



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social



INFORME DE EVALUACIÓN



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

Título

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

Elaboración:

Raquel Cuentas Ramirez

Año de elaboración:

2017

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

Resumen ejecutivo:

El estudio tuvo como objetivo evaluar 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 Unidades Territoriales (UT), que afectan la satisfacción de los proveedores locales, su relación con el Programa y el servicio alimentario que brindan. Se realizaron entrevistas en profundidad, observación y entrevistas grupales en Arequipa, Puno, Ica y Loreto. Se han identificado cuatro tipos de proveedores: (1) Empresas industriales, (2) Empresas consorciadas con pequeños productores, (3) Empresas consorciadas con comedores populares, restaurantes o empresas locales de alimentación colectiva y (4) Asociación o consorcio de pequeños productores, que incluye a productores locales. Cada tipo de proveedor tiene una forma de operar diferenciada. Los grandes proveedores tienen mayor capacidad de endeudamiento pero los más pequeños tienen problemas para recabar las cartas fianzas en los bancos y se endeudan, incluso colocando sus bienes personales como garantía. Los Comités de Alimentación Escolar (CAE) suscriben el acta de conformidad a los proveedores (requisito para efectivizar el pago por el servicio prestado). Los condicionantes geográficos y los desastres naturales (huaycos, incendios forestales, terremotos, entre otros), generan riesgos que afectan a los procesos logísticos, y por ende al cumplimiento del compromiso de los proveedores.

Supervisión:

Mariella Carnero y Hugo Tuesta (DGSE-MIDIS). Con la revisión y aportes del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.

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). "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. Elaborado por Raquel Cuentas Ramirez, Lima, Perú.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

Unidad Coordinación de Préstamos Sectoriales –UCPS

Ministerio de Economía y Finanzas - MEF

Banco Mundial

“Asistencia Técnica para el Apoyo del Programa de Gestión de Resultados para la Inclusión Social, Contrato de Préstamo BM 8222-PE

COMPONENTE 3: “FORTALECIMIENTO DE LA ORIENTACIÓN DE RESULTADOS Y DE LA CAPACIDAD DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DEL MIDIS”

Subcomponente 3.2.: Evaluaciones de la política social y los programas sociales del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

"Asistencia Técnica para el 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”

Actividad 3.2.1.11.

Consultora: Raquel Cuentas Ramírez – Investigadora Principal

Contrato No. 1-235-0-8222

Producto: Informe Final

Entregable 4 de 4

Lima, 2 de febrero de 2017

Contenido

Resumen ejecutivo	4
Introducción	10
I.Objetivos y Metodología del estudio	13
1.1. General.....	13
1.2. Específicos.....	13
1.3. Metodología	13
II.Contexto de las Unidades Territoriales y del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma	17
2.1. Análisis territorial de las regiones donde están ubicadas las Unidades Territoriales del PNAE Qali Warma	17
2.2. Análisis de los aspectos sociales de las regiones donde están ubicadas las Unidades Territoriales del PNAE Qali Warma	22
2.3. Análisis de los aspectos económicos de las regiones donde están ubicadas las Unidades Territoriales del PNAE Qali Warma	37
2.4. Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma: política, planes y procesos, componente de aprobación de expedientes de pago y transferencia de pagos a proveedores.....	45
2.4.1.Política, Planes y Procesos de PNAE Qali Warma.....	45
2.4.2.Componente de transferencia y aprobación de expedientes de pagos a proveedores.....	52
2.5. Marco Estratégico y Lógico del PNAE Qali Warma.....	61
2.5.1. Marco Estratégico Institucional.....	61
2.5.2. Marco Lógico del Programa	63
III. Hallazgos, Discusión y Análisis del estudio.....	65
3.1. Caracterización de Actores que intervienen en el proceso de transferencia de recursos financieros	65
3.2. Caracterización del proceso de transferencia de recursos financieros y pago a proveedores.....	82
3.3. Mejoras de vínculos con proveedores: asistencia técnica, absolución de observaciones y consultas.....	99
3.4. Cuellos de botella identificados por los actores participantes en el proceso de transferencia de recursos financieros	103
3.5. Aspectos que influyen en los hitos identificados en el marco del proceso de transferencia de recursos financieros	115
3.5.1.Uso de tecnologías de la información y comunicación a nivel de las UT del PNAE Qali Warma.....	115
3.5.2. Situaciones fortuitas vinculadas a las condiciones geográficas y desastres naturales	119

IV. Conclusiones	124
V. Recomendaciones	127
VI. Variables del proceso de transferencia de recursos financieros que a partir del componente cualitativo pueden ser medidas mediante una encuesta	129
Referencias bibliográficas	130
Anexos	136
Anexo 1: Instrumentos de recojo de información en su versión final (físico y electrónico)	136
Anexo 2: Archivos de audio de las entrevistas de profundidad y entrevistas grupales	136
Anexo 3: Transcripciones de las entrevistas de profundidad y entrevistas grupales...	136
Anexo 4: Formatos llenos del registro de observaciones (versión física y electrónica)	136
Anexo 5: Lista de todas las personas a quienes se les aplicó entrevistas en profundidad, consignando solo las iniciales de sus nombres y apellidos, cargos e instituciones a las que pertenecen	136
Anexo 6: Listas de asistentes a las entrevistas grupales, consignado solo las iniciales de sus nombres y apellidos, cargos e instituciones a las que pertenecen	136
Anexo 7: Protocolo de consentimiento informado de los actores entrevistados	136
Anexo 8: Documento aprobatorio del Protocolo del Estudio expedido por el Comité de Ética de la Pontificia Universidad Católica del Perú.....	136
Anexo 9: Copia de Unidad Hermenéutica con sus respectivo outputs.....	136

Resumen ejecutivo

La evaluación está referida al “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”, del Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social, llevada a cabo por el Equipo de Consultoras contratadas por la DGSE, para la Dirección General de Seguimiento y Evaluación del Viceministerio de Políticas y Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

El estudio evaluativo tuvo como objetivo evaluar 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.

Dicho estudio contempló el análisis de 4 Unidades Territoriales (Arequipa, Punco, Ica y Loreto). El análisis se centra en evaluar los condicionantes que influyen en el proceso de transferencias de recursos financieros, en el marco de un programa de alimentación escolar como PNAE Qali Warma. Para dicho propósito se realizó una investigación cualitativa, utilizándose como técnicas y procedimientos de recogida de datos e información entrevistas en profundidad, la observación y las entrevistas grupales. En términos de alcance, la evaluación se realizó considerando la información de fuentes secundarias de los años 2014, 2015 y 2016, por lo que el análisis presentado no corresponde necesariamente a la situación actual del programa.

La información recogida, sistematizada, procesada y analizada, ha sido obtenida a través de un trabajo de campo en 4 UT Arequipa, Puno, Ica y Loreto, donde se realizaron 47 entrevistas a profundidad a funcionarios de la sede central del Programa, jefe y personal de la UT, actores claves como los Comités de Compra y líderes representativos de cada región. También se realizaron 4 entrevistas grupales a las y los integrantes de 4 CAES, uno por cada UT.

Los hallazgos principales del estudio están agrupados en 5 ejes de análisis, que a continuación se resumen:

Caracterización de Actores que intervienen en el proceso de transferencia de recursos financieros

Los actores que participan en el proceso transferencia de recursos financieros son de dos tipos:

- Actores directos: Comités de Compra, CAES y Proveedores
- Actores indirectos: Líderes como veedores ciudadanos

Las funciones de estos actores si bien están definidas en los marcos normativos y los instrumentos de gestión, se conocieron según testimonio recogido por los actores entrevistados, que en el caso de algunas funciones de los Comités de Compra, éstas son asumidas por los Supervisores de Comité de Compra. A pesar de esta observación en 3 de las 4 UT, los Comité de Compra se han constituido en actores claves en el proceso de transferencia de recursos financieros y en el proceso de compras, porque a decir de los actores entrevistados éstos representan a diversos sectores e instituciones, lo cual aseguraría autonomía, transparencia y operativiza el modelo de cogestión, siendo el rol de presidente el de mayor reconocimiento y liderazgo. Sin embargo uno de los actores no identifica las funciones del Comité de

Compra, considerando que es un actor con muy poca participación, considera que es innecesaria su presencia dentro del Programa. También se evidenció un aspecto limitante referido a la configuración y diversidad de representantes, lo cual en muchas ocasiones a decir de los actores dificulta conciliar el tiempo para reunirse y poder tomar decisiones.

Los Comité de Alimentación Escolar juegan un rol importante en el proceso de transferencia de recursos financieros, lo cual ha sido reconocido por los actores entrevistados porque de ellos depende la suscripción del acta de conformidad que deben firmar y entregar a los proveedores, la cual es uno de los requisitos para efectivizar el respectivo pago por el servicio prestado. De ahí que el incumplimiento o fallas en dicha función, ocasiona problemas relacionados con el pago a los proveedores, lo cual a decir de algunos actores éstos se dan por falta de coordinación al momento de la distribución y recepción de los alimentos, porque los proveedores llegan a las IE y no encuentran a los integrantes de los CAES, por lo tanto las actas no cuentan con la firma respectiva y obligatorias, lo cual hace que éstas sean observadas o los proveedores al ir a subsanar la firma del acta demoran en completar su expediente para el pago ante la UT.

Se han identificado cuatro tipos de proveedores: (1) Empresas industriales que operan a nivel regional y nacional, (2) Empresas consorciadas con pequeños productores que operan a nivel regional, provincia o distrital, (3) Empresas consorciadas con comedores populares, restaurantes locales o empresas locales de alimentación colectiva o similar que cuenten con domicilio en el distrito, provincia o región y (4) Asociación o consorcio de pequeños productores que incluya a productores del distrito, provincia o región. Estos proveedores de acuerdo a su tipología tienen un perfil y una forma de operar diferenciada, por ejemplo en el caso de los primeros tienen mayor capacidad de endeudamiento que los otros tres, éstos tienen problemas para recabar las cartas fianzas en los bancos y se endeudan incluso colocando sus bienes personales como garantía.

Entre las características de los proveedores destaca desde la mirada de los actores entrevistados, que aún les falta experiencia para asumir la función de distribución de alimentos. Por ello hay todavía una serie de problemas que generan observaciones o penalidades que perjudiquen el pago futuro de los proveedores como los relacionados con la cantidad, calidad y el peso que no está de acuerdo a lo que realmente está estipulado en el contrato, o que cambian unos productos por otros con la excusa de que no tienen dicho producto. Al comprar productos a empresas distribuidoras o productoras y no utilizar productos locales, se presentan problemas de abastecimiento especialmente en el caso de los productos de origen animal (POA) como el pollo en conserva, lo cual origina una sobre demanda de la oferta en el mercado, ello es aprovechando por los distribuidores que marcan un excesivo precio sobre estos productos, generando un sobre costo a los proveedores.

Otro aspecto es que a los proveedores se les está haciendo aún difícil el cambio de pasar de un sistema de pago que tenía PRONAAA, que era pagar previamente a la distribución de los alimentos al sistema del PNAE Qali Warma, que es el pago posterior a la distribución de los alimentos y previa supervisión, con el fin de que el pago sea consistente con lo realmente entregado a cada ítem, este cambio de sistema a decir de algunos actores les genera muchos problemas a los empresarios porque sus expedientes muchas veces al no tener toda la documentación completa les genera observaciones y penalidades..

Otro problema es el referido al pago oportuno del Programa a los proveedores, lo cual ha sido identificado por los propios proveedores como un problema que se presenta

principalmente cuando acuden a los bancos a cobrar los cheques de la transferencia de recursos y éstos rebotan o no están disponibles en ese momento, lo cual podría ocasionar que la credibilidad hacia el Programa se debilite, con la consecuente situación de incumplimiento de los contratos por parte de los proveedores, con lo cual no se cumpliría con la entrega de productos en las fechas pactadas y por lo tanto los alimentos (productos o raciones) no estarían a tiempo para ser entregados a las niñas y niños, generando retraso en el servicio y la penalidad correspondiente.

Algunos actores explicaron que una práctica de los proveedores que aún no ha sido superada es la referida a cambio de razón social cuando éstos reciben alguna penalidad o sanción de parte del PNAE Qali Warma. Este problema debe ser tomado en serio, porque a decir de algunos líderes entrevistados que realizan veeduría, los proveedores sancionados cambian de persona jurídica más no de representante legal, pero siguen siendo las mismas personas quienes se vuelven a presentar pero con otra persona jurídica, ante lo cual las UT han manifestado que no pueden sancionarlas porque se trata de otra persona jurídica.

Se ha identificado cuatro tipos de líderes, que son reconocidos como tales por las UT de Arequipa, Puno, Ica y Loreto: (1) los pertenecen a los espacios de concertación, coordinación y vigilancia ciudadana, principalmente los que pertenecen a las mesas de lucha contra la pobreza, (2) funcionarios que trabajan en el sector educación, (3) autoridades políticas como prefecto y (4) integrantes del comité de compra. Son líderes con relaciones de poder local, que además son convocados a participar y representar en diferentes mecanismos y espacios de gobierno y sectoriales, son consultados ya sea por su experiencia o trayectoria.

Los líderes son los actores que en mayor profundidad han descrito la importancia de las mesas de desarrollo local, las cuales se han constituido en espacios que concertación y articulación que congregan diferentes tipos de actores. Asimismo son un ejemplo para los espacios de concertación local que tienen menos años de creados como son los Comités de Compra y los CAES, donde se efectiviza una de las características de la gestión pública como es la coordinación intersectorial e intergubernamental, porque participan tanto el nivel regional como local del gobierno subnacional, como también diversos sectores como educación y salud y la sociedad civil constituida por los padres y madres de las IE.

Caracterización del proceso de transferencia de recursos financieros y pago a proveedores

El tiempo que se debe emplear para realizar el proceso y subprocesos de transferencias de recursos financieros, según la normatividad revisada es de 19 días (ver Flujograma N° 1), sin embargo de acuerdo a la información recogida a través de los actores participantes en este estudio, el tiempo en promedio para las UT es de 22 días calendario (ver Flujograma N° 1). Asimismo considerando las diferencias de cada UT el tiempo en cada una de ellas varía así se tiene que en la UT Arequipa es de 24 días, en la UT Puno es de 22 día, en la UT Ica es de 21 días y en la UT Loreto es de 23 días.

Se han identificado 3 hitos en el proceso de transferencia de recursos financieros desde las voces de los actores entrevistados. El primero se inicia cuando el proveedor presenta el expediente completo ante la UT, previamente el Comité de Compra, con la asistencia técnica del Programa, para que este hito se pueda concretar previamente intervienen los CAES a través de las actas de conformidad (recepción de alimentos), así como también el Comité de Compra quién solicita autorización de transferencia de recursos financieros para pagar a los proveedores.

El segundo hito está relacionado a las acciones que realizan todas las oficinas de la Sede Central principalmente la UTRC, cuya principal intervención está relacionada con elaboración y emisión del Informe Técnico para dar conformidad a la solicitud de transferencia y Rendición de Cuentas.

El último hito es el pago a los proveedores, se concreta cuando se ha realizado el depósito a la cuenta en el Banco de la Nación de proveedor. El actor principal es el Comité de Compra, que realiza entre otras actividades la remisión a la UT un registro de reporte de pagos a proveedores y declaración jurada.

Entre las dificultades o problemas relacionados al proceso de transferencia de recursos financieros y pago a proveedores, se encuentra la cultura centralista y el modelo de gestión pública, a decir de los actores entrevistados porque sus intervenciones no son descentralizadas, no cuentan con autonomía, a pesar de que hay un marco político y normativo que lo respalda, son las prácticas y estilos de gestión con que viene cada decisor político (jefe de turno) lo que configura en la práctica el modelo de cogestión. La cultura centralista no hace posible ni posibilita que todos los actores jueguen un rol importante en hacer visible y operativa sus propuestas, por ejemplo, los Comités de Compra que están conformados por representantes de las gerencias de desarrollo social de los gobiernos locales, personal del sector salud, gobernadores y padres de familia de las IIEE públicas, vienen tomando decisiones desde lo local en lo que respecta el proceso de compra de alimentos.

Otra dificultad es la rotación y nivel educativo de integrantes de los Comités de Compra, CAE y UT lo cual afecta el proceso de transferencias de recursos financieros, siendo la UT más afectada la de Loreto, porque sólo con el personal supervisor de comité de compra y monitores locales, se puede atender al 2% de las 4,071 IIEE que hay en la región Loreto. En las UT de Ica, Arequipa y Puno, también manifestaron que el número de supervisores de comité de compras y de monitores locales es insuficiente, por ejemplo hay algunas UT que sólo tienen 2 supervisores, lo cual se agudiza cuando se presenta alguna renuncia, asimismo en algunas UT se han tenido que contratar asistentes para cada supervisor por la gran carga de trabajo que tienen que cumplir especialmente cuando deben elaborar el expediente para el pago de los proveedores.

Se han identificado 4 factores que influyen en el tiempo de los procesos de transferencia de recursos financieros, señalados por los actores entrevistados (1) los criterios que no están definidos en la normatividad vigente, (2) contratos y adendas, (3) falta de protocolos, (4) información desactualizada y (5) registro documental de las actas conformidad. A diferencia de otros factores identificados, éstos se pueden resolver aplicando normas y procedimientos establecidas por las directivas de gestión pública señaladas en el capítulo 2, es decir atendiendo y resolviendo estos factores problemas se puede contribuir a tener una gestión óptima, es decir coloca en el centro de atención a los actores que intervienen en dicho proceso, lo cual sumaría para que el usuario final del Programa reciba un servicio de calidad y esté satisfecho.

Mejoras de vínculos con proveedores: asistencia técnica, absolución de observaciones y consultas

Entre las mejoras de vínculos con proveedores relacionadas con la asistencia técnica, absolución de observaciones y consultas está el mantener una relación de confianza entre las UT y los proveedores, ayudarlos en la presentación de sus documentos,

reuniones de coordinación en las instalaciones de la UT y gestionar de manera oportuna las actas de entrega de alimentos a nivel de los CAES.

Sobre la capacidad de operación de los proveedores, se ha constatado que obtener la carta fianza, en un sistema financiero aún en desarrollo y si bien el crédito ha ido incrementándose a nivel nacional, de acuerdo a la información que se detalló en el capítulo 3, éste aún no llega de manera igual para todos los proveedores que según el tipo de empresa que tengan podrán acceder sin problemas créditos, por el contrario los otros tipos de proveedores locales al ser PYMES familiares les será más difícil obtenerlo y su nivel de endeudamiento será mayor inclusive a costa de su patrimonio individual y familiar.

El uso del aplicativo AYZA de parte de los proveedores a través del cual pueden georreferenciar el momento en que realizan la entrega de los productos a las IE, también contribuye a generar retrasos, porque si se presentan problemas y no se puede enviar el reporte, se tiene que esperar a que desde la UT se envíe a un monitor a la IE para que corrobore que el proveedor ha llegado dentro de los plazos establecidos, para así elaborar la valorización respectiva.

Los documentos normativos que regulan el proceso de transferencia de recursos financieros, como el Manual de Compras ha sido modificado tres veces. Cada modificación incorpora nuevos requisitos que si bien tienen por objetivo mejorar en calidad y oportunidad los procesos de compra y transferencias, hasta ahora no han garantizado convocar a más proveedores y menos que éstos puedan llegar a cumplir con todos los requisitos exigibles

Cuellos de botella identificados por los actores participantes en el proceso de transferencia de recursos financieros

Se han caracterizado 10 cuellos de botella, los cuales han sido elaborados desde la mirada de los actores entrevistados. Los cuellos están referidos a diferentes actividades que influyen en los 3 hitos identificados en el marco del proceso y subprocesos de transferencia de recursos financieros (Gráfico 12 y 13), los cuales incrementan los tiempos del proceso en sí y por ende el pago a los proveedores, lo cual podría afectar el buen funcionamiento, aumento en los costos y la reducción de los niveles de productividad de los actores que participan en dicho proceso y subprocesos.

Aspectos que influyen en los hitos identificados en el marco del proceso de transferencia de recursos financieros

Sobre los condicionantes tecnológicos se ha identificado en el estudio realizado, que es un avance muy importante que aporta al proceso de sistematización de la información, porque incorpora el uso de nuevas tecnologías de la comunicación e información a nivel de los actores locales; sin embargo también se ha podido recoger que observan que estos aplicativos no están adaptados a zonas como las del interior de cada una de sus regiones donde están las UT, zonas de difícil geografía y donde los requisitos para realizar una georeferenciación son inaccesibles como contar con fibra óptica, internet de banda ancha. También se ha podido identificar que falta reforzar el componente de asistencia técnica hacia las UT sobre la resolución de problemas que se presenten en el uso de este aplicativo.

Los condicionantes geográficos y los desastres naturales (huaycos, incendios forestales, terremotos, entre otros), generan riesgos que afectan no sólo a las personas sino también a los procesos logísticos, como es el caso de los proveedores

que no pueden llegar a cumplir con realizar la distribución de alimentos oportuna a algún ítem cuyo territorio ha sido afectado por algún desastre. Si bien estas situaciones están reguladas para evitar penalidades en los proveedores, al ser catalogadas como hechos fortuitos. Lo anterior no es lo único que tiene que ver con el territorio, por ejemplo tienen que ver con la cultura centralista que toma decisiones y organiza los procesos y las intervenciones pensando en geografías como las de Lima, dejando de lado las características propias de clima y el territorio, por ello no se explica como a más de cuatro años de creado PNAE Qali Warma, se deje sin atender ítems ubicadas en zonas de difícil acceso como el ítem Putumayo, correspondiente al Comité de Compra Loreto 5, el cual no pudo ser adjudicado por más de 6 meses, además la situación se hace más crítica porque en dicha zona la situación de vulnerabilidad y pobreza son mayores, los niños y niñas presentan las más altas tasas de desnutrición y anemia que sus pares nacionales, de acuerdo a la información recogida.

Por último se debe señalar que el PNAE Qali Warma, es un programa que a decir de los propios actores entrevistados es...”articulador, es un programa que nace en el seno de la educación, pero es administrado por el MIDIS. En ese escenario se ha generado la estrategia Aprende Saludable que intervienen tres ministerios: Ministerio de Educación, Ministerio de Salud y Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Esa réplica digamos intersectorial, interministerial se hace una réplica local adicional que se tiene en mesa de trabajo, con la sociedad civil, con la mesa de concertación, con la coordinadora de transparencia, con los gobiernos regionales, en sí el Programa es bastante articulador, porque el programa no sólo distribuye alimentos y capacita a los comités de alimentación escolar, entonces toda la plataforma educativa por ejemplo del mejoramiento de almacenes, mejoramiento de cocinas, implementación, necesariamente se tiene que coordinar con otras instancias, ya sea gobierno regional o gobiernos locales”.

Es justamente bajo esta lógica de articulación y coordinación que se conciben los procesos misionales del PNAE Qali Warma, siendo uno de ellos el que fue estudiado como el de transferencias de recursos financieros, cuyos actores participantes en el presente estudio y que participan directa e indirectamente en dicho proceso, han sido caracterizados más allá de sus diferencias como actores que conversan entre sí, que trabajan considerando sus perfiles y funciones, en los diferentes momentos del proceso de transferencias, desde el inicio hasta el final. Son actores que representan tanto al Programa (personal de la Sede Central y de las UT) como también a otros niveles de gobierno (regional, local y prefecturas) como a otros sectores (educación y salud), sociedad civil (mesas de lucha contra la pobreza, mesas de desarrollo local) y sobre todo con las y los representantes de la comunidad (padres y madres de familia). Son actores que decidieron compartir sus experiencias, sus problemas, sus expectativas, necesidades, demandas, logros y también temores, con el único fin de poder mejorar una intervención tan importante para la vida de las niñas y niños del país, como es la del derecho a la alimentación, para lo cual se hace necesario que todos los que integran la gran cadena de valor del Programa puedan introducir mejoras con respecto a los hallazgos precisados en el anterior apartado, que a través de este estudio se comparten.

Introducción

Son varios los estudios que sobre los programas de alimentación escolar (PAE) se han realizado en las últimas décadas en el Perú como en otros países de Latinoamérica, con diferentes fines. Algunos han puesto su énfasis en diagnósticos, otros en sus impactos sobre todo a nivel de la nutrición de las niñas y niños usuarios, otros menos han puesto énfasis en sus procesos, como el de compras. Así por ejemplo, la FAO, en el 2013 realizó el estudio “alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar estudio de caso en ocho países”¹, entre ellos el Perú. La mayoría de estudios han centrado su foco de atención principalmente en el impacto de estos programas en la mejora de los niveles de nutrición niñas y niños, cuyo perfil principal es que presentan déficit en su desarrollo, por tener anemia y/o desnutrición, como los de Musgrove en Brasil (1990)², Cohen en Argentina (2005)³ y CIES Perú (2002)⁴.

Sobre estos últimos resultados, desde el MIDIS a fines del primer semestre de 2016 se presentaron algunos datos sobre los porcentajes de anemia, desnutrición y pobreza, que entre el 2011 y el 2016 habrían sufrido una baja, por las intervenciones realizadas desde los diferentes Programas Nacionales, entre ellos el PNAE Qali Warma. En Arequipa la pobreza extrema pasó de 1.4% en el año 2011 a 0.8% en el 2015 y la desnutrición crónica infantil de 9% a 7.5% (MIDIS, 2016). En la Región Puno, la pobreza extrema pasó de 9.6% en el año 2011 a 6.5% en el 2015 y la desnutrición crónica infantil de 21.5% a 14.4% en dicho período⁵. En Loreto la pobreza extrema pasó de 14.6% en el año 2011 a 7.4% en el 2015⁶. Entre los indicadores de pobreza de Ica, se puede señalar la anemia en niños y niñas de 6 a menos de 36 meses de edad que alcanza el 36,8%; la prevalencia de la desnutrición crónica en niños y niñas menores de 5 años llega a 6,9%⁷.

El siglo pasado, los PAE fueron concebidos y por ende desarrollaban intervenciones de corte asistencial y residual, es decir se trataba de una herramienta política y económica enfocada en el producto y no en el ser humano. En las últimas décadas se ha ido sentando las bases para que los programas alimentarios tengan como centro de su atención en la persona, donde la seguridad alimentaria se constituya en una política más allá de su carácter asistencial, en una política que asegure, promueva y proteja el derecho a alimentación de las y los ciudadanos que son sus usuarios/as.

Es bajo este último concepto en que fue creado en Programa Nacional de Alimentación Escolar - PNAE Qali Warma en el año 2012. Inició la atención a las y los usuarios el primer día del año escolar del lunes 04 de marzo de 2013. Actualmente,

¹ FAO 2013. “Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar. Estudio de caso en ocho países”. En el marco de la Cooperación Brasil-FAO “Fortalecimiento de Programas de Alimentación Escolar en el Marco de la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025 Proyecto GCP/RLA/180/BRA”. Pág. 275.

² Musgrove, Philip. 1990. “Programas Nutricionales en el Brasil: Algunas lecciones desde la experiencia. En: Cuadernos de Economía, Año 27, N° 81, págs. 199 – 218. Agosto 1990.

³ Cohen, Ernesto y Franco, Rolando. 2005. “Seguimiento y evaluación de impacto de los programas de protección social basados en alimentos en América Latina y el Caribe”. Santiago de Chile. Con auspicio de la FAO. Pág. 135.

⁴ Gajate, Gissele e Inurretegui, Marisol. 2002. “El impacto de los programas alimentarios sobre el nivel de nutrición infantil: una aproximación a partir de la metodología del “Propensity Score Matching”. Proyecto breve de investigación del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). Ed. GRADE. Pág. 55.

⁵ MIDIS (2016) “Puno: Resultados que se sienten”. Pág. 3.

⁶ MIDIS (2016) “Loreto: Resultados que se sienten”. Pág. 3.

⁷ <http://www.mesadeconcertacion.org.pe/noticias/ica/la-mesa-de-concertacion-para-la-lucha-contra-la-pobreza-de-ica-participo-en-la-iv>

PNAE Qali Warma se encuentra desarrollando su cuarto año de actividad, durante el 2016 tuvo una cobertura de atención conformada por 3, 582,272 millones de niños y niñas de más de 60,748 mil instituciones educativas públicas a nivel nacional⁸ de los niveles inicial y primaria, así como del nivel secundario de las comunidades nativas de los pueblos Amazónicos⁹.

El objetivo del PNAE Qali Warma es brindar un servicio alimentario de calidad a niños y niñas del nivel inicial (a partir de los 3 años de edad) y primario de las instituciones educativas públicas de todo el país, y de secundaria en las comunidades nativas de la Amazonía peruana, con el fin de mejorar la atención en clases, la asistencia y la permanencia, considerando los hábitos locales de consumo y cogestionado con la comunidad.

Entre las características financieras del PNAE Qali Warma, se puede señalar, que su financiamiento proviene del presupuesto nacional del gobierno central, también puede recibir recursos de instituciones públicas y privadas, así como recursos de la cooperación no reembolsable, nacional o internacional. La inversión es para la compra de alimentos, complemento educativo, monitoreo y seguimiento. Viene desarrollando como modelo de gestión, la modalidad de cogestión para la atención del servicio alimentario, lo 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 finales, que son las niñas y niños. El mecanismo de ejecución física financiera está basado en la transferencia de fondos a los denominados comités de compras¹⁰.

El presente documento da cuenta de la evaluación referida al “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”, del Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social, llevada a cabo por el Equipo de Consultoras contratadas por la DGSE, para la Dirección General de Seguimiento y Evaluación del Viceministerio de Políticas y Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

Dicho estudiado ha sido estructurado en 3 capítulos, para una mejor comprensión del contenido del mismo se describen a continuación los capítulos:

En el Capítulo I, se describen los objetivos y la metodología del estudio. En el Capítulo II se realiza una descripción en base a la información secundaria recogida y al análisis de los aspectos territoriales, sociales y económicos de las regiones donde están ubicadas las Unidades Territoriales priorizadas para la realización de la presente evaluación, como son Arequipa, Puno, Ica y Loreto. En una segunda parte se describe y analiza el contexto del PNAE Qali Warma, principalmente a nivel de su normativa que contiene las políticas, planes y procesos, el componente de aprobación de expedientes de pago y transferencia de pagos a proveedores y también el Marco Lógico del PNAE Qali Warma.

En el Capítulo III se presentan los hallazgos, análisis y discusión del estudio, los cuáles han sido agrupado en 5 ejes: Caracterización de Actores que intervienen en el

⁸ Información obtenida de la página web del PNAE PNAE Qali Warma, visitada el 6 de enero de 2017: <http://www.midis.gob.pe/mapas/infomidis/>

⁹ Información obtenida de la página web del PNAE PNAE Qali Warma, visitada el 29 de marzo de 2016. http://www.qw.gob.pe/?page_id=74

¹⁰ FAO. 2013. “Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar. Estudio de caso en ocho países. Pág. 46.

proceso de transferencia de recursos financieros, Caracterización del proceso de transferencia de recursos financieros y pago a proveedores, Mejoras de vínculos con proveedores: asistencia técnica, absolución de observaciones y consulta, Aspectos que influyen en los hitos identificados en el marco del proceso de transferencia de recursos financieros

En el Capítulo IV y V, se presentan una serie de conclusiones y recomendaciones, en el Capítulo VI se presenta un cuadro con algunas variables del proceso de transferencia de recursos financieros que a partir del componente cualitativo pueden ser medidas mediante una encuesta.

Se espera que el presente estudio pueda contribuir a reconocer y superar aquellos aspectos que vienen influyendo en el 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, así como también generar información real, actualizada y confiable desde la mirada de los actores involucrados directa e indirectamente en dicho proceso para que sirva en las acciones de mejora que se puedan diseñar desde el PNAE Qali Warma y desde el MIDIS, así como también fortalecer los procesos que se vienen implementando desde hace más de cuatro años para proteger el derecho a la alimentación de las niñas y niños de las instituciones educativas públicas del país.

I. Objetivos y Metodología del estudio

1.1. General

Evaluar 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 y definir variables del proceso de transferencia, que puedan ser medidas mediante una encuesta.

1.2. Específicos

- a. Analizar las condiciones de los contextos sociales, políticos, económicos y culturales que influyen directa o indirectamente en la gestión de los procesos y subprocesos de transferencias de recursos financieros a favor de los proveedores del PNAE Qali Warma en las UT.
- b. Identificar los cuellos de botella o nudos críticos del proceso y subprocesos de transferencias, desde el nivel central y de las UT, que afectan la satisfacción de los proveedores locales, la relación entre ellos y las UT del Programa y el servicio alimentario que brindan.
- c. Elaborar recomendaciones generales y específicas respecto a la gestión en las UT del Programa, orientadas a mejorar o recomponer los vínculos con los proveedores locales y a optimizar el servicio que brindan.
- d. Definir variables respecto al proceso de transferencia de recursos financieros a partir del componente cualitativo que pueda ser medidas mediante una encuesta.

1.3. Metodología

El estudio se desarrolló con un enfoque cualitativo, para lo cual se realizó una evaluación de procesos descriptiva y analítica (para más detalle ver protocolo de estudio en Anexo 8).

En cuanto a las técnicas y procedimientos de recogida de datos e información, se utilizaron entrevistas en profundidad, observación y entrevistas grupales.

El trabajo de campo se realizó en cuatro UT seleccionadas previamente como son Puno, Arequipa, Ica y Loreto, donde se realizaron 50 entrevistas a profundidad y 4 entrevistas grupales, aplicándose los instrumentos diseñados y validados para recoger información de los actores del estudio (funcionarios del Nivel Central y UT, representantes locales de los Comités de Compra, proveedores del servicio en las regiones, líderes sociales/políticos y operadores del CAE). El análisis y descripción a profundidad han proporcionado información empírica para comprender y explicar los factores 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 vienen afectando la satisfacción de los proveedores locales, su relación con el Programa y el servicio alimentario que brindan.

Sobre los instrumentos aplicados

En el Protocolo de Estudio se presentó la descripción detallada de las técnicas e instrumentos a aplicar, así como también la validación a través de la aplicación de una prueba piloto de los instrumentos de recojo de información en la UT Lima Provincias, seleccionada por el PNAE Qali Warma para tal fin. Cabe mencionar que el protocolo de estudio fue aprobado a través de un dictamen aprobado por el Comité de Ética de la Pontificia Universidad Católica del Perú (para mayor detalle ver Anexo 8 el protocolo del estudio).

En la Cuadro N° 1 se presentan la cantidad de entrevistas a profundidad realizadas versus las planificadas, igual en el caso de los entrevistas grupales.

CUADRO N° 1
Entrevistas aplicadas

Instrumento	Entrevistas planificadas TDR	Entrevistas Planificadas en conciliación con PNAE Qali Warma
Jefes UT	4	4
Supervisores de Compra	4	8
Proveedores	12	8
Presidente Comité de Compra	4	4
Padres de familia integrante Comité de Compra	8	4
Líder, autoridad o actor social	12	8
Entrevista grupales a integrantes de CAE	4	4
Jefe Transferencias	1	1
Especialistas	0	4
Coordinadora de Calidad	0	1
Total	50	47

Fuente: Elaboración propia, Producto 1 Protocolo de estudio, mayo 2016.

Sobre la bitácoras de levantamiento de información

En cada salida de campo a cada UT, se elaboró una bitácora en la que detallaron las entrevistas a realizar diariamente, según la coordinación realizada con el asesor del PNAE Qali Warma, la misma que resultó de suma utilidad pues significó una guía que en el terreno sería fácil modificar de acuerdo a los tiempos o imprevistos presentados. También la bitácora fue importante porque eso permitió estar en constante comunicación entre la Asistente de Investigación y la Investigadora Principal, ya sea para reportar imprevistos de su cumplimiento o sus avances y las situaciones extraordinarias que se le fue presentando.

Como se puede observar en el siguiente cuadro, concertar citas resultó una actividad que fue coordinado desde el nivel central del PNAE Qali Warma, y luego ejecutada en la mayoría de las veces tal cual lo establecido por el Equipo de Investigación. Es decir, sirvió también para que las UT estuvieran avisadas de nuestras visitas y pudieran programar las entrevistas y concertarlas con los actores que participarían. Se debe mencionar que no en todos los casos fue tan sencillo encontrar tiempo disponible en las cargadas agendas especialmente de los funcionarios de los Comités de Compra (gerente de desarrollo social o gobernador) entrevistados, o de los líderes o

autoridades (representantes del sector educación, gobernación) o coincidir con los tiempos de los padres de familia integrantes de los CAE. En algunos casos las citas fueron canceladas y ello postergaba la conclusión del trabajo

CUADRO N° 2
Bitácora del Equipo de Investigación

Día	Actividades	Medio
lo de mayo de 2016	Validación de instrumentos en sede de UT Lima Provincias y coordinación con Jefe UT Lima Provincias para entrevistar a actores, definir lugares y horarios	Correo electrónico, llamada telefónica
30 de mayo de 2016	Coordinación con Jefe UT Arequipa sobre visita del Equipo de Investigación a su sede, coordinación con actores que serán entrevistas actores, lugares y horarios	Correo electrónico, llamada telefónica
9 de junio de 2016	Coordinación con Jefe UT Puno sobre visita del Equipo de Investigación a su sede, coordinación con actores que serán entrevistas actores, lugares y horarios	Correo electrónico, llamada telefónica
13 de junio de 2016	Coordinación con Jefe UT Puno, sobre el viaje de Asistente de Investigación que tuvo un retraso del viaje de Arequipa a Puno	Correo electrónico
21 de julio de 2016	Coordinación con PNAE Qali Warma para realizar entrevistas a personal de sede central, las cuales fueron postergadas por cambio de gobierno	Correo electrónico y llamada telefónica
19 de agosto de 2016	Coordinación con Jefe UT Ica sobre visita del Equipo de Investigación a su sede, coordinación con actores que serán entrevistas actores, lugares y horarios	Correo electrónico y llamada telefónica
19 de agosto de 2016	Coordinación con Jefe UT Loreto sobre visita del Equipo de Investigación a su sede, coordinación con actores que serán entrevistas actores, lugares y horarios	Correo electrónico y llamada telefónica
24 de agosto de 2016	Coordinación entrevista con personal sede central del PNAE Qali Warma	Correo electrónico y llamada telefónica
31 de agosto de 2016	Confirmación de entrevistas a personal sede central de PNAE Qali Warma	Correo electrónico

Fuente: Correos electrónicos remitidos por asesor de Dirección PNAE Qali Warma, Jefes UT e Investigadora Principal, para coordinar las fechas, lugares, horarios y actores a entrevistar.

