizaciones de los proveedores y el cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de los proveedores;

- ✓ Actualizar los costos del servicio, incluyendo los costos de cumplimiento de las normas sanitarias que aseguren la inocuidad de los alimentos.

3.2 Evaluación del Proceso de Compra para el Programa Nacional de Alimentación Escolar

3.2.1 Objetivo General y Metodología

El año 2013 la DGSE encargó a la empresa consultora AC Pública S.A.C el desarrollo de un estudio de la evaluación del proceso de compra. El estudio se desarrolló entre los meses de noviembre de 2013 y mayo 2014.

De acuerdo a los términos de referencia, el objetivo general de la evaluación es *“Analizar el proceso de compra 2013 del PNAE Qali Warma, identificando los procesos y subprocesos en cada fase (convocatoria, selección y pago), verificando el cumplimiento del marco normativo vigente y determinando las fortalezas y obstáculos encontrados durante el proceso de compra, así como las posibles oportunidades de mejora”*.

Se diseñó un estudio cualitativo orientado a la identificación y evaluación de los procesos y subprocesos de compra (convocatoria, selección y pago). Para el desarrollo del estudio se realizó un Análisis de la Cadena de Valor, Análisis Normativo y Análisis de Información Primaria. Se aplicaron entrevistas en profundidad a los siguientes actores: miembros del Comité de Compra, miembros de la Unidad Territorial, supervisores, proveedores y miembros del Comité de Alimentación Escolar (CAE).

3.2.2 Hallazgos

- ✓ Los miembros de los Comités de Compra y de los CAE consideraron que las capacitaciones que reciben no son suficientes para cumplir con sus funciones de manera adecuada;
- ✓ La convocatoria resultó muy corta para difundir el inicio del proceso de Compra y atraer suficientes postores calificados;
- ✓ La propuesta económica es el factor determinante para la selección de los postores;
- ✓ Se ha identificado que a pesar de realizar la adjudicación, en algunos casos los postores no se presentan a la firma del contrato;
- ✓ Se percibe que el proceso de pago es largo, engorroso y de alto riesgo, al vincular al proveedor en la recolección de actas de conformidad del servicio.

3.2.3 Recomendaciones

- ✓ Considerar un presupuesto para viáticos para los miembros del Comité de Compra acorde con la realidad de la zona;
- ✓ Ampliar la fase de convocatoria y mejorar la coordinación con otras entidades que brindan información al Programa;
- ✓ Poner mayor énfasis en la evaluación de las condiciones técnicas del postor (ej. condiciones físicas de la planta o almacén);
- ✓ Implementar medios virtuales para enviar la documentación a la Sede Central y una plataforma amigable para generar las valorizaciones de manera automática;
- ✓ Internalizar los costos que supone la implementación de un modelo descentralizado (CAE y Comités de Compra).

3.3 Evaluación del Proceso de Provisión del Servicio Alimentario en Instituciones Educativas del PNAE Qali Warma (Evaluación del funcionamiento de los CAEs).

3.3.1 Objetivo General y Metodología

En el año 2014, la DGSE encargó a la empresa consultora AC Pública S.A.C el desarrollo de un estudio de evaluación del proceso de provisión del servicio alimentario en las instituciones educativas (IIEE) atendidas por el PNAE Qali Warma. El estudio se desarrolló entre julio 2014 y julio 2016.

De acuerdo a los términos de referencia, el objetivo general del estudio es *“Evaluar el proceso de provisión del servicio alimentario (agosto 2015 – abril 2016) y las condiciones bajo las cuales se está proveyendo el servicio alimentario del PNAE Qali Warma en las IIEE, verificando el cumplimiento del marco normativo, de los requerimientos y protocolos establecidos por el Programa, e identificando las posibles oportunidades de mejora.”*

Se diseñó un estudio cualitativo orientado a la identificación y evaluación del proceso del servicio alimentario brindado por el PNAE Qali Warma. Se emplearon técnicas cualitativas para el desarrollo del estudio, tales como la aplicación de entrevistas en profundidad, observación participante y grupos focales en las escuelas seleccionadas para el estudio. Asimismo, se aplicaron encuestas en las IIEE visitadas (se recogieron datos como el número de alumnos, hora de llegada de los alimentos, condiciones de las instalaciones, entre otros) y guías de observación general (verificar los procedimientos de entrega y recepción de alimentos según lo normado por el programa, entre otros).