Sobre las relatorías

Se elaboraron relatorías sobre las experiencias en campo (que a diferencia de las bitácoras, son menos apegadas a un orden cronológico y más descriptivo). A continuación se detalla algunos ejemplos más representativos, los cuales será útiles para incorporarlos al análisis de la evaluación:

- Forma de establecer contacto con los Jefe/a UT y los diversos actores, que incluye como se concertaron las citas y se realizaron las visitas y cómo transcurrieron éstas.
- Los contratiempos para la realización de una de las entrevistas a causa de que el lugar donde se organizó la entrevista para un CAE en UT estaba rodeada por digitadores, lo cual obligó a interrumpir la grabación varias veces, lográndose que se ofreciera un lugar más privado en otra oficina. Además que se aprovechó que los integrantes del CAE habían venido a una capacitación, para que participarán de la entrevista, y tres de los que participaron manifestaron que no sabían de qué se trataba pero cuando se les explicó

accedieron a participar, más aún se manifestaron confiados cuando se les explicó e hizo entrega del consentimiento informado.

- Este hecho puede parecer secundario, sin embargo, el Equipo de Investigación lo destacó como una dificultad importante, porque en varios estudios sucede que algunos actores que se les sorprende no acceden a dar la entrevista, en este caso sucedió lo contrario, pero no debería volver a suceder.
- Otra relatoría tiene que ver con estado físico de los locales de la UT, la apariencia y perfil de los actores entrevistados, de los líderes o autoridades y los proveedores de raciones y productos. La información que se ha recogido será de gran utilidad para el análisis. Por ejemplo, en el caso de los proveedores, llamó mucho la atención que en algunos casos manifiesten la demora en sus pagos por el servicio prestado, pero a la vez que sigan manteniendo vínculos con el PNAE Qali Warma. En el apartado. El caso más paradójico es Loreto, porque después de 6 meses de creada la nueva provincia de Putumayo, las instituciones educativas no recibieron ni raciones ni productos del PNAE Qali Warma porque ningún proveedor se presentó o ha querido asumir el servicio en dicha zona. Según información recogida por el personal de la UT Loreto, esta situación se debería a los procedimientos administrativos emitidos desde el nivel central, lo cual impediría gestionar de otra forma el abastecimiento de esa provincia, donde además se concentra la población de niños y niñas más pobre de la Región Loreto: “La zona fronteriza con Ecuador de la región Loreto presenta altos niveles de anemia y desnutrición infantil, superiores a los promedios nacionales. Hay distritos en los cuales la anemia infantil supera el 90 por ciento y la desnutrición crónica el 40 por ciento. A nivel provincial, la anemia supera el 60 por ciento como promedio en provincias como Putumayo y Loreto, y la desnutrición crónica infantil es superior al 35 por ciento en la provincia de Datem del Marañón”¹¹.

¹¹ Fuente: Blog de Noticias N° 166, agosto 2016 de Inversión por la Infancia, página web revisada el 25 de setiembre de 2016 <http://inversionenlainfancia.net/blog/entrada/noticia/3328/0>

II. Contexto de las Unidades Territoriales y del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma

2.1. Análisis territorial de las regiones donde están ubicadas las Unidades Territoriales del PNAE Qali Warma¹²

Son varios los estudios e informes que caracterizan el territorio nacional, para efectos de este estudio se ha tomado como referencia el realizado por Julio Cotler y Otros (2009)¹³, el cual define al Perú y sus regiones (departamentos) como espacios territoriales que “se encuentran en una aguda división entre la capital y las provincias, lo cual hace que los pobladores de Lima tengan muchas mayores posibilidades para acceder a los bienes públicos y gozar de mejores condiciones de vida que los habitantes del interior del país, sobre todo de los residentes en los departamentos de la sierra. Asimismo, dicha división permite que los residentes de Lima tengan mayor capacidad para participar e influir en las decisiones políticas que involucran al conjunto del país, debido a la concentración del poder político y económico, así como de la burocracia estatal en Lima, lo cual faculta a sus agentes a tomar decisiones sin tener en cuenta los intereses y las opiniones de los provincianos, lo que ha motivado que sus sentimientos de agravio se manifiesten de manera intermitente en distintos planos de la experiencia social”.

Otra característica que señala Cotler y Otros (2009), es que los territorios nacionales tienen “distintos niveles de articulación territorial y desarrollo económico, así como la presencia de variadas constelaciones sociales y políticas, lo cual plantea el desarrollo de la descentralización y de la construcción estatal de maneras diferentes”. Presentan además, un permanente problema de debilidad institucional porque la presencia del Estado en el territorio es muy desigual, pues se ha privilegiado el desarrollo de Lima y la costa en detrimento del interior del país, concretamente de la sierra y la selva; así como también porque no se ha contado con la capacidad para garantizar niveles mínimos de igualdad entre sus habitantes, lo cual ha determinado un ejercicio también muy desigual de los derechos ciudadanos, y por lo tanto del alcance y de la calidad de los servicios públicos que se presta, principalmente y por la dificultad que tiene el Estado para ejercer su autoridad haciendo uso legítimo de la coerción a fin de garantizar la seguridad ciudadana¹⁴.

Si bien la anterior descripción sigue arrastrándose y persiste en nuestro país, también es cierto, que en la última década, desde el Estado se ha venido realizando una serie de propuestas, empezando por el lado de la institucionalidad normativa, para hacer frente a las situaciones descritas por Cotler que aún no han sido superadas, por el déficit institucional del Estado que se caracteriza por la aún precariedad y desigualdad de su presencia en el territorio y en la sociedad. Así por ejemplo, desde el año 2013 se ha iniciado un proceso de modernización de la gestión pública, la cual tiene tres ejes transversales: el gobierno electrónico, el gobierno abierto y la articulación

¹² Apartado elaborado en base a la “Carpeta Georeferencial Región Arequipa, Ica, Loreto y Puno” de la Oficina de Gestión de la Información y Estadística de la Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República, marzo 2016.

¹³ Julio Cotler y Otros (2009) “Poder y Cambio en las Regiones. Lima: IEP, PNUD. Documento de Trabajo N° 154. Serie Sociología y Política N° 43. Pág. 113. y 118.

¹⁴ Idem, pág. 118.

interinstitucional. En este marco se establecen competencias y funciones tanto en los Sistemas Funcionales, los Sistemas Administrativos y las Entidades Públicas de los tres niveles de gobierno, a través del uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC) para optimizar su gestión interna y su red de difusión; promoción de rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana para modernizar su gestión y brindar más y mejores servicios para todos los ciudadanos y ciudadanas¹⁵.

Es en estos escenarios territoriales de una descentralización aún en proceso de consolidación, de contextos desiguales y de una reciente modernización de la gestión pública, donde están ubicadas y desarrollan sus funciones asignadas las Unidades Territoriales del PNAE Qali Warma como son Arequipa, Puno, Ica y Loreto. Son responsables de varias funciones, para efectos de este estudio se analiza la relacionada con el proceso de transferencia de recursos financieros y el marco de funciones y competencias regionales y sus relaciones con las diversas instituciones del gobierno nacional, regional y local, así como también con organizaciones comunitarias y grupos empresariales. Las UT del PNAE Qali Warma en estos escenarios tienen desafíos que están relacionados no sólo a su inserción en el territorio, sino también de cómo a través de sus intervenciones pueden ayudar a que la misión del PNAE Qali Warma se logre concretar y también la del sector Inclusión Social, como es atender a los grupos poblacionales que viven situaciones de exclusión social y pobreza extrema.

Considerando lo anterior, se puede afirmar que las cuatro Unidades Territoriales seleccionadas para este estudio, si bien tienen en común la definición y funciones establecidas en la Resolución Ministerial N° 174-2012-MIDIS¹⁶ y otras disposiciones emitidas desde la Dirección Ejecutiva del PNAE Qali Warma, que es la línea jerárquica de la cual dependen para la toma de decisiones en sus territorios, también se debe señalar que al estar ubicadas en territorios con características diferenciadas, donde el número de niños y niñas usuarias del servicio alimentario varía, así como el número de instituciones educativas, número de Comités de Compras, CAES y proveedores no son iguales, el tipo de gestión y las estrategias que realizan el personal de cada UT depende de la experiencia del Jefe/a de la UT, así como también se observó que su logística e infraestructura son diferentes (una son más amplias, otras tienen hacinados su acervo documentario, otras funcionan en casas acondicionadas como oficinas, otras en oficina), esto se pudo conocer cuando se realizó el trabajo de campo y se aplicó las guías de observación (ver Anexo 4), asimismo cuando desde las UT seleccionaron a los líderes para participar como entrevistados y dar sus testimonios, se pudo conocer con qué tipo de instituciones y actores locales se relacionan más o tienen más cercanía o confianza.

A continuación se realiza una caracterización geopolítica y de coordinación interinstitucional de las cuatro UT, siguiendo el orden del trabajo de campo, se iniciará por Arequipa, Puno, Ica y Loreto.

La Región Arequipa está ubicada en la parte sur del país. Cuenta con 528 km de costas en el océano Pacífico, limita con los departamentos de Ica, Ayacucho, Cusco, Puno y Moquegua. La zona costera es una de las porciones más secas del desierto costero, entretanto la región interior andina presenta valles escarpados y cañones¹⁷.

¹⁵ R.M. N° 125-2013-PCM Aprobación del Plan de Implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública 2013 - 2016.

¹⁶ Manual de Operaciones del Programa Nacional de Alimentación Escolar PNAE Qali Warma, aprobado por Resolución Ministerial N° 174-2012-MIDIS, 3 de octubre de 2012.

¹⁷ Gobierno Regional de Arequipa (2014) "Plan de Desarrollo Regional Concertado Arequipa 2013 – 2021".

La Región Arequipa está conformada por ocho provincias y 109 distritos: la provincia de Arequipa tiene 29 distritos, Camaná 8 distritos, Caravelí 13 distritos, Castilla 14 distritos, Caylloma 20 distritos, Condesuyos 8 distritos, Islay con 6 distritos y La Unión con 11 distritos.

En su aspecto físico, Arequipa, presenta una topografía irregular determinada por la cordillera occidental y otros nevados y volcanes que sobresalen en su territorio, como el Pichu Pichu, el Misti y el Chachani (Arequipa), el Ampato o Cotallulli (Caylloma) y el Coropuna y el Solimana (Condesuyos). Esta característica se expresa también en los diversos climas que presenta la Región. Una costa con clima cálido, húmedo y escasas precipitaciones, hasta temperaturas bajo cero en las zonas andinas más altas.

En la Región Arequipa confluyen realidades diversas, con varias brechas aún por cerrar, sin embargo apuestan por intervenciones articuladas a nivel intergubernamental e intersectorial, que forman parte del modelo que se viene impulsando desde el Estado, cuya práctica aún debe profundizarse pues la coordinación institucional no es una garantía suficiente para un buen funcionamiento de las relaciones intergubernamentales e intersectoriales, aunque seguramente sea una condición necesaria, como se ha podido recoger en el siguiente testimonio:

...” básicamente tenemos (personal de la UT) reuniones de coordinación con la Gerencia de Educación, con las gerencias de salud, de promoción de la salud, tenemos también los espacios que se han creado para los comités, el Comité del Plan de Desarrollo Escolar, es un espacio de articulación con ellos, otro espacio de coordinación es el momento en el que se dan las asistencias técnicas, también es un espacio que permite comunicarnos con ellos” (Arequipa).

Arequipa a diferencia de sus pares, es considerada como *“el segundo polo de desarrollo industrial del país, altamente diversificada con una base conformada por empresas líderes productoras de bienes de consumo, insumos y bienes de capital de alcance nacional y regional. La actividad industrial se concentra principalmente en el parque industrial, que cuenta con facilidades para el desarrollo así como las economías de aglomeración”* (BCR 2016, pág. 14).

La Región Puno se ubica al extremo sur este del Perú. Limita por el norte con la Región Madre de Dios, por el este con la República de Bolivia, por el sur con la Región Tacna y la República de Bolivia, y por el oeste con las regiones de Moquegua, Arequipa y Cusco. El territorio puneño tiene una extensión territorial de 71,999 Km², comprende una parte de sierra que equivale al 61% del territorio y un 32.1% de zona de selva¹⁸.

La capital de la región es la ciudad de Puno, ubicada a orillas del Lago Titicaca, a una altura media de 3827 msnm, la segunda ciudad más importante es Juliaca, a 65 Km de Puno, a una altura media de 3825 msnm. La región Puno abarca el altiplano entre los 3812 y 5500 msnm, la ceja de selva y la selva alta entre los 4200 y 500 msnm. Se puede acceder a la Región Puno por vía aérea a través del aeropuerto internacional Inca Manco Cápac ubicada en la ciudad de Juliaca y por vía terrestre a través de la Panamericana Sur.

¹⁸ Gobierno Regional de Puno (2008) “Plan de Desarrollo Concertado Puno al 2021”, págs. 23 - 25.

Puno está dividido en 13 provincias y 109 distritos. Las provincias son Puno, Azángaro, Carabaya, Chucuito, El Collao, Huancané, Lampa, Moho, San Antonio de Putina, San Román, Sandia, y Yunguyo.

El Gobierno Regional de Puno, a decir de los integrantes de la UT, cuenta con un Plan de Desarrollo Regional Concertado Puno al 2021, así como con el Plan Estratégico Institucional 2016 - 2018, a través del cual han establecido la ruta que desarrollarán en el marco del proceso de descentralización y modernización del Estado, asimismo su realización convocó una serie de actores, significó una coordinación importante sin embargo, en la práctica es aún muy limitada la coordinación entre el gobierno regional y los gobiernos locales, y de éstos con los sectores que están representados por diferentes sedes de programa en la región, ello pese a que diversos actores participaron en su realización, pero además se constató que cada nueva gestión que ingresa al Gobierno Regional cambia el Plan, por ejemplo en el año 2013 se presentó el Plan antes mencionado y a fines del año 2016, el Gobierno Regional realizó un convocatoria para su actualización, donde participó la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza de Puno¹⁹.

La Región Ica tiene una superficie de 22.32 Km, que incluye el conjunto de islas existentes frente a sus costas. Limita por el norte con el departamento de Lima, por el este con los departamentos de Huancavelica y Ayacucho, por el sur con el departamento Arequipa y al oeste con el Océano Pacífico. Abarca dos regiones naturales: la costa con una cobertura territorial del 88.82% y la sierra con un cobertura territorial 11.18%. Ica está conformada por 5 las provincias y 43 distritos. Las provincias son Chincha, Pisco, Ica, Palpa y Nazca²⁰.

Ica, es una de las regiones del país, que tienen una privilegiada ubicación geopolítica, puesto que cuenta con la franja costera que abarca la mayor parte de su territorio y donde se desarrolla una economía comercial exportadora desarrollada, ligada al mercado de Lima y al Mercado Internacional; y por la parte Alto Andina, la cual representa el 11% de su territorio, presenta una situación de marginalidad de los circuitos comerciales y difícil articulación regional.

Siendo la Panamericana Sur, uno de los ejes que ha permitido hacer de la provincia de Ica, un centro comercial y de servicios que se articula con otras regiones con las que limita, su desarrollo está asociado a las potencialidades de acumulación de factores de desarrollo, las perspectivas de la inversión directa extranjera y la inversión estatal.

...”Bueno, esto está bajo el modelo de cogestión, nosotros tenemos relación con el gobierno regional, gobiernos locales, municipalidades provinciales, tenemos los gobernadores, el gobernador por ejemplo regional, y los gobernadores, cada provincia también tiene, con los que trabajamos, otros cogestores con los que si venimos trabajando también son, básicamente que nos apoyan bastante son la, partes altas, sobre todo son las municipalidades que nos ayudan con el servicio alimentario. Esos son básicamente nuestros líderes en este tema” (Ica).

El Gobierno de Regional Ica, según documento compartido por el personal de la UT Ica, también está alineado con el proceso de coordinación intergubernamental e intersectorial, lo cual se refleja a nivel normativo y los esfuerzos por cumplir con las disposiciones que vienen del nivel central, como por ejemplo se observa en el extracto

¹⁹ <http://www.mesadeconcertacion.org.pe/noticias/puno/la-mclcp-participa-en-el-proceso-de-actualizacion-del-plan-de-desarrollo-concertado-de>

²⁰ Gobierno Regional de Ica (2016) “Plan de Desarrollo Regional Concertado Ica 2016 – 2021”, pág. 6.

de la Resolución Gerencial General N° 045-2014-GORE-ICA/GGR²¹ que líneas abajo se presenta. Sin embargo a decir de la informante es aún muy poco lo avanzado “porque los actores no asisten permanentemente”, para cumplir con el objetivo la norma, porque una vez más la existencia de un conjunto de reglas formales como es el caso de una resolución emitida desde el gobierno regional, no es una garantía para un buen funcionamiento de las relaciones entre niveles de gobierno y sectores, en la medida que cada actor puede llegar a conocer y realizar lo dispuesto por la norma, pero no puede llegar a cubrir todas las posibles situaciones que se lleguen a producir (lo que en economía se caracteriza con el término “contratos incompletos”²²), pudiendo ser una de las razones por la deserción de los actores que participan de estos espacios de coordinación:

Que, en el marco de los lineamientos de política nacionales, sectoriales y regionales, la Gerencia Regional de Desarrollo Social, considera conveniente la Conformación del **Comité Técnico Regional Intersectorial e Intergubernamental del Plan Salud Escolar Aprende saludable**, dirigido a estudiantes de educación básica regular y especial del ámbito del Programa Nacional Qali Warma de la Región Ica, con el objetivo de brindar soporte técnico necesario para garantizar la evaluación integral de salud a la población escolar, a fin de detectar oportunamente los riesgos y daños relacionados con el proceso de aprendizaje, para fortalecer el desarrollo de una cultura de salud, mediante la Promoción de prácticas y conductas saludables, para contribuir a mejorar los entornos saludables dentro y alrededor de las instituciones educativas mediante la articulación intersectorial e interinstitucional.

SE RESUELVE:



ARTICULO PRIMERO.- “CONFORMACIÓN DEL COMITÉ TÉCNICO REGIONAL INTERSECTORIAL E INTERGUBERNAMENTAL DEL PLAN SALUD ESCOLAR APRENDE SALUDABLE” la que está integrada por los siguientes miembros:



GERENTE REGIONAL DE DESARROLLO SOCIAL	PRESIDENTE
DIRECTOR REGIONAL DE SALUD	SECRETARIO TECNICO
DIRECTOR REGIONAL DE EDUCACION	MIEMBRO
PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACION ESCOLAR	MIEMBRO
QALI WARMA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSION SOCIAL	
COORDINACION TERRITORIAL PROGRAMA SOCIALES DEL MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSION SOCIAL	MIEMBRO
GERENTE REGIONAL DE PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y ACONDICIONAMIENTO TERRITORIAL	MIEMBRO
UNIDAD DESCONCENTRADA REGIONAL SEGURO INTEGRAL DE SALUD ICA	MIEMBRO
JEFE TERRITORIAL REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACION Y ESTADO CIVIL	MIEMBRO
ASESOR/ENLACE REGIONAL DE ICA DE LA OFICINA DE DESCENTRALIZACION-MINSA	MIEMBRO

²¹ Decreto Supremo N° 010-2013-SA, que en su Artículo 1° Aprueba el Plan de Salud Escolar 2013 - 2016, dirigido a Estudiantes de Educación Básica regular y Especial del Ámbito del Programa Nacional de Alimentación PNAE Qali Warma; con la finalidad de contribuir a mejorar el estado de salud de los estudiantes mediante la evaluación integral de su salud, así como la modificación de los comportamientos y entornos de la comunidad educativa, para favorecer e incrementar el aprovechamiento escolar a fin de lograr un desarrollo adecuado de sus capacidades

²² Jordana Jacint, (2001), “Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: Una perspectiva institucional”. Ed. BID pág.31.

Loreto ocupa una superficie de 368 852 km², que representa el 28,7 por ciento del territorio nacional, ubicándose en el primer puesto dentro del ranking de extensión por departamentos; además, está ubicado en el extremo nororiental del territorio peruano. Loreto posee 3 891 km² de fronteras internacionales con tres países: Ecuador (provincias de Datem del Marañón, Requena y Maynas), con Colombia (provincia de Putumayo) y con Brasil (provincias de Putumayo, Ramón Castilla y Requena). Asimismo, está dividida en 7 provincias y 51 distritos, en los cuales se ubican 705 de las 1,786 comunidades indígenas existentes a nivel nacional²³.

En el caso de Loreto, al ser una región con tres fronteras requiere promover el desarrollo de sus provincias y distritos que limitan con Ecuador, Colombia y Brasil, que hoy son las zonas de más difícil accesibilidad y pobreza del país.

El territorio de Loreto pertenece al denominado "Llano Amazónico", cuya altitud más baja y alta está entre los 61 y 220 msnm., respectivamente. Aproximadamente el 85% del su territorio está interconectado por vía fluvial, siendo en muchos casos la única forma de comunicación existente, habiendo localidades ubicadas en parajes remotos superior a los 20 días de navegación de la ciudad de Iquitos.

En cuanto a los niveles de coordinación intergubernamental e intersectorial, en Loreto a diferencia de las otras regiones, ésta tiene matices diferenciados, por ejemplo para los actores de la UT, las coordinaciones intersectoriales han sido positivas porque han contribuido a fortalecer al Programa al constituirse en un articulador de intervenciones. Otro líder expresa lo siguiente en cuanto a la coordinación intergubernamental, la cual la califica de débil:

... "A mí me parece que falta coordinación de la jefatura de PNAE Qali Warma con los sectores de educación, es el principal aliado del factor PNAE Qali Warma me parece que falta esa mayor coordinación o de repente el director regional como es temas políticos el director regional depende netamente de temas político en la región a veces lo trabajan políticamente, para mí falta mayor coordinación en esos sectores del Jefe de PNAE Qali Warma y la sección de educación".

2.2. Análisis de los aspectos sociales de las regiones donde están ubicadas las Unidades Territoriales del PNAE Qali Warma

En este apartado se analizará algunos aspectos relevantes considerados básicos en el desarrollo humano, como información demográfica de cada una de las cuatro UT del PNAE Qali Warma, así como también se presentarán una descripción general de las características demográficas, la situación social en lo que respecta a los indicadores de pobreza, educación, salud y nutrición, así como una descripción de los programas sociales que están bajo la rectoría del MIDIS que se vienen ejecutando en cada una de las UT, lo cual forma parte de los denominados contextos sociales, que caracterizan cada una de las regiones estudiadas.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) da cuenta que la pobreza ha disminuido en el país y el desarrollo humano ha mejorado, sin embargo esto no ha ocurrido de manera homogénea en las diferentes regiones del país, porque todavía se mantienen desigualdades y exclusiones, porque si bien ha habido una mejora en términos de los

²³ Gobierno Regional de Loreto. "Plan Regional de Desarrollo Concertado del Departamento de Loreto al 2021".

ingresos de la población, todavía se mantienen brechas en lo que respecta a la situación de salud y el componente educativo, asimismo, si bien la esperanza de vida en el Perú ha aumentado en promedio a 75 años, el proceso de envejecimiento se presenta desigual pues no todas las personas llegan con autonomía, independencia y calidad de vida, por el contrario en el caso de las mujeres en esta etapa de vida se presentan problemas acumulados en las otras etapas de vida, por ende su situación de dependencia, precariedad, morbimortalidad aumenta a diferencia de sus pares varones. El análisis considera los conceptos y enfoques del IDH del Programa de Naciones Unidas (PNUD) y la tasa de pobreza monetaria elaborada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)²⁴.

2.2.1. Unidad Territorial Arequipa

Según las proyecciones poblacionales del INEI al 2016, Arequipa albergaba una población de 1'301,298 habitantes, lo que representa el 4.13% de la población nacional.

CUADRO N° 3
Arequipa: Superficie, Población y Densidad Poblacional 2016

DEPARTAMENTO	Superficie (km ²)	Población Estimada 2016	Densidad Poblacional Hab/km ²
PERÚ TOTAL	1,285,215.60	31,488,625	25
Arequipa	63,345.39	1,301,298	21

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Dirección Nacional de Censos y Encuestas. Elaboración: Oficina de Gestión de la Información y Estadística, marzo 2016.

Respecto al crecimiento de la población, en las últimas décadas se aprecia una tasa decrecimiento anual de 1,6% para el periodo 1993 – 2007; mientras que entre 1981 y 1993 el crecimiento fue del 2% y de 1972 a 1981 el promedio de crecimiento anual fue de 3,1%, lo cual reafirma la tendencia decreciente en los últimos 40 años, explicada fundamentalmente por la reducción del índice de fecundidad de la población.

En cuanto a la distribución de la población por provincia, según el censo del 2007, la provincia de Arequipa alberga la mayor cantidad de habitantes concentrando el 75% de la población total, mientras que la provincia con menor población es La Unión (1,4 %).

De otro lado, considerando la distribución de la población por área de residencia, se observa un proceso de urbanización intenso que se refleja en el 90,6% de la población total que se ubica en zonas urbanas, en comparación con el 9,4% asentado en zonas rurales. La población urbana se incrementó en 32,9% en relación al año 1993, mientras que la población rural censada disminuyó en 17,6% en el mismo período. Es decir mientras que en la zona urbana se observa un crecimiento promedio anual de 2%, en la zona rural la tasa promedio anual es negativa en 1,3%.

²⁴ Según PNUD el IDH es el disfrute de una vida larga y saludable, medido a través de la esperanza de vida al nacer. Acceso a la educación y el conocimiento, medido a través de dos indicadores: i) los años de escolarización para personas mayores de 25 años, y ii) los años de escolarización previstos para niñas y niños en edad escolar. Disfrute de un nivel de vida digno, medido a través del Producto Nacional Bruto (PNB) per cápita real (expresados en dólares y en paridad de poder adquisitivo).

Este mismo comportamiento, referido a una alta concentración de población urbana, se presenta en la mayoría de provincias de Arequipa, destacando la provincia de Arequipa con el 97,5%, seguida de Islay (90,7%), Camaná (84,3%), Caylloma (66,6%) y Caravelí (64,2%). Por el contrario, las provincias de Condesuyos y La Unión concentran mayor población rural (59,1% y 51,8% respectivamente).

Con relación a la población distribuida por sexo, aproximadamente el 50,8% son mujeres y el 49,2% son hombres. En cifras absolutas, ello representa a 584 964 mujeres y 567 339 hombres. En la zona urbana, esta proporción se mantiene, mientras que en la zona rural, el comportamiento es inverso (44% de mujeres y 56% de hombres). Esta diferencia alude principalmente a la emigración de mujeres hacia las zonas urbanas, en búsqueda de mejores condiciones de vida.

Situación social

En cuanto a la situación social de la Región Arequipa se tomará en cuenta para este estudio algunos factores relacionados con la situación de pobreza, educación, salud y nutrición.

La pobreza extrema en Arequipa pasó de 1.4% en el año 2011 a 0.8% en el 2015 y la desnutrición crónica infantil de 9% a 7.5%. Por su lado, el acceso de los hogares a un paquete integrado de servicios básicos (agua, desagüe, electrificación y telefonía) se incrementó en Arequipa de 68.9% en el año 2011 a 74.4% en el año 2015²⁵.

Las tasas de cobertura educativa en Arequipa han mejorado, uno de los indicadores es el número de niñas y niños matriculados en el sistema educativo, tanto público como privado, así como también por zona de residencia y sexo, como se observa en el Cuadro N° 4.

CUADRO N° 4
Matrícula en el sistema educativo por tipo de gestión y área geográfica, según etapa, modalidad y nivel educativo 2015

Etapa, modalidad y nivel educativo	Total	Gestión		Área		Sexo		Pública		Privada	
		Pública	Privada	Urbana	Rural	Masculino	Femenino	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Total	351,859	195,201	156,658	339,837	12,022	177,505	174,354	184,929	10,272	154,908	1,750
Básica Regular	306,050	180,248	125,802	294,336	11,714	156,054	149,996	170,120	10,128	124,216	1,586
Inicial	68,746	36,471	32,275	65,334	3,412	35,077	33,669	33,586	2,885	31,748	527
Primaria	132,516	77,587	54,929	126,066	6,450	67,777	64,739	71,898	5,689	54,168	761
Secundaria	104,788	66,190	38,598	102,936	1,852	53,200	51,588	64,636	1,554	38,300	298
Básica Alternativa	7,225	3,843	3,382	7,225	0	4,055	3,170	3,843	0	3,382	0
Básica Especial	1,028	779	249	1,028	0	615	413	779	0	249	0
Técnico-Productiva	12,283	3,805	8,478	12,068	215	5,962	6,321	3,661	144	8,407	71
Superior No Universitaria	25,273	6,526	18,747	25,180	93	10,819	14,454	6,526	0	18,654	93
Pedagógica	939	722	217	939	0	198	741	722	0	217	0
Tecnológica	23,911	5,381	18,530	23,818	93	10,388	13,523	5,381	0	18,437	93
Artística	423	423	0	423	0	233	190	423	0	0	0

Fuente: MINISTERIO DE EDUCACIÓN - ESCALE

Extracción: Oficina de gestión de la Información y Estadística.

En Arequipa sólo el 58% de la población cuentan con algún seguro salud. Esta brecha refleja que hay una masa de trabajadores que están en condición de informales que no están accediendo a los servicios de seguro de salud. En Arequipa igual que en el resto

²⁵ MIDIS (2016) "Arequipa: Resultados que se sienten". Pág. 3.

del país, son más las personas que están afiliadas al Seguro Integrado de Salud (SIS), llegando casi al 20.3%²⁶.

CUADRO N° 5
Población asegurada en el Seguro Integral de Salud, según grupos de edad,
2007 – 2014

Grupos de edad / Departamento	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Arequipa	216,726	279,937	320,441	332,104	302,647	244,551	331,334	424,496
Menor de 10 años	99,517	107,775	119,760	112,357	85,218	60,066	84,528	95,313
De 10 a 19 años	65,419	80,800	92,984	86,356	67,451	46,377	62,344	81,624
De 20 a 59 años	42,085	71,670	84,946	108,796	120,659	110,976	150,025	202,152
De 60 y más	9,705	19,692	22,751	24,595	29,319	27,132	34,437	45,407

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI.

Extracción: Oficina de Gestión de la Información y Estadística.

La desnutrición crónica es un estado de la salud que refleja claramente la situación de pobreza de la familia, debido a que se produce por deficiencias y carencias alimentarias, es decir es la foto social de una familia u localidad, en este indicador si bien Arequipa muestra un nivel de desnutrición de niños mucho menor que el nivel nacional, sin embargo pese a que desde el año 2007 se establecen el Presupuesto por Resultados y el Programa Articulado Nutricional, el descenso de la desnutrición crónica en niños ha sido muy lenta en Arequipa se disminuye en 5 % y a nivel nacional en 10%²⁷.

En el caso de la anemia al ser una enfermedad que denota deficiencias alimentarias, desde el periodo de gestación de la madre, lo más probable es que tenga un niño con anemia y luego con desnutrición, en Arequipa el 29.9% de niños menores de 5 años (6-59 meses) presentan esta enfermedad, lo cual manifiesta que las brechas de mejora en el desarrollo de las niñas y niños persisten con consecuencias directas en su salud y bienestar²⁸.

Programas Sociales

El MIDIS desde su creación en el año 2011, ha venido desarrollando una serie de intervenciones en articulación con los demás sectores y en alianza con los gobiernos regionales, como es el caso del Gobierno Regional de Arequipa, con lo cual ha contribuido a que el Estado pueda acercar sus servicios a la población que vive situaciones de pobreza extrema y pobreza. En Arequipa según el último reporte del MIDIS del año 2016 se tiene lo siguiente²⁹:

- **113,496 niñas y niños son atendidos por PNAE Qali Warma en 1,578 instituciones educativas.** En cumplimiento de la Ley General de Educación, el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma entrega en Arequipa complementos alimentarios, tanto en el desayuno como en el almuerzo, según sea el caso, a 113,496 niñas y niños del departamento de Arequipa, estudiantes de 1,578 instituciones educativas públicas de los niveles de inicial y primaria. Se distribuyen productos sanos, variados y nutritivos que

²⁶ Gobierno Regional de Arequipa (2014) "Plan de Desarrollo Regional Concertado Arequipa 2013 – 2021". Pág. 27.

²⁷ Gobierno Regional de Arequipa (2014) "Plan de Desarrollo Regional Concertado Arequipa 2013 – 2021". Pág. 28.

²⁸ Gobierno Regional de Arequipa (2014) "Plan de Desarrollo Regional Concertado Arequipa 2013 – 2021". Pág. 29.

²⁹ MIDIS (2016) "Arequipa: Resultados que se sienten". Pág. 1 - 12.

incluyen alimentos locales. PNAE Qali Warma utiliza en Arequipa la modalidad de entrega de productos para ser preparados en las instituciones educativas usuarias del Programa, debido a las dificultades de su geografía. Los productos se entregan en las provincias de Arequipa, Camaná, Caravelí, Castilla, Caylloma, Condesuyos, Islay y La Unión. El Programa, además, ha distribuido e instalado 488 cocinas GLP a 424 instituciones educativas; 943 I.E. han sido equipadas con utensilios de cocina de metal y plástico; 943 I.E. con piezas de vestuario de cocina (mandil y gorro) y 336 I.E. con 480 mesas de acero inoxidable. En esta implementación de las instituciones educativas el Programa ha invertido en total S/ 1'901,974.45 en el caso de Arequipa.

- **8,579 adultos mayores son atendidos por el Programa Pensión 65 en 8 provincias de Arequipa.** Pensión 65 ofrece atención a los adultos mayores de 65 años en situación de pobreza extrema que carecen de las condiciones básicas para su subsistencia. El Programa entrega una subvención económica bimestral de S/. 250.00, además actúa como articulador con los Seguro Integral de Salud (SIS) y de RENIEC. Para el año 2016 se previó una inversión de S/. 13.7 millones para la atención de adultos mayores de 109 distritos de Arequipa. También se viene implementando “saberes productivos” en las provincias de Arequipa, Castilla, Caylloma, Condesuyos y La Unión. Entre estos saberes figuran los bordados en prendas autóctonas, técnica de conservación, medicina tradicional, gastronomía, música, tallado, agricultura, teñido de cuero, artesanía, entre otros.
- **3,273 niñas y niños reciben atención en el Programa Cuna Más.** Este Programa rompió los esquemas tradicionales de asistencia a niñas y niños de 36 meses y sus familias, quienes viven en condición de pobreza y pobreza extrema y fue en busca de mejorar el desarrollo infantil de estos menores en situación de vulnerabilidad, para superar las brechas en su desarrollo cognitivo, social, físico y emocional. En Arequipa se brinda el Servicio de Cuidado Diurno (SCD) con el cual se atiende a 3,273 niñas y niños de familias en situación de pobreza y extrema pobreza de las provincias de Arequipa, Camaná, Castilla, Caylloma, Condesuyos e Islay. Los usuarios son atendidos a través de 36 Comités de Gestión, que a su vez cuentan con el apoyo de 469 madres cuidadoras y 87 madres guías con una ejecución presupuestal de S/. 11.6 millones en 24 distritos de 6 provincias del departamento de Arequipa. El Programa Cuna Más atiende de manera integral a usuarios en 23 distritos de 6 provincias arequipeñas, con una inversión entre el 2012 y 2015 de S/. 35'760,928 y S/. 11'791,295 para el 2016.
- **FONCODES** funciona como articulador del desarrollo rural y trabaja con los gobiernos regionales y locales, para mejorar las oportunidades económicas de los hogares rurales en pobreza extrema. En el departamento de Arequipa se ha ejecutado 3 proyectos Haku Wiñay/Noa Jayatai (en la costa y sierra) en beneficio de 397 hogares rurales ubicados en el distrito de Puyca, en la provincia de La Unión, con una inversión que alcanza los S/ 1'620,633. Foncodes culminó la construcción de 5 proyectos CASH PNAE Qali Warma (cocinas, almacenes y servicios higiénicos) en el distrito de Chachas en la provincia de Castilla, Cayarani en la provincia Condesuyos y Puycas en la provincia de La Unión, con una inversión de S/ 4'985,707.
- **Fondo de estímulo al desempeño y logro de resultados sociales (FED)**, el cual es un mecanismo de incentivo económico dirigido a los Gobiernos Regionales, que tiene como objetivo mejorar los procesos de gestión y entrega de servicios integrales, adecuados e indispensables para contribuir con el

Desarrollo Infantil Temprano (DIT). En mayo del 2014, el Gobierno Regional de Arequipa suscribe el Convenio de Asignación por Desempeño (CAD) con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en el que se compromete a cumplir determinadas metas vinculadas a la mejora de los procesos de gestión y cobertura de servicios integrales de salud, educación y acceso a agua clorada, dirigidos a niñas y niños desde la gestación hasta los 5 años de vida. El CAD suscrito tiene una vigencia de tres años (del 2014 al 2016) y se mide en 76 distritos pobres de Arequipa. El FED ha transferido al Gobierno Regional de Arequipa el monto de S/ 6'300,000 por el cumplimiento de metas para seguir invirtiendo en favor de las niñas y niños arequipeños.

- **Sello municipal “incluir para crecer. Gestión local para las personas.** Es el premio nacional a la política de desarrollo e inclusión social que, por primera vez, entrega el Estado peruano a las municipalidades distritales más alejadas y con menores recursos, que cumplan con los indicadores que promuevan el desarrollo de las niñas y los niños menores de cinco años, reconocer la organización de las y los adolescentes, contribuir con la inclusión económica, mejorar la protección de las personas adultas mayores y, generar condiciones que favorezcan un entorno apropiado. En el caso de Arequipa, se convocó a 76 municipalidades y 39 de ellas lograron su inscripción. A fines de junio de 2016 se reconoció a 22 municipalidades por cumplir con las metas establecidas en esta primera edición.
- **Fondo para la inclusión económica en zonas rurales (FONIE),** su objetivo es articular la inversión intersectorial para cerrar brechas de cobertura de servicios básicos de agua y saneamiento, electrificación y caminos vecinales, para generar un impacto en el bienestar y mejora de la calidad de vida de las personas que residen en las zonas rurales. El FONIE ha financiado en Arequipa un total de 26 intervenciones por un monto de S/ 1'577,738 orientados a la elaboración de 25 mantenimiento de caminos vecinales y un estudio de preinversión de caminos vecinales en las provincias de Arequipa, Caylloma y Condesuyos.

2.2.2. Unidad Territorial Puno

Según las proyecciones poblacionales del INEI al 2016, Puno albergaba una población de 1'429,098 habitantes, lo que representa el 4.54% de la población nacional.

CUADRO N° 6
Puno: Superficie, Población y Densidad Poblacional 2016

DEPARTAMENTO	Superficie (km ²)	Población Estimada 2016	Densidad Poblacional Hab/km ²
PERÚ TOTAL	1,285,215.60	31,488,625	25
Puno	71,999.00	1,429,098	20

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Dirección Nacional de Censos y Encuestas.
Elaboración: Oficina de Gestión de la Información y Estadística.

Situación social

La situación social de la Región Puno tendrá como referencia de análisis los indicadores de pobreza, educación, salud y nutrición, para efectos del presente estudio.

En la Región Puno, la pobreza extrema pasó de 9.6% en el año 2011 a 6.5% en el 2015 y la desnutrición crónica infantil de 21.5% a 14.4% en dicho período. La población en situación de pobreza llega 32.4%³⁰. El acceso de los hogares a un paquete integrado de servicios básicos (agua, desagüe, electrificación y telefonía) pasó de 34.6% en el año 2011 a 38.3% en el año 2015, representando un significativo logro para la región³¹.

La tasa de matrícula a nivel regional para los niveles educativos de inicial, primaria y secundaria es de 68.1%, 99.0% y 93.0% como se observa en el Cuadro N° 5, por el contrario la tasa de analfabetismo está por encima del promedio nacional, llegando a 19.70 y en el caso de las mujeres a 31.80, lo cual constituye una brecha que persiste en la Región Puno, pese a los esfuerzos y las intervenciones que se vienen desarrollando. Un dato importante y de mejora es el nivel alcanzando por la población de la región, donde se observa que un 85% de ésta alcanzó el nivel de secundaria lo cual está por encima del promedio nacional.

CUADRO N° 7
Indicadores Educativos de la Región Puno

INDICADORES	PAÍS	REGIÓN
Tasa de analfabetismo	11.10	19.70
Mujeres	16.30	31.80
Hombres	5.70	7.30
Tasa de matrícula escolar		
De 3 a 5 años (%)	65.00	68.10
De 6 a 11 años (%)	97.70	99.00
De 12 a 16 años (%)	87.90	93.00
Tasa de asistencia escolar		
Educación inicial (%)	55.30	47.60
Educación primaria (%)	92.10	90.70
Educación secundaria (%)	69.40	74.70
Nivel de educación de la población 15 y más años		
Hasta secundaria (%)	80.30	85.00
Superior	19.70	15.00

Fuente: Gobierno Regional de Puno (2008) "Plan de Desarrollo Regional Concertado Puno al 2021". Pág. 34.

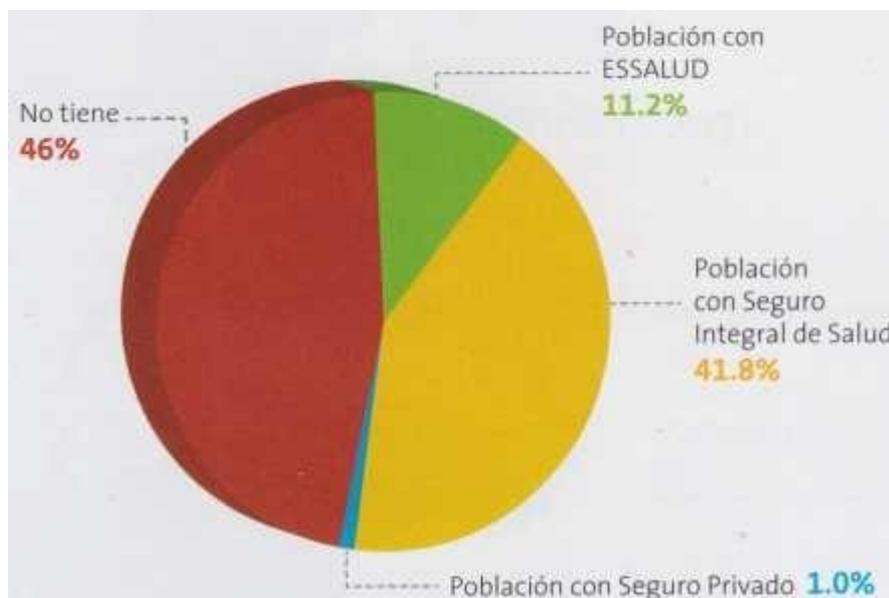
En Puno la cobertura de seguro de salud se debe al SIS que protege a 41.8% de la población, ESSALUD sólo al 11.2% y un 1% de la población cuenta con un seguro privado. Existe todavía una parte importante de la población desatendida que llega a 46% en toda la región. Las provincias de Azángaro y Carabaya tienen a la mayor parte

³⁰ Gobierno Regional de Puno (2016) "Plan Estratégico Institucional 2016 – 2018", Pág. 9.

³¹ MIDIS (2016) "Puno: Resultados que se sienten". Pág. 3.

de su población asegurada, con casi el 37% en ambos casos. Al otro extremo, Yunguyo tiene a menos del 15% de su población con alguna cobertura de salud³².

GRÁFICO N° 1
Población asegurada en la Región Puno 2007 – 2014



Fuente: Consulta 29 de diciembre 2016: <http://www.punoperu.org/salud>

La desnutrición crónica en niños y niñas menores de 5 años llegó a 12.6% y la tasa de anemia en niños y niñas entre 6 y 36 meses llegó a 82 en la Región Puno, según la línea de base con la que fue construido el Plan Estratégico Institucional 2016 – 2018 (pág. 10).

Programas Sociales

El MIDIS desde su creación en el año 2011, ha venido desarrollando una serie de intervenciones en articulación con los demás sectores y en alianza con los gobiernos regionales, como es el caso del Gobierno Regional de Puno, con lo cual ha contribuido a que el Estado pueda acercar sus servicios a la población que vive situaciones de pobreza extrema y pobreza. En Puno según el último reporte del MIDIS del año 2016 se tiene lo siguiente³³:

- **El Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma** entregó en Puno complementos alimentarios, tanto en el desayuno como en el almuerzo, según sea el caso, a **169,631 niñas y niños de 4,680 instituciones educativas públicas** de los niveles de inicial y primaria. PNAE Qali Warma utilizó en Puno, principalmente la modalidad de entrega de productos que serán preparados en las escuelas usuarias del Programa, debido al clima de la zona y a las dificultades de su geografía. Los usuarios de la modalidad de entrega de productos se encuentran en las provincias de Azángaro, Carabaya, Chucuito, El Collao, Huancané, Lampa, Melgar, Moho, Puno, San Antonio de Putina, San Román, Sandía y Yunguyo. Solo en las provincias de Puno y San

³² SUSALUD (2016) "Boletín Estadístico. Segundo Trimestre 2016. Págs. 36 y 40.

³³ MIDIS (2016) "Puno: Resultados que se sienten". Pág. 1 - 12.

Román se aplican las dos modalidades de atención. El Programa, además, distribuyó e instaló 1,889 cocinas GLP en 1,843 instituciones educativas. Otras 2,651 I.E. fueron equipadas con utensilios de metal y plástico, 2,689 I.E. recibieron 13,256 piezas de vestuario de cocina (mandil y gorro) y 1,211 I.E. recibieron 1,329 mesas de acero inoxidable. Para el año 2016 se programó un presupuesto de S/. 71.5 millones para Puno.

- **El Programa Cuna Más en Puno** utiliza dos modalidades, el Servicio de Cuidado Diurno (SCD) con el cual atendió a 3,149 niñas y niños en las provincias de Azángaro, Carabaya, Chucuito, El Collao, Huancané, Lampa, Melgar, Puno, San Antonio de Putina, San Román y Yunguyo. La otra modalidad es el Servicio de Acompañamiento a Familias (SAF), que atendió a 5,471 hogares en las provincias de Azángaro, Carabaya, Chucuito, El Collao, Huancané, Lampa, Melgar, Moho, Puno San Román y Sandía.
- **El Programa JUNTOS** se inició en el 2006, atiende actualmente a 105 de los 111 distritos de las provincias de Azángaro, Carabaya, Chucuito, El Collao, Huancané, Lampa, Melgar, Moho, Puno, San Antonio de Putina, San Román, Sandía y Yunguyo. Juntos incrementó su cobertura en Puno, lográndose transferir a junio del 2016, S/. 34'347,728 a los hogares que cumplieron sus corresponsabilidades 59,005 hogares atiende el Programa Juntos en 105 distritos del departamento de Puno. El programa interviene en 105 distritos con lo cual logra una cobertura del 95% de los distritos de Puno. Son 59,005 hogares atendidos, que incluyen a más de 116,000 gestantes, niñas, niños, adolescentes y jóvenes. Entre los años 2001 a 2016 se transfirieron S/. 294.1 millones a hogares de Puno que cumplieron con sus corresponsabilidades. El Programa Cuna Más atiende de manera integral a usuarios en 65 distritos de Puno, con una inversión entre el 2012 y 2015 de S/. 44'359,920 y S/ 19'935,045 para el 2016.
- **El Programa Pensión 65 atendió en Puno a 55,514 adultos mayores de 109 distritos son atendidos con una inversión de S/ 92.1 millones para el 2016.** En Puno, se implementó saberes productivos en las provincias de Puno, Azángaro, Carabaya, Chucuito, El Collao, Huancané, Lampa, Melgar, Moho, San Antonio de Putina, San Román, Sandía y Yunguyo.
- **FONCODES, en Puno ejecutó 60 proyectos Haku Wiñay/Noa Jayatai** (en la sierra y selva) en beneficio de 6,025 hogares rurales en las provincias de Azángaro, Chucuito, Huancané, Moho, Puno, Sandía y Yunguyo con una inversión de S/ 23'777,986. Este programa se articula con Juntos y el objetivo de los proyectos es desarrollar las capacidades productivas y de gestión de emprendimiento en hogares rurales que antes solo obtenían producción familiar de subsistencia, para generar y diversificar sus fuentes de ingreso. Uno de los principales componentes del programa es la promoción de pequeños negocios rurales inclusivos que constituyen un apoyo importante para los hogares usuarios, quienes se esfuerzan por llevar adelante iniciativas de negocios agrarios y no agrarios. Foncodes también viene ejecutando ocho CASH PNAE Qali Warma (cocinas, almacenes y servicios higiénicos) en Chucuito, Huancané, Lampa, Melgar y Puno, con una inversión de S/ 9'199,559.
- **Fondo de estímulo al desempeño y logro de resultados sociales (FED):** En mayo del 2014, el Gobierno Regional de Puno suscribió el Convenio de Asignación por Desempeño (CAD) con el MIDIS.
- **Sello municipal “incluir para crecer. Gestión local para las personas.** En el caso de Puno, se convocaron a 76 municipalidades y 38 de ellas lograron su inscripción. A fines de junio de 2016 se reconocieron a 12 municipalidades por cumplir con las metas establecidas. 37 distritos en Puno han logrado aumentar en casi un 23% el número de niñas y niños menores de 12 meses que tramitan

su DNI hasta los 30 días después de su nacimiento, con ello podrán hacer uso de los servicios del Estado de manera oportuna.

- **Fondo para la inclusión económica en zonas rurales (FONIE)**, con recursos de este fondo se financiaron en Puno un total de 304 intervenciones por un monto de S/ 334'990,395 orientados a la elaboración de 154 mantenimientos y 16 perfiles de caminos vecinales y 134 obras de agua y saneamiento en las provincias de Puno, Azángaro, Carabaya, Chucuito, El Collao, Huancané, Lampa, Melgar, Moho, San Antonio De Putina, San Román, Sandía y Yunguyo.

2.2.3. Unidad Territorial Ica

Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la población proyectada del departamento al año 2016 fue de 794,919 habitantes, la cual representa el 2.5% del total nacional, siendo la provincia de Ica, la de mayor concentración poblacional ocupando el 46% del total departamental.

En cuanto a los grupos de edad, el 26.6% de la población se encuentra entre 0 y 14 años de edad el 66.2% entre 15 y 64 años de edad y el 7.2% restante entre 65 y más años de edad.

CUADRO N° 8
Ica: Superficie, Población y Densidad Poblacional 2016

DEPARTAMENTO	Superficie (km ²)	Población Estimada 2016	Densidad Poblacional Hab/km ²
PERÚ TOTAL	1,285,215.60	31,488,625	25
Ica	21,327.83	794,919	37

Fuente: Gobierno Regional de Ica (2016) "Plan de Desarrollo Concertado Regional Ica 2016 – 2021". Pág. 8.

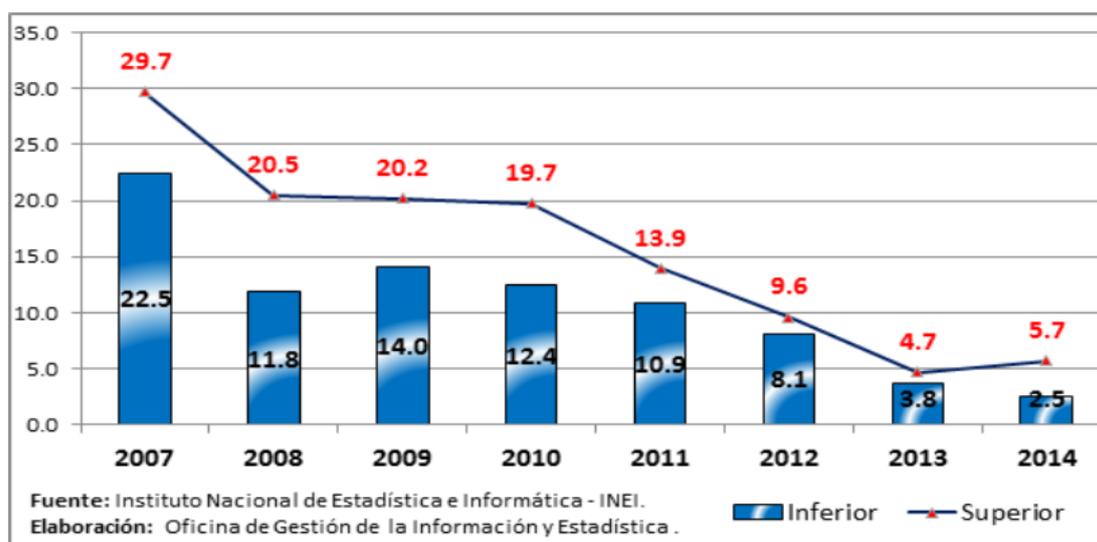
Situación social

La situación social de la Región Ica tendrá como referencia de análisis los indicadores de pobreza, educación, salud y nutrición, para efectos del presente estudio.

Según el Instituto Nacional de Estadística Ica presenta un nivel de pobreza de 5,7%, como se observa en el Gráfico N° 5, siendo el departamento que tiene los niveles más bajos de pobreza monetaria en el país, sin embargo, a nivel provincial y distrital existen 23 distritos que se encuentran en condición de pobreza³⁴.

³⁴ Gobierno Regional de Ica (2016) "Plan de Desarrollo Concertado Regional Ica 2016 – 2021". Pág. 29.

GRÁFICO Nº 2
Incidencia de la pobreza, 2007 - 2014 (porcentaje)



El indicador educativo que destaca en Ica, es el referido a los logros de aprendizaje de los niños y niñas a nivel nacional que el Ministerio de Educación realiza a través de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE). Para el caso de la Región Ica muestra que en la prueba de comprensión lectora logró alcanzar el 49.2% de niños y niñas, mientras que en matemática logró alcanzar el 32.2% de niños y niñas, ocupando el quinto lugar en comprensión lectora y el sexto lugar en matemática según el ranking nacional. Es importante señalar que los logros de aprendizaje de los niños y niñas se incrementaron entre los años 2010 al 2014 en más 18.4% en comprensión lectora y 20.5% en matemática³⁵.

La población alfabeta de la región alcanza a un 97% como promedio siendo mayor en los hombres, al igual que los años de escolaridad; en cuanto a Población alfabeta mayor de 15 años 98,2% en hombres y 94,8% en mujeres. El Promedio de escolaridad es de 9,2 años en mujeres y 10,3 años en varones, apreciándose una inequidad de género en cuanto a la educación. Los distritos con mayor porcentaje de analfabetismo femenino son: Chavín, San Pedro de Huacarpana, Changuillo, San Juan de Yanac, Yauca del Rosario, El Ingenio y Humay³⁶.

En la Región Ica el total de personas que cuentan con algún tipo de aseguramiento es de 42.63 % del total de la población, de las cuales el 28.14% están con cobertura de aseguramiento en EsSalud, en el SIS se encuentran aseguradas 80.6 % y a otro tipo de seguro el 6.44 % de la población³⁷.

Entre los indicadores de pobreza más preocupantes que caracterizan a la Región Ica, se puede señalar la anemia en niños y niñas de 6 a menos de 36 meses de edad que alcanza el 36,8%; la prevalencia de la desnutrición crónica en niños y niñas menores de 5 años llega a 6,9% (OMS); embarazo en adolescentes de 15 a 19 años de edad

³⁵ Gobierno Regional de Ica (2016) "Plan de Desarrollo Concertado Regional Ica 2016 – 2021". Pág. 30.

³⁶ Gobierno Regional de Ica (2009) "Hacia un sistema sanitario moderno y eficiente en la Región Ica al 2017". Págs. 42 y 43.

³⁷ DIRECCIÓN REGIONAL DE SALUD ICA (2011) "Análisis de la Situación de Salud de la Región de Inca 2011. Pág. 14

20,1% (encima del promedio nacional que es de 14,6%); suplemento de hierro (6 a menos de 36 meses de edad) 16,2%; vacunas básicas completas en población menor de 36 meses, alcanza a 47.9%; CRED completo para su edad (menores de 36 meses) 37.3%³⁸.

Programas Sociales

El MIDIS desde su creación en el año 2011, ha venido desarrollando una serie de intervenciones en articulación con los demás sectores y en alianza con los gobiernos regionales, como es el caso del Gobierno Regional de Ica, con lo cual ha contribuido a que el Estado pueda acercar sus servicios a la población que vive situaciones de pobreza extrema y pobreza. En Ica según el último reporte del MIDIS del año 2016 se tiene lo siguiente³⁹:

- **98,957 niñas y niños son atendidos por PNAE Qali Warma en 803 instituciones educativas de Ica.** PNAE Qali Warma utiliza en Ica las dos modalidades de abastecimiento; la entrega raciones listas para el consumo en los distritos de Chincha, Ica y Pisco y la entrega de productos para preparar en los distritos de Nazca, Palpa, Chincha, Ica y Pisco. El Programa, además, ha entregado 127 cocinas GLP a 113 instituciones educativas, con un costo estimado de S/135,785.24, que además incluye regulador, 2 balones, transporte y capacitación. Además, se ha equipado a 302 I.E. utensilios de cocina de metal y plástico; a otras 506 I.E. se les entregará 3,746 piezas de vestuarios de cocina (mandil y gorro) y 372 instituciones educativas han sido programadas con 506 mesas de acero inoxidable.
- **En Ica el Programa Cuna Más brinda el Servicio de Cuidado Diurno (SCD) a 1,324 menores,** los cuales son atendidos con una inversión de S/ 5.9 millones para el 2016. Dicho cuidado se da principalmente en los distritos de Chincha, Ica, Nazca, Palpa y Pisco. El Programa Cuna Más atiende de manera integral a usuarios en 19 distritos de Ica, con una inversión entre los años 2012 y 2015 de S/. 16'876,734. Para el 2016 se programó un presupuesto de S/ 36.7 millones en Ica.
- **El Programa Pensión 65 atendió a 6,118 adultos mayores de 65 años de 43 distritos de la Región Ica.** En Ica se vienen implementando saberes productivos en las provincias de Chincha, Nazca, Ica, Palpa y Pisco. En estos espacios, los adultos mayores comparten sus conocimientos sobre temas como la elaboración de vinos y cachina, elaboración de artesanías en base a barro y tejidos, música, canto, danza, gastronomía, doma de caballos, textilería, artesanía, historias sobre las líneas de Nazca, técnicas agrícolas, entre otros.
- **Fondo de estímulo al desempeño y logro de resultados sociales (FED):** Este fondo ha transferido al Gobierno Regional de Ica el monto de S/ 8'190,000 por el cumplimiento de metas para seguir invirtiendo en favor de las niñas y niños iqueños.
- **Sello municipal “incluir para crecer. Gestión local para las personas.** En el caso de Ica 23 distritos han logrado aumentar en casi un 24% el número de

³⁸ <http://www.mesadeconcertacion.org.pe/noticias/ica/la-mesa-de-concertacion-para-la-lucha-contra-la-pobreza-de-ica-participo-en-la-iv>

³⁹ MIDIS (2016) “Puno: Resultados que se sienten”. Pág. 1 - 12.

niñas y niños menores de 12 meses que tramitan su DNI hasta los 30 días después de su nacimiento, con ello podrán hacer uso de los servicios del Estado de manera oportuna.

- **Fondo para la inclusión económica en zonas rurales (FONIE)**, con recursos de este fondo se financiaron en Ica un total de 5 intervenciones por un monto de S/. 469,265 orientados a la elaboración de mantenimientos de caminos vecinales en el distrito de Chavín, en la provincia de Chincha.

2.2.4. Unidad Territorial Loreto⁴⁰

Según las proyecciones poblacionales del INEI al 2016, Loreto albergaba una población de 1, 049,364 habitantes, lo que representa el 3.33% de la población nacional.

**CUADRO N° 9
Loreto: Superficie, Población y Densidad Poblacional 2016**

DEPARTAMENTO	Superficie (km ²)	Población Estimada 2016	Densidad Poblacional Hab/km ²
PERÚ TOTAL	1,285,215.60	31,488,625	25
Loreto	368,799.48	1,049,364	3

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2016.

Situación social

La situación social de la Región Loreto tendrá como referencia de análisis los indicadores de pobreza, educación, salud y nutrición, para efectos del presente estudio.

La pobreza extrema en Loreto pasó de 14.6% en el año 2011 a 7.4% en el 2015, representando todavía un reto intersectorial importante por atender. El acceso de los hogares a un paquete integrado de servicios básicos (agua, desagüe, electrificación y telefonía) pasó de 29.7% en el año 2011 a 33.2% en el año 2015⁴¹. En cuanto a la situación de pobreza en términos generales está llega al 32.3%⁴², la cual a diferencia de otras regiones en Loreto es donde no ha bajado como sus pares, como se observa en el gráfico siguiente.

En la Región Loreto entre los indicadores educativos está la tasa neta de cobertura del nivel educativo inicial la cual se incrementó en 3.2% del 2007 al 2011, disminuyendo en 14.2% en el 2013 (80.8%). Los resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) 2013 ubican a Loreto en el último lugar con respecto a otras regiones, porque el

⁴⁰ Apartado elaborado en base a la "Carpeta Georeferencial Región Loreto" de la Oficina de Gestión de la Información y Estadística de la Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República, marzo 2016, 17 págs

⁴¹ MIDIS (2016) "Loreto: Resultados que se sienten". Pág. 3.

⁴² Gobierno Regional de Loreto (2014) "Plan de Desarrollo Regional Concertado del Departamento de Loreto al 2021. Pág. 17.

sólo el 7.6 de niños tuvo logros en razonamiento matemático y 1.9 en comprensión lectora. En cuanto a la tasa de analfabetismo de la población de 15 y más años de edad, ésta sigue afectando más a mujeres (9.7%) que a varones (4.4%) En cuanto al promedio de años de estudio alcanzado por la población en Loreto de 15 años a más años de edad, es de 9.1 años⁴³.

En la región Loreto hay 856 507 personas afiliadas a un seguro de salud, lo que representa el 82.41%⁴⁴. Al SIS es el seguro que más ha crecido en los últimos años como se observa en el Cuadro N° 10.

CUADRO N° 10
Población asegurada en el Seguro Integral de Salud, según grupos de edad,
2007 - 2014

Grupos de edad / Departamento	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Loreto								
Menor de 10 años	213 757	290 626	341 900	337 494	283 161	219 724	239 159	222 570
De 10 a 19 años	115 701	113 600	229 997	239 601	213 666	165 397	189 103	190 950
De 20 a 59 años	78 143	117 199	249 782	241 009	297 777	278 247	311 117	315 641
De 60 y más	10 010	26 619	38 322	35 608	44 583	41 627	47 614	50 650

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI.

Extracción: Oficina de Gestión de la Información y Estadística.

Según el Infobarómetro de la Primera Infancia del Grupo Impulsor Inversión en la Infancia, que recoge los datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), en Loreto la desnutrición crónica en niños menores de cinco años se incrementó entre 2010 y 2011 de 31 por ciento a 34,2 por ciento. Esto significa que en esta región hay 51 mil 307 niños con desnutrición crónica, lo que les impide un adecuado desarrollo⁴⁵.

Según la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) del Instituto Nacional de Estadística e Informática del año 2009, los últimos datos disponibles a nivel provincial, las provincias loretanos con mayor volumen de niños con desnutrición crónica son Maynas, con 18 mil 585 niños menores de cinco años afectados por la desnutrición crónica, lo cual representa el 30,6 por ciento de su población infantil. Le siguen las provincias de Alto Amazonas, con 4 mil 838 niños, que representan el 31,5 por ciento, y Requena, con 3 mil 195 niños, que son el 30,9%.

Los distritos con mayor cantidad de niños con desnutrición en la provincia de Maynas son Iquitos, con 4 mil 460 niños menores de cinco años afectados por desnutrición crónica; San Juan Bautista, con 4 mil 330; y Punchana, con 2 mil 937. En la provincia de Alto Amazonas, el distrito con el mayor volumen de niños con desnutrición crónica infantil es Yurimaguas con 2 mil 638 niños. Mientras que en la provincia de Requena, el distrito que tiene el mayor número de niños con desnutrición es Requena, con 1 mil 160 niños.

⁴³ ⁴³ Gobierno Regional de Loreto (2014) "Plan de Desarrollo Regional Concertado del Departamento de Loreto al 2021. Pág. 18.

⁴⁴ SUSALUD (2015) "SUSALUD Reporte. Boletín Informativo Región Loreto. Pág. 1. Consulta realizada: 29 de diciembre de 2016: <http://portales.susalud.gob.pe/documents/11450/34984/Loreto.pdf/8c6f8558-985e-4c53-887d-c72d3e0717f2>

⁴⁵ Fuente: Infobarómetro, página web visitada el 27 de setiembre de 2016: <http://inversionenlainfancia.net/blog/entrada/noticia/1347/0>

La provincia de Loreto con mayor índice de desnutrición crónica infantil, según los datos de ENDES del 2009, es Datem del Marañón, con 31,7 por ciento. El distrito con mayor nivel de desnutrición crónica infantil, de acuerdo a estos datos del 2009, es Andoas, en la provincia de Datem del Marañón, con 32,4 por ciento de niños con desnutrición.

Programas Sociales

El MIDIS desde su creación en el año 2011, ha venido desarrollando una serie de intervenciones en articulación con los demás sectores y en alianza con los gobiernos regionales, como es el caso del Gobierno Regional de Loreto, con lo cual ha contribuido a que el Estado pueda acercar sus servicios a la población que vive situaciones de pobreza extrema y pobreza. En Ica según el último reporte del MIDIS del año 2016 se tiene lo siguiente⁴⁶:

- **252,382 niñas y niños de 3,937 instituciones educativas son atendidos por el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.** En Loreto, se dan complementos alimentarios, tanto en el desayuno como en el almuerzo, según sea el caso, a 252,382 niñas y niños de 3,937 instituciones educativas públicas de los niveles e inicial y primaria; y de educación secundaria en las escuelas localizadas en los pueblos indígenas que se ubican en la Amazonía peruana. PNAE Qali Warma utiliza dos modalidades para atender a sus usuarios, la entrega de raciones listas para su consumo y la entrega de productos que serán preparados en las escuelas. En el caso de Loreto, mayormente se utiliza esta segunda modalidad considerando el clima de la zona y las dificultades de su geografía, solo en la provincia de Maynas se entregan raciones. El Programa, además, ha distribuido e instalado 362 cocinas GLP a 297 instituciones educativas, 3,504 I.E. han sido equipadas con utensilios de cocina de metal y plástico y 3,546 I.E. han recibido 18,220 piezas de vestuario de cocina (mandil y gorro) y 4,040 mesas de acero inoxidable para facilitar la atención a los usuarios.
- **54,209 hogares forman parte del Programa Juntos** y están comprometidos con la salud y educación de sus hijos. El programa interviene en 50 distritos incluyendo la nueva provincia del Putumayo, con lo cual Juntos logra una cobertura del 89.3% de los distritos de Loreto. Son 54,209 hogares loretanos atendidos, los cuales involucran a 156,000 personas entre gestantes, niñas, niños, adolescentes y jóvenes. La dinámica de Juntos incluye la promoción de la oferta de los servicios sociales de salud y educación, para facilitar la atención de la demanda que generan los hogares a los que atiende, con un enfoque de restitución de los derechos fundamentales de la persona. El Programa atiende a 50 distritos de las provincias de Alto Amazonas, Datem del Marañón, Loreto, Mariscal Ramón Castilla, Maynas, Putumayo, Requena y Ucayali donde hay 987 centros poblados con comunidades indígenas de la Amazonía Peruana. En total se llega a 18,768 hogares afiliados de 882 centros poblados de esta zona. Juntos incrementó su cobertura en Loreto, lográndose transferir a junio del 2016; S/. 33'574,463 a los hogares que cumplieron sus responsabilidades.
- **En Loreto el Programa Cuna Más** utiliza dos modalidades, el Servicio de Cuidado Diurno (SCD) con el cual atiende 1,240 niñas y niños, con el apoyo de 21 Comités de Gestión que a su vez cuentan con la participación de 206

⁴⁶ MIDIS (2016) "Puno: Resultados que se sienten". Pág. 1 - 12.

madres cuidadoras y 46 madres guías. La otra modalidad es el Servicio de Acompañamiento a Familias (SAF), que atiende a 5,386 hogares, a través de 68 Comités de Gestión que permiten las visitas domiciliarias de 563 facilitadoras a los hogares de las familias usuarias del programa. Este servicio de acompañamiento se realiza en 33 distritos de las provincias de Alto Amazonas, Datem del Marañón, Loreto, Mariscal Ramón Castilla, Maynas, Requena y Ucayali. El Programa Cuna Más atiende de manera integral a usuarios en 37 distritos de Loreto, con una inversión entre el 2012 y 2015 de S/. 24'706,216 y S/ 15'640,350 para el 2016.

- **El Programa Pensión 65 atendió a 17,386 adultos mayores** de 8 provincias y 53 distritos de Loreto son atendidos con una inversión de S/ 26.4 millones para el 2016. También implementó en Loreto “saberes productivos”, en los distritos de Punchana, Belén y San Juan Bautista en la provincia de Maynas, y Nauta en la provincia de Loreto. Entre otros temas se trabaja el tallado en madera y en raíces, pesca artesanal, cerámica, técnicas agrícolas y otros.
- **En Loreto, el Programa Noa Jayatai /Haku Wiñay** (en costa, sierra y selva) ejecuta 87 proyectos en beneficio de 13,600 hogares rurales con una inversión de S/. 57'950. 97013600 hogares participan en Noa Jayatai, y han mejorado sus condiciones de vida. Se ha realizado una inversión de S/ 10.2 millones en reparación, operación y mantenimiento de sistemas de agua y saneamiento en 66 centros poblados de Loreto.
- **Fondo de estímulo al desempeño y logro de resultados sociales (FED):** Este fondo ha transferido al Gobierno Regional de Loreto el monto de S/ 12'250,000 por el cumplimiento de metas para seguir invirtiendo en favor de las niñas y niños loretanos.
- **Sello municipal "incluir para crecer. Gestión local para las personas.** En el caso de Loreto, se convocó a 41 municipalidades y 15 de ellas lograron su inscripción. 13 distritos han logrado aumentar en casi un 60% la buen funcionamiento en el registro de su PADRÓN NOMINAL de niñas y niños menores de 5 años con ello se podrá verificar que accedan de forma oportuna a los servicios que brinda el Estado.
- **Fondo para la inclusión económica en zonas rurales (FONIE),** con recursos de este fondo se financiaron en Loreto un total de nueve intervenciones por un monto de S/ 19'365,390 orientados a la elaboración de tres obras de agua y saneamiento en los distritos de Napo y Torres Causana en la provincia de Maynas; un estudio definitivo de caminos vecinales en Manseriche, Datem del Marañón; un perfil de telecomunicaciones en Putumayo, provincia del mismo nombre, y electrificación (3 perfiles y 1 obra) en las provincias de Datem del Marañón, Loreto y Maynas.

2.3. **Análisis de los aspectos económicos de las regiones donde están ubicadas las Unidades Territoriales del PNAE Qali Warma**

Las cuatro regiones donde están ubicadas las UT centran su potencial de desarrollo en el componente económico, dos de ellas está consideradas entre las regiones de

mayor productividad laboral después de Moquegua (65.4%), de Lima (40.0%), Arequipa (27.7%), Ica (9.2%) y Tacna (6.4%)⁴⁷. Puno y Loreto ocupan los últimos lugares, al ser dos regiones cuyos factores productivos y diversificación de las actividades económicas no han tenido un crecimiento como sus pares Ica y Arequipa, su nivel de productividad laboral es menor al promedio nacional, a diferencia de Arequipa e Ica, que se encuentran entre las primeras cuatro regiones más competitivas del país. A continuación por cada región donde están ubicadas las UT se presentan algunos indicadores económicos.

Las cuatro regiones vienen desarrollando actividades productivas cuyos productos podrían ser utilizados en la provisión de alimentos que entregan los proveedores a las niñas y niños usuarios del PNAE Qali Warma, sin embargo se observa que en ese sentido, muy poco se ha avanzado, por ejemplo en zonas como Puno la mayoría de personas compran trucha, lo que no ocurre con los proveedores.

Si bien la minería, sigue siendo en las cuatro regiones la principal actividad económica, pero la agricultura, la ganadería, la manufactura, la industria, el comercio y el turismo vienen cobrando cada vez mayor importancia en el denominado mix económico de las regiones.

El llamado boom agrícola es particularmente evidente en la Región Arequipa, en localidades como Villa El Pedregal, Camaná, Tambo y Ocoña, siendo los productos agrícolas de mayor demanda, sobre todo para la exportación la páprika, cebolla amarilla, cebolla china, kiwicha y pimentón⁴⁸. Así la actividad agropecuaria se constituye en una de las principales actividades económicas que se desarrolla. En la costa se aprovecha los valles, tablazos y áreas irrigadas y esporádicamente en las lomas constituidas por pastos naturales. En la sierra se desenvuelve en los valles y quebradas y en algunos andenes pre colombinos.

El área para uso agropecuario con que cuenta Arequipa es de 2 041 093 hectáreas, de las cuales el 92 por ciento corresponden a pastos naturales y otras tierras mayormente en las partes altas del departamento; el área agrícola es de 117 344 hectáreas, de las cuales el 96 por ciento se cultivan bajo riego y se desarrollan mayormente en los valles interandinos y en la zona de la costa, donde se efectúan hasta dos campañas agrícolas durante el año, y el resto se cultiva en secano especialmente en las zonas alto andinas del departamento, cuyos cultivos se desarrollan entre agosto y mayo, por la estacionalidad de las lluvias.

Los principales cultivos del departamento son arroz, cebolla, ajo, maíz amiláceo, frijol y papa, entre los transitorios, y pastos cultivados, olivo, pera, vid, entre los permanentes. Es preciso mencionar que gradualmente vienen tomando mayor importancia los cultivos de orden agroindustrial, como es el caso de pimienta páprika, orégano y alcachofa.