3.3.2 Hallazgos

- ✓ Se resalta la labor desempeñada por los monitores locales, dado que recogen en campo información muy valiosa en cuanto al desarrollo del proceso de provisión del servicio alimentario en la IIEE que tienen a su cargo. Sin embargo, la información recogida no se encuentra sistematizada, lo cual dificulta su uso en la toma de decisiones oportunas sobre la implementación del proceso. Asimismo, se observa que a cada monitor local se le asignan 50 IIEE para su supervisión, muchas de ellas ubicadas en zonas dispersas o de difícil acceso, lo cual dificulta una supervisión eficiente de las mismas;
- ✓ Algunas IIEE no contaron con instalaciones de cocina, por lo cual los padres de familia deben cocinar en sus hogares. Esta práctica incrementa el riesgo de contaminación de los alimentos. Asimismo, no es posible controlar que los alimentos sean procesados siguiendo las normas de higiene estipuladas por el PNAE Qali Warma. En otros casos, se cocina dentro de las escuelas haciendo uso de cocinas artesanales, las cuales emiten gases tóxicos y contaminantes;
- ✓ Es necesario que los padres de familia (además de los miembros del CAE) reciban capacitación en cuanto a buenas prácticas de higiene y sobre el balance nutricional de los alimentos, todo ello dentro de un plan orientado al fortalecimiento de las capacidades de cogestión de los actores involucrados en el proceso.

3.2.3 Recomendaciones

- ✓ Se recomienda sistematizar la información recogida en campo por los monitores locales, de manera que esta pueda ser consultada “en línea” permitiendo la generación de evaluaciones rápidas del proceso de provisión;
- ✓ Es preciso indicar que los funcionarios del PNAE Qali Warma manifestaron que se irá equipando de forma paulatina a los monitores con tablets que permitan que la información recogida sea “cargada” directamente a un sistema;
- ✓ Al contar con una base de datos sistematizada, se recomienda implementar un tablero de control. El estudio señala como modelo el “Semáforo Escuela” desarrollado por el Ministerio de Educación, aplicativo que deberá articular indicadores relativos al servicio alimentario. Algunos campos sugeridos por la empresa consultora son:
 - Número de alumnos matriculados en la escuela beneficiaria y número de alumnos registrados en las bases de datos del programa.
 - Ubicación georreferenciada de la escuela atendida.
 - Necesidades de equipamiento de la escuela.
 - Tamaño, organización, dotación de personal, entre otras variables de la escuela.
 - Organización de los CAE.
 - Necesidades de infraestructura de la escuela.
- ✓ Implementar un plan orientado al desarrollo integral de capacidades de los miembros del CAE y padres de familia. Se sugiere considerar:
 - Evaluar herramientas de comunicación efectivas con los miembros del CAE y padres de familia.
 - Capacitar a los asistentes a las capacitaciones para que tengan la obligación de capacitar a los demás actores involucrados en el proceso de provisión del servicio.
 - Los procesos de capacitación deben ser diseñados de tal forma que se tome en cuenta la organización que siguen los padres para la preparación de los alimentos.
 - Capacitar a los CAE y padres de familia en temas de nutrición.
 - Cabe indicar que el PNAE Qali Warma tiene planificado incluir, en las jornadas de asistencia técnica dirigida a los CAE, la participación de dos miembros del comité, quienes deben ser padres de familia directamente relacionados con la preparación de los alimentos.

3.4 Estudio de Costos Referenciales para el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.

3.4.1 Objetivo General y Metodología

La DGSE encargó en el año 2014 a la empresa consultora Metis Gaia el desarrollo de una estructura de costos referenciales para el PNAE Qali Warma. Se identificó que los precios referenciales son un factor importante de la no adjudicación de la totalidad de ítems (durante el proceso de compra), dado que los precios estimados por el programa no cubrían en algunos casos los costos en los que incurrían los proveedores.

De acuerdo a los términos de referencia, el objetivo general del estudio fue *“Proporcionar al PNAE QW una propuesta metodológica que permita estimar y actualizar los costos referenciales de la provisión del servicio a cargo de los proveedores, a fin de asegurar que se brinde un servicio de calidad a los niños y niñas beneficiarios del programa.”*

Se utilizaron técnicas cualitativas como el desarrollo de entrevistas a actores identificados como relevantes (proveedores, ex proveedores y proveedores potenciales) a fin de identificar el proceso de provisión y las percepciones en cuanto a motivaciones, ventajas e inconvenientes de participar en el proceso de provisión (esta información permite contextualizar el proceso). Asimismo, se aplicaron encuestas a fin de recoger información en campo que permita la cuantificación de variables relevantes (precios de los insumos, precios de transporte entre otros).