La actividad pecuaria está relacionada principalmente con la producción de leche fresca, basada en la producción de alfalfa en las irrigaciones, así como de carne de vacuno y ave y la producción de huevos que se desarrolla en las granjas establecidas en la zona costera de la región; en menor cantidad se produce carne de porcinos, ovinos y camélidos.

⁴⁷ Publicado en Mercados & Regiones número 1, julio de 2014: <http://mercadosyregiones.com/arequipa-que-sectores-son-mas-productivos/>

⁴⁸ Publicado en Perú Económico.com: <http://perueconomico.com/ediciones/38/articulos/401>

Las principales empresas industriales de la Región Arequipa procesan productos no primarios y entre ellas destacan las orientadas a la producción de alimentos y bebidas como productos lácteos, derivados de trigo, cerveza y gaseosas, entre las principales; las empresas dedicadas a la transformación de lana de oveja y fibra de alpaca cuya producción se destina casi en su totalidad al mercado exterior, así como las procesadoras de fibras sintéticas como nylon, poliéster y polipropileno y la industria procesadora de hierro y acero especialmente fierro para construcción, y minerales no metálicos. Entre las procesadoras de productos primarios, son importantes las empresas mineras que procesan cobre, oro y plata, así como las pesqueras orientadas a producir harina, aceite, conservas y congelado de pescado.

En la Región Ica, la agricultura, la caza y la silvicultura, en conjunto, alcanzan el 15% de la producción. Entre los principales productos agrícolas destacan el algodón, las menestras (garbanzos, frijoles y pallares) y las uvas, que es la base de la producción vitivinícola y uno de sus rubros productivos emblemáticos. A pesar de que Ica está ubicado frente al mar, la pesca solo representa el 1.2% de la estructura productiva, mientras que la minería registra el 7%⁴⁹.

En cuanto a manufactura, este es un sector que tuvo una baja en la Región Ica, con (-2.3 por ciento), sobresaliendo las empresas agroindustriales procesadoras de productos frescos, refrigerados y en conserva, y vitivinícolas. La industria textil se concentra en la provincia de Chincha, mientras que las plantas de harina y aceite de pescado, así como de productos congelados y en conserva se ubican en las provincias de Pisco y Chincha. También destacan la planta de fundición de Aceros Arequipa, la planta de producción de gases industriales de Praxair y la unidad de fundición de estaño de Minsur. En cuanto a hidrocarburos, Pluspetrol produce gasolinas y GLP a partir de los líquidos de gas natural provenientes de Cusco en su planta de fraccionamiento en Pisco, de donde abastece de GLP a las empresas Repsol YPF y Zeta Gas localizadas en el Callao. El transporte entre estos dos puntos se realiza vía marítima con buques cargueros que acoderan a tres kilómetros de la costa.

Pese a que Puno y Loreto están en el puesto 23 y 24 respectivamente de índice de productividad, su actividad agrícola es de gran importancia para las economías amazónica y altiplánica respectivamente, debido a que ocupa alrededor del 50% de la población económicamente activa de estas dos regiones y porque su oferta sigue atendiendo la necesidad y demanda de alimentos de su población.

En la Región Puno⁵⁰, la superficie agrícola es de 4 384 905 Has., distribuidas en tierras de labranza (8,3 por ciento), cultivos permanentes (0,3 por ciento), cultivos asociados (0,3 por ciento), pastos (79,5 por ciento), producción forestal (2 por ciento) y tierras de protección (9,6 por ciento). Estas condiciones le han permitido el desarrollo de una ganadería extensiva. En ese sentido, el sector agropecuario es el de mayor importancia, porque capta alrededor del 50% de la población económicamente activa. A nivel nacional es el primer productor de papa con 583 171 t. (14,32%), de quinua con 32 740 t. (80%), de oca con 32 728 t. (36,57%), y prácticamente toda la cañihua que produce el país 4 464 t. (98,41%); asimismo, ocupa el segundo lugar en producción de cebada grano con 27 839 t.; cuarto en la producción de cítricos con 32 742 t. y sexto en la producción de café con 6 452 t.⁵¹

⁴⁹ Departamento de Estudios Económicos del Banco Central de Reservas del Perú (BCRP). <http://www.icaperu.org/economia>

⁵⁰ Apartado elaborado en base a la "Carpeta Georeferencial Región Puno" de la Oficina de Gestión de la Información y Estadística de la Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República, marzo 2016, 20 págs.

⁵¹ Gobierno Regional de Puno (2008) "Plan de Desarrollo Regional Concertado Puno al 2021". Pág. 71.

El Lago Titicaca tiene una extensión de 8 689,72 Km², correspondiendo al lado peruano 4,996.28 Km², agregándose la existencia de 354 lagunas, de las cuales se puede aprovechar unas 190 para la producción de trucha, y la existencia de manantiales que permiten la construcción de piscigranjas sobre la base de estanques. La abundancia del recurso hídrico crea las condiciones propicias para el desarrollo de la acuicultura de agua dulce.

Respecto al potencial hidrobiológico de la Región Puno, la producción de la trucha se constituye en la alternativa más viable y segura para producir con menor riesgo. En el Lago Titicaca se cuenta con 17 400 has. Habilitadas para la acuicultura de los cuales se utiliza el 4,5 por ciento; sin embargo, el potencial total del lago es de 142 161 hectáreas, lo cual amplía el techo de producción hasta las 372 079 TM. El dinamismo de este sector disminuyó en 4,7 por ciento durante el año 2012, respecto al año anterior, resultado de la menor producción de trucha criada en jaulas flotantes (-3,2 por ciento).

En la Región Loreto el sector agricultura, caza y silvicultura tienen una representación del 13% en la generación del Valor Agregado Bruto, es la tercera actividad productiva en orden de importancia. Destacan entre los cultivos la yuca (2011 Loreto ocupó el primer lugar en producción de yuca, 31,2% del total nacional); plátano (en el 2011 Loreto ocupó el segundo lugar en producción de plátano, 15,1% del total nacional); Arroz (en el 2011 la producción de arroz cáscara fue de 103 mil toneladas, representó el 3,9% de la producción nacional) y el maíz amarillo (en el 2011 se produjo 84 mil toneladas, representó el 6,6% del total nacional)⁵².

Por otro lado, la actividad pesquera de Loreto aporta el 0,6% a la generación del VAB, sin embargo, la fauna íctica de la cuenca amazónica es considerada la más rica del planeta, cuyo potencial hidrobiológico representa una biomasa de más de 748 especies identificadas, la que actualmente es explotada de manera artesanal para autoabastecimiento y comercialización dentro de la región amazónica. También existe la pesca de peces ornamentales cuyo principal destino es la exportación: Estados Unidos,

Alemania, Francia, Japón y Taiwán. Entre las principales especies capturadas para consumo humano se tiene a las de gran tamaño, como el paiche y los grandes bagres amazónicos (dorado, doncella y torre), así como otras especies menores como gamitana, sábalo, corvina y palometa, las cuales se vienen criando también en cautiverio (piscigranjas)⁵³.

La actividad manufacturera en Loreto, es el cuarto sector que decayó en -2.7 por ciento al VAB departamental, pese a que destacan las ramas industriales de madera aserrada, triplay, bebidas malteadas, bebidas gaseosas, ensamblaje de motocicletas y motokar, conservas de palmito y derivados de petróleo crudo.

La infraestructura vial y las comunicaciones son componentes necesarios para que un territorio se articule al interior de la región, siendo la infraestructura vial la estrategia más potente de articulación e inclusión para las poblaciones de las provincias, dado que una vía sirve para comercializar, acceder a mercados, educación, salud y mejorar las oportunidades de ingreso. En las cuatro regiones donde están

⁵² BCR (2011) "Caracterización del departamento de Loreto", pág. 3. Página web consultada 30 de diciembre de 2016: <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Sucursales/Iquitos/Loreto-Caracterizacion.pdf>

⁵³ BCR (2011) "Caracterización del departamento de Loreto", pág. 3. Página web consultada 30 de diciembre de 2016: <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Sucursales/Iquitos/Loreto-Caracterizacion.pdf>

ubicadas la UT Arequipa, Puno, Ica y Loreto existe aún un gran déficit lo cual muestra una brecha a superar sobre todo en los territorios que concentran la mayoría de población en situación de pobreza y donde la presencia del Estado es aún desigual e inequitativa. En Arequipa por ejemplo el 22% de la red vial total se ubica en la provincia del mismo nombre, el 21% en Caylloma y el 18% en Caraveli. En cuanto al tipo de superficie, se tiene solo el 29 % vías esta asfaltada, el restante 71% esta afirmada, sin afirmar o en trocha, especialmente en provincias del interior de la región como Castilla 7.6%, Caylloma 7%, Condesuyos 2% y La Unión 2%⁵⁴.

En la Región Puno el transporte terrestre constituye la principal forma de transporte regional, seguido del ferroviario, lacustre y aéreo. Sólo el 12.73% de sus vías se encuentran asfaltadas, el 28.07% afirmada y el 47.42% sin asfaltar y trocha. Siendo las que cuentan con mayor vías asfaltadas y afirmadas las provincias de Puno, Azángaro y El Collao⁵⁵.

El sistema vial de la Región Loreto está conformado por la red hidrográfica, el sistema vial terrestre incipiente (limitado) y el transporte aéreo. El transporte fluvial es el más usado dentro del departamento, debido a que utiliza el medio natural mejor interconectado, que además, es el más económico; sin embargo, debido a que las embarcaciones no se renuevan adecuadamente, este servicio todavía es deficiente. Ello a pesar que Loreto cuenta con un avance de 78.31% de estudios de zonificación ecológica económica a diferentes escalas y un Plan de Ordenamiento Territorial del sector Bellavista Mazan, además cuenta con 158 centros poblados categorizados y tres provincias cuentan con delimitación (Nauta, Datem del Marañón y Ucayali)⁵⁶.

En transporte aéreo, Iquitos cuenta en la actualidad con un aeropuerto internacional de estructura moderna, uno de los más importantes del país. Anteriormente recibía regularmente vuelos procedentes de Estados Unidos y esporádicamente de algún otro país fronterizo. Este transporte es de vital importancia por cuanto, en ausencia de carreteras, es la única vía de acceso rápido al resto del país, por este motivo se reciben vuelos diarios de las principales empresas aéreas del país, Lan Perú, Star Perú, Peruvian Airlines y otras empresas menores. Existen empresas pequeñas que prestan servicios charter con avionetas, hidroaviones y helicópteros.

El transporte terrestre es muy limitado debido a la inexistencia de carreteras, explicada por los altos costos que implican la construcción y mantenimiento de carreteras en el trópico húmedo. Por esta razón, el parque automotor de Iquitos es pequeño, reduciéndose al transporte dentro de la ciudad de Iquitos y localidades cercanas. La única carretera vecinal que existe, une a Iquitos con la ciudad de Nauta, distante a 96 Km. La única carretera interdepartamental es la carretera Yurimaguas-Tarapoto.

La Región Ica cuenta una red vial que está en un 81.4% pavimentada que pertenece a la red vial nacional (Panamericana Sur) y sólo con un 7% de red vial regional y un 11,6% pertenece a la red vial vecinal. Las vías sin pavimento llegan a un 25.5% a la red vial regional y a un 71.7% restante a la red vial vecinal, siendo las que más sufren esta problemática las provincias de Chinca y Nazca⁵⁷.

⁵⁴ Gobierno Regional de Arequipa (2014) "Plan de Desarrollo Regional Concertado Arequipa 2013 – 2021". Págs. 67 y 68.

⁵⁵ Gobierno Regional de Puno (2008) "Plan de Desarrollo Regional Concertado Puno al 2021". Pág. 84 y 85.

⁵⁶ Gobierno Regional de Loreto (2014) "Plan de Desarrollo Regional Concertado del Departamento de Loreto al 2021". Pág. 21.

⁵⁷ Gobierno Regional de Ica (2016) "Plan de Desarrollo Concertado Regional Ica 2016 – 2021". Pág. 12

Con respecto al **componente de las comunicaciones**, un problema lo constituye la conectividad y el acceso a la banda ancha, sobre todo para las poblaciones de zonas alejadas y excluidas de las regiones donde están ubicadas las 4 UT, siendo la que mayores problemas presenta Loreto, que sólo el 5% de los hogares cuenta con el servicio de internet⁵⁸.

La Región Arequipa es una de las regiones de mayor crecimiento en conexión telefónica, habiendo crecido un 54% su telefonía pública, la cual es promovida por la mayor competencia entre operadores telefónicos del sector privado que vienen operando en la región. Sin embargo, la red telefónica de banda ancha, que permite mayor capacidad de transmisión de datos por telefonía e internet, muestra una brecha entre las provincias de la costa y las de sierra, Caylloma, Castilla, Condesuyos y La Unión, no disponen de banda ancha⁵⁹.

En la Región Puno, el 78% tiene acceso cuenta con servicio de telefonía móvil, a diferencia de los hogares que cuentan con teléfono fijo que llegan sólo al 3.5% y de 6.3% que cuentan con acceso a internet⁶⁰.

La Región Ica cuenta con una cobertura de internet del 43.90%, es decir, casi la mitad de la población cuenta con dicho servicio, sin embargo, solo el 29% de la población cuenta con una red en su casa y en las zonas rurales menos del 22% de la población cuenta con acceso a internet⁶¹.

Con respecto al sistema financiero, es importante señalar lo relevante y necesario que es para el proceso de transferencias de recursos financieros, si bien éste ha crecido al haberse aprobado a fines del año 2014 la Estrategia Nacional de Inclusión y Educación Financiera⁶², sin embargo en las cuatro regiones estudiadas aún persisten brechas de exclusión social que impiden la incorporación al sistema financiero y a ayudas relacionadas con la promoción del desarrollo económico, si bien las políticas de inclusión financiera son herramientas promotoras de la inclusión social y el desarrollo económico, para el caso de los proveedores este tipo de políticas son de mucha ayuda al momento de presentar sus propuestas económicas, pero además de darle sostenibilidad a sus propuestas, pero que por las características del sistema financiero no pueden acceder, como se recogió durante el trabajo de campo y como estudios del Ministerio de Economía y Finanzas lo señalan: *“...desde el año 2008 en adelante el Perú es reconocido reiteradamente – según el ranking anual publicado por The Economist Intelligence Unit en el Microscopio Global4 – como el país con el mejor entorno para las microfinanzas y la inclusión financiera, señalando en el informe del 2014 que “Perú es líder en el desarrollo de estrategias innovadoras y coordinadas en la promoción de la inclusión financiera, con objetivos como una creciente penetración bancaria, una mejora de la educación financiera, la reducción de costos de transacción y el fomento del uso de la tecnología”. Esta posición de liderazgo se sustenta en la competitividad del mercado, el apoyo del Estado a través de políticas públicas que promueven la inclusión financiera, la labor regulatoria y de*

⁵⁸ Gobierno Regional de Loreto (2014) “Plan de Desarrollo Regional Concertado del Departamento de Loreto al 2021. Pág. 20.

⁵⁹ Gobierno Regional de Arequipa (2014) “Plan de Desarrollo Regional Concertado Arequipa 2013 – 2021”. Págs. 80 y 81.

⁶⁰ Gobierno Regional de Puno (2016) “Plan Estratégico Institucional 2016 – 2018”, Pág. 16.

⁶¹ Gobierno Regional de Ica (2016) “Plan de Desarrollo Concertado Regional Ica 2016 – 2021”. Págs. 49 y 50.

⁶² La Estrategia Nacional de Inclusión Financiera cuenta con la Comisión Multisectorial de Inclusión Financiera (CMIF), como un órgano de coordinación, concertación y participación de los sectores público y privado. La CMIF se creó en febrero de 2014, actualmente presidida por el Ministerio de Economía y Finanzas e integrada además por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, el Ministerio de Educación, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, el Banco Central de Reserva y el Banco de la Nación, teniendo como principal encargo el diseño, la implementación y el seguimiento de la ENIF.

supervisión, y las contribuciones para fortalecer la institucionalidad de los sistemas de protección al consumidor... Sin embargo, en el mismo documento se precisa que los principales retos planteados para Perú corresponden a lograr mejoras sustanciales en materia de educación financiera, incrementar los niveles de bancarización, promover modelos de negocio que permitan reducir el “elevado costo de las transferencias y transacciones inherentes ligadas a los productos, sobre todo en zonas remotas” y finalmente, continuar con las políticas regulatorias y de supervisión que permitan mitigar el riesgo de sobreendeudamiento y faciliten los procesos de innovación para el desarrollo de nuevos productos financieros inclusivos”...⁶³

De las cuatro regiones Arequipa en los últimos años ha presentado un crecimiento a nivel de las microfinanzas, prueba de ello es el conjunto de entidades financieras tanto bancos como financieras y cajas, como el BCP, Mibanco y de la Nación (con oficinas de la edpyme Proempresa en su interior); las financieras Edyficar y Crear Arequipa; las cajas municipales de Arequipa e Ica, la caja rural de ahorro y crédito Nuestra Gente; y la edpyme Nueva Visión⁶⁴.

En la Región Puno al contrario destacan las llamadas PYMES, las cuales se encuentran constituidas sobre la base familiar y representan el 99%, de la industria manufacturera, generando mano de obra directa no calificada, consecuentemente sus productos son de muy baja calidad y tradicional, a pesar de contar en su mayoría con tecnología media, la producción es poco diversificada y de valor agregado, por lo que no tienen relación con el mercado nacional e internacional exigente. La institucionalidad de este tipo de empresas es extremadamente dinámica, debido a los cambios que ocurren en el mercado interno, esto describe las oportunidades comparativas de negociación que se presentan en el mercado local y regional, durante el ciclo anual, varias de ellas se han constituido en proveedores del Estado⁶⁵.

Según un estudio auspiciado por la SBS (2015)⁶⁶, establece que “la mejora en el acceso a los servicios financieros ha tenido importantes avances en el uso de los mismos, este progreso es más tangible por el lado de los créditos, sin embargo el endeudamiento se ha incrementado, pasando de 1 millón en el año 2000 a más de 6 millones en el 2014. Asimismo explica que a pesar de los progresos logrados, la brecha en inclusión financiera es todavía importante y ello se explica porque los factores que la afectan exceden el ámbito de acción del regulador financiero, siendo todavía un reto pendiente difícil llegar a las poblaciones más pobres y remotas del país”.

Por el lado de los créditos, “éstos han seguido una tendencia descentralizadora, lo cual determinó que los créditos en Lima crecieran en los últimos 15 años a una tasa promedio anual de 10.4%, mientras que en el resto del país lo hicieron a un promedio anual de 16.5%. Los créditos han acompañado también la diversificación productiva de la economía, teniendo un significativo incremento del financiamiento para las actividades de comercio y servicios en los últimos quince años. En el sector manufactura se observa también un cambio en la estructura de financiamiento, en la medida que los subsectores textiles y alimentos y bebidas fueron los que registraron menor crecimiento (6% y 8%, respectivamente, como promedio anual), en tanto el

⁶³ Estrategia Nacional de Inclusión Financiera Perú, julio 2015. Pág. 7 y 8. Página web revisada 1 de febrero de 2017: <https://mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/ENIF.pdf>

⁶⁴ Publicado en Perú Económico.com: <http://perueconomico.com/ediciones/38/articulos/401>

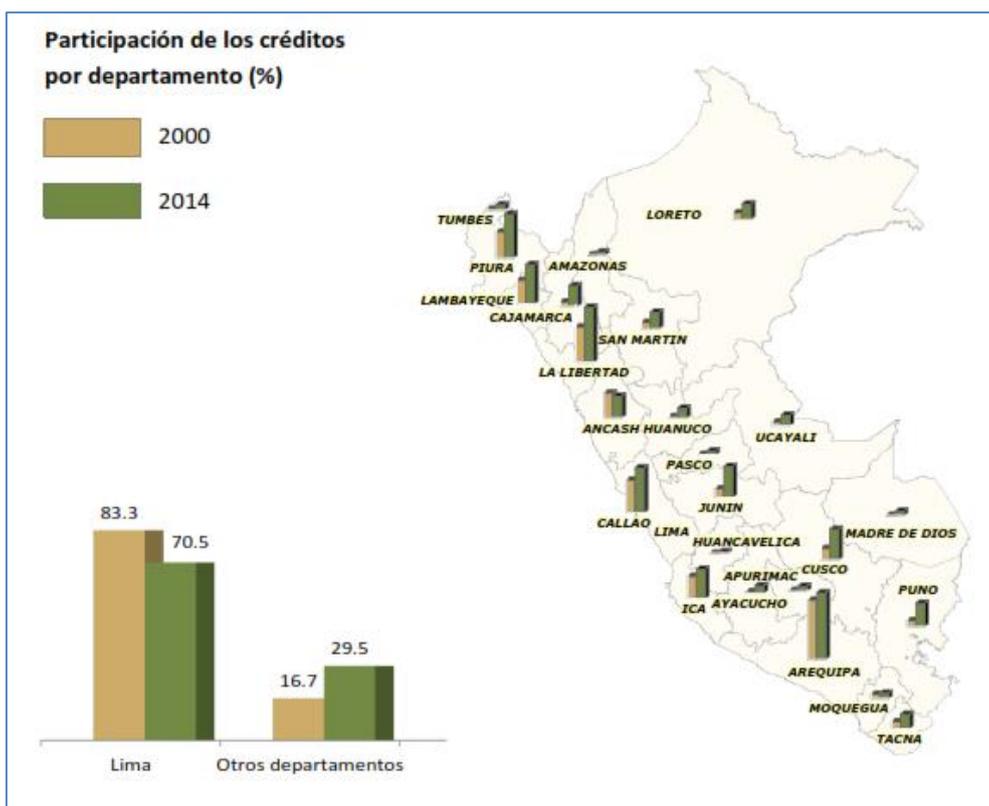
⁶⁵ Gobierno Regional de Puno (2008) “Plan de Desarrollo Regional Concertado Puno al 2021”. Pág. 63

⁶⁶ Javier Poggi y Otros (2015) “Sistema financiero peruano 1990-2014: manteniendo el equilibrio entre desarrollo y estabilidad financiera”. En: Revista de Temas Financieros Journal of Financial Issues SBS, Volumen XI, Número 1, Año 2015, págs. 6 y 7.

financiamiento a la producción de minerales no metálicos y a la fabricación de sustancias y productos químicos fueron los que registraron el mayor aumento”.

En el siguiente gráfico, se observa que en las regiones de Arequipa, Puno, Ica y Loreto hubo un crecimiento del crédito entre los años 2000 y 2014, siendo mayor dicho crecimiento en las regiones de Arequipa e Ica, Loreto y Puno en comparación con sus pares nacionales tuvieron un menor crecimiento⁶⁷.

GRÁFICO Nº 3
DIVERSIFICACIÓN REGIONAL DE CRÉDITOS



Fuente: Javier Poggi y Otros (2015) "Sistema financiero peruano 1990-2014: manteniendo el equilibrio entre desarrollo y estabilidad financiera". En: Revista de Temas Financieros Journal of Financial Issues SBS, Volumen XI, Número 1, Año 2015, pág. 7.

⁶⁷ Esta información la consideramos relevante en la medida que algunos proveedores, que son uno de los actores del proceso de transferencia financiera han manifestado que tienen dificultades para acceder a créditos, contrastando con estos datos se observa que el no acceso al créditos no vendría por el lado de oferta de los mismos, sino porque no cumplirían con los requisitos exigidos por las entidades financieras para acceder a los créditos.

2.4. Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma: política, planes y procesos, componente de aprobación de expedientes de pago y transferencia de pagos a proveedores

2.4.1. Política, Planes y Procesos de PNAE Qali Warma

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) se creó en el año 2011, a través de la Ley N° 29792. El MIDIS es el organismo rector de las políticas nacionales que promueven el desarrollo y la inclusión social, por ello su misión es garantizar que las políticas y programas sociales de los diferentes sectores y niveles de gobierno actúen de manera coordinada y articulada para cerrar las brechas de acceso a servicios públicos universales de calidad y de acceso a las oportunidades que abre el crecimiento económico. Actualmente el MIDIS tiene a su cargo programas sociales como Cuna Más, JUNTOS, Foncodes, Pensión 65 y PNAE Qali Warma⁶⁸.

Sus principales tareas están relacionadas a la igualdad de oportunidades, para lograr que los hogares en pobreza extrema, o vulnerables, accedan a los servicios públicos universales ejerciendo así sus derechos y su ciudadanía plenamente a través de los programas de alivio temporales y focalizados. Asimismo a fomentar capacidades para aprovechar oportunidades, con el fin de contribuir a que los usuarios de programas sociales logren estrategias sostenidas de generación de ingresos, seguridad alimentaria, reducción de vulnerabilidad y empleo que les permita superar su condición de pobreza y vulnerabilidad a través de la articulación de programas de alivio con programas promotores⁶⁹.

Asimismo, el Perú cuenta desde el año 2013, con la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer”, que contribuye a que todos los sectores y niveles de gobierno orienten sus intervenciones en materia de desarrollo e inclusión social de manera articulada y coordinada a favor de la población más pobre y vulnerable para reducir sus brechas actuales en cobertura y calidad de servicios públicos y desarrollo de capacidades y oportunidades en general, frente al resto del país. Son en total cinco ejes estratégicos que buscan resultados concretos bajo una lógica de ciclo de vida de una persona desde su nacimiento hasta su etapa de persona adulta mayor, teniendo al hogar como centro⁷⁰.

En tres de los cinco ejes de la estrategia, aporta y participa activamente el PNAE Qali Warma, porque están relacionados a reducir la desnutrición crónica Infantil, impulsar el desarrollo físico, cognitivo, motor, emocional y social en niños y niñas, y a incrementar las competencias en el desarrollo personal, educativo y ocupacional de cada niño, niña o adolescente de acuerdo a su edad⁷¹.

El PNAE Qali Warma está adscrito funcionalmente al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), el cual es el sector responsable de la conducción del Programa. El PNAE Qali Warma se encarga de la expedición de las normas técnicas, planificación con fines de asegurar una programación presupuestal equitativa y la transferencia de recursos a los comités de compras, la rendición de cuentas y a la supervisión general del Programa.

⁶⁸ Fuente: MIDIS “Una política para el desarrollo y la inclusión social en el Perú”, octubre de 2012.

⁶⁹ Fuente: MIDIS “Una política para el desarrollo y la inclusión social en el Perú”, octubre de 2012.

⁷⁰ MIDIS, Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social. Incluir para crecer, 2013

⁷¹ MIDIS, Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social. Incluir para crecer, 2013, pág. 36 y 37.

El Programa Nacional de Alimentación Escolar - Qali Warma -que significa "niño vigoroso" en quechua- es un programa social de carácter alimentario, que fue creado mediante Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS del 31 de Mayo de 2012. Inició la atención a las y los usuarios el primer día del año escolar del lunes 04 de marzo de 2013. Actualmente, PNAE Qali Warma se encuentra desarrollando su cuarto año de actividad, tiene una cobertura de atención conformada por 3.1 millones de niños y niñas de más de 58 mil instituciones educativas públicas a nivel nacional. Para el año 2016 el Programa tiene como meta atender a más de 3.8 millones de niños y niñas de inicial y primaria de las escuelas públicas de todo el país, y del nivel secundario de las comunidades nativas de los pueblos Amazónicos⁷².

El objetivo de PNAE Qali Warma es brindar un servicio alimentario de calidad a niños y niñas del nivel inicial (a partir de los 3 años de edad) y primario de las instituciones educativas públicas de todo el país, y de secundaria en las comunidades nativas de la Amazonía peruana, con el fin de mejorar la atención en clases, la asistencia y la permanencia, considerando los hábitos locales de consumo y cogestionado con la comunidad⁷³.

El diseño del Programa establece que los desayunos y almuerzos se brindan a través de dos modalidades: raciones y productos. Bajo la primera modalidad, el proveedor debe entregar el desayuno diariamente en cada institución educativa (IIEE) asignada bajo contrato. En la segunda modalidad, el proveedor entrega en plazos mensuales o bimensuales, productos no perecibles a las IIEE asignadas para que estas se encarguen de su preparación, servido y distribución a las niñas y los niños.

Entre las características financieras del PNAE Qali Warma, se puede señalar, que su financiamiento proviene del presupuesto nacional del gobierno central, también puede recibir recursos de instituciones públicas y privadas, así como recursos de la cooperación no reembolsable, nacional o internacional. La inversión es para la compra de alimentos, complemento educativo, monitoreo y seguimiento. Viene desarrollando como modelo de gestión, la modalidad de cogestión para la atención del servicio alimentario, lo 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. El mecanismo de ejecución física financiera está basado en la transferencia de fondos a los denominados comités de compras⁷⁴.

PNAE Qali Warma, tiene los siguientes objetivos⁷⁵:

- 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.

⁷² Información obtenida de la página web del PNAE Qali Warma, visitada el 29 de marzo de 2016. http://www.qw.gob.pe/?page_id=74

⁷³ Fuente: MIDIS "Memoria Institucional 2013 - 2014"

⁷⁴ FAO. 2013. "Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar. Estudio de caso en ocho países. Pág. 46.

⁷⁵ PNAE QALI WARMA, 2016, información del intranet del Programa, página web consultada 27 de diciembre de 2016: <http://app.qaliwarma.gob.pe/Intranet/QuienesSomos/MisionVision?vDescripcion=Misi%C3%B3n%2FVisi%C3%B3n>.

GRÁFICO N° 4
Modelo de Gestión del Programa Nacional PNAE Qali Warma



Fuente: Página web consultada el día 17 de diciembre de 2016. http://www.qw.gob.pe/?page_id=60

La operación del Programa se basa en un modelo de cogestión que involucra la participación de la sociedad civil y el sector público. Estos actores participan organizados de dos formas: en los Comités de Compra (CC) y en los Comités de Alimentación Escolar (CAE).

Los Comités de Compras⁷⁶, son una persona jurídica que congrega a representantes de la sociedad civil y entidades públicas que tienen el interés y/o competencia para apoyar el cumplimiento de los objetivos del PNAE Qali Warma. Está presidido por el Gerente de Desarrollo Social o quién haga sus veces en las municipalidades provinciales o distritales en el caso de Lima Metropolitana. Se encarga de realizar las contrataciones de productos y raciones para la atención del servicio alimentario⁷⁷. Los miembros del Comité son Gerente de Desarrollo Social, o quien haga sus veces, el director de la Red de Salud, el Gobernador Provincial, un Padre de Familia de nivel primario y un Padre de Familia de nivel inicial⁷⁸.

Los Comités de Alimentación Escolar (CAE)⁷⁹, son una agrupación de personas que se constituye en cada institución educativa (IIEE) pública a nivel nacional, para ejecutar y vigilar la prestación del servicio alimentario para los usuarios de PNAE Qali Warma⁸⁰. Los integrantes del CAE son el director, o su representante de la IIEE

⁷⁶ MIDIS “Guía de conformación del Comité de Compras y Comité de Alimentación Escolar”, 2013.

⁷⁷ Resolución Ministerial N° 016-2013-MIDIS que aprueba la Directiva N° 001-2013-MIDIS.

⁷⁸ Manual para el Proveedor del Servicio de Alimentación Escolar del Programa Nacional de Alimentación Escolar PNAE Qali Warma, producto elaborado en el marco del Proyecto GCP/RLA/180/BRA: “Fortalecimiento de Programas de Alimentación Escolar en el marco de la Iniciativa América Latina Sin Hambre 2025”, a partir de la revisión del Manual de Compras del Programa Nacional de Alimentación Escolar PNAE Qali Warma, octubre 2013.

⁷⁹ MIDIS “Guía de conformación del Comité de Compras y Comité de Alimentación Escolar”, 2013

⁸⁰ Resolución Ministerial N° 016-2013-MIDIS que aprueba la Directiva N° 001-2013-MIDIS.

Pública, será quien presida el Comité, y podrá delegar sus funciones en un docente de su IIEE, dos (02) representantes de los padres y madres de familia de la institución educativa pública⁸¹. Las funciones de los CAE varían según la modalidad a la que se encuentre sujeta su IE (productos o raciones). Los actores antes mencionados se encargan de la recepción de los alimentos que entrega el proveedor, y de vigilar la cantidad y calidad de los mismos, así como de dar la conformidad respectiva, requisito indispensable para iniciar el trámite del pago a los proveedores.

Una de las características principales del PNAE Qali Warma al igual que algunos de sus pares a nivel de Latinoamérica tiene que ver con el proceso de compra de alimentos o lo que se denomina también adquisición de alimentos para la alimentación escolar y el servicio de distribución. De acuerdo al estudio de la FAO en ocho países, los programas tienen en común los siguientes aspectos, sin embargo hay que señalar que PNAE Qali Warma viene priorizando normas de calidad como parte del proceso de modernización del Estado⁸²:

- La compra es una prioridad de financiamiento en los presupuestos.
- Se cuenta con marcos legales que regulan la materia de adquisiciones, esto último procurando un camino legal y reglamentos que posibilitan adquisiciones de alimentos para la alimentación escolar de los agricultores familiares.
- Los procesos de adquisición, están regulados por marcos legales relacionados a procesos administrativos y financieros de la administración pública, con fondos del presupuesto nacional.
- La tendencia de los PAE es asumir totalmente el financiamiento, en casos de necesidad, recurrir a organismos de cooperación.

Según este mismo estudio, los programas de alimentación presentan tres tipos de modalidades, PNAE Qali Warma desarrolla la modalidad desconcentrada en el marco del proceso de descentralización que se viene impulsando en el país⁸³:

- 1) **Modalidad de compra centralizada:** este proceso se refiere a las compras públicas de la alimentación del PAE, cuando se hace bajo cualquiera de las figuras que establecen las leyes y reglamentos. Son generalmente licitaciones públicas que se realizan en la sede central de las instancias ejecutoras, generalmente en las capitales de los países.

Otra característica de este proceso es el almacenamiento central y posterior distribución a las diferentes provincias, departamentos, municipios y escuelas. Este modelo es aplicado en Paraguay (para el caso de la capital del país) y Nicaragua.

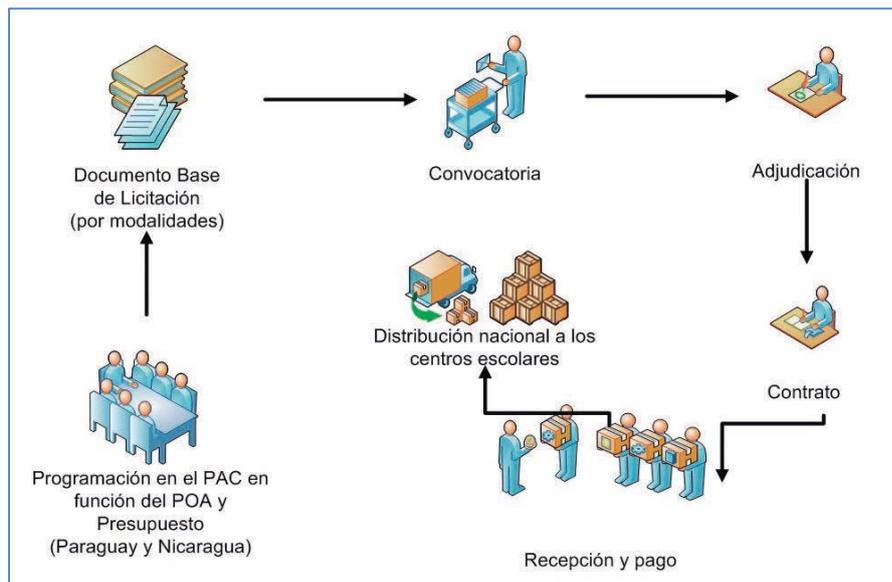
Es importante mencionar que en Paraguay, la Merienda Escolar también funciona de manera descentralizada en el caso de las gobernaciones, en donde el Ministerio de Hacienda transfiere recursos a los gobiernos departamentales, que licitan la provisión de alimentos por una empresa.

⁸¹ Manual para el Proveedor del Servicio de Alimentación Escolar del Programa Nacional de Alimentación Escolar PNAE Qali Warma, producto elaborado en el marco del Proyecto GCP/RLA/180/BRA: "Fortalecimiento de Programas de Alimentación Escolar en el marco de la Iniciativa América Latina Sin Hambre 2025", a partir de la revisión del Manual de Compras del Programa Nacional de Alimentación Escolar PNAE Qali Warma, octubre 2013.

⁸² FAO. 2013. "Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar. Estudio de caso en ocho países. Pág. 63.

⁸³ FAO. 2013. "Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar. Estudio de caso en ocho países. Págs. 64 - 66.

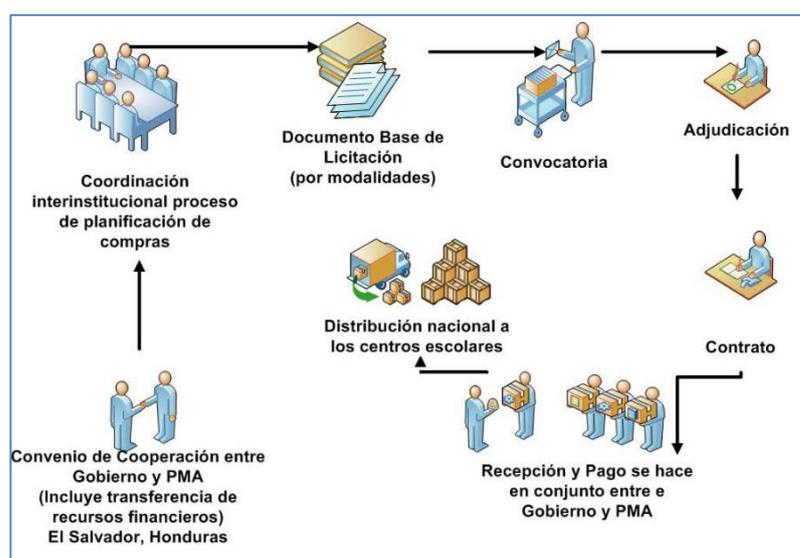
GRÁFICO Nº 5 Modalidad de Compra Centralizada



Fuente: FAO. 2013. "Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar. Estudio de caso en ocho países. Pág. 64.

- 2) **Modalidad de compra centralizada a través del PMA:** en Centroamérica, igual que en el resto de América Latina, los programas de alimentación han jugado un papel preponderante, así en El Salvador y Honduras, los gobiernos a través de las instancias ejecutoras, han firmado convenios de cooperación técnica y financiera, en donde el gobierno proporciona los fondos al programa de alimentación, para que este último se haga cargo de los procesos de compra y distribución de la alimentación escolar.

GRÁFICO Nº 6 Modalidad compra centralizada a través del PMA

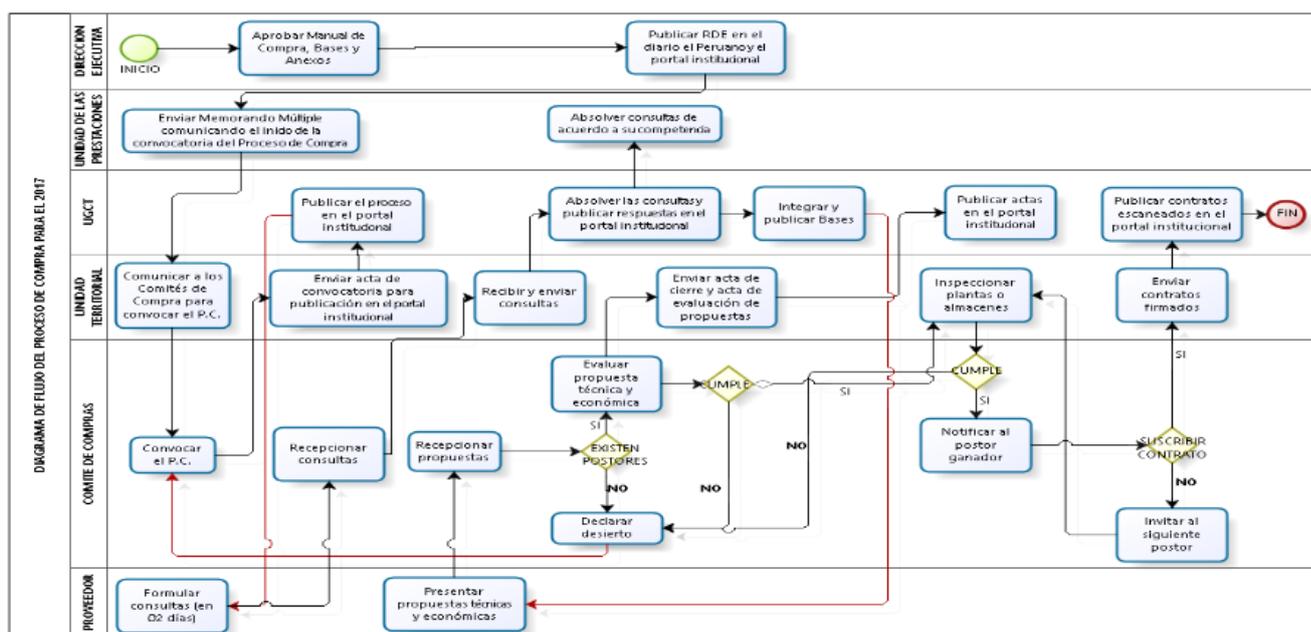


Fuente: FAO. 2013. "Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar. Estudio de caso en ocho países. Pág. 66.

3) **Modalidad de compra desconcentrada:** como se describió en el apartado anterior en el Perú la descentralización es una de sus características, la cual se refiere a la “*transferencia de responsabilidades, competencias y capacidades desde unidades superiores a unidades de gobierno de menor dimensión territorial. Siendo una de las modalidades de descentralización la desconcentración, que implica el establecimiento de cambios organizativos y de gestión en un gobierno, en el sentido de transferir a las unidades más cercanas a las personas usuarias de los bienes y servicios públicos una mayor capacidad de gestión autónoma en su funcionamiento. La desconcentración no elimina las relaciones jerárquicas entre el gobierno y estas unidades*”⁸⁴. En el caso de los programas de alimentación este proceso se refiere a las compras públicas de la alimentación, como es el caso de los países de Bolivia, Colombia, Guatemala y en Perú.

En el caso del PNAE Qali Warma de Perú, en donde el modelo de compra es desconcentrado, los fondos son transferidos a los Comités de Compras para realizar las compras a nivel local. Este comité, una vez reconocido por PNAE Qali Warma, tiene la capacidad jurídica para realizar la adquisición de raciones preparadas y canastas de productos perecederos y no perecederos.

GRÁFICO N° 7
Modalidad de Compra Desconcentrada del PNAE Qali Warma



Fuente: PNAE QALI WARMA, 2016. “Material Actualizado Inductivo de Procesos del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma”. Pág. 149.

Al igual que sus pares latinoamericanos, PNAE Qali Warma utiliza la licitación como la modalidad de compras. La licitación pública es realizada cada año, a través de los Comités de Compra, los cuales se encargan de convocar a las personas naturales y jurídicas dedicadas a operaciones logísticas y/o distribución de alimentos y/o venta al por mayor de alimentos y/o fabricación de alimentos, al proceso de compra de

⁸⁴ Jordana Jacint, (2001), “Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: Una perspectiva institucional”. Ed. BID págs.11.

productos; así también convocan a las personas naturales y jurídicas dedicadas a la elaboración de productos de panificación, al proceso de compra de raciones, para la provisión del servicio alimentario de los usuarios de los niveles Inicial, Primaria y Secundaria de los pueblos indígenas de la Amazonía que estudian en Instituciones Educativas Públicas a nivel nacional, de acuerdo al D.S. N° 006-2014-MIDIS.

Para dicho fin se cuenta con un Manual de Compras, el cual es una herramienta normativa que regula el proceso y subprocesos de compras y las funciones de la Unidad Territorial y de los proveedores, que son empresas ganadoras de las licitaciones convocadas a través de los Comités de Compras, actualmente se cuenta con 391 a nivel nacional.

El Protocolo para la Conformación de los CAE⁸⁵, es el documento normativo que regula todo lo referente a la formación e inscripción de los mismos. Adicionalmente, desde el Ministerio de Educación se emiten normas técnicas⁸⁶ que deben ser implementadas por los miembros de los CAE, que forman parte también de la comunidad educativa nacional.

El diseño descrito anteriormente es novedoso y único, viene funcionando a través de una ruta del servicio alimentario, con determinados procesos y subprocesos, los cuales conforman la cadena de abastecimiento que tiene como resultado final efectivizar el derecho a la alimentación de las niñas y niños priorizados por el Programa. Entre estos procesos se encuentran los relacionados a la transferencia de recursos financieros a los Comités de Compra para el pago a los proveedores del PNAEQW.

El proceso y subprocesos, con sus respectivos procedimientos para tramitar el pago a los proveedores, implica la participación de varios actores, como los Comités de Compra, personal de la Unidad Territorial, Supervisores del Comité de Compras, integrantes de los CAE, cada cual con una lógica de funcionamiento particular, regulados normativamente, pero también con un perfil propio dependiendo de la región en la que están ubicados, lo cual hace aún más complejo su intervención, lo cual podría afectar la presentación de expedientes, así como los tiempos de cada proceso, sobre todo el de transferencias y pagos, que en los siguientes capítulos se presentarán los hallazgos y su análisis respectivo..

El Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (PNAE QW), cuenta con un Sistema de Gestión de la Calidad (SGC)⁸⁷, para orientar procesos hacia la mejora continua y la buen funcionamiento del Sistema de Gestión de la Calidad con el propósito de:

- Satisfacción de los requisitos del cliente.
- Cumplimiento de los requisitos legales establecidos a nivel del PNAE QW.
- Cumplir con los requisitos propios de la prestación del servicio alimentario.

El alcance del SGC del PNAEQW abarca la transferencia de recursos financieros a los Comités de Compras y seguimiento al pago del Comité de Compra a los Proveedores del servicio alimentario del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, cuyas actividades se realizan en la Sede Central del PNAEQW.

⁸⁵ Resolución Ministerial N° 5126-2015-MIDIS/PNAEQW

⁸⁶ Resolución de Secretaría General N° 602-2014-MINEDU, que aprobó la Norma Técnica para la Cogestión del Servicio Alimentario del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.

⁸⁷ RDE N° 3979-2015-MIDIS/PNAEQW, agosto 2015 / Primera Versión.

Los objetivos del SGC⁸⁸ buscan:

- Reducir la brecha resultante de la evaluación de desempeño entre el personal contratado y las competencias del perfil del puesto.
- Generar una cultura de mejora continua en el personal.
- Atención oportuna de expedientes de pago en los plazos establecidos por el Programa.
- Determinar la línea base del nivel de satisfacción de las personas usuarias.

2.4.2. Componente de transferencia y aprobación de expedientes de pagos a proveedores

El componente de transferencia y aprobación de expedientes de pagos a proveedores, está regulado por los siguientes dispositivos normativos:

- ✓ Manual de Transferencias y Rendición de Cuentas que establece los procedimientos operativos para la transferencia de los recursos financieros a los Comités de Compra que se constituyan para proveer bienes y servicios para la prestación del servicio alimentario del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, aprobado con Resolución de Dirección Ejecutiva N° 1895-2013-MIDIS/PNAEQW del 9 de diciembre de 2013.
- ✓ Ley de Presupuesto para el año fiscal 2013, Ley N° 29951, que en su Octogésima Cuarta Disposición Complementaria Final autoriza al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social para que a través del PNAE Qali Warma, realice transferencias de recursos financieros a los comités u organizaciones que se constituyan para proveer bienes y servicios del Programa, a fin de alcanzar los objetivos a cargo del mismo.
- ✓ Decreto Supremo N° 001-2013-MIDIS se establecieron disposiciones generales para la transferencia de recursos financieros a los comités u organizaciones que, de acuerdo con el modelo de cogestión, se constituyan para la provisión de bienes y servicios para la prestación del servicio alimentario del Programa Nacional de Alimentación Escolar PNAE Qali Warma, disponiendo que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social aprobado, mediante resolución, los procedimientos generales para la conformación y el reconocimiento de los comités u organizaciones, así como los procedimientos operativos, de compras, de rendición de cuentas y demás disposiciones complementarias que sean necesarias.
- ✓ Resolución de Dirección Ejecutiva N° 1035-2013-MIDIS/PNAEQW modificó el Manual de Transferencias y Rendición de Cuentas que establece los procedimientos operativos para la transferencia de los recursos financieros a los comités u organizaciones que se constituyan para proveer bienes y servicios para la prestación del servicio alimentario del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.
- ✓ Resolución Ministerial N° 264-2013-MIDIS modificó la Directiva N° 001-2013-MIDIS que establece los procedimientos generales para la operatividad del modelo de cogestión para atención del servicio alimentario del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.

⁸⁸ RDE N° 0038-2016-MIDIS/PNAEQW (norma que aprueba los objetivos del SGC).

- ✓ Resolución Ministerial N° 174-2012-MIDIS, se aprobó el Manual de Operaciones del Programa PNAE Qali Warma; estableciéndose en el numeral 11.2.7 las funciones de la Unidad de Transferencia y Rendición de Cuentas.
- ✓ Manual de Transferencia y Rendición de Cuentas del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma”, con Código MAN N° 003-PNAEQW-UTRC, Versión N° 01, aprobado mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° 10154-2015-MIDIS/PNAEQW del 31 de diciembre de 2015.
- ✓ Manual de Operaciones del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, aprobado con Resolución Ministerial N° 124-2016-MIDIS del 10 de junio de 2016.

Para el desarrollo de este apartado se han tomado como fuente principal el Manual de Transferencia y Rendición de Cuentas aprobado en diciembre de 2015 y el Manual de Operaciones aprobado en junio de 2016. En este último manual aprobado, se describen las arquitecturas institucionales de las unidades técnicas, tanto a nivel central como a nivel de las regiones. En el nivel central se encuentra la “Unidad de Gestión de Contrataciones y Transferencia de Recursos” y a nivel de las regiones las Unidades Territoriales. A continuación una breve descripción de cada una de ellas.

2.4.2.1. Unidad de Gestión de Contrataciones y Transferencia de Recursos⁸⁹

Es la unidad responsable de planificar, organizar, conducir y controlar los procesos vinculados con la contratación de los alimentos y con la transferencia de recursos a los operadores de las modalidades de gestión. Esta unidad está a cargo de un Jefe, que depende jerárquicamente de la Dirección Ejecutiva del Programa.

Las funciones de esta Unidad son:

- a) Conducir el proceso de compras para la provisión del servicio alimentario para los usuarios e Instituciones Educativas atendidas por el Programa.
- b) Supervisar y gestionar los procesos transferencias de recursos y rendición de cuentas de acuerdo con el marco legal vigente en sus diferentes modalidades.
- c) Conducir la administración de contratos de los proveedores para la prestación del servicio alimentario.
- d) Supervisar la elaboración y dar conformidad a las Bases del proceso de compras para la adquisición de productos y raciones para la provisión del servicio alimentario del Programa.
- e) Coordinar con la Unidad de Administración la apertura de cuentas bancarias en entidades financieras para los operadores de las modalidades de gestión.
- f) Proponer a la Dirección Ejecutiva para su aprobación los manuales, directivas u otros instrumentos normativos vinculados con los procesos de su competencia.
- g) Mantener informada a la Dirección Ejecutiva del programa sobre los avances y resultados de la gestión de la Unidad en el ámbito de su competencia, de manera periódica o cuando sea requerido.

⁸⁹ Fuente: Manual de Operaciones del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, aprobado con Resolución Ministerial N° 124-2016-MIDIS del 10 de junio de 2016.

- h) Programar, coordinar e implementar acciones inherentes a la gestión de riesgos de desastres de acuerdo a sus competencias, siguiendo los lineamientos del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres.
- i) Participar en la implementación y mantenimiento en el sistema de control interno, conforme a lo dispuesto por la Contraloría General de la Republica.
- j) Otras que correspondan conforme la ley, y demás funciones que en el marco de su competencia sean asignadas o delegadas por la Dirección Ejecutiva.
- k) Controlar las operaciones de los recursos asignados para el servicio alimentario del Programa, conciliando y coordinando las acciones relativas a los citados recursos, con la Unidad de Planeamiento y Presupuesto y con la Unidad de Administración.
- l) Aprobar mediante informes técnicos la aplicación de penalidades, ampliaciones o reducciones de plazos, alcances de los contratos de los proveedores.
- m) Administrar y mantener actualizado el registro y archivo documental de los contratos con los proveedores y sus modificaciones.
- n) Las demás funciones que en el ámbito de su competencia se asigne o delegue la Jefatura de la Unidad de Gestión de Contrataciones y Transferencia de Recursos.

La “Unidad de Gestión de Contrataciones y Transferencia de Recursos”, cuenta con dos niveles de coordinación, cada una de ellas con funciones específicas:

Coordinación de Gestión de Contrataciones y Seguimiento de ejecución Contractual⁹⁰

- Programar y organizar el proceso de compras para la provisión del servicio alimentario para los usuarios de las Instituciones Educativas por el Programa.
- Participar en la propuesta de elaboración del Manual del Proceso de Compras para la provisión del servicio alimentario y el Informe Técnico, con la Unidad de Gestión de las Prestaciones.
- Elaborar las Bases del proceso de compras para la adquisición de productos y raciones para la provisión del servicio alimentario del Programa.
- Diseñar, programar y organizar el acompañamiento a los Comités de Compras.
- Absolver las consultas técnicas que las Unidades Territoriales trasladen de los Comités de Compras en relación a la tramitación de los proceso de compras.
- Elaborar la documentación sustentatoria para la apertura de cuentas bancarias en entidades financieras para los operadores de las modalidades de gestión.
- Consolidar y administrar los contratos y adendas suscritas con los proveedores para la provisión del servicio alimentario, informando a las instancias correspondientes, sobre las modificaciones contractuales y la ejecución y proyección financiera por cada contrato y de forma acumulada periódicamente.
- Controlar las operaciones de los recursos asignados para el servicio alimentario del Programa, conciliando y coordinando las acciones relativas a los citados recursos, con la Unidad de Planeamiento y Presupuesto y con la Unidad de Administración.
- Aprobar mediante informes técnicos la aplicación de penalidades, ampliaciones o reducciones de plazos, alcances de los contratos de los proveedores.
- Administrar y mantener actualizado el registro y archivo de documental de los contratos con los proveedores y sus modificaciones.

⁹⁰ Fuente: Manual de Operaciones del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, aprobado con Resolución Ministerial N° 124-2016-MIDIS del 10 de junio de 2016.

La Coordinación de Transferencia de Recursos⁹¹

- Revisar y validar los expedientes para el proceso de transferencias de recursos de acuerdo con el marco legal vigente en sus diferentes modalidades.
- Revisar y evaluar la conformidad de las rendiciones de cuentas de acuerdo con las modalidades de gestión y de transferencias de recursos que se encuentren en operación conforme a la normatividad vigente.
- Consolidar y reportar a la Coordinación de Gestión de Contrataciones y Seguimiento de Ejecución Contractual, acciones que tengan implicancia directa con la ejecución del contrato.
- Administrar y mantener actualizado el registro y el archivo documental de los expedientes de transferencia, que remiten periódicamente las Unidades Territoriales.
- Establecer estándares y protocolos para el registro, organización, custodia y remisión de los expedientes de las Unidades Territoriales.

2.4.2.2. Las Unidades Territoriales⁹²

Son las responsables de la ejecución, monitoreo y supervisión de las actividades orientadas a la prestación de los servicios del Programa Social en su ámbito jurisdiccional, en el marco de los criterios y mecanismos establecidos por las Unidades competentes y en cumplimiento de las políticas y lineamientos dictados por la Dirección Ejecutiva. A nivel nacional se han creado 27 Unidades Territoriales.

Las funciones de las Unidades Territoriales son:

- Planificar, ejecutar y controlar las actividades relacionadas con la implementación y funcionamiento de las prestaciones del Programa en el ámbito de su competencia, realizando acciones de asistencia técnica, monitoreo y supervisión que garanticen el cumplimiento de los objetivos del programa, en concordancia con los manuales, protocolos, lineamientos, directivas, criterios e instrumentos técnico-normativos vigente del programa.
- Emitir opinión y proponer a la Unidad de Gestión de Contrataciones y Transferencia de Recursos la aplicación de penalidades, ampliaciones o reducciones de plazos, alcances de los contratos de los proveedores, en concordancia con el Manual de Transferencias vigente.
- Remitir el expediente de la solicitud de transferencia de recursos financieros para el pago al proveedor a la Unidad de Gestión de Contrataciones y Transferencia de Recursos.
- Recopilar, archivar, custodiar y sistematizar la información de su ámbito jurisdiccional y proveer información a las Unidades del programa, remitiendo de forma periódica el sustento de las rendiciones de cuentas.
- Articular, coordinar e implementar las acciones necesarias con entidades públicas del nivel regional y local, entidades privadas, sociedad civil, y Comités de Cogestión localizadas en el ámbito geográfico asignado y las que sean necesarias para el cumplimiento de los objetivos y metas del programa.
- Presentar a la Dirección Ejecutiva y unidades competentes los informes técnicos - administrativos sobre el avance y resultado de las actividades que ejecuta, de forma periódica o cuando sea requerido.

⁹¹ Fuente: Manual de Operaciones del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, aprobado con Resolución Ministerial N° 124-2016-MIDIS del 10 de junio de 2016.

⁹² Fuente: Manual de Operaciones del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, aprobado con Resolución Ministerial N° 124-2016-MIDIS del 10 de junio de 2016.

- Proponer modificaciones y/o acciones correctivas a los manuales, protocolos, procesos y otros documentos de gestión.
- Identificar la demanda de capacitación y asistencia técnica de los actores regionales y locales, otros actores comunales relevantes, en las materias de competencia del Programa, y ejecutar acciones con dicho propósito en coordinación con las Unidades Técnicas del Programa.
- Difundir las acciones del Programa a en su ámbito jurisdiccional, previa coordinación con la Dirección Ejecutiva y en el marco de los lineamientos comunicacionales y directivas establecidas por el programa y por el MIDIS.
- Representar al programa ante las autoridades de su ámbito jurisdiccional, con autorización expresa de la Dirección Ejecutiva y en coordinación con esta.
- Programar, coordinar e implementar acciones inherentes a la gestión de riesgos de desastres de acuerdo a sus competencias, siguiendo los lineamientos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
- Participar en la implementación y mantenimiento en el sistema de control interno, conforme.
- Otras que correspondan conforme a ley, y demás funciones que en el marco de su competencia sean asignadas o delegadas por la Dirección Ejecutiva.

2.4.2.3. Procesos, subprocesos y unidades que participan en la Transferencia de Recursos Financieros⁹³

Según lo definido por el PNAE Qali Warma, la transferencia de recursos financieros es “el procedimiento a través del cual se determina, autoriza y ejecuta las acciones necesarias para el desembolso de recursos financieros a favor de los Comités de Compra, a efectos de financiar los contratos de la prestación del servicio alimentario”⁹⁴, brindado por los proveedores a las instituciones educativas del ámbito de las unidades territoriales.

Son varias las unidades tanto de la Sede Central como de las UT que participan en este proceso, las principales responsables del mismo se detallan en el siguiente cuadro, hay otras como la Unidad de Asesoría Jurídica que participa en tres procesos relacionados a la transferencia financiera, como se detalla en el Cuadro N° 11.

CUADRO N°11
Responsables de la Sede Central y las Unidades Territoriales que participan en el Proceso de Transferencias Financieras

Responsable Sede Central	Responsable UT
Jefe de la Unidad de Transferencias y Rendición de Cuentas (UTRC)	Jefe de la Unidad Territorial
-Programar, dirigir y supervisar las acciones de las áreas involucradas en el cumplimiento de los procedimientos establecidos para la transferencia de recursos financieros a los Comités de Compra con respecto de los contratos suscritos por la prestación del servicio alimentario, así como, los	- Validar, dar conformidad al informe técnico de conformidad de entrega y remitir a la Sede Central el expediente de la Solicitud de transferencia de recursos financieros para el pago al proveedor. - Reportar mensualmente a la Unidad de

⁹³ Material Inductivo de Procesos Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, pág. 8, 9, 42 y 43.

⁹⁴ Manual de Transferencia y Rendición de Cuentas del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma”, con Código MAN N° 003-PNAEQW-UTRC, Versión N° 01, aprobado mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° 10154-2015-MIDIS/PNAEQW del 31 de diciembre de 2015. Pág. 5.

<p>procedimientos de rendición de cuentas de los mismos, de conformidad a las disposiciones emitidas por el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Solicita la remisión de la Resolución de Dirección Ejecutiva que autorice la transferencia de recursos financieros a los Comités de Compra, a través del informe correspondiente. -Realiza el seguimiento de la información relacionada con la administración y ejecución de los recursos financieros transferidos a los Comités de Compra, desde la emisión de la Resolución de Dirección Ejecutiva que autoriza la transferencia, la ejecución de los gastos realizados de acuerdo a las obligaciones contractuales, hasta la liquidación de los contratos. -Planificar, desarrollar y realizar el seguimiento a los procesos necesarios para la realización del producto en coordinación con el responsable del Sistema de Gestión de Calidad o quien haga sus veces. 	<p>Transferencias y Rendición de Cuentas aspectos relacionados a la gestión de las cuentas corrientes por parte de los Comités de Compra, según los anexos previstos en el presente manual.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Informar a la Sede Central el avance de la ejecución contractual que corresponde a la meta financiera (presupuestal) y la meta física (raciones) asignados para la provisión de la prestación del servicio alimentario en su ámbito territorial de acuerdo al cronograma establecido por la Unidad de Transferencia y Rendición de Cuentas. - Remitir las solicitudes de transferencia de Recursos Financieros a la Unidad de Transferencias y Rendición de Cuentas sustentando documentalmente las penalidades identificadas y aplicadas sobre los incumplimientos contractuales así como casos fortuitos y fuerza mayor, entre otras observaciones que pudieran tener incidencia en la evaluación de solicitudes de transferencias par parte del personal de la Unidad de Transferencias y Rendición de Cuentas. - Supervisar y evaluar las funciones del personal de la Unidad Territorial a su cargo involucrados en el proceso de transferencia de recursos financieros y realizar las acciones correctivas pertinentes. - Visar la Carta Orden para el pago al Proveedor una vez realizada la transferencia de recursos a las cuentas de los Comités de Compra.
<p>Coordinador de Transferencias de Recursos Financieros</p> <ul style="list-style-type: none"> - Supervisar las acciones de los especialistas de la Unidad en el marco del proceso de transferencias de recursos financieros de acuerdo a lo establecido en el presente manual y disposiciones que se emitan en dicha materia. - Programar y ejecutar aspectos técnicos y operativos necesarios para el cumplimiento de la ejecución del contrato en relación al proceso de transferencia de recursos financieros. Programar y ejecutar aspectos técnicos y operativos necesarios para el cumplimiento de las metas de rendición de cuentas de los recursos financieros transferidos a las cuentas de los Comités de Compras por la prestación del servicio alimentario. - Proponer criterios aplicables en caso de incumplimiento contractual por la prestación del servicio alimentario. 	<p>Supervisor del Comité de Compra</p> <ul style="list-style-type: none"> - Brindar asistencia técnica al Comité de Compra en los temas relacionados al proceso de transferencia de recursos financieros para el pago al proveedor y la rendición de cuentas de los recursos transferidos a los Comités de Compra. - Revisar, verificar y dar conformidad al expediente de conformidad de entrega que sustenta el cumplimiento de la prestación del servicio alimentario cumpliendo con la normatividad del PNAE-QW aplicable. - Consolidar las actas de entrega y recepción de productos y/o raciones debidamente suscritos por los Comités de Alimentación Escolar (CAE). - Informar al Comité de Compra y a la Jefatura de la Unidad Territorial el incumplimiento de las condiciones contractuales por parte del proveedor de la prestación del servicio alimentario, sugiriendo las acciones que correspondan. - Consignar la información en los Anexos para la solicitud de transferencias de recursos financieros y rendición de cuentas

	<p>establecidos en el presente manual para la revisión y suscripción por parte del Jefe de la Unidad Territorial.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elaborar reportes del seguimiento de expedientes de conformidad de entrega presentados por los proveedores para la Transferencia de Recursos Financieros de acuerdo al cronograma establecido por la Unidad de Transferencia y Rendición de Cuentas - Reportar información que sea requerido por el personal de la Unidad de Transferencia y Rendición de Cuentas relacionados a la prestación del servicio alimentario.
<p>Especialistas de Transferencias de Recursos Financieros</p> <ul style="list-style-type: none"> -Evaluar las Solicitudes de Transferencias de Recursos Financieros remitidas por las Unidades Territoriales. -Emitir informe técnico que acredite el cumplimiento de los requisitos establecidos en el presente manual relacionado al proceso de transferencia de recursos financieros. - Emitir informe en relación a la liquidación contractual para la devolución de garantías en el marco de lo dispuesto en las resoluciones que aprueban la transferencia de recursos. 	
<p>Especialistas de Seguimiento de Contratos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Evaluar las situaciones informadas por las unidades territoriales sobre la materia de casos fortuitos, fuerza mayor y otros establecidos en el Manual de Compras que afecten el cumplimiento contractual. - Evaluar y validar las situaciones informadas por las unidades territoriales mediante las solicitudes de transferencia de recursos financieros identificados, aplicados y sustentados sobre la materia de penalidades derivadas de la ejecución contractual. 	
<p>Especialistas de Rendición de Cuentas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Analizar y supervisar las cuentas bancarias de los Comités de Compra de acuerdo a los lineamientos estipulados por la Unidad de Transferencias y Rendición de Cuentas. - Brindar asistencia técnica y realizar seguimiento a la información en temas relacionados a la administración de los recursos financieros transferidos al Comité de Compras. - Emitir el informe sobre la situación de la rendición de cuentas de los recursos financieros transferidos a los Comités de Compra. 	

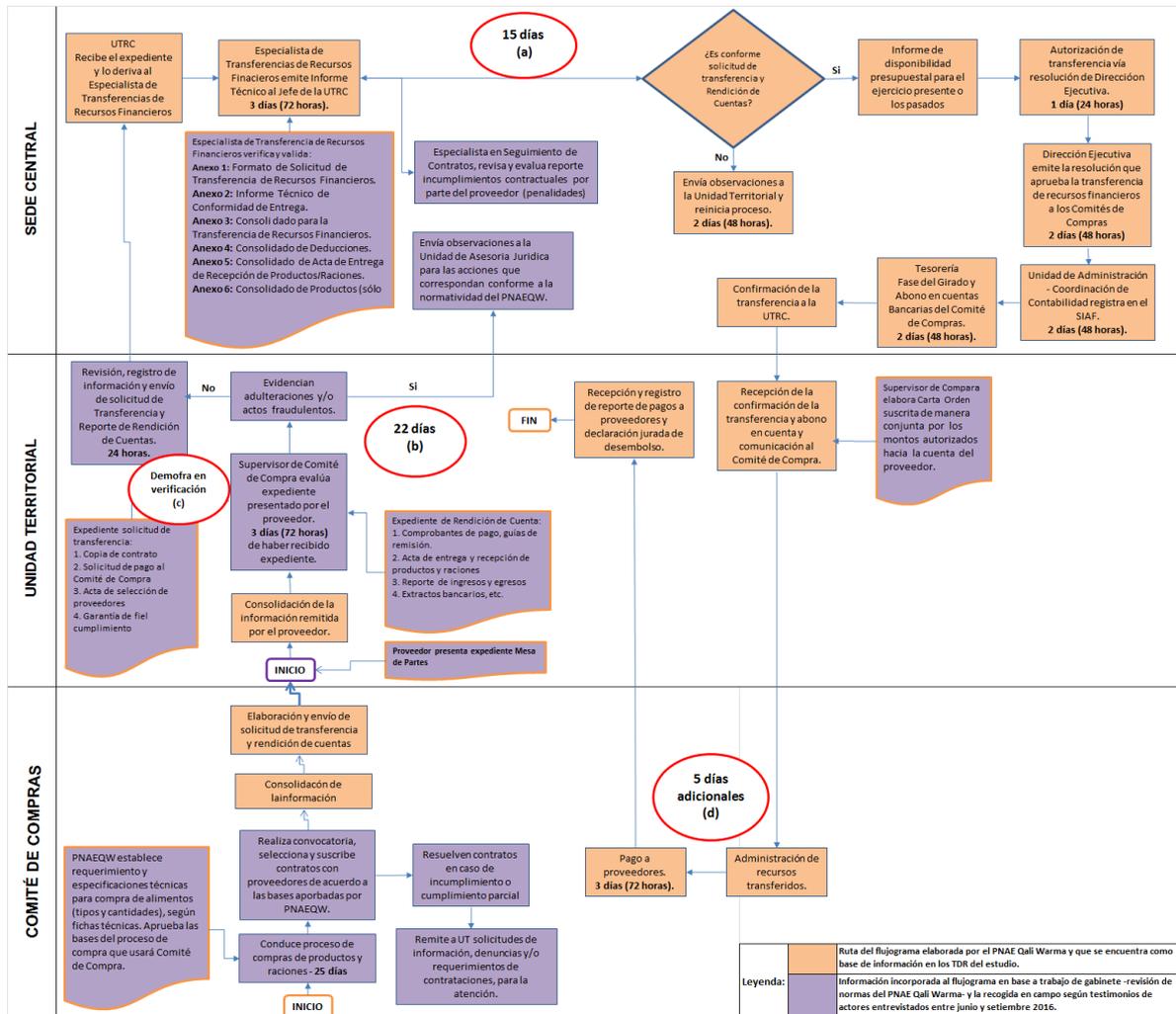
Fuente: Manual de Transferencia y Rendición de Cuentas del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma”, con Código MAN N° 003-PNAEQW-UTRC, Versión N° 01, aprobado mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° 10154-2015-MIDIS/PNAEQW del 31 de diciembre de 2015, págs. 5 – 7.

A continuación se presenta el flujograma que describe el procedimiento a través del cual el PNAEQW determina, autoriza y ejecuta las acciones necesarias para el desembolso de recursos financieros a favor de los Comités de Compra, debidamente reconocidos a efectos de financiar la provisión de los bienes y servicios necesarios para la ejecución de las prestaciones del servicio alimentario a cargo del Programa, considerando las unidades que intervienen y los tiempos en que se desarrolla cada procedimiento, según la normativa vigente y la información de los actores

entrevistados durante el trabajo de campo, un análisis más detallado se realizará en el Capítulo III.

FLUJOGRAMA N° 1

Proceso de Transferencias de Recursos Financieros y Rendición de Cuentas por unidades responsables y tiempo de duración



Fuente: Elaboración propia en base a las siguientes fuentes: Resolución de Dirección Ejecutiva N° 2031-2013-MIDIS/PNAEQW, págs. 13 - 41 y Manual de Transferencia y Rendición de Cuentas del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, con Código MAN N° 003-PNAEQW-UTRC, Versión N° 01, aprobado mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° 10154-2015-MIDIS/PNAEQW del 31 de diciembre de 2015, págs. 5 – 7. Así como también información recogida en campo según testimonios de actores entrevistados entre junio y setiembre 2016.

Como se observa en el Flujograma N° 1, son en total 7 las unidades que participan en el proceso de transferencias de recursos financieros a favor de los Comités de Compra para el pago a los proveedores. Sin embargo, no todos los actores conocen quienes son las unidades involucradas en este proceso, incluso, hay actores que han confirmado que hay otras personas que participan de este proceso y no están consideradas en la normatividad vigente, como se describe en los siguientes testimonios:

...”En la unidad territorial, los supervisores de los comités de compra ¿no? El proveedor, al presentar su expediente de pago; los supervisores, que son los que evalúan; los monitores de las unidades territoriales, porque ellos constantemente están, este, visitando, evaluando,

verificando y constatando que se haya realizado la prestación del servicio de manera oportuna”.

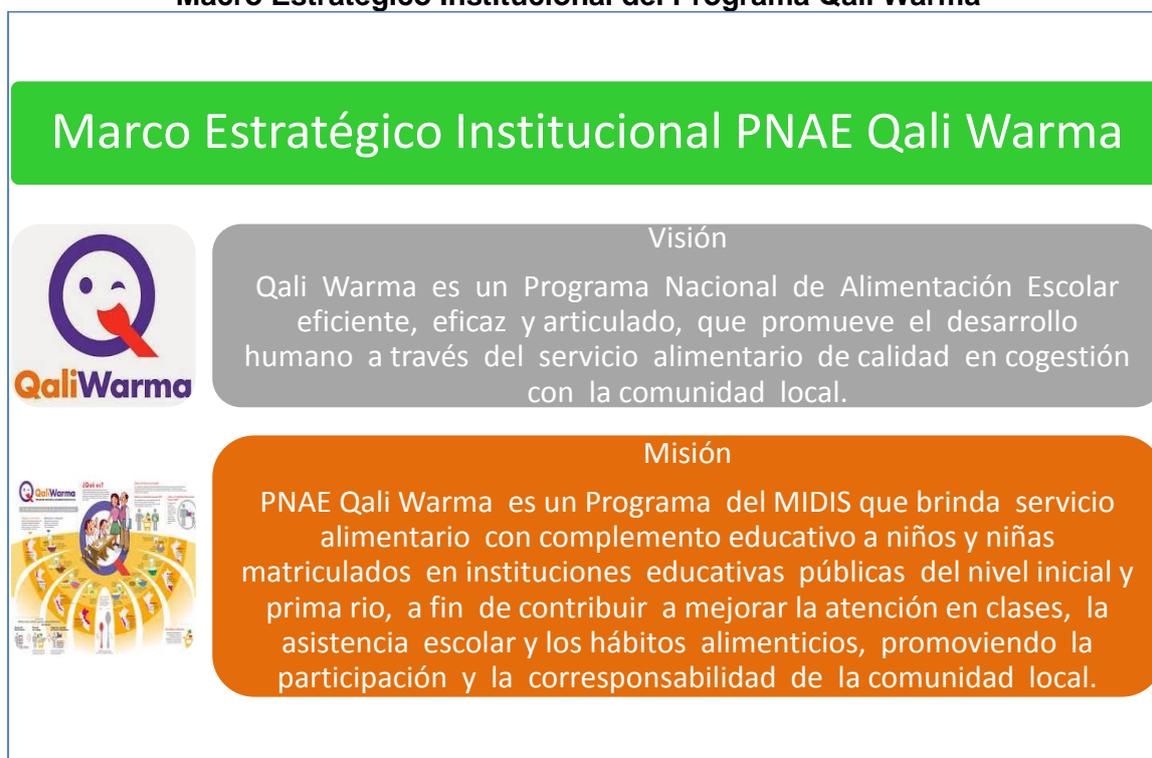
“Ya, los supervisores de compra, obviamente haciendo la valorización y la revisión de los expedientes que presentan los proveedores; mesa de partes que es la que hace la revisión formal de documentos; el JUT, eleva el memorándum de solicitud de transferencia; tenemos a la unidad de transferencias y rendición de cuentas, que es la que revisa y solicita a la Dirección Ejecutiva la emisión de la resolución; tenemos la Unidad de Administración; bueno, Asesoría Legal, que es la que verifica las condiciones legales, normativas antes de darse la emisión de la resolución ejecutiva, tenemos la Unidad de Administración, que a través de tesorería, devenga y bueno, son todos los que participan”.