3.4.2 Hallazgos

- ✓ De acuerdo a la estructura de costos propuesta, el costo total del servicio para el año de provisión 2015 se estimó en 1 449 208.351,76 soles. A nivel de colegio, el precio promedio de entrega de productos que enfrentan los proveedores del PNAE QW es S/. 1,84 por alumno/día;
- ✓ Se identificó que los casos extremos hallados en las estimaciones realizadas en el presente estudio presentan un costo de logística de salida elevado, lo que podría significar que se encuentren en zonas de difícil acceso, o una alta dispersión de las HIEE a las que se refieren dichos casos;
- ✓ Para la ejecución del presente estudio, se elaboró un aplicativo para la definición de rutas óptimas en cada ítem. Su uso en el estudio es para estimar el número de vehículos que se requieren para cubrir las rutas que se generen en cualquier ítem, y así obtener las distancias a recorrer. A partir de ello, se identificó que un factor clave en la determinación de los costos de logística de salida es la dispersión de las HIEE dentro de un ítem, lo que genera que la forma en que se encuentren agrupadas sea determinante;
- ✓ Durante la ejecución del estudio se identificó la existencia de riesgos en la provisión del servicio, a los que son sensibles las empresas proveedoras. Debido a ello, este estudio incorpora una estructura de costos cuya sensibilidad recoge los riesgos asociados a contextos específicos. Es importante entender que la principal barrera para la participación del proveedor está dada por el porcentaje esperado de ganancia. Si el porcentaje de ganancia en ítems con problemas para su adjudicación mejora, es probable que la oferta de proveedores también lo haga.

3.4.3 Recomendaciones

- ✓ Para calcular el costo de provisión del servicio alimentario del PNAE QW se recomienda utilizar una estructura de costos con los siguientes componentes: insumos alimentarios, logística de entrada, producción y envasado, almacenamiento, logística de salida, gastos administrativos, gastos financieros, utilidad e IGV;
- ✓ Incluir el componente gastos financieros en la estructura de costos, dado que en las entrevistas a proveedores se encontró que las empresas buscan financiamiento por aproximadamente el 30% del total del costo del servicio, lo cual representa un costo financiero por una tasa de interés de 2% mensual a un periodo de 11 meses;
- ✓ Para el cálculo de la variable utilidad, el estudio considera inicialmente la rentabilidad de mercado de empresas del sector comercio para los años 2007, 2008 y 2009, a la que suma un porcentaje adicional asignado de acuerdo a los factores de riesgo identificados para cada ítem. De esta manera, los elementos de riesgo particulares de cada ítem se incluyen como mayores puntos porcentuales de ganancia. El estudio recomendó incluir esta forma de cálculo, ya que si se considera un margen de utilidad constante para todos los proveedores, con la estructura actual del programa Qali Warma, los porcentajes de ganancia reales de algunos ítems estarían por debajo del porcentaje de ganancia de otros ítems cercanos con procesos de provisión con menores riesgos, lo cual podría generar problemas de adjudicación;

- ✓ En relación al componente del costo de transporte, se observó que presenta una alta variabilidad, debido a la accidentada geografía de nuestro país. Por ello se recomendó utilizar un aplicativo como el diseñado para la estimación del costo de logística de salida, de modo que se mejore la distribución de IIEE por ítem. Según lo identificado, esto podría aportar a que se reduzcan los costos de logística de salida, dada la relevancia de la dispersión de las IIEE en este costo.

3.5 Contribución de las compras del Programa de Alimentación Escolar en la Dinamización de la economía local

3.5.1 Objetivo General y Metodología

En el año 2015 la DGSE encargó a un equipo de consultores, liderado por la Mg. Carmen Vildoso Chirinos, el desarrollo de un estudio que explore las dinámicas generadas en las economías locales, producto de las compras efectuadas por el PNAE Qali Warma.

De acuerdo a los términos de referencia, el objetivo general del estudio fue *“Conocer la contribución de las compras del programa hacia la economía local e identificar los efectos indirectos del programa sobre aspectos vinculados a las oportunidades económica locales como actividades productivas, niveles de empoderamiento e inserción de proveedores – productores, identificar las oportunidades, debilidades y amenazas de los productores, proveedores, y la articulación de las cadenas productivas y de servicios”*.