2.5. Marco Estratégico y Lógico del PNAE Qali Warma

2.5.1. Marco Estratégico Institucional⁹⁵

El marco estratégico institucional está regulado a través de la Resolución Ministerial N° 156-2015-MIDIS, el cual considera las políticas nacionales (Acuerdo Nacional, el Plan Bicentenario y el marco macroeconómico multianual, así como la política nacional de desarrollo e inclusión social), sectoriales (Plan Estratégico Sectorial Multianual del Sector Desarrollo e Inclusión Social 2013-2016, Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social 2013-2016).

GRÁFICO N° 8
Macro Estratégico Institucional del Programa Qali Warma

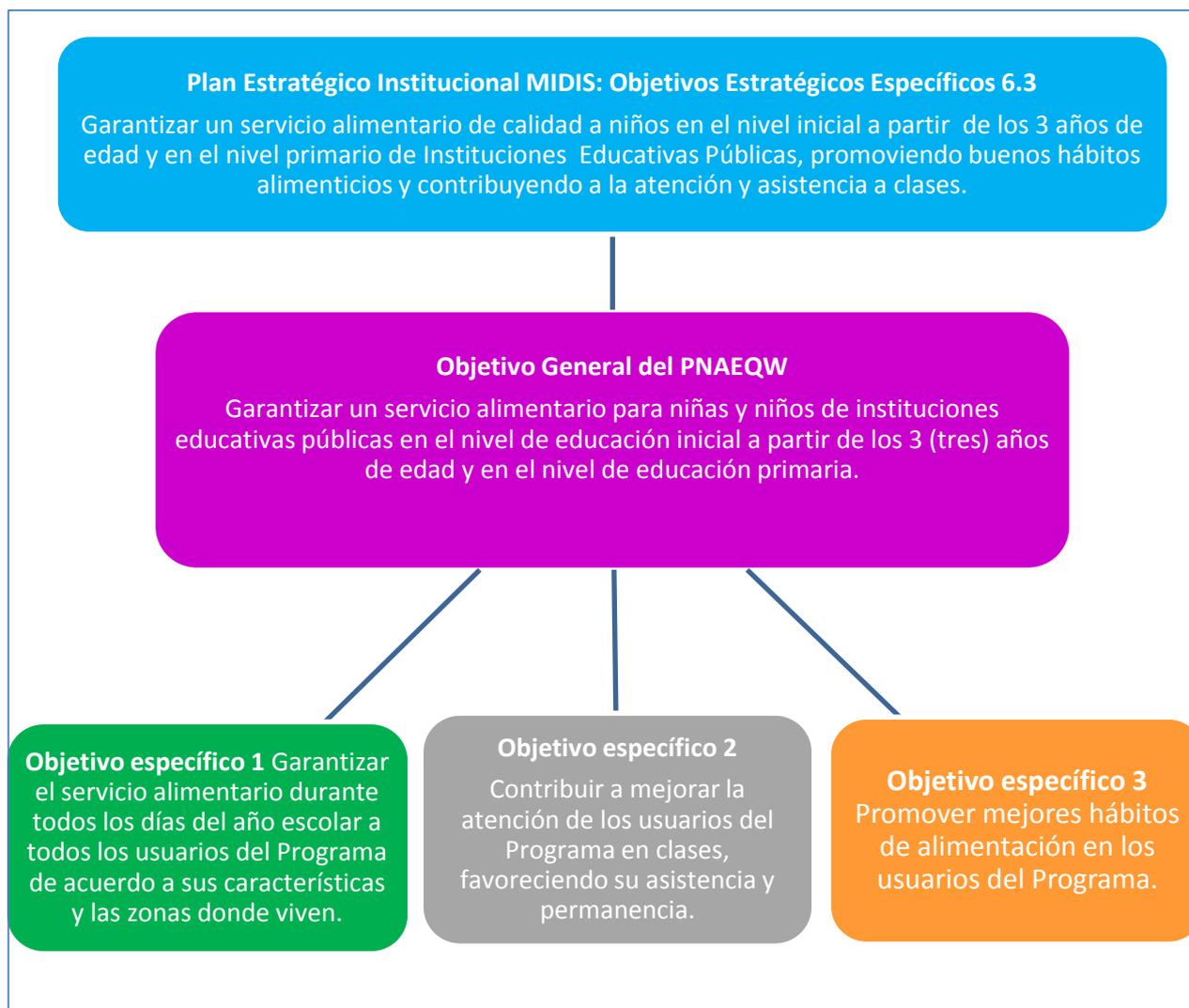


Fuente: "Plan Operativo Institucional 2015 del Pliego 040: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. MIDIS, 2016" de Resolución Ministerial N° 156-2015-MIDIS, pág. 7.

La Resolución Ministerial N°156-2015-MIDIS, aprueba y regula la reformulación del Plan Operativo Institucional 2015 del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, dicha norma describe los objetivos estratégicos, general y específicos del PNAE Qali Warma como se observa en el Gráfico N° 9.

⁹⁵ Apartado elaborado en base al documento "Plan Operativo Institucional 2015 del Pliego 040: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. MIDIS, 2016" de la Resolución Ministerial N° 156-2015-MIDIS, 40 págs.

GRÁFICO N° 9
Objetivos del PNAE_Qali Warma



Fuente: "Plan Operativo Institucional 2015 del Pliego 040: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. MIDIS, 2016" de la Resolución Ministerial N° 156-2015-MIDIS, pág. 8.

2.5.2. Marco Lógico del Programa⁹⁶

En el año 2013 el MIDIS implementó el Presupuesto por Resultados, periodo en el cual se constituyeron en Programas Presupuestales los Programas Juntos, Pensión 65 y Cuna Más con el producto “Familias acceden a Acompañamiento en Cuidado y Aprendizaje de sus niños y niñas menores de 36 meses, que viven en situación de pobreza y extrema pobreza en zonas rurales” (Servicio de Acompañamiento a Familias - SAF).

En el año 2014 dos años después de creado el PNAE Qali Warma, se incorpora como programa presupuestal con el producto “Niños y Niñas de 36 meses de edad que viven en situación de pobreza y extrema pobreza en zonas urbanas reciben Atención Integral en Servicio de Cuidado Diurno” (Servicio de Cuidado Diurno - SCD).

Al ser incorporado como Programa Presupuestal el PNAE Qali Warma, desarrolló un Marco Lógico el cual tiene como Resultado Final para su intervención el siguiente:

CUADRO Nº 12
Marco Lógico Programa Presupuestal PNAE Qali Warma

Objetivos	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos importantes
Resultado Final			
Los niños y niñas en el nivel de educación inicial (de 3 a 5 años) y primaria que asisten a las IIEE públicas mejoran su ingesta de alimentos, facilitando sus condiciones para el aprendizaje.	<ul style="list-style-type: none"> - Porcentaje de niños/as con déficit calórico. - Porcentaje de niños/as que mejoran sus niveles de atención y memoria de corto plazo. - Porcentaje de niños/as que mejoran su dieta alimenticia. 	Sin fuente de información	<p>Los niños y niñas consumen las raciones en su totalidad.</p> <p>Los niños y niñas gozan de buena salud.</p>

Fuente: “Proyecto de Presupuesto para el Año Fiscal 2016 del Sector 40: Desarrollo e Inclusión Social” – Resumen Ejecutivo. MIDIS, 2016, pág. 19.

El Programa Nacional de Alimentación Escolar PNAE Qali Warma se orienta a resolver el problema de la inadecuada ingesta de alimentos de los niños y niñas que acuden a las instituciones educativas públicas del nivel inicial y primario, que limita sus condiciones para el aprendizaje, garantizando el servicio alimentario durante todos los días del año escolar a sus usuarios de las instituciones educativas públicas, a través de la entrega de desayunos y/o almuerzos, así como también de manera complementaria proveer a través de un componente educativo, la promoción de buenos hábitos alimenticios.

Dicho programa contribuye al Objetivo Estratégico Especifico 6.3 “Garantizar un servicio alimentario de calidad a niños en el nivel inicial a partir de los 3 años de edad y en el nivel primaria de Instituciones Educativas Públicas, promoviendo buenos hábitos alimenticios y contribuyendo la atención y asistencia a clases” del PEI.

⁹⁶ Apartado elaborado en base al documento “Proyecto de Presupuesto para el Año Fiscal 2016 del Sector 40: Desarrollo e Inclusión Social” – Resumen Ejecutivo. MIDIS, 2016, 26 págs.

Contribuye además con los Ejes Estratégicos 2: Desarrollo Infantil Temprano y 3: Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social - ENDIS. El Programa para el año 2016 está direccionando gran parte de su presupuesto al Programa Presupuestal para la atención de escolares del nivel inicial y primario; asimismo, se designaron recursos para atención de escolares a nivel secundario de pueblos indígenas de la Amazonía. Como ejemplo se presenta el siguiente cuadro que da cuenta del presupuesto asignado para el año 2016:

**CUADRO Nº 13
Presupuesto asignado 2016**

PP	Producto	PIA 2016	%
	3000001 Acciones comunes	86.2	5.8%
	3000744 Estudiantes de Instituciones Educativas Públicas de Inicial – 3 a 5 años y primaria reciben servicio alimentario	1,393.4	93.2%
Subtotal PP		1,479.6	99.0%
APNOP	3999999 Sin producto	15.1	1.0%
Subtotal APNOP		15.1	1.0%
Total		1,494.8	100%

Fuente: "Proyecto de Presupuesto para el Año Fiscal 2016 del Sector 40: Desarrollo e Inclusión Social" – Resumen Ejecutivo. MIDIS, 2016, pág.20.

De acuerdo a la información descrita, para el año 2016 se consideró la asignación presupuestal de S/. 1,494.8 millones, para atender en el año 2016 a 3, 286,206 de niñas y niños del nivel inicial y primaria de 59,133 Instituciones Educativas en el marco del PP (S/. 1,479.6 millones); y a través del APNOP a 32,470 escolares del nivel secundario de 413 Instituciones Educativas de los pueblos indígenas de la Amazonía (S/. 15.1 millones).

El Servicio Alimentario se realiza a través de dos modalidades de atención ración y producto, siendo 589,407 niños y niñas de inicial y primaria bajo la atención del servicio ración a los cuales se brindará 98,679,920 raciones (S/. 257,040,192); y 2,729,269 niños y niñas con el servicio producto con 666,364,770 raciones (S/. 1,064,510,744).

III. Hallazgos, Discusión y Análisis del estudio

3.1. Caracterización de Actores que intervienen en el proceso de transferencia de recursos financieros

Durante el estudio se han identificado que hay dos tipos de actores, aquellos que tienen una función directa en el proceso de transferencias de recursos financieros y aquellos que participan de manera indirecta, pero tienen cierto nivel de influencia ya sea por su reconocimiento como autoridad regional/local o por su liderazgo. A continuación se presenta un cuadro que contiene los hallazgos de este apartado, seguido de una descripción y citas con los testimonios respectivos que desde la mirada de los actores participantes se ha recogido durante el trabajo de campo.

Ejes de análisis	Hallazgos
Caracterización de Actores que intervienen en el proceso de transferencia de recursos financieros	<p><u>Hallazgo 1:</u></p> <p>Los actores que participan en el proceso transferencia de recursos financieros son de dos tipos:</p> <ol style="list-style-type: none">1) Actores directos: Comités de Compra, CAES y Proveedores2) Actores indirectos: Líderes como veedores ciudadanos <p>Las funciones de estos actores si bien están definidas en los marcos normativos y los instrumentos de gestión, se conocieron según testimonio recogido por los actores entrevistados, que en el caso de algunas funciones de los Comités de Compra, éstas son asumidas por los Supervisores de Comité de Compra. A pesar de esta observación en 3 de las 4 UT, los Comité de Compra se han constituido en actores claves en el proceso de transferencia de recursos financieros y en el proceso de compras, porque a decir de los actores entrevistados éstos representan a diversos sectores e instituciones, lo cual aseguraría autonomía, transparencia y operativiza el modelo de cogestión, siendo el rol de presidente el de mayor reconocimiento y liderazgo. Sin embargo uno de los actores no identifica las funciones del Comité de Compra, considerando que es un actor con muy poca participación, considera que es innecesaria su presencia dentro del Programa. También se evidenció un aspecto limitante referido a la configuración y diversidad de representantes, lo cual en muchas ocasiones a decir de los actores dificulta conciliar el tiempo para para reunirse y poder tomar decisiones.</p> <p><u>Hallazgo 2:</u></p> <p>Los Comité de Alimentación Escolar juegan un rol importante en el proceso de transferencia de recursos financieros, lo cual ha sido reconocido por los actores entrevistados porque de ellos depende la suscripción del acta de conformidad que deben firmar y entregar a los proveedores, la cual es uno de los requisitos</p>

para efectivizar el respectivo pago por el servicio prestado. De ahí que el incumplimiento o fallas en dicha función, ocasiona problemas relacionados con el pago a los proveedores, lo cual a decir de algunos actores éstos se dan por falta de coordinación al momento de la distribución y recepción de los alimentos, porque los proveedores llegan a las IE y no encuentran a los integrantes de los CAES, por lo tanto las actas no cuentan con la firma respectiva y obligatorias, lo cual hace que éstas sean observadas o los proveedores al ir a subsanar la firma del acta demoran en completar su expediente para el pago ante la UT.

Hallazgo 3:

Se han identificado cuatro tipos de proveedores: (1) Empresas industriales que operan a nivel regional y nacional, (2) Empresas consorciadas con pequeños productores que operan a nivel regional, provincia o distrital, (3) Empresas consorciadas con comedores populares, restaurantes locales o empresas locales de alimentación colectiva o similar que cuenten con domicilio en el distrito, provincia o región y (4) Asociación o consorcio de pequeños productores que incluya a productores del distrito, provincia o región. Estos proveedores de acuerdo a su tipología tienen un perfil y una forma de operar diferenciada, por ejemplo en el caso de los primeros tienen mayor capacidad de endeudamiento que los otros tres, éstos tienen problemas para recabar las cartas fianzas en los bancos y se endeudan incluso colocando sus bienes personales como garantía.

Entre las características de los proveedores destaca desde la mirada de los actores entrevistados, que aún les falta experiencia para asumir la función de distribución de alimentos. Por ello hay todavía una serie de problemas que generan observaciones o penalidades que perjudiquen el pago futuro de los proveedores como los relacionados con la cantidad, calidad y el peso que no está de acuerdo a lo que realmente está estipulado en el contrato, o que cambian unos productos por otros con la excusa de que no tienen dicho producto. Al comprar productos a empresas distribuidoras o productoras y no utilizar productos locales, se presentan problemas de abastecimiento especialmente en el caso de los productos de origen animal (POA) como el pollo en conserva, lo cual origina una sobre demanda de la oferta en el mercado, ello es aprovechando por los distribuidores que marcan un excesivo precio sobre estos productos, generando un sobre costo a los proveedores.

Otro aspecto es que a los proveedores se les está haciendo aún difícil el cambio de pasar de un sistema de pago que tenía PRONAAA, que era pagar previamente a la distribución de los alimentos a otro sistema PNAE Qali Warma que el pago es posterior a la distribución de los alimentos y previa supervisión, con el fin de que el pago sea consistente con lo realmente entregado a cada ítem, este cambio de sistema a decir de algunos actores les genera muchos problemas a los empresarios porque sus expedientes muchas veces al no tener toda la documentación completa les genera observaciones y penalidades..

Otro problema es el referido al pago oportuno del Programa a los proveedores, lo cual ha sido identificado por los propios proveedores como un problema que se presenta principalmente cuando acuden a los bancos a cobrar los cheques de la transferencia de recursos y éstos rebotan o no están disponibles en ese momento, lo cual podría ocasionar que la credibilidad hacia el Programa se debilite, con la consecuente situación de incumplimiento de los contratos por parte de los proveedores, con lo cual no se cumpliría con la entrega de productos en las fechas pactadas y por lo tanto los alimentos (productos o

raciones) no estarían a tiempo para ser entregados a las niñas y niños, generando retraso en el servicio y la penalidad correspondiente.

Algunos actores explicaron que una práctica de los proveedores que aún no ha sido superada es la referida a cambio de razón social cuando éstos reciben alguna penalidad o sanción de parte de PNAE Qali Warma. Este problema debe ser tomado en serio, porque a decir de algunos líderes entrevistados que realizan veeduría, los proveedores sancionados cambian de persona jurídica más no de representante legal, pero siguen siendo las mismas personas quienes se vuelven a presentar pero con otra persona jurídica, ante lo cual las UT han manifestado que no pueden sancionarlas porque se trata de otra persona jurídica.

Hallazgo 4:

Se ha identificado cuatro tipos de líderes, que son reconocidos como tales por las UT de Arequipa, Puno, Ica y Loreto: (1) los pertenecen a los espacios de concertación, coordinación y vigilancia ciudadana, principalmente los que pertenecen a las mesas de lucha contra la pobreza, (2) funcionarios que trabajan en el sector educación, (3) autoridades políticas como prefecto y (4) integrantes del comité de compra. Son líderes con relaciones de poder local, que además son convocados a participar y representar en diferentes mecanismos y espacios de gobierno y sectoriales, son consultados ya sea por su experiencia o trayectoria.

Los líderes son los actores que en mayor profundidad han descrito la importancia de las mesas de desarrollo local, las cuales se han constituido en espacios que concertación y articulación que congregan diferentes tipos de actores. Asimismo son un ejemplo para los espacios de concertación local que tienen menos años de creados como son los Comités de Compra y los CAES, donde se efectiviza una de las características de la gestión pública como es la coordinación intersectorial e intergubernamental, porque participan tanto el nivel regional como local del gobierno subnacional, como también diversos sectores como educación y salud y la sociedad civil constituida por los padres y madres de las IE.

3.1.1. Actores que participan directamente

Comités de compra

Los comités de compra se conforman en relación a la cantidad de alumnos que hay a nivel de cada Región en las instituciones educativas públicas, así cada comité de compra atiende en promedio a 25 mil alumnos, con el fin de que los procesos de compra fueran homogéneos en cuanto a volúmenes de atención. Así las UT que tienen más comités de compra es porque tienen que atender un mayor número de IIEE, como Puno y Loreto, que también son las que a nivel nacional tiene la mayor cantidad de Comité de Compra, Ica y Arequipa las que menos comités tienen.

CUADRO N° 14
Comités de Compra por UT

Departamento	N° Comités de Compra
Arequipa	3
Ica	2
Loreto	7
Puno	8

Fuente: "Media de Tiempos de Proceso de Transferencias de Pagos a Proveedores", documento administrativo cuadro en Excel proporcionado por la Dirección de Evaluación y Seguimiento, marzo 2016.

Si los Comités de Compra se han constituido en actores claves en el proceso de transferencia de recursos financieros y en el proceso de compras, porque son visibilizados por los representantes de las UT como representantes de diversos sectores e instituciones, lo cual asegura autonomía, transparencia y operativiza el modelo de cogestión, como así se ha recogido durante el trabajo de campo:

... "el comité de compras, ellos ocupan un papel importante, porque es un colegiado autónomo, con el que se cogestiona el tema del pago, de las transferencias y del pago ¿esto qué significa? Este modelo que tiene de autonomía y el modelo de cogestión en el comité, son representantes de varios sectores institucionales del país, en este caso de la región, que generan un tema de transparencia y participación a través de su intervención".

Sin embargo desde la mirada de otros actores entrevistados, como algunos proveedores, los Comités de Compra serían innecesarios, por su poca participación y no cumplir con sus funciones, como se pudo recoger en el siguiente testimonio:

*"E: ... ¿Qué cree que les faltaría entonces para que realicen un buen trabajo?
Actor: Es que en realidad yo no... no entiendo realmente cuál es la función del... del comité de compra en sí, porque, o sea, esencialmente la Unidad Territorial, el personal de la Unidad Territorial es el que hace todo, no, o sea ellos simplemente pues... bueno, son la... como que los representantes, algo así, legal, porque con ellos firmo el contrato ¿no? pero en sí que tengan otra actividad o sea o algo, creo que lo hacen más con... por la asesoría de... de la misma Unidad Territorial, porque es al final la Unidad Territorial y el personal que trabaja aquí, que es el personal calificado ¿no? porque acá hay... acá pues... tiene realmente... han seleccionado profesionales pues que realmente algunos en lo que sea transferencia, otros en calidad ¿no? y en las diferentes áreas que son los que conocen, no, pero mientras que en el comité no necesariamente pues, o sea reúnen esos requisitos..."*

Los Comités de Compra tienen funciones concretas, que son reconocidas por los actores entrevistados:

... "Los comités de compra, bueno, los comités de compra, su participación inicia con lo que es, está, ellos están a cargo del proceso de selección, para este, poder otorgar la buena pro a un proveedor, entonces, desde la convocatoria, el orden de las bases, pero tiene plena asistencia de cada supervisor, entonces, hasta que otorguen la buena pro, y posteriormente también para la transferencia, cuando ya están en la etapa de contractual, cuando ya han firmado el contrato, también participan los comités, si se, si se tiene que aplicar penalidades a una empresa tiene que ser a través del comité, se le informa, se le comunica, si por a o b, frente a un incumplimiento, que ya es muy, que de repente escapa a lo que ya, o está fuera de lo que ya es el manual de compras, se puede aplicar la resolución del contrato, pero eso tiene que ser a través del comité de compra"...

...“las fortalezas es que las compras se hacen de forma idónea y transparente, la fortaleza también sería que nosotros contamos con el apoyo técnico y de asesoría legal del programa, porque nosotros no somos abogados, otra fortaleza es las exigencias que nosotros hacemos a la unidad territorial para que se nos documente para el pago correspondiente”.

Además de lo anterior, los actores reconocen el rol que cumple el presidente del Comité de Compra, la cual es asumida por el Gerente de Desarrollo Social del Gobierno Regional o Gobierno Municipal, además describen porque es necesario que por el momento se mantenga como líder del Comité:

...“En las transferencias financieras tengo entendido, que es el Gerente de Desarrollo Social de la Municipalidad, como es el Presidente del comité de compra él es que tiene que ver todo de las transferencias si hay algún problema o no directamente con el supervisor del comité de compra exactamente no sé pero supongo”.

...“Directamente yo tengo tres actores esta como le digo nosotros en nuestro comité tenemos un presidente, un tesorero y un secretario y tenemos dos vocales directamente el que está involucrado es la presidenta que ella vela porque ella es la que firma los contratos con los proveedores lo cual los contratos están en custodia de PNAE Qali Warma como también garantiza de que los pagos sean oportunos, ¿no? Y mi persona como supervisor de compra también apoya en la parte técnica evaluando las actas de entrega por parte del proveedor que trae ya para (tartamudea) darle el visto bueno y hacer el informe respectivo para sus pagos, ¿no? Entonces los actores directamente involucrados para el tema de pago o la transferencia esta acá la presidenta, el tesorero y la secretaria que ellos verifican se, a ellos se les da un reporte mensual, eh, a mi tesorero se le da un reporte mensual de las transferencias que se hace a los provee de los pagos que se está haciendo, ¿no? He inclusive (tartamudeo) si hubiera alguna incursión de penalidad se les tiene que notificar también a ellos como también al proveedor, ¿no? Ellos son los actores bastante involucrados”.

También hay una preocupación, que se ha puesto de manifiesto a nivel de algunos de los actores entrevistados, la cual tiene que ver con la configuración y diversidad de representantes, lo cual hace en algunas ocasiones que se pueda conciliar el tiempo para las reuniones, así como el nivel de conocimiento sobre las funciones como integrantes del Comité de Compras, debido principalmente a la rotación que hay en sus miembros:

...“Otra de las dificultades que sería bueno que se tome en consideración es el tema de la rotación del comité, a veces varían, cambian, nosotros preparamos y capacitamos a los miembros del comité y al siguiente año encontramos otras personas que probablemente no tengan todas las competencias que, cognitivas, para afrontar, por eso pienso que las capacitaciones tienen que darse en los primeros meses del año”...

El anterior testimonio da cuenta de que existen situaciones a nivel de los diferentes sectores y gobiernos subnacionales (gobierno regional y distrital), relacionadas a cuestiones políticas y sociales, como por ejemplo al haber cambio de gestión y también siendo la misma gestión hay cambio de la persona que asume el cargo de Gerente de Desarrollo Social o de Director de UGEL, que influyen en la configuración de los Comités de Compra, lo cual perjudica su funcionamiento, porque las personas que al inicio son nombradas para integrar dicho comité y que fueron capacitadas, ya no continúan porque fueron relevadas por otras, las cuales muchas veces desconocen las funciones del cargo a asumir y más aún la actuación en los espacios de participación social, donde tienen que participar por el cargo que ostentan, como es ser el Presidente de Comité de Gestión.

Los aspectos positivos que resaltaron los diferentes actores entrevistados durante el trabajo de campo fue la composición de los Comités de Compra, los cuales califican

de ser representantes de diversos sectores, lo cual les generaba confianza y transparencia en su gestión:

...“el comité de compras, ellos ocupan un papel importante, porque es un colegiado autónomo, con el que se cogestiona el tema del pago, de las transferencias y del pago ¿esto qué significa? Este modelo que tiene de autonomía y el modelo de cogestión en el comité, son representantes de varios sectores institucionales del país, en este caso de la región, que generan un tema de transparencia y participación a través de su intervención”.

Otro aspecto positivo tiene que ver con que la mayoría de actores entrevistados identifican que:

...“los usuarios y razón de ser del Programa son las niñas y niños, lo cual se puede recoger en frases como “son nuestros niños”, “son los que realmente necesitan”, “no estamos atendiendo a PNAE Qali Warma, estamos atendiendo a nuestros hombres, a nuestro futuro”, “nos da mucha satisfacción cuando se adjudica porque se va a atender a esos niños”.

Si bien hay un reconocimiento de quienes son los usuarios finales y principales de las intervenciones del PNAE Qali Warma, a través del presente sólo se ha podido identificar el aspecto declarativo más no cómo en la práctica cotidiana intervienen para generar condiciones y contribuir con sus intervenciones a que los procesos que desarrollan generen mejoras a favor de las niñas y niños que reciben ya sea raciones o productos para mejorar su calidad de vida y efectivizar su derecho a la alimentación.

Comité de Alimentación Escolar

Son otros de los actores, definidos como una agrupación de personas que se constituye en cada institución educativa (IIEE) pública a nivel nacional, para ejecutar y vigilar la prestación del servicio alimentario para los usuarios de PNAE Qali Warma⁹⁷. Los integrantes del CAE son el director, o su representante de la IIEE Pública, será quien presida el Comité, y podrá delegar sus funciones en un docente de su IIEE, dos (02) representantes de los padres y madres de familia de la institución educativa pública⁹⁸.

En las escuelas que reciben raciones preparadas, los CAE se encargan de la recepción, distribución y vigilancia del consumo de las raciones entregadas por los proveedores. En el caso de las escuelas que reciben una canasta de productos, los CAE se responsabilizan de la recepción, almacenamiento, preparación, servido, distribución y vigilancia de los productos.

Para los actores entrevistados, está claro que una de las funciones importantes que aporta al proceso de transferencia de recursos financieros, es la referida a la suscripción del acta de conformidad que deben firmar y entregar a los proveedores, la cual es uno de los requisitos para efectivizar el respectivo pago por el servicio prestado.

...“cuando el proveedor entrega los productos a una institución educativa, el comité de alimentación escolar, el CAE, tiene que suscribir el acta correspondiente ¿no?, debida, verificando la cantidad de los productos que se le está entregando de acuerdo al formato que

⁹⁷ Resolución Ministerial N° 016-2013-MIDIS que aprueba la Directiva N° 001-2013-MIDIS.

⁹⁸ Manual para el Proveedor del Servicio de Alimentación Escolar del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, producto elaborado en el marco del Proyecto GCP/RLA/180/BRA: “Fortalecimiento de Programas de Alimentación Escolar en el marco de la Iniciativa América Latina Sin Hambre 2025”, a partir de la revisión del Manual de Compras del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, octubre 2013.

se le adjunta y tiene que firmar con la fecha que corresponde suscribir, con la fecha indicada, ese documento es el inicio, oh bueno, nos permite, uno, que el proveedor cuente con al momento de presentar su valorización su solicitud de pago, debe adjuntar todas las actas de cada institución educativa en la cual ha hecho entrega los productos, adicionalmente el proveedor, bueno es eso es el comité de alimentación escolar, con eso culmina su trabajo de comité, en tanto el proveedor es el insumo, esa acta para el proveedor, para que pueda adjuntar, a su factura, a su video de rendición, a sus otros documentos, y pueda presentar a la unidad territorial a fin de que pueda el supervisor de comité de compras pueda proceder a su valorización, eh y hacer los trámites correspondientes ante la sede central”.

...”los proveedores que son los encargados de entregar a las instituciones educativas los productos, los Caes quienes son quienes firman las actas de recepción, cuentan los productos, efectivamente lo que necesitan dejan, o sea lo que está figurando en el acta, porque esa firma vale como una declaración jurada que efectivamente están recibiendo lo que dice, el acta; después, el proveedor va a traer acá un expediente con el acta, la guía y la factura, la carta de presentación, la carta donde indica donde se le va a abonar la cuenta, pero el acta de entrega es la declaración jurada que está firmando el Cae, que sí está recibiendo el producto ¿no?, y tiene que estar debidamente firmada, sellada, con huella digital y ese expediente lo va a traer el proveedor a la UT, acá lo vamos a validar el JUT y yo (supervisor de comité de compra) y lo vamos a remitir a Lima para su revisión”...

Asimismo, consideran que el incumplimiento o fallas en dicha función, ocasiona problemas relacionados con el pago a los proveedores, lo cual desde ya es un indicador importante de cuáles son aquellos aspectos que tienen que mejorarse:

...”muchas personas se quejan del pago, ¿no?, ... porque ellos mucho se retrasan para entregar las actas, eh, no cumplen, ¿no?, con las actas a veces los profesores, nosotros tratamos de organizarnos para que firmen, para entregar los productos a un CAE, mediante que, a veces anunciamos mediante emisoras indicando que tal fecha vamos a empezar la distribución de los alimentos en los cuales los CAES nos esperan, pero hay muchos proveedores que no se organizan, entonces llevan los productos, entonces no encuentran a los miembros del CAE y al que da conformidad el acta de entrega es el miembro del CAE y es por eso que a veces mucho les, les rebota, o sea, que observan las actas y muchos proveedores demoran en entregar las actas observadas y por eso es así, porque, por ejemplo, yo ya estoy ahoritita en cuarta entrega y me la han pagado ya la tercera entrega, mira, entonces solo me falta la cuarta entrega que ya está la valorización, ya lo va a enviar entonces es más rápido así”...

Otro aspecto relevante que se ha podido identificar es que en el caso de los integrantes de los CAE que pertenecen a comunidades nativas de la Amazonía, éstos interactúan de manera positiva con algunos de los actores entrevistados, aceptando su presencia y teniendo confianza como en el caso de los proveedores y personal de las UT principalmente:

...”la relación con los CAES... ahora está bastante aceptable al principio fue difícil trabajar con los Matses como le digo, ahora está bastante aceptable. Yo trabajo por ejemplo en el Yavari con la etnia Ticuna, son nativos también pero mucho más amables, ¿no?, o sea, si cuando llegas te invitan de su pobreza y bueno te dan amistad, te conversan cosas, te preguntan cosas, intercambian conocimientos, les preguntas, cuando les escuchas conversar entre ellos su lengua les preguntas qué significa ellos te explican. Es muy diferente al amigo Matses. El amigo Matses es un poco más cerrado, más hermético”.

Proveedores

Se ha identificado cuatro tipos de proveedores, de acuerdo a lo recogido durante el trabajo de campo, según la descripción de los actores a quienes se entrevistó como se puede observar en el Cuadro N° 15. Los cuatro proveedores entrevistados

manifestaron que habían cumplido con los requisitos establecidos en el Manual de Compras del Programa y en las bases para la compra de raciones o canasta de productos que cada año se aprueban. De los cuatro proveedores, sólo uno manifestó que producía pan para abastecer a los ítems de su zona, el resto son empresas que acopian los productos y los distribuyen a las escuelas, incluso algunos se han consorciado con otras empresas para poder comprar los productos y poder distribuirlos como es el caso de los dos proveedores entrevistados de Ica. Asimismo los otros actores entrevistados manifestaron reconocer como función de los proveedores el distribuir “traer alimentos a las instituciones educativas, sin embargo también manifestaron que algunos proveedores al no ser de la zona desconocen la realidad de la región, los productos de la zonas, las necesidades, gustos y preferencias de las niñas y niños.

...“la función que cumplen los proveedores... es traer los alimentos a la institución. Reconocen que no conocen la realidad de la zona, o sea los productos oriundos, las necesidades de los niños niñas, sus gustos y preferencias... ellos solamente transportan traen, pero que conozcan así a fondo no me parece por lo que yo he estado viendo”.

...“son personas contratadas... para que puedan desempeñar ese trabajo que se les asigna de poder distribuir los alimentos, los proveedores me dice ¿no? O sea los que van los que dan los alimentos o los que traen ¿acá?...”

...“Los proveedores son los que precisamente se presentan a las convocatorias”.

...“los proveedores, bueno los proveedores son personas que tienen su empresa o que tienen los alimentos para poderse presentar y luego poder ser adjudicados... una vez que haya comprado las bases y haber participado dentro de este proceso que es convocado por PNAE Qali Warma”...

...“personas que están haciendo un servicio, para mí es un servicio también porque no, porque si bien es cierto el Programa tiene exigencias entonces tendrán que presentar todo el protocolo de exigencias para que esos alimentos vaya en buenas condiciones, en buena higiene, buen peso buena calidad, con bastante rigurosidad entonces yo los describo como personas que si realmente son gente que cumple todos los códigos sanitarios exigidos por el Ministerio de Salud”...

CUADRO Nº 15
Tipología de Proveedores

UT	Tipo de Proveedores			
	Empresas industriales que operan a nivel regional y nacional.	Empresas distribuidoras que operan a nivel regional, provincia o distrital, sociedad cerrada principalmente	Empresas consorciadas con domicilio en el distrito, provincia o región.	MYPES – Sociedades en asociación o consorcio de pequeños productores que incluya a productores del distrito, provincia o región.
Arequipa	Alprosa (atiende también ítems en Ica y Cusco)	Alinsur SAC (actividad comercial, venta mayorista de alimentos, bebidas y tabaco).		
Puno		Grupo Marketing Alimentaria Puno (empresa familiar, chica o mediana).		PROLACMAR (sociedad comercial de responsabilidad limitada de elaboración de productos alimenticios, almacenamiento y depósito).
Ica			Consortio Tasayco (registrada dentro de las sociedades mercantiles y comerciales como una de contratos colaboración empresarial).	
			Consortio Alimentos del Sur (elaboración de productos de panadería).	
Loreto		Empresa proveedora de alimentos MyP S.A.C	El Buen Sabor (es una planta productora de alimentos sólidos y pan).	

Fuente: Elaboración propia en base a la información recogida durante el trabajo de campo, Setiembre 2016.

Para los actores entrevistados, a los proveedores les falta mejorar su trabajo, por ello señalan como característica principal la falta de experiencia, lo que da cuenta de un perfil aún en construcción del “proveedor PNAE Qali Warma”:

...”son de la zona y son personas que también no tienen mucha experiencia por eso es que quizá cometen estos errores; y pienso que también deben ser capacitados no porque a veces no siempre no se ha notado un poquito no tienen buen trato, bueno quizás en esa parte debe haber un poquito de capacitación al personal para que pueda cumplir mejor sus trabajos”...

Los actores entrevistados, han identificado como aspectos positivos de los proveedores, su trato amable y su disposición a atender consultas y requerimientos de cambios de productos cuando el caso lo amerita como se observa en el siguiente testimonio:

...”el trato es bueno, es óptimo, porque la señora se le dice ¿no? esto está mal o algo, nos cambia, como nos había dicho nuestra monitora, de que alimento que este quiñado o roto nos tiene que cambiar, entonces nosotros en eso ya estamos al tanto y nos capacita en horarios que estamos nosotros, de las primeras veces ella no coincidía por el factor tiempo, pero después de un mes, normal llega en su debido tiempo, está a la hora, antes de nosotros ya retirarnos del Centro Educativo”...

...”los proveedores son muy cordiales y participativos, siempre dispuestos a adecuarse a los lineamientos que nosotros damos”...

Entre los aspectos negativos identificados a nivel de los proveedores, los actores entrevistados han señalado los siguientes:

...”hay de todo, como le comentaba el día de ayer, en alguna oportunidad nosotros fuimos a hacer una veeduría a un centro de acopio de alimentos de uno de los proveedores; esto fue en la gestión del Ing. Rubén Pacheco y se encontró en una bolsa estaba sellada indicando de que eran alverjitas y que pesaban 1k pero al momento que se hizo la verificación se encontró de que no tenía el peso exacto”...

...hay algunos con buenos ojos, que si cumplen pero hay unos que no cumplen y lamentablemente justos pagan por pecadores; hay algunos que sí cumplen a cabalidad tratan de dar los productos que realmente han ofrecido pero hay otros que en algún momento pude percibir de que siempre le querían encontrar los 3 pies al gato, que este producto no lo tengo, ¿qué posibilidades hay de que lo puedo cambiar por este y por el otro?”...