Se diseñó un estudio de carácter cualitativo exploratorio con soporte de información estadística (data administrativa institucional y bases de datos del censo agropecuario). El estudio empleó la técnica de entrevistas en profundidad, las cuales son aplicadas a los actores identificados como relevantes.

3.5.2 Hallazgos

- ✓ Se identificó que la mayoría de actores entrevistados a nivel provincial (instituciones, proveedores y productores) desconoce lo que los proveedores de Qali Warma están comprando en la provincia o en la región, especialmente en las regiones extensas y menos conectadas;
- ✓ Se identificó que los proveedores recurren a las compras locales en la medida que exista el volumen suficiente que requieren y que los procesos de cultivo y de post cosecha le aseguren que el producto podrá pasar los controles de calidad del Programa;
- ✓ Existen localidades donde no hay condiciones para que los proveedores del Programa lleven a cabo compras locales, porque la producción carece de las características de calidad necesarias; otras donde los productores no tienen especial interés en que el Programa les compre, en la medida que cuenten con clientes que les paguen precios mayores o iguales sin pedir tantos requisitos; también existen localidades en las que el Programa viene comprando sin dificultades, en la medida que existe una amplia y satisfactoria oferta del producto necesario;
- ✓ El nivel de exigencia del PNAE Qali Warma en materia de inocuidad es elevado. Las empresas y productores frecuentemente no están preparados para responder a esos estándares. Inclusive en el arroz, que es la cadena más avanzada, solo algunos molinos han hecho las inversiones necesarias para responder a las más altas exigencias de inocuidad;
- ✓ Los proveedores vienen usando canales de abastecimiento que corresponden a circuitos de comercialización transversal entre sierra y costa o entre sierra y selva, que conectan departamentos vecinos. La dinamización de la economía rural y de las MYPE de los espacios locales interconectados a través de esas vías requiere ser vista desde esa perspectiva.

3.5.3 Recomendaciones

- ✓ La Comisión Multisectorial de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar liderada por el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) es el espacio al cual el PNAE QW, a través del MIDIS, debe llevar la agenda de la intervención multisectorial que permita hacer más compatibles los objetivos nutricionales y de apoyo a la economía local contenidos en los lineamientos de la planificación del menú escolar del Programa;
- ✓ Los requerimientos de compra del Programa deben tener una amplia difusión, considerando como público destinatario a la población en general, además de las comunicaciones de carácter técnico que se dirigen a los postores. Conviene que todos los actores que pueden ser partes interesadas, directa o indirectamente, en el funcionamiento del Programa, sepan cómo funciona, cuáles son los beneficios que implica para las regiones y bajo qué condiciones podrían participar del mismo;
- ✓ Los anuncios de compra por parte del Programa se deben hacer con una anticipación mucho mayor a la actual. El propósito es que los productores que están dedicados o pueden dedicarse a productos de interés para el Programa conozcan que éste puede ser un mercado para ellos y que los agentes con capacidad para promover estrategias en la línea de negocios inclusivos (ONG, municipios, programas gubernamentales, organizaciones de productores) movilicen recursos para darles la asistencia necesaria. El grado de anticipación debe ser evaluado por el Programa en coordinación con el MINAGRI y las Direcciones Regionales Agrarias para considerar la estacionalidad de la producción en los distritos correspondientes;
- ✓ Evaluar la posibilidad de una mayor participación de los municipios, desarrollando pilotos basados en la articulación entre municipios, asociaciones de productores y proveedores, con el propósito de incrementar la adquisición y consumo de verduras y frutas locales. Persistir en la mejora de la infraestructura en las escuelas (agua potable, almacenamiento) y capacitación de los padres y las madres de familia para asegurar una adecuada conservación y preparación;
- ✓ Orientar el seguimiento que realizan las Unidades Territoriales (UT) sobre el cumplimiento de los compromisos de compras locales para: a) aprender más sobre la magnitud y rubros de esas compras, b) recoger información sobre los nexos existentes entre proveedores y productores, c) identificar obstáculos para el cumplimiento de compromisos; d) realizar ejercicios de trazabilidad sobre los productos provenientes de la agroindustria que están abasteciendo a las IIEE.

3.6 Procesos de Trasferencia de los Recursos Financieros del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.

3.6.1 Objetivo General y Metodología

En el año 2016 se encargó a un equipo de consultores, liderado por la Mg. Raquel Cuentas Ramírez, el desarrollo de un estudio para la evaluación de los procesos involucrados en la transferencia de recursos financieros a los proveedores del Programa.