...”como es un programa nuevo los empresarios han estado acostumbrado a trabajar en otro sistema, como es el sistema del PRONAA, creo que tenía otro sistema de trabajo donde los empresarios este estaban acostumbrado, que primero a recibir el dinero primero tenía otro sistema de trabajo muy diferente al sistema de trabajo de ahora y que verdaderamente la genera mucha problemas al empresario o al empresariado porque a veces se confían de presentar sus documentos pero no están de acuerdo con la realidad que se vive últimamente”...

...”Yo tengo otra observación más de los proveedores, he participado en varias veedurías por ejemplo hay algunos o proveedores que no cambian, digamos yo soy Rosy Tours proveedor la representante legal es Carmen Caso, ha sido sancionada le ponen las penalidades, en un próxima convocatoria ya no es Rosy Tours y la representante legal sigue siendo Carmen Caso, entonces PNAE Qali Warma sanciona a la persona jurídica, o sea Rosy Tours fue sancionada...Ya no puede participar y tampoco ya no le quitan los puntos entonces ¿qué han hecho los proveedores? lo han visto por cambiar o generar una nueva razón social y eso si este yo lo he observado, pero si es la misma persona pero y el abogado me decía, pero nosotros no podemos sancionarlos porque es otra persona jurídica”.

Un problema que se ha identificado es el relacionado con el abastecimiento de productos, sobre todo de origen animal (POA) -de origen no hidrobiológico-, específicamente el pollo en conserva, es un tema que aparece en reiterados testimonios de los actores entrevistados, porque según sus testimonios habría una sobre demanda de la oferta en el mercado, de lo cual se vienen aprovechando los distribuidores que marcan un excesivo precio sobre estos productos, generando un sobre costo a los proveedores, respecto al único productor de pollo en conserva. En el siguiente testimonio se describe esta problemática:

“Igual el pollo San Fernando, igual, no sé por qué San Fernando no nos abastece a pesar de que ellos dicen que sí tienen stock, lo, le llamo ahoritita delante de usted le digo, le pido siquiera unas 200, 100 cajas, no tienen, dicen que ya está programado sus entregas, pero eso nos dificulta para nosotros, para intercambio de productos”.

El anterior problema según los testimonios recogidos se generó a principios de año (2016) un desabastecimiento del producto, lo cual se solucionó alternando el POA con otro, sin embargo, el *Protocolo para el Intercambio de Alimentos en la Atención Alimentaria en la Modalidad Productos*, fue aprobado en fechas límite y conllevó al atraso del pago de la primera entrega a los proveedores.

Otro problema identificado está relacionado con el cumplimiento de los compromisos de pago del Programa hacia los proveedores, lo cual podría generar que la credibilidad

hacia el Programa se debilite: “a un proveedor, le paso una vez en el 2016 y dos veces el 2015, que lo llamaron desde la UT para informarle que su pago ya había sido depositado y cuando fue al banco, la transacción aún no procedía”, según se puede leer en el siguiente testimonio:

“...hay un aspecto negativo que nos ha sucedido, a veces les comunican acá que ya nos pueden realizar el pago y ellos nos emiten la carta orden y cuando vamos para cobrar no hay fondos...”.

“... nos están pagando ¿no? ellos llevan el documento al Banco de la Nación, el Banco de la Nación hace la transferencia, entonces, uno ya está confiado, ya puede realizar sus compras, pero cuando vamos y... no hay plata, no hay dinero. Uno va al banco y no tiene fondos la cuenta”. Yo creo que eso si deberían tener un poquito más de cuidado o mucho cuidado...”.

...”el anterior pago que fue en el mes de mayo, junio, ¿no?, que nosotros esperábamos, esperábamos el dinero, uno de los señores, no sé exactamente cómo se llama, ¿no?, eh, nos hizo esperar en el banco. Voy tal día, no vino; esperamos ahí el tiempo que sea necesario hasta que la ventanilla se cierre, no vino; al día siguiente lo mismo, tampoco vino porque se había ido de viaje, en el trabajo le habían dispuesto, entonces no vino. A la siguiente yo estaba un poco incómoda, entonces igualmente teníamos que ir a esperarlo y ahí es donde realmente vino el señor”...

Este tipo de situaciones descritas, generan incumplimiento de los contratos por parte de los proveedores, con lo cual no se cumple con la entrega de productos en las fechas pactadas y por lo tanto los alimentos (productos o raciones) no están a tiempo para ser entregados a las niñas y niño, generando retraso en el servicio y la penalidad correspondiente.

Además de lo anterior, uno de los actores entrevistados, manifestó su preocupación por situaciones relacionadas con actos corrupción, haciendo saber su preocupación por su seguridad y la de su familia, esta persona refirió que dentro de la UT en la que desarrolla sus actividades, suceden las siguientes situaciones, se debe precisar que el presente estudio no tuvo como objetivo develar este tipo de situaciones que deben ser investigadas con profundidad y desde los organismos competentes, sin embargo se tomó la decisión de describir lo compartido desde la mirada de este actor⁹⁹:

“Existen proveedores que no llegan hasta las zonas más alejadas y que no entregan todos los productos sino solo una parte ofreciendo dinero en reemplazo de lo que no llevan. Ronda el comentario de que una persona que ha trabajado con el Programa Vaso de Leche va a licitar el próximo año en dos comités de compra, lo cual no tiene nada de extraño, sin embargo, el informante sostiene que un trabajador del programa, del área de liberación de productos, ha trabajado con este empresario. Asimismo señala que un proveedor entrega dinero a dos directores de dos IE para no ser denunciados por las irregularidades que cometen. Este proveedor, sostiene el actor, es conviviente de un supervisor de compra de la UT, con el cual incluso tiene un hijo, señala que este proveedor regresa más de la mitad de los alimentos que llevaba para su distribución”.

Señaló que un abogado de la UT cobra el dos por ciento del contrato a un proveedor, no explicó porque motivo, dijo que este mismo abogado había intentado cobrarle siete mil soles para que sus almacenes pudieran ser admitidos para entregas bimensuales, dinero que no pagó. Relató que el tesorero de un comité de compras exige dinero como si fuera socio de las

⁹⁹ Se debo señalar que no se pudo constatar o corroborar estos hechos descritos por el actor entrevistado. El actor que proporcionó esta información es visto como una persona honesta y trabajadora por otros actores. Se debe indicar que la zona en la que sucederían estos hechos, de ser ciertos, es propicia por lo intrincado de su geografía, por las distancias que se tienen que recorrer para llegar a las IE, porque los niveles de comunicación son casi nulos e inexistentes para la mayor parte de la población. Esto permitiría que solo las cúpulas de poder manejen entre ellos los canales de comunicación, incidan en actos de corrupción y no sean denunciados.

empresas, así también el presidente de un comité de compras y un prefecto, los cuales lo llaman, el primero para que le pague porque ya se hizo efectivo el depósito.

Finalmente indicó que tiene temor por su vida y la de su familia y que espera que se pueda hacer algo para acabar con esa mafia”.

3.1.2. Actores que participan indirectamente

Líderes

Se ha identificado cuatro tipos de líderes, que son reconocidos como tales por las UT de Arequipa, Puno, Ica y Loreto, en la medida que fueron los que seleccionaron para realizar las entrevistas. Los actores que son reconocidos como líderes en tres de las cuatro UT, son aquellos que pertenecen a los espacios de concertación, coordinación y vigilancia ciudadana, principalmente los que pertenecen a las mesas de lucha contra la pobreza, le siguen los funcionarios que trabajan en el sector educación y luego las autoridades políticas como prefecto, que a su vez en algunos casos participan en los comités de compra, como se observa en el Gráfico N° 11. Son actores regionales que aportan y son relevantes en el desarrollo regional en cuanto forman parte de la realidad socio territorial, en torno a la cual construyen lazos de identidad y pertenencia, sobre todo porque son convocados y participan de los procesos de planificación de desarrollo regional, así como en los procesos de concertación y resolución de conflictos (testimonio Loreto):

El 100% de los líderes entrevistados manifestaron conocer la misión del PNAE Qali Warma, sin embargo sólo la mitad dijo cuál era esa misión, señalaron además que el objetivo del Programa es atender el derecho a la alimentación de las niñas y niños de las instituciones educativas.

...”el objetivo a través de PNAE Qali Warma, queda claro que si bien están apoyando a complementar el tema de alimentación para que haya un mejor rendimiento en la escuela es el objetivo no tiene la responsabilidad entera de terminar con la anemia y la desnutrición pero todo está ligado, entonces espacios como esto plan de salud escolar donde se tienen que articular educación, salud y MIDIS ayuda a ver que nudos críticos en que estos programas funcionen al 100% o están funcionando al 80% o al 50% y ahí es donde hemos podido ver que por ejemplo salud dice tenemos anemia y desnutrición porque no baja en la región”...

Los líderes entrevistados han insistido en la importancia que tiene la coordinación interinstitucional entre diferentes sectores e instituciones, principalmente educación y salud, también el de participar en los diferentes mecanismos de concertación como las llamadas mesas de concertación para el desarrollo local:

...”tenemos reuniones de coordinación con la gerencia de educación, con las gerencias de salud, de promoción de la salud, tenemos también los espacios que se han creado para los comités, el comité del plan de desarrollo escolar, en un espacio de articulación con ellos, otro espacio de coordinación es el momento en el que se dan las asistencias técnicas, también es un espacio que permite comunicarnos con ellos”...

Las mesas de desarrollo se han constituido en espacios que congregan diferentes tipos de actores, los cuales dependiendo de su composición y objetivo por el que fue creado tienen suficiente capacidad para realizar acciones de propuesta frente a diversos temas y hacer un seguimiento de los compromisos asumidos y de los resultados que se van alcanzando por las autoridades sean regionales o locales.

Este tipo de intervenciones forman parte de la nueva gestión pública descrita en el capítulo 2, donde una de las características es la coordinación intersectorial e intergubernamental, mecanismos que resultan muy positivos para los líderes y que además lo ponen en práctica, porque los consideran espacios importantes para la coordinación interinstitucional entre diferentes sectores e instituciones, principalmente educación y salud, así como en las mesas de desarrollo local, espacios donde también comparten acciones que vienen desarrollando y que además reciben retroalimentación y asistencia técnica.

...”El PNAE Qali Warma exactamente es articulador es un programa que nace en el seno de la educación, pero es administrado por el MIDIS. En ese escenario se ha generado la estrategia Aprende Saludable que intervienen tres Ministerios, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Inclusión Social. Esa replica digamos intersectorial, interministerial se hace una réplica local adicional que se tiene en mesa de trabajo, con la sociedad civil, con la mesa de concertación, con la coordinadora de transparencia, con los gobiernos regionales, en sí el programa es bastante articulador, porque el programa solamente distribuye alimentos y capacita a los comités de alimentación escolar, entonces toda la plataforma educativa por ejemplo del mejoramiento de almacenes, mejoramiento de cocinas, implementación, necesariamente se tiene que coordinar con otras instancias, ya sea gobierno regional o gobiernos locales”.

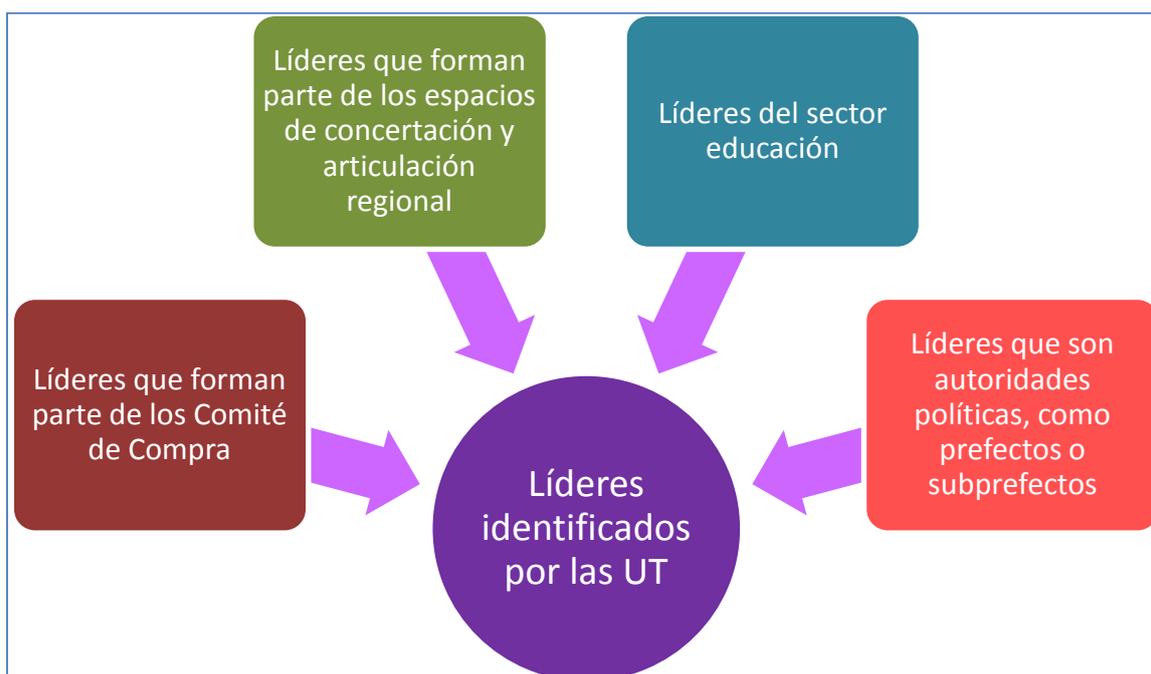
Los líderes han identificado algunas situaciones que influyen en el proceso de transferencias financieras y también con los objetivos del Programa, que a continuación se describen:

- Rotación de integrantes de los CAES y el Comité de Compras. En el primero señalan que en zonas de selva se presenta una alta rotación de docentes, y en el segundo las y los funcionarios de los gobiernos locales cambian, y con él se va el presidente/a del comité. Lo cual hace que por ejemplo si un expediente de pago está en proceso de conformación, si hay cambio de personal se vuelve muchas veces hacia atrás porque el temor a asumir los pasivos del expediente, más aún si se presentan observaciones en los expedientes, principalmente a nivel de las actas emitidas por los CAES.
- Unido a lo anterior, está la demanda por recibir una retribución monetaria por el cumplimiento de las funciones que realizan como integrantes de los Comités de Compra y los CAES, lo cual permitiría a decir de algunos actores entrevistados que los integrantes tuvieran una mayor responsabilidad y tiempo de dedicación.
- Los líderes que pertenecen a los espacios de coordinación local y regional y mesas de concertación, son quienes han identificado que las personas que integran los CAE, desconocen cómo se realiza el proceso de transferencia de recursos financieros, lo cual ha sido corroborado en el estudio que se ha realizado a través de las preguntas que sobre el particular se realizó a las personas tanto docentes como padres y madres de familia de los 8 CAE que participaron en las entrevistas grupales. Esto revela una problemática que debe ser superada a través de procesos de capacitación y de asistencia técnica de parte del Programa, porque como se ha señalado en anteriores apartados, sobre los CAES recae uno de los requisitos más importantes para que efectivice el pago a los proveedores, como es el de registrar actas de conformidad que dan cuenta del cumplimiento de los proveedores en la entrega de productos o raciones de acuerdo a lo estipulado con su contrato.
- No están de acuerdo en la migración de raciones a productos en algunos ítems, esto porque manifiesta que algunas IE no han estado preparadas para recibir los productos, *“existen colegios que no cuentan con un lugar adecuado*

para el almacenaje y para la preparación de los alimentos, principalmente aquellos que se encuentran en las zonas rurales de sierra y selva”. Unido a ello, está el hecho de que “al entregar productos, esto no asegura que serán preparados para los niños y niñas, al contrario de las raciones que permitiría asegurar que los alimentos se observa in situ que serán consumidos por la población beneficiada en las escuelas”.

La anterior situación según lo identificado y observado al visitar algunos CAES en las IE de las 4 UT estudiadas, sería por las características de los contextos sociales, culturales, económicos, geográficos, condiciones climáticas y logísticas, donde están ubicadas las escuelas, las cuales de acuerdo a lo observado no reúnen las condiciones para preparar y conservar los alimentos, no disponen permanentemente de personas que puedan cocinar los alimentos. Es decir esta migración ocasiona costes para las IE, sus directivos y las madres de familia, porque tienen que asumir el pago del combustible, utensilios y artefactos, además de ello no tienen espacios acondicionados como comedores, teniendo los niños que comer sus alimentos en el mismo lugar donde estudian, esto a pesar de que las madres y padres de familia de los CAE colaboran con la preparación de los alimentos.

GRÁFICO N° 11
Tipos de líderes entrevistados que están relacionados al PNAE Qali Warma



Fuente: Elaboración propia en base a la información recogida durante el trabajo de campo. Setiembre 2016.

Funciones que cumplen los Comités de Compra, CAES y Supervisores de Comités de Compra de acuerdo a lo recogido durante el trabajo de campo

Desde la perspectiva de los actores entrevistados, principalmente los líderes, algunas de las funciones que cumplen los CC y CAES son asumidas por los Supervisores de Comité de Compra de la UT, como se observa en el Cuadro N° 16, al respecto se debe destacar que este tipo de gestión es similar en las 4 UT estudiadas, y esto depende principalmente de los contextos sociales, políticos, económicos y culturales que influyen en sus intervenciones y la manera en que entienden que significa para

estos actores el modelo de cogestión, lo cual no ha sido indagado ni mucho menos profundizado por este estudio, por ello sólo se hará mención a lo que dice la norma y lo que se observó durante el trabajo de campo.

Según el Protocolo para la conformación de los Comités de Alimentación Escolar (CAE) de las Instituciones Educativas usuarias del Programa Nacional de Alimentación de Escolar Qali Warma,¹⁰⁰ la cogestión es una “*estrategia mediante la cual se busca la corresponsabilidad, cooperación y participación articulada entre actores de la sociedad civil y sectores públicos y privado, ello a efectos de proveer un servicio de calidad a los usuarios del PNAE Qali Warma*”.

Para los actores entrevistados la cogestión es:

...”Bueno me refiero la cogestión,... en la cogestión tienes dos niveles, uno es el comité de compras y dos son los comités de alimentación escolar. Los Comités de compras están conformados por el presidente, el presidente es el Gerente de Desarrollo Municipal de cada provincia lo integra el prefecto, un representante del sector salud, un representante padre de familia, dos representantes de los padre de familia uno de inicial, otro de primaria de la institución educativa más numerosa. Eso está conformado en cada provincia, con ellos se hace el trabajo con el manual de compras, con ellos se les brinda capacitación, se les brinda una orientación respectiva y se les da el soporte técnico necesario para que se haga la convocatoria y adjudicación de los procesos de compra”...

“...Nosotros tenemos un modelo de cogestión, básicamente un sistema de servicio alimentario tenemos cogestores, tenemos veedores y tenemos vigilantes, nuestros cogestores definitivamente están conformados en este caso, por los comités de alimentación escolar, lo dirige el director de la institución educativa y lo conforma un profesor, un representante de los profesores y 3 padres de familia, ese es uno de nuestros cogestores, los otros, por ejemplo, encima de ellos está el sector educación también son cogestores”.

CUADRO Nº 16
Funciones que cumplen los Comités de Compra, CAES y Supervisores de Comités de Compra de acuerdo a lo recogido durante el trabajo de campo versus lo establecido en el marco normativo

Funciones de los actores según normatividad	Funciones descritas por los actores entrevistados
Comité de Compra (CC)	
<ul style="list-style-type: none"> -Conducir el proceso de compra de productos y raciones de acuerdo con las recetas, programación, especificaciones y criterios técnicos definidos por PNAE Qali Warma. -Seleccionar a los proveedores de los productos y raciones de acuerdo con los criterios establecidos en las Bases de los procesos de compra aprobadas por PNAE Qali Warma. -Suscribir contrato con los proveedores seleccionados, de conformidad con lo establecido en las Bases correspondientes. -Resolver contratos para la provisión de productos y raciones, en caso de incumplimiento o cumplimiento parcial, tardío o defectuoso, salvo que el incumplimiento se haya ocasionado por caso 	<p>En las UT Arequipa e Ica, cuyos ítems pertenecen a la zona costera, los integrantes de los Comités de Compra asumen su función de manera completa, contando sólo con la asesoría de los Supervisores de Comité de Compra, pero ésta situación cambia cuando se trata de los CAES de las IE de las zonas rurales y más alejadas, donde los supervisores asumen el trabajo de los CC.</p>

¹⁰⁰ Resolución de Dirección Ejecutiva Nº 5126-2015-MIDIS/PNAEQW.

<p>fortuito o fuerza mayor.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Autorizar los pagos a los proveedores y rendir cuenta documentada de los recursos transferidos, de acuerdo con lo establecido en los procedimientos específicos de transferencia, desembolso y rendición de cuentas aprobados por PNAE Qali Warma. -Implementar las acciones y recomendaciones que disponga PNAE Qali Warma, como resultado de la supervisión y asistencia técnica que realice. 	
Comité de Alimentación Escolar (CAE)	
<ul style="list-style-type: none"> -Gestionar el acopio y almacenamiento de los productos y raciones preparadas que son entregadas por los proveedores seleccionados en el proceso de compra, según corresponda. -Otorgar conformidad de la recepción de los productos y raciones. El presente o quién haga sus veces firma el acta de conformidad, -Organizar la preparación de los alimentos según la programación de combinaciones de alimentos propuestos por el PNAE Qali Warma, cuando corresponda. -Entregar y distribuir los alimentos a los usuarios de PNAE Qali Warma en la institución educativa pública que corresponda. -Vigilar el consumo de los alimentos por parte de los usuarios de PNAE Qali Warma en la institución educativa pública y comunicar al Programa cualquier incidencia con relación a la entrega o prestación del servicio alimentario, a través de sus Unidades Territoriales. -Cumplir las buenas prácticas de manipulación de alimentos que promueve PNAE Qali Warma, conforme a la regulación del sector Salud. -Participar en las capacitaciones, cursos y talleres que brinde PNAE Qali Warma. -Llevar un registro de usuarios atendidos y reporte de raciones o productos entregados conforme a los procedimientos específicos que apruebe PNAE Qali Warma. 	<p>En el caso de los CAE el nivel de participación está influenciado por la distancia entre la IE y su comunidad, así como también algunos de sus integrantes son analfabetos, lo cual requiere de otro tipo de relación donde se pueda interactuar reconociendo la cultura, idioma y códigos de la vida diaria de las personas que integran los CAE, conociendo que estos son los encargos de dar la conformidad a las actas que requieren los proveedores para su pago.</p>
Supervisor de Comité de Compra de UT	
<ul style="list-style-type: none"> - Brindar asistencia técnica al Comité de Compra en los temas relacionados al proceso de transferencia de recursos financieros para el pago al proveedor y la rendición de cuentas de los recursos transferidos a los Comités de Compra. - Revisar, verificar y dar conformidad al expediente de conformidad de entrega que sustenta el cumplimiento de la prestación del servicio alimentario cumpliendo con la normatividad del PNAE-QW aplicable. - Consolidar las actas de entrega y recepción de productos y/o raciones debidamente suscritos por los Comités de Alimentación Escolar (CAE). - Informar al Comité de Compra y a la Jefatura de la Unidad Territorial el incumplimiento de las condiciones contractuales por parte del proveedor de la prestación del servicio alimentario, sugiriendo las acciones que correspondan. - Consignar la información en los Anexos para la 	<p>Debería sólo dar asistencia técnica a los Comités de Compra para que puedan realizar el proceso de compra y pago a proveedores, sin embargo tiene que asumir funciones que no le corresponden como llevar a cabo todo el proceso de compra y transferencia y los integrantes del Comité de Compra, sólo se limitan a firmar, a decir de los mismos actores esto sucede por falta de tiempo y conciliación de agendas de los integrantes del Comité de Compras.</p>

solicitud de transferencias de recursos financieros y rendición de cuentas establecidos en el presente manual para la revisión y suscripción por parte del Jefe de la Unidad Territorial.

- Elaborar reportes del seguimiento de expedientes de conformidad de entrega presentados por los proveedores para la Transferencia de Recursos Financieros de acuerdo al cronograma establecido por la Unidad de Transferencia y Rendición de Cuentas

- Reportar información que sea requerido por el personal de la Unidad de Transferencia y Rendición de Cuentas relacionados a la prestación del servicio alimentario.

Fuente: Elaboración propia, en base a la información recogida durante el trabajo de campo, setiembre 2016.

3.2. Caracterización del proceso de transferencia de recursos financieros y pago a proveedores

Ejes de análisis	Hallazgos
<p>Tiempo y accesibilidad del proceso y subprocesos de transferencias de recursos financieros</p>	<p><u>Hallazgo 1:</u></p> <p>El tiempo que se debe emplear para realizar el proceso y subprocesos de transferencias de recursos financieros, según la normatividad revisada es de 19 días (ver Flujograma N° 1), sin embargo de acuerdo a la información recogida a través de los actores participantes en este estudio, el tiempo en promedio para las UT es de 22 días calendario (ver Flujograma N° 1). Asimismo considerando las diferencias de cada UT el tiempo en cada una de ellas varía así se tiene que en la UT Arequipa es de 24 días, en la UT Puno es de 22 día, en la UT Ica es de 21 días y en la UT Loreto es de 23 días.</p> <p><u>Hallazgo 2:</u></p> <p>Se han identificado 3 hitos en el proceso de transferencia de recursos financieros desde las voces de los actores entrevistados. El primero se inicia cuando el proveedor presenta el expediente completo ante la UT, previamente el Comité de Compra, con la asistencia técnica del Programa, para que este hito se pueda concretar previamente intervienen los CAES a través de las actas de conformidad (recepción de alimentos), así como también el Comité de Compra quién solicita autorización de transferencia de recursos financieros para pagar a los proveedores.</p> <p>El segundo hito está relacionado a las acciones que realizan todas las oficinas de la Sede Central principalmente la UTRC, cuya principal intervención está relacionada con elaboración y emisión del Informe Técnico para dar conformidad a la solicitud de transferencia y Rendición de Cuentas.</p> <p>El último hito es el pago a los proveedores, se concreta cuando se ha realizado el depósito a la cuenta en el Banco de la Nación de proveedor. El actor principal es el Comité de Compra, que realiza entre otras actividades la remisión a la UT un registro de reporte de pagos a proveedores y declaración jurada.</p> <p><u>Hallazgo 3:</u></p> <p>Entre las dificultades o problemas relacionados al proceso de transferencia de recursos financieros y pago a proveedores, se encuentra la cultura centralista y el modelo de gestión pública, a decir de los actores entrevistados porque sus intervenciones no son descentralizadas, no cuentan con autonomía, a pesar de que hay un marco político y normativo que lo respalda, son las prácticas y estilos de gestión con que viene cada decisor político (jefe de turno) lo que configura en la práctica el modelo de cogestión. La cultura centralista no hace posible ni posibilita que todos los actores jueguen un rol importante en hacer visible y operativa sus propuestas, por ejemplo, los Comités de Compra que están conformados por representantes de las gerencias de desarrollo social de los gobiernos locales, personal del sector salud, gobernadores y padres de familia de las IIEE públicas, vienen tomando decisiones desde lo local en lo que respecta el proceso de compra de alimentos. En el caso de los CAE, conformados por personal directivo y docente de las IIEE públicas y padres de</p>

familia, son los responsables de dar conformidad al servicio brindado por los proveedores, dicha conformidad constituye uno de los requisitos importantes para que los proveedores puedan lograr el pago respectivo. En el caso del personal de las UT, que en ellos recae todo la representación y operatividad del Programa en las regiones, especialmente en lo que respecta a la transferencia de recursos financieros como es el validar, dar conformidad al informe técnico de conformidad de entrega y remitir a la Sede Central el expediente de la solicitud de transferencia de recursos financieros para el pago al proveedor. En ese sentido algunos integrantes de las UT expresan que su experiencia no es reconocida por la sede central, lo cual se identifica en el caso de protocolos o normativas donde a decir de algunos actores entrevistados no son consultados.

Hallazgo 4:

Otra dificultad es la rotación y nivel educativo de integrantes de los Comités de Compra, CAE y UT lo cual afecta el proceso de transferencias de recursos financieros, siendo la UT más afectada la de Loreto, porque sólo con el personal supervisor de comité de compra y monitores locales, se puede atender al 2% de las 4,071 IIEE que hay en la región Loreto. En las UT de Ica, Arequipa y Puno, también manifestaron que el número de supervisores de comité de compras y de monitores locales es insuficiente, por ejemplo hay algunas UT que sólo tienen 2 supervisores, lo cual se agudiza cuando se presenta alguna renuncia, asimismo en algunas UT se han tenido que contratar asistentes para cada supervisor por la gran carga de trabajo que tienen que cumplir especialmente cuando deben elaborar el expediente para el pago de los proveedores.

En el caso del nivel educativo, a través del estudio se pudo constatar principalmente, que los integrantes de los CAE, sobre todo quienes residen en las zonas de selva rural, al tener una lengua nativa y no saber leer y escribir, se les hacía difícil a los proveedores contar con el Acta de Conformidad firmada y a tiempo, que es uno de los requisitos del proceso de transferencia de recursos a los proveedores, frente a esta situación algunos actores manifestaron que habían tomado como estrategia recurrir a sus pares que si saben leer para que en confianza les lean lo que dice el acta y firmen por las personas

Hallazgo 5:

Se han identificado 4 factores que influyen en el tiempo de los procesos de transferencia de recursos financieros, señalados por los actores entrevistados (1) los criterios que no están definidos en la normatividad vigente, (2) contratos y adendas, (3) falta de protocolos, (4) información desactualizada y (5) registro documental de las actas conformidad. A diferencia de otros factores identificados, éstos se pueden resolver aplicando normas y procedimientos establecidas por las directivas de gestión pública señaladas en el capítulo 2, es decir atendiendo y resolviendo estos factores problemas se puede contribuir a tener una gestión óptima, es decir coloca en el centro de atención a los actores que intervienen en dicho proceso, lo cual sumaría para que el usuario final del Programa reciba un servicio de calidad y esté satisfecho.

3.2.1. Tiempo y accesibilidad del proceso y subprocesos de transferencias de recursos financieros

En el Flujograma N° 1 del capítulo 2 –sombreado en color naranja-, se describe el proceso de transferencia de recursos financieros a favor de los Comités de Compra

para el pago a los proveedores, en el cual participan 7 unidades, tanto de la Sede Central del Programa, como de las Unidades Territoriales y de la Comunidad.

En cuanto al tiempo establecido según normatividad vigente, para llevar a cabo el proceso de Transferencias de Recursos Financieros y Rendición de Cuentas, éste es de 19 días, según se puede observar el Flujograma N° 1. Al 31 de diciembre de 2015¹⁰¹, el tiempo promedio de proceso de transferencia de recursos financieros total - desde fecha de recepción del Informe JUT hasta fecha de pago al proveedor era de 22 días a nivel nacional. En el caso de las UT estudiadas se tiene que el tiempo promedio en Arequipa fue de 24 días, en Ica de 21 días, en Puno de 22 días y en Loreto de 23 días.

En el Flujograma N° 1 -sombreado en color morado-, se describe el tiempo promedio que dura el proceso de transferencia de recursos financieros, según lo recogido durante el trabajo de campo y de acuerdo a los testimonios recogidos a nivel de los diferentes actores. Según la normatividad a nivel de la Sede Central el tiempo es de 10 días, sin embargo dura 15 días a decir de un actor entrevistado, y a nivel de las Unidades Territoriales según norma el tiempo de duración debería ser 7 días, sin embargo dura 22 días:

(a)...y se estableció en Sede Central 15 días hábiles para lo que son transferencia”...

(b)... y para iniciar el proceso la Unidad Territorial hasta el pago de proveedores 22 días hábiles hoy en día el promedio del 2016 estamos en 12 días más o menos como Sede Central y a nivel de todo el Programa tenemos 22 días hábiles para pagar eso es nuestro promedio de pago entonces eso que nos refleja todas las mejoras que se ha podido implementar”.

(c)...“qué significa georeferenciar? significa que mediante el GPS que el programa tiene determina el lugar exacto donde queda el colegio. Entonces así de esa manera PNAE Qali Warma sí puede verificar que el proveedor ha llegado. Hasta ahí está bien, pero qué pasa cuando el clima no permite acceder al programa, a veces te tienes que quedar todo el día, toda la noche, hasta el día siguiente y aun así no cambia el clima, no cambia el tiempo, y ya no puedes perder más tiempo, lo único que te queda tomar una foto sin el programa y seguir viaje, pero a qué conlleva eso?, a que cuando llegues a Iquitos y entregues las actas y entregues las fotos que has tomado sin el programa AYZA se demoren más en la verificación de tu atención y pierdan más tiempo y los documentos se queden más tiempo en Iquitos y no puedan ser remitidos a la ciudad de Lima para que se realice tu pago, porque Lima también tiene que verificar que sí has entregado. Entonces este también es un problema que no es solamente del Perú, porque Colombia y Brasil que son nuestros vecinos y que están en nuestra ruta también sufren lo mismo y a pesar que supuestamente son países que tienen mejor sistema de comunicación, pero sin embargo, cuando estamos en plena selva y cuando el tiempo varía y se vienen unas tormentas eléctricas fuertes, Colombia y Brasil, también pierden su sistema de comunicación se vuelve nulo, no puedes comunicarte ni por whatsapp, ni por internet, nada, así de simple afecta a todos”.

(d)...“Entonces al momento que ellos van a depositar el dinero, para que aparezca en tu cuenta fácil, fácil te pasa 5 – 6 días fácil. Ahora más el tiempo que demora en Iquitos hacer tu orden de pago y todo eso pa’ que manden a Lima, ¿no? En realidad el tiempo es significativo es, es bastante largo pero no es culpa del Programa es simplemente la naturaleza de repente si algún día ponen mejores equipos en la selva va ser diferente, pero ahora no”.

La situación anterior, al parecer habría tenido cierta mejora durante el año 2016, al haberse implementado la Gestión por Procesos del Sistema de Gestión de la Calidad

¹⁰¹ Elaboración en base a la información (base de datos) elaborada por la DGSE con los tiempos de estas transferencias. Cuadros en Excel: “Media de Tiempos de Proceso de Transferencias de Pagos a Proveedores”, documento administrativo proporcionado por la Dirección de Evaluación y Seguimiento, marzo 2016.

en su proceso misional: "Transferencia de recursos financieros a los Comités de Compras y seguimiento del pago de los Comités de Compras a los proveedores del servicio alimentario del Programa Qali Warma, cuyas actividades se desarrollan en la Sede Central", este sistema cuenta con Certificación Internacional ISO 9001:2008¹⁰². Por el contrario a nivel de las Unidades Territoriales, el promedio de pago sigue siendo de 22 días, como da cuenta los siguientes testimonios:

... "lo cual habría contribuido en disminuir el tiempo de pago al procesar la información remitida por las UT, en un promedio de tiempo entre 11 a 12 días"...

... "Cuando nosotros iniciamos la implementación de sistema de gestión de la calidad en verdad el proceso de transferencia era manual cuando nos referimos manual son normalmente tú haces procesos basándote en sistema informático software no diseñado exclusivamente para el proceso como un Excel que es software que existe libre le da la aplicación que crea pertinente entonces cuando nosotros iniciamos teníamos un problema de demora en lo que es la transferencia de recursos".

"En realidad todo el proceso demoraba uno o tres meses entonces era demasiado el tiempo de demora y eso repercutía en los proveedores porque financieramente estábamos afectando, si ellos tenían compromisos financieros no podía responder a ellos hasta que muchos quebraban no querían trabajar con nosotros cada vez que hacíamos convocatoria teníamos que negociar para conseguir proveedores y eso se reflejaba en que no podíamos adjudicar por ejemplo en el 2015 terminamos la adjudicación de Lima en agosto y nosotros empezamos a seleccionar para empezar la implementación de mayo. Hubieron muchas opciones porque lo otro que enfocaron inicialmente fue implementando que es supervisión porque eso afectaba de la manera directa a nuestros usuarios, iba impactar las mejoras que se dieran pero vimos que más crítico era el proceso de transferencia y encima el proceso de transferencia maneja más del 90% del presupuesto que tenemos en el Programa que es un presupuesto bastante elevado en comparación que muchas entidades públicas que tenemos en el país, al ver todo ese problema se inicia la implementación del sistema de transferencia, ahí se dio un trabajo algo para qué primero teníamos que mapear el proceso, mejorar el proceso y después de mejorar estandarizar se decidió que sea Sede Central, por el tiempo teníamos un tiempo de 8 meses para implementar el sistema no podíamos abarcar a las unidades territoriales como sabes que son 27 y todas las transferencias quieras o no terminan por Sede Central, entonces el cambio que íbamos hacer iba a importar a todas las unidades territoriales por eso se inició la estandarización. Factores favorables hubieron, uno el compromiso de la alta dirección fue un compromiso que se dio fue por orden del Presidente, la Ministra estaba comprometida con el tema y la Directora ni que decir, de igual manera los jefes con ese compromiso, se pudieron hacer todas las mejoras y cambio dentro del proceso para conseguir la certificación y se estableció en Sede Central 15 días hábiles para lo que son transferencias y para iniciar el proceso la Unidad Territorial hasta el pago de proveedores 22 días hábiles hoy en día el promedio del 2016 estamos en 12 días más o menos como Sede Central y a nivel de todo el Programa tenemos 22 días hábiles para pagar eso es nuestro promedio de pago entonces eso que nos refleja todas las mejoras que se ha podido implementar".