De acuerdo a los términos de referencia, el objetivo general del estudio es el “*Análisis de las condiciones de los contextos sociales, políticos y culturales que influyen en el proceso de transferencia, así como los cuellos de botella o nudos críticos de la gestión en el nivel central y en las UT, que afectan la satisfacción de los proveedores locales, su relación con el Programa y el servicio alimentario que brindan. Así como alcanzar recomendaciones respecto a la gestión de las UT que permitan mejorar o recomponer los vínculos con los proveedores locales y optimizar el servicio alimentario que brindan*”.

El estudio se desarrolló con un enfoque cualitativo, para lo cual se realizó una evaluación de procesos descriptiva y analítica. En cuanto a las técnicas y procedimientos de recogida de datos e información, se utilizaron entrevistas en profundidad, observación y entrevistas grupales.

3.6.1 Hallazgos

- ✓ El modelo de cogestión del Programa se sustenta en el apoyo brindado por los miembros de la comunidad constituido principalmente por los integrantes de los CAES y los Comité de Compras. Asimismo, el marco normativo del Programa define el tipo de integrantes, funciones y procesos en los que participan, cuyas intervenciones se realizan entre actores de diferentes sectores (educación y salud) y diferentes niveles de gobierno subnacional (regiones y distritos), lo que constituye un avance significativo y un logro del PNAE Qali Warma –a pesar de los problemas identificados- especialmente en lo que respecta al proceso de transferencia de recursos financieros, que es el proceso donde se concreta este modelo.
- ✓ Se ha observado una alta rotación en los integrantes del Comité de Compras, los CAE y Supervisores de Compra de las UT, debido principalmente a cambios de gestión e ingreso de nuevos funcionarios -como el caso de los gerentes de desarrollo social- despidos y renuncias del personal de las UT.
- ✓ 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 (actas y anexos), según lo manifestado por los mismos actores entrevistados. Esta situación también es justificada por los propios actores aduciendo falta de tiempo y conciliación de agendas de parte de los integrantes del Comité.

3.6.1 Recomendaciones

- ✓ Fortalecer el plan de capacitaciones al personal de las Unidades Territoriales, Jefe de la Unidad Territorial, Supervisores y miembros del Comité de Compras. Se requiere el desarrollo de capacidades de coordinación intersectorial e intergubernamental a fin de optimizar el desarrollo de las funciones asignadas en el marco del Modelo de Cogestión.
- ✓ Establecer un registro nacional especializado de proveedores en alimentación escolar (a cargo de la Unidad de Gestión de Contrataciones y Transferencia de Recursos), con la finalidad de que se cuente con una base de datos actualizada del perfil de los proveedores, teniendo como insumo los tipos de proveedores recogidos en este estudio con el fin de conocer y prevenir los problemas que se viene presentando a nivel de este tipo de actores relacionados principalmente al cambio de persona jurídica y formación de consorcios, experiencia y cumplimiento de requisitos, con lo que se podría asegurar un mejor servicio a nivel del cumplimiento de lo estipulado en el contrato y evitar posibles penalidades y observaciones que retrasan el proceso de transferencias de recursos financieros.

4. Agenda futura

De la revisión de los estudios desarrollados por la DGSE se han identificado algunos temas transversales a todos los procesos en los que incurre el Programa:

Modelo de Cogestión

Existen aspectos que deben reforzarse en la estrategia de cogestión en la que se basa el Programa. Los estudios desarrollados por la DGSE señalan que si bien es cierto el modelo funciona adecuadamente en algunos casos, existen aspectos que deben explorarse y reforzarse a fin que su funcionamiento sea más eficiente.

Se sugiere analizar aspectos como: actores involucrados (¿es eficiente la selección de actores?, ¿disponen del tiempo, recursos y formación necesaria para el cumplimiento de las tareas asignadas?), asignación de funciones (evaluar si es óptima la asignación de la carga), procesos establecidos, sistema de capacitación, sistema de incentivos entre otros.

Proceso de Transferencia de Recursos (Pago a proveedores)

Se sugiere el desarrollo de una evaluación de diseño y procesos del mecanismo establecido por el programa para el pago a proveedores. Los proveedores señalan que la demora en los pagos constituye un incentivo para no volver a participar en los procesos de compras. La demora en los pagos implica demora en la recuperación del capital de trabajo, retrasos en los pagos a sus propios proveedores y sobrecostos financieros.

Estrategia de Priorización del PNAEQW

Actualmente el Programa emplea el mapa de pobreza monetaria para determinar las raciones que serán entregadas en las escuelas, de modo que los quintiles 1 y 2 reciben desayuno y almuerzo, mientras que los quintiles 3, 4, y 5 solo reciben desayuno.

Se han reportado casos (en ambas modalidades: raciones y productos), en los cuales los niños de las escuelas ubicadas en los distritos pertenecientes a los quintiles 3, 4 y 5 de pobreza consumen desayuno en sus hogares. Adicionalmente, los padres les envían una lonchera para la hora del refrigerio. Los niños consumen el desayuno proporcionado por el PNAE Qali Warma en horas del refrigerio (dado que no tienen apetito a primera hora de la mañana). En estos casos el niño estaría ingiriendo de 02 a 03 comidas antes del almuerzo.

Dado que el principal objetivo del Programa es brindar un servicio alimentario de calidad, con énfasis en las zonas de pobreza y pobreza extrema, surge la necesidad de identificar criterios de priorización para la atención del PNAE Qali Warma con la finalidad de cerrar las brechas en la ingesta adecuada de alimentos de la población objetivo del mismo.

Escuelas Sostenibles

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés) implementó durante el periodo 2012-2015 el proyecto de Escuelas Sostenibles en el marco del proyecto de Fortalecimiento de los Programas de Alimentación Escolar del Programa de Cooperación Brasil – FAO. Una escuela sostenible implica actividades como el involucramiento de la comunidad educativa, la adopción de menús escolares adecuados y saludables, la implementación de huertos escolares pedagógicos, la reforma de cocinas, comedores, bodegas y la compra directa de productos de la

agricultura familiar local para la alimentación escolar.⁷ En nuestro país, FAO desarrolló un piloto en la región Junín, sugiriéndose explorar las dinámicas y/o efectos generados a partir de dicha intervención y evaluar la viabilidad de la expansión en otras regiones de nuestro país.

Referencias

Chandler AM, Walker S, Connolly K y Grantham-McGregor S. (1995). School breakfast improves verbal fluency in under nourished Jamaican children. *The Journal of Nutrition*, 125 (4), 894-900.

Cueto y Chinen (2008). Educational impact of a school breakfast programme in rural Peru. *International Journal of Educational Development* 28 (2008) 132-148.

Jacoby E, Cueto S y Pollitt E. (1996). Benefits of a school breakfast programme among Andean children in Huaraz, Peru. *Food and Nutrition Bulletin*, 17 (1), 54-62.

Kazianga H, de Walque D y Alderman H. (2009). Educational and Health Impacts of TwoSchool FeedingSchemes. Evidence from a Randomized Trial in Rural Burkina Faso. Policy Research Working Paper 4976. Impact Evaluation Series, 30, 42p. . The World Bank Development Research Group. Human Development and Public Services Team.

Márquez, M et al (2001). Influencia del desayuno sobre la función cognoscitiva de escolares de una zona de Valencia, Venezuela. Tesis de Grado. Universidad de Carobo. Valencia – Venezuela.

Murphy et al. (2016). “The Relationship of School Breakfast to Psychosocial and Academic Functioning.”

PNAEQW (2016). Anexo N° 02 del Programa Presupuestal 0115. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

Pollit y Mathews (1998). “Breakfast and cognition: an integrative summary”. *The American Society for Clinical Nutrition*.

Rahmani, Djazayery, et al (2011). “Effects of daily milk supplementation on improving the physical and mental function as well as school performance among children: results from a school feeding program.”

Seshadri S y Gopaldas T. (1989). Impact of iron supplementation on cognitive functions in preschool and school-aged children: the Indian experience. *American Journal of Clinical Nutrition*, 50, 675-686 (Contiene 4 evaluaciones de impacto de programas alimentarios).

Vaisman, Voet, Akivis, & Vakil (1996). “Effect of Breakfast Timing on the Cognitive Functions of Elementary School Students.”

Whaley et al (2003). “Animal source foods to improve micronutrient nutrition and human function in developing countries: The Impact of Dietary Intervention on the Cognitive Development of Kenyan School Children”.

⁷ FAO (2017). Programa de Cooperación Internacional Brasil – FAO. <http://www.fao.org/in-action/programa-brasil-fao/proyectos/alimentacion-escolar/escuelas-sostenibles/es/>