... "tenemos un memorándum que nos llega desde la dirección ejecutiva que de acuerdo a los parámetros establecidos en el ISO, la normatividad, teniendo el marco del presupuesto este año y dice que a diciembre quiere hacer pago al 100%, para que solamente ya el siguiente año liquidaciones y cierre de cuentas de toda la documentación, entonces que se ha propuesto que en la modalidad de productos la penúltima y la última se agrupe, hacer una sola entrega, para diciembre solo son 10 días de atención y 20 días de noviembre son 26 días, entregar producto por 26 días, otra adenda, entonces todo eso es un tiempo que tienen que estar ahí los monitores, los supervisores de compras atentos ..., y si no envías las adendas a sede central ya estamos en rojo"...

¹⁰² Plan de Trabajo para la elaboración del Manual de Procesos y Procedimientos del PNAEQW", con Código PLA-002-PNAEQW-UPP, Versión N° 01. Resolución de Dirección Ejecutiva N° 582-2016-MIDIS/PNAEQW, 21 de abril de 2016, pág. 3.

...”De todo el proceso, iniciamos el proceso con la recepción ... En la mesa de partes, la mesa de partes hace un análisis de la documentación que se está presentando de manera formal, si tiene todos los requisitos de forma puede observar, con lo que se da un plazo de 48 horas para que subsane bajo el procedimiento de cómo tiene que ser presentado el documento; después de ahí pasamos a los supervisores de compra, ellos son los encargados de valorizar, de establecer los volúmenes, las deducciones de las garantías”.

...”Desde ... el CAE, desde que da la conformidad o firma el acta de entrega de alimentos que está a cargo de la que preside la directora de cada institución educativa, se inicia con eso la conformidad, ¿no?, desde el CAE, eh y también lo que son los proveedores quienes presentan sus valorizaciones, en, y quienes deben de presentar en forma obligatoria y en los plazos establecidos con toda la documentación sustentatoria a fin de que, de que ellos sigan su trámite normal, ... con ese trámite de pago, las transferencias correspondientes, sim embargo, hay algunas limitantes, a veces, no cumplen con las fechas establecidas o simplemente cuando presentan sus documentos se presenta con ciertas observaciones, los cuáles no les podemos dar trámite, toda vez que son presupuestos del Estado y debe garantizarse que todo este conforme a lo que está establecido en los manuales y los protocolos del programa”.

...”Este, en primer lugar, entregamos a mesa de partes, nos revisan los expedientes, pasa al supervisor de compra ... y él lo revisa, lo supervisa todos los actas, da conformidad, ¿no?, y si está mal alguna acta, algo, nos observa y nos da 24 horas para poder regularizar la acta y una vez que lo hace él lo manda para Lima, ¿no?, para la valorización lo envía, en Lima ya los ejecuta, ya lo envía la transferencia acá al comité y el comité nos hace la transferencia a nosotros en lo que es en cada distrito, ¿no?, donde funciona el comité, por ejemplo, en este caso es Juli y en provincia de Juli es lo que a nosotros nos hace la transferencia en Banco de la Nación”.

“...Antes firmaban los miembros del comité para las valorizaciones, eso demoraba un montón, porque si había una observación se tenía que volver a llevar para que ellos lo vuelvan a firmar, entonces, eso era muy engorroso y demoraba bastante el trámite, ahora, como los proveedores traen el expediente para la Unidad Territorial, nosotros, como técnicos, revisamos ese expediente, le damos el visto bueno, emitimos la valorización y el jefe ya emite la solicitud de la transferencia...”

“...Otro tema también son los comités. El tema también es que demora, porque nosotros tenemos plazos para pagar al proveedor una vez que ya se ha transferido el supervisor, pero el tema es que el comité, para sacar la firma al comité para la carta orden, tienen que viajar a diferentes sitios, entonces demora, a veces no está, se ha ido a tal pueblo; entonces, dilata mucho el tema de las firmas. Como no es un personal que trabaje del programa, porque el presidente es, pues, el del sector salud de la región ¿no? O el de bienestar de la municipalidad, entonces el tema es que ellos no están bajo nuestra jurisdicción, entonces es, nosotros que tenemos que acoplarnos a los horarios de ellos y a veces ellos están de viaje, por A o B, entonces se ve entrampado el pago porque no está, el presidente se ha ido a tal ciudad y no regresa hasta dentro de dos días. Entonces, eso también dificulta. Eso ya no podemos hacer nada porque depende del programa. Es un escape de nosotros. Entonces, es ahí, también, donde hay un entrampamiento ¿no?”...

Sin embargo se reportaron casos a diciembre de 2015, en donde el pago a los proveedores lleva retrasado más de 2 meses, siendo las UT que más demoraron Ancash 1 (76 días), Cusco (74) y Loreto (73 días)¹⁰³. Esta situación ha sido superada,

¹⁰³ Elaboración en base a la información (base de datos) elaborada por la DGSE con los tiempos de estas transferencias. Cuadros en Excel: “Media de Tiempos de Proceso de Transferencias de Pagos a Proveedores”, documento administrativo proporcionado por la Dirección de Evaluación y Seguimiento, marzo 2016.

sin embargo hay todavía situaciones como lo relatan algunos actores, que siguen sin efectuarse pagos:

...”por ejemplo, no, hay un caso particular que le voy a comentar, en el caso que no quiera resolver un contrato un Comité de Compra, bueno en el 2013, tenemos pendientes por resolver contratos, y algunos casos, algunos Comités de Compra no quieren resolver el contrato, no, entonces tal vez tienen algún motivo legal o técnico que ellos tengan, o nosotros le hacemos un informe técnico o legal, pero a veces ellos este, bueno hay una oposición frente a la opinión que tenemos del Programa, sí, entonces incluso, Lima opina a través de Asesoría Jurídica la resolución de un contrato, nosotros de igual manera, pero comunicamos que resuelve un contrato, de una determinada, de un determinado periodo, se le comunica al Comité de Compras, el Comité de Compras indica que no es suficiente, que no hay elementos suficientes para resolver el contrato, entonces ahí es donde hay un poco, hay inconveniente, entonces tal vez, se pueda mejorar eso, más adelante, tomar una sola, una, tal vez se pueda mejorar algo al respecto, una sola decisión, sí, y es por eso que hay algunos contratos que están pendientes por resolver, que es del 2014, 2015”.

Los anteriores testimonios y el Flujograma N° 1 dan cuenta del tiempo y accesibilidad del proceso y subprocesos de transferencias de recursos financieros que se han realizado entre el año 2015 y 2016, para lo cual se contó con información proporcionada por los informantes claves como por la información contenida en las normas del Programa, así como también información proporcionada por la DGSE “Media de Tiempos de Proceso de Transferencias de Pagos a Proveedores”.

A continuación se detalla desde la perspectiva de los actores entrevistados por cada UT, cómo se inicia el proceso de transferencia financiera, los tiempos de duración en días calendario, los cuales están vinculado a los días del Flujograma N° 1, en el Gráfico N° 12.

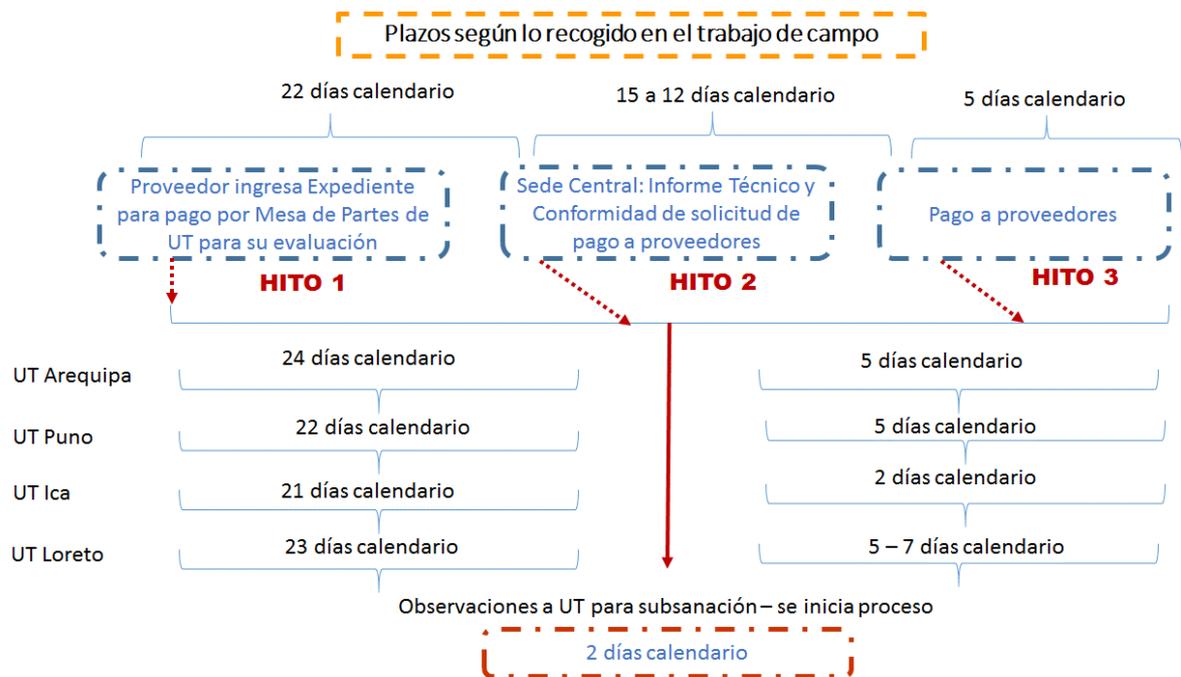
CUADRO N° 17 **Inicio del Proceso de Transferencias Monetarias desde la perspectiva de los actores entrevistados**

UT Arequipa	UT Puno	UT Ica	UT Loreto
<i>...”iniciamos el proceso con la recepción del expediente en la mesa de partes, la mesa de partes hace un análisis de la documentación que se está presentando de manera formal, si tiene todos los requisitos de forma puede observar, con lo que se da un plazo de 48 horas para que subsane bajo el procedimiento de cómo tiene que ser presentado el documento; después de ahí pasamos a los supervisores de compra, ellos son los encargados de valorizar, de establecer los volúmenes, las deducciones de las garantías?...”</i>	<i>...”cuando el proveedor entrega los productos a una institución educativa, el comité de alimentación escolar, el CAE, tiene que suscribir el acta correspondiente ¿no?, debida, verificando la cantidad de los productos que se le está entregando de acuerdo al formato que se le adjunta y tiene que firmar con la fecha que corresponde suscribir, con la fecha indicada, ese documento es el inicio, oh bueno, nos permite, uno, que el proveedor cuente con al momento de presentar su valorización su solicitud de pago, debe adjuntar todas las actas de cada institución educativa en la cual ha hecho entrega los productos, adicionalmente el proveedor, bueno es eso es el comité de alimentación escolar, con eso culmina su trabajo de comité, en tanto el proveedor es el insumo, esa acta para el proveedor, para que pueda adjuntar, a su factura, a su video de rendición, a sus otros documentos, y pueda presentar a la unidad territorial a</i>	<i>“Tenemos que, bueno al proveedor si tenemos que informales porque es de hecho si hay una observación va a demorar un poco más el pago , entonces estamos, y aparte de que el proveedor también pues menciona, siempre se le da, este, para que él a veces este un poco tranquilo el número del documento que ha salido, como para que el también este diciendo si estoy acá en seguimiento y a veces también ellos es tan tranquilos porque ellos igual la tienen cuando están mirando las resoluciones que salen publicadas por interno”.</i> <i>“En cuanto a las valorizaciones dentro del documento y nosotros hasta que llegue a nuestro despacho se podría decir, tenemos 24 horas para poder revisar el expediente, de no encontrar algún error hay que devolver el expediente o tenemos, en total tenemos 72 horas para tener el expediente acá y poder ser enviado a Lima”.</i> <i>“Una vez que se haya echo eso hay que generar nuestros anexos, en raciones, tanto e rociones como en</i>	<i>...”el proceso de transferencias de recursos financieros se inicia cuando el proveedor presenta sus actas de distribución estas actas de distribución son seguidas en el sistema Sigo porque ahora tenemos ISO 9001. Son validadas las firmas si corresponden o no corresponde y a partir de ahí tenemos un plazo de siete días como máximo para enviar a la sede central la valorización y una vez que la valorización es enviada la sede central tienen cinco días para la ejecución. Después se hace la transferencia y se paga en realidad el programa no demoran en pagar por lo menos son 15 días comparado con otros sectores es bastante rápido ¿cuándo se complica? Cuando por una u otra razón el proveedor trae las actas y no coinciden con la información con la información que se manejen la unidad territorial, por decir no puede ser el proveedor traiga una acta o 10 actas diciendo que el producto llegó el día 17. Sin embargo lo que ha pasado muchas veces parece que sea liberado recién el día 17 es decir, es poco probable que el mismo día que hayas liberado el producto, ese mismo día haya sido entregado.</i>

<p>“Si, los proveedores son los que se encargan, traen sus expedientes, después nosotros nos encargamos de revisar su valorización, esta es revisada en sede central y en sede central por medio de las diferentes jefaturas y unidades se encargan de hacer el devengado, el cual nos avisan y el miembro del comité se encarga de hacer la carta orden y con eso recién firmado podemos realizar la transferencia”.</p>	<p>fin de que pueda el supervisor de comité de compras pueda proceder a su valorización, eh y hacer los trámites correspondientes ante la sede central”.</p> <p>“Una vez nosotros aceptemos el expediente nosotros tenemos 72 horas para que ese expediente se vaya a la Sede Central, ¿no? Tenemos que valorizar ese expediente, ¿no? y también en la sede central tienen un plazo desde el momento que receptionan tienen un plazo para poder transmitir los pagos si hubiese alguna observación nos dan la facultad de levantar la observación netamente para que no se retrase os pagos, yo le podría decir de que dentro de mí, de mi comité de compra yo no tengo ningún problema hasta el momento porque para este año se está trabajando bajo cronograma que se están respetando y en virtud a esos cronogramas también se les ha dado a conocer a los proveedores en una reunión que hemos tenido cuanto más o menos demora el pago, ¿no? desde la etapa que ellos ingresan por mesa de parte su expediente cuantos días más tienen para que retornen el pago, ¿no? Entonces no, salvo que el proveedor haya incurrido en alguna falta en alguna acta que no esté bien de acuerdo a los protocolos que indica el manual de transferencia, simplemente ahí hay la observación y ahí recae la responsabilidad al proveedor que tiene que levantarse si o si, ¿no?, y nosotras también le damos un plazo, ahora ya ha salido unos documentos unos memorandos donde le exigimos al proveedor que en 48 horas tiene que levantar la observación sino va ser netamente responsabilidad de ellos, ¿no? Y después no vengan acá con a quejarse que no se le paga y esas cosas, ¿no? A magnitud el año pasado a cambiando las coas pare este año, ¿no? Yo he como anécdota le puedo decir que a esta alturas todavía no salían los pagos, ¿no? el año pasado ahora sin embargo ahorita estamos hablando de un 30% de pagos ya que va hacer durante toda la presentación del año de diez pagos que deben efectuarse ya estamos en la tercer pago y estamos ahí estamos a la par, que presenta su expediente e inmediatamente tenemos los plazos establecidos inmediatamente se envía para su trámite respectivo, ¿no? y se le paga”.</p> <p>...el proceso más largo es la presentación del expediente. El</p>	<p>productos, en raciones, tenemos que ingresar tanto en los dos casos tenemos que ingresar acto por acto, colegio por colegio, y hacer la verificación también por turno en caso de raciones y también de productos, tenemos que ingresar el miembro del CADE que nos han, que nos ha recibido si no es miembro del CAE ahí la observación y hay que comunicarlo también al componente educativo; y la verificación de firmas de que todo esté firmado, la, el periodo de atención, el periodo de entrega tiene que ser el que dice nuestro contrato, nuestra adenda si es que ha variado, ¿no? , y las horas sobre todo las horas en raciones que debe ser a las horas que dice el contrato”.</p> <p>“Ya sale con un memorándum a que firme nuestra jefa, se va la unidad de transferencias, ahí nuestra sectorista los revisa y de ahí los pasa para su jefe que es de la misma unidad, ¿no?, luego va a dirección ejecutiva, asesoría jurídica, y ahí a dirección ejecutiva para que haga su, este, resolución apruebe su resolución para el pago, luego nuestra sectorista nos informa lo pagos que ya han si, ya han salido, pasan 48 horas para que la plata ingrese a la cuenta, nosotros tenemos que estar verificando en la cuenta cuando haya nos informa si es que hay plata o no en la cuenta y en ese momento que hay el efectivo en la cuenta hay que girarlo, la carta se va al, al, hacemos una carta al comité de compras que lo firma nuestra jefa, con las resoluciones, con el correo adjuntado de nuestra sectorista y las cartas que van hacer firmadas por los miembros del comité, se le comunica a la presidenta de que ha salido estos pagos ella verifica las resoluciones y afirma, acepta la carta, firma sus cartas ordenes, las cartas ordenes están con visto de nuestro JUT y así son ingresados al banco, el plazo depende de que banco sea, demora uno o dos días para ser transferido al proveedor”.</p>	<p>...”Ellos una vez que entregado a la UT, le pasa el supervisor de compras el supervisor de compra lo que hace es validar todas las actas, la validación de las actas se hace de manera en el sistema o sea en el sistema Sigo, ahí se registran, luego ya lo revisan si las actas tienen coincidencia con la información que nos reporta el sistema de geo referencia AYZA”.</p> <p>...”Una vez que todo está OK se hace la valorizaciones que son tres formatos estos formatos se llenan tanto en modo virtual por el Sigo y en modo físico a la sede central. En la sede central nuestro sectorista, cada región tiene un sectorista, revisa, si hay errores nos lo dice mediante vía telefónica, por correo a la brevedad posible y se subsana inmediatamente, pero sino se subsana en 2 días se devuelve el expediente, pero una vez que ya está en la sede, no ves que se ha (...) pasa no más para su pago... no dura más de 15 días”.</p> <p>..”Por otra parte está el banco de la nación es que es el único banco está presente las provincias pero también atiende todos los programas sociales hay momentos que no se le paga al proveedor 5, 6 o 7 días aun cuando la plata en su cuenta por qué?, porque está pagando programas sociales está pagando Juntos, Pensión 65 y la cola es interminable”.</p>
--	--	---	---

	<p>proveedor siempre demora en presentar expediente, es más largo, ahora un poco eso se ha agilizado, han emitido una directiva, en donde ellos tienen un plazo para presentar y de ahí son dos días para subsanar observaciones y de ahí corre penalidad, o sea ahorita están ellos más fluidos, más ágiles. En la primera entrega, qué hicieron los proveedores: Presentaban con documentos o con actas bastantes faltantes y para regularizar nosotros exigimos dos, tres cartas notariales y recién presentaban porque no había presión, o sea no había una sanción”.</p>		
--	---	--	--

Gráfico N° 12
Tiempo del Proceso de Transferencias de Recursos Financieros y Rendición de Cuentas según lo recogido en el trabajo de campo a nivel Central y las UT



Fuente: Elaboración en base a la información (base de datos) elaborada por la DGSE con los tiempos de estas transferencias. Cuadros en Excel: “Media de Tiempos de Proceso de Transferencias de Pagos a Proveedores”, documento administrativo proporcionado por la Dirección de Evaluación y Seguimiento, marzo 2016 y en base a la información recogida durante el trabajo de campo, setiembre 2016.

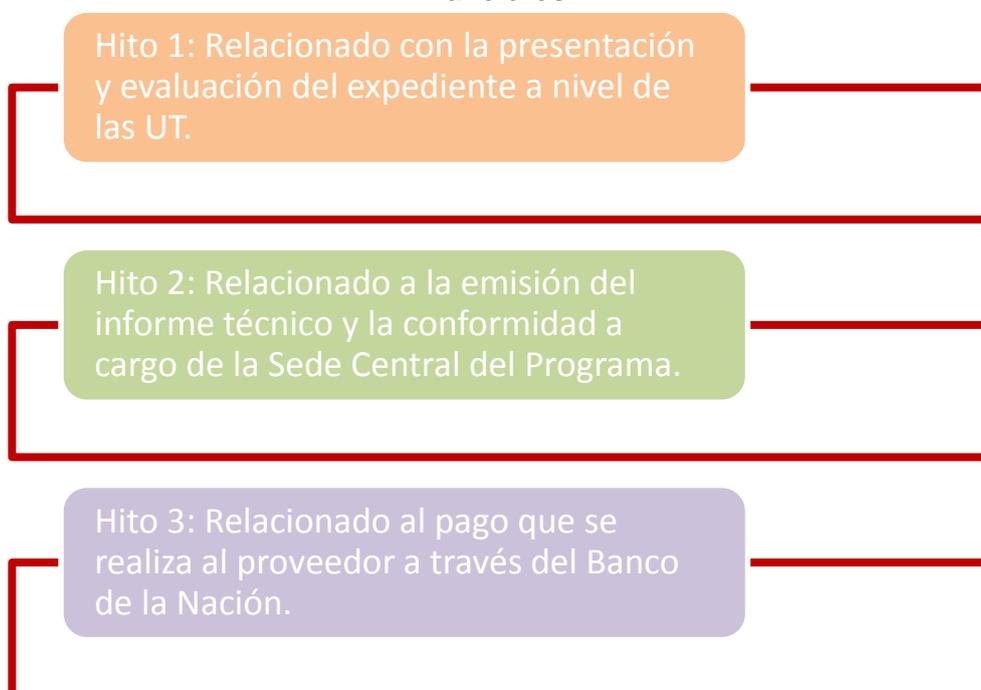
En el Gráfico N° 12 se observa de manera gráfica el proceso de transferencia financiera y los tiempos respectivos. En dicho gráfico se ha identificado 3 hitos, cada uno de los cuales ha sido recogido a través de las entrevistas realizadas a los actores participantes. El primer hito se inicia cuando el proveedor presenta el expediente completo ante la UT, previamente el Comité de Compra, con la asistencia técnica de PNAE Qali Warma, revisó y verificó la veracidad de la documentación que sustenta la conformidad de recepción de los productos y raciones, suscrita por los CAES. El Comité de Compra remite una copia de la documentación anterior a la UT correspondiente, solicitando la autorización de transferencia de recursos financieros.

El segundo hito está relacionado a las acciones que realiza la UTRC, como son la recepción del expediente y la derivación al Especialista de Transferencias de Recursos Financieros; éste a su vez se encarga de emitir el Informe Técnico al Jefe de la UTRC, con la finalidad –si así lo amerita el expediente- dar conformidad a la solicitud de transferencia y Rendición de Cuentas.

El último hito es el pago a los proveedores, para lo cual previamente la UTRC confirma la transferencia a la UT, con la finalidad de que se recepcione la confirmación de la transferencia y abono en cuenta y comunicación al Comité de Compra y desde el Comité se administren los recursos transferidos y se pague al proveedor. Finalmente el Comité remite a la UT un registro de reporte de pagos a proveedores y declaración jurada de desembolso como señal de haber pagado y todo esté conforme.

GRÁFICO Nº 13

Hitos identificados en el Proceso y Subprocesos de Transferencias de Recursos Financieros



Fuente: Elaboración propia en base a la información recogida durante el trabajo de campo, setiembre 2016.

En cada uno de los hitos se ha podido identificar factores externos que influyen y son motivo de retraso que a continuación se detalla:

3.2.2. Cultura centralista y el modelo de gestión pública

Los testimonios recogidos dan cuenta de prácticas sistemáticas de gestión, económicas, sociales y culturales centralistas, que pese a que en la década pasada se inició un proceso de descentralización, con múltiples esfuerzos especialmente normativos y políticos, éstas persisten y se visibilizan desde los niveles más pequeños del aparato estatal como los locales. Como muy bien se ha señalado en el capítulo 2, la descentralización debería contribuir a establecer competencias funcionales y administrativas en los tres niveles de gobierno, así como también oportunidades para gestionar políticas diversas desde el nivel de gobierno más próximo y una mayor

participación ciudadana, pero también la descentralización está condicionada aparte de lo descrito por los actores entrevistados, por una falta de capacidad de gestión, por decisiones políticas erróneas o por la excesiva influencia de grupos de interés locales; por las disparidades regionales y locales en la provisión de bienes y servicios públicos, según sea la forma de financiación de los servicios, por la riqueza de las distintas localidades y regiones, y también según sean las capacidades de gestión en cada caso, pueden surgir tendencias hacia un aumento de las desigualdades¹⁰⁴.

Sin embargo, en diferentes espacios se visibilizan prácticas centralistas, más aún se identifican en sectores que tienen mandatos de intervención en los tres niveles de gobierno o tienen entre sus objetivos la articulación con diversos actores y tienen una institucionalidad que no sólo está en la capital del país, por el contrario está en instituciones como PNAE Qali Warma, que si bien cuenta con un marco normativo y operativo pro descentralización, aún falta transferir responsabilidades, competencias y toma de decisiones lo cual ha sido manifestado por la gran mayoría de las personas entrevistadas

...”Ah, muchos han manejado, han tenido capacidad de gestión y han ido resolviendo, pero mientras lo resuelves, informes, van informes vienen ¿no? y cada vez, en este PNAE Qali Warma, cada vez se ha ido centralizando las cosas ¿no? Estamos en un Perú peor que los sesenta, en el sesenta, en el Perú, casi todas las provincias tenían cierto marco de funciones, si tu comparas el marco resolutivo, el marco de resolución de los jefes de unidades territoriales, cada día es menor, cada día hacen menos cosas, cada día tienen menor capacidad de resolver no sé por qué esté, Lima debe tener sus razones, pero si tú desconfías de alguien ¡cámbiale!, si no está capacitado, capacítale, entrénale...”

...”últimamente vienen siendo relevados, vienen siendo relegados, el Programa está con una centralización, pero bárbara, se está centralizando entonces, cosas muy simples, “a ver, te voy a cambiar el haba de la marca “Panchita” al haba de la marca “La Rosita”, ah, no Lima tiene que autorizar, entonces claro, suena fácil pero, por favor, si Lima quiere atender a todos los proveedores, todas las unidades de compra ¡pobrecitos! Yo no quisiera estar en su cargo”...

En un escenario donde los procesos de descentralización y modernización del Estado se vienen impulsando desde los más altos niveles de gobierno y se cuenta con leyes que regulan y formalizan dichos procesos, todos los actores juegan un rol importante en hacer visible y operativa la descentralización, por ejemplo, los Comités de Compra que están conformados por representantes de las gerencias de desarrollo social de los gobiernos locales, personal del sector salud, gobernadores y padres de familia de las IIEE públicas, vienen tomando decisiones desde lo local en lo que respecta el proceso de compra de alimentos. En el caso de los CAE, conformados por personal directivo y docente de las IIEE públicas y padres de familia, son los responsables de dar conformidad al servicio brindado por los proveedores, dicha conformidad constituye uno de los requisitos importantes para que los proveedores puedan lograr el pago respectivo. En el caso del personal de las UT, que en ellos recae todo la representación y operatividad del Programa en las regiones, especialmente en lo que respecta a la transferencia de recursos financieros como es el validar, dar conformidad al informe técnico de conformidad de entrega y remitir a la Sede Central el expediente de la solicitud de transferencia de recursos financieros para el pago al proveedor. En ese sentido algunos integrantes de las UT expresan que su experiencia no es reconocida por la sede central, lo cual se identifica en que en el caso de protocolos o normativas no les son consultadas o compartidas previamente antes de ser emitidas, como se puede observar en el siguiente testimonio:

¹⁰⁴ Jordana Jacint, (2001), “Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: Una perspectiva institucional”. Ed. BID págs.12-13

...”desde Lima, bueno yo... al ingresar al Programa he encontrado que ya hay protocolos elaborados, se elaboran desde Lima, generalmente los protocolos, no hay todavía hasta el momento una participación podemos decir activa en recuperar alguna ideas antes de que se aprueben de las UT para recoger de una u otra manera opiniones de todo el equipo técnico en base a sus especialidades por cada unidad territorial”.

Los actores entrevistados, han compartido sus testimonios sobre el rol que desempeñan tanto los Comités de Compra como los CAES y las UT, en este proceso donde dan cuenta desde su experiencia cotidiana de trabajo que sus intervenciones no son descentralizadas, no cuentan con autonomía, a pesar de que hay un marco político y normativo que lo respalda, son las prácticas y estilos de gestión con que vienen cada decisor político (jefe de turno) lo que configura en la práctica el modelo de cogestión, como se observa en los siguientes testimonios:

“Lo que pasa es que lo podríamos solucionar a... mmm... no es que fuéramos tan autónomos ¿no?, porque nunca hemos sido autónomos, no somos una unidad ejecutora, pero llegamos a un buen consenso de las personas que trabajamos acá, como es el abogado, el especialista de la unidad, y llegábamos a un acuerdo en común, veíamos lo más factible, lo más viable y de esa manera procedíamos, cosa que ahora, después ya no hemos podido volver a hacer. Tuvimos, nuestro abogado se fue, cambió el Jut y este Jut piensa diferente, quizá, este no, quizá sea la mejor forma también ¿no?, porque por un lado también nos evita responsabilidades a nosotros y sí, cualquier decisión que tengamos que tomar tenemos que consultar a Lima, siempre ¿no? Tenemos algún problema, quizá damos alguna alternativa pero a las finales quien tiene la última palabra es Lima. Y también poco a poco también han ido saliendo nuevas directivas, memorandos, protocolos, que indican, que respaldan eso”.

3.2.3. Rotación y nivel educativo de integrantes de los Comités de Compra, CAE y UT

El proceso de transferencia de recursos financieros, es un proceso donde participan una serie de actores, tanto del nivel central del Programa, como de las Unidades Territoriales, así como también de quienes representan a la comunidad, como son los Comités de Compra y los CAES, cada uno de los cuales aportan para dicho proceso sea eficiente y cumpla con los plazos establecidos para el pago a los proveedores encargos de proveer raciones y productos a las instituciones educativas públicas.

Al realizarse el trabajo de campo, uno de los aspectos que se evidenció fue que el proceso de transferencia tenía un tiempo de duración mayor al establecido por las normas que regulan dicho proceso, el cual ha sido graficado en el Flujograma N° 1 y analizado en el anterior apartado. También han manifestado los actores que la rotación del personal tanto de los integrantes de los Comités de Compra, CAE y en algunos casos cambios en el personal de las UT afecta el proceso de transferencias de recursos financieros. Esto último afecta de manera diferenciada a cada UT, pero es la UT Loreto la más afecta, por ejemplo de acuerdo a un documento de gestión compartido por el personal se tienen que supervisar a “4,071 IIEE, sin embargo sólo se llega a supervisar al 2% de IIEE”, esto porque no se cuenta personal suficiente, como supervisores de comité de compra y monitores de gestión local, especialmente en zonas de frontera y zonas más distantes porque el desplazamiento de una comunidad a otra supone mucho tiempo.

En las UT de Ica, Arequipa y Puno, también manifestaron que el número de supervisores de comité de compras y de monitores locales es insuficiente, por ejemplo hay algunas UT que sólo tienen 2 supervisores, lo cual se agudiza cuando se presenta alguna renuncia, asimismo en algunas UT se han tenido que contratar asistentes para

cada supervisor por la gran carga de trabajo que tienen que cumplir especialmente cuando deben elaborar el expediente para el pago de los proveedores.

Otro aspecto identificado por los actores entrevistados tienen que ver con el perfil de quienes integran los CAES, especialmente de aquellos ubicados en zonas de selva rural, pues son personas iletradas y cuya lengua materna, a veces hace imposible que puedan cumplir con dar la conformidad del servicio, por ejemplo, frente a lo cual, algunos actores han desarrollado ciertas estrategias que no están normadas pero que han sido asumidas para poder desarrollar y concluir con el proceso de transferencia.

...“Otra de las dificultades que sería bueno que se tome en consideración es el tema de la rotación del comité, a veces varían, cambian, nosotros preparamos y capacitamos a los miembros del comité y al siguiente año encontramos otras personas que probablemente no tengan todas las competencias que, cognitivas, para afrontar, por eso pienso que las capacitaciones tienen que darse en los primeros meses del año”.

...“Hay un problema aquí en la selva, que los directores son cambiados constantemente, algunos son directores 2 meses, al otro mes ya encuentras otro director y bueno, muchos no saben manejar el acta, muchos profesores a veces donde dice poner nombre firman o sellan a veces encima de la firma ponen el sello”.

...“Otra de las dificultades que sería bueno que se tome en consideración es el tema de la rotación del comité, a veces varían, cambian, nosotros preparamos y capacitamos a los miembros del comité y al siguiente año encontramos otras personas que probablemente no tengan todas las competencias que, cognitivas, para afrontar, por eso pienso que las capacitaciones tienen que darse en los primeros meses del año”...

...“normalmente se lleva, son tres actas las que llevamos, lo que más se puede notar en las comunidades es las personas no son muy leídas, ni muy instruidas, entonces algunos muchos no saben escribir hacen sus firmas cualquier cosa, bueno, algunos más miembros del CAE son iletrados ni siquiera saben escribir, lo único que ponen es su huella y bueno, qué podemos hacer, lo único que podemos hacer es tomar foto a su DNI y demostrar que el señor es iletrado, no?”. ...A mí me tocaron en varias oportunidades eso, lo único que hice es recurrir a la autoridad, al teniente gobernador y hacerle firmar al teniente gobernador, abajo poner sus datos todo, su sello de teniente gobernador y poner un acta, una declaración jurada en la cual el corrobora que los alimentos han sido entregados en la institución y que el señor que arriba firma pues es iletrado, ¿no?”.

...“tenemos algunas dificultades por ejemplo, eh...los miembros del CAE, algunas veces, pese a que estamos digamos indicándoles que hagan la firma acá, que pongan la huella acá, que pongan en fin, detalles operativos, se equivocan, y entonces y son documentos que no pueden ser digamos este...”

...“No pueden ser adulterados, ni borroneados, ni nada porque ya pierden el valor, ¿no es cierto?, y no son reconocidos para efectos de los pagos, pero digamos hay algunas veces que no es responsabilidad del proveedor, este...que sucedan este tipo de cosas, sino son digamos descuidos de los propios miembros del CAE que son los que reciben el producto, entonces cuando ya está hecho algo, ya está hecho, ¿no?, entonces algunas veces, este...o se olvidaron de poner la huella, o se olvidaron de poner la fecha o firmaron una parte que no corresponde, entonces nos estamos, eh...esas cosas por ejemplo se coordina con los supervisores pues ¿no?, y en el expediente adjuntamos los reportes SIGO que es el aplicativo AYZA que es el que está disponible ahora, ¿no es cierto?, y con eso documentamos el...nos ayudamos para documentar el expediente, ¿no?”...

Lo anterior, responde a las características sociales y culturales, principalmente en el que se realiza el proceso de transferencias de recursos financieros. Por ejemplo en lo que se refiere a una característica social persistente la situación de analfabetismo, así como tener como lengua materna otro idioma distinto al castellano y participar de manera voluntaria sin ningún tipo de relación contractual del Comité de Compras y del

CAE, lo anterior está asociado a la distancia cultural que en el caso del Programa y los diferentes actores locales, podría dificultar la comunicación y el cumplimiento de los procedimientos, porque los códigos de lenguaje (escritos y orales) son distintos.

Como se ha ido señalando en los apartados anteriores, los niveles educativos y de acceso a la escuela configuran situaciones de desigualdad, en ese sentido este hecho recogido a nivel de los actores tiene influencia directa en el proceso de transferencia de recursos financieros, pues hace que quienes tengan por ejemplo elaborar el acta de entrega de alimentos no lo puedan hacer siguiendo los requisitos y criterios exigidos por la norma, principalmente porque tienen otro idioma y no entienden el castellano o en todo caso se les hace difícil comprender las indicaciones. Al respecto según lo manifestado por algunos actores, lo que han hecho es recurrir a sus pares de estas personas –es decir algunas personas que residen y tienen algún cargo en la comunidad- y que puedan elaborar el acta por ellas o que le traduzcan el documento para que puedan firmarla.

En lo que se refiere a las características culturales, se evidenció y contrastó con la información recogida durante el trabajo de campo, que los actores no llegaron a mencionar con qué tipos de enfoques se acercan a intervenir en la realidad de sus territorios donde operan como parte del PNAE Qali Warma. Ninguno hizo mención al enfoque intercultural y de género, sólo manifestaron algunas prácticas de respeto frente a los usos y costumbres que son propios de las zonas andinas y amazónicas. Ningún actor entrevistado por ejemplo dio a conocer su observación de que todo el material del Programa esté sólo en idioma castellano, habiendo UT cuyo personal, integrantes de los CAE y CC hablan otros idiomas, además de ello ninguno manifestó que hacían capacitación a través de otros medios diferentes a los escritos, entendiendo que tienen otro idioma o hay una práctica menor de lectura en los ámbitos de las zonas donde están ubicadas las UT, como se ha recogido en el capítulo 3, donde los niveles de comprensión lectora son muy bajos. Frente a lo anterior, como consecuencia se puede tener, que los cual, los integrantes de los CAE principalmente, no se lleguen a actualizar con los cambios periódicos de las normas y procedimientos de los procesos del Programa, especialmente el referido al proceso de transferencia de recursos financieros.

La lógica con la cual fue creado el PNAE Qali Warma, estableció que los CAES y Comités de Compra, tuvieran una “representación plural, para tener contrapesos en los procesos de toma de decisión durante la compra, asimismo que sus integrantes cambiaran cada año, para evitar la posibilidad de que se relacionen con proveedores y surjan prácticas contrarias a la transparencia” (Romero y Otros, 2016, pág.32). Sin embargo esta constituye una observación permanente de los actores, sobre todo porque la rotación del personal hace que los tiempos del proceso de transferencia dure más como se ha señalado líneas arriba, con lo cual se vea afectado el pago oportuno a los proveedores, con la salvedad que ello repercute en una atención oportuna de provisión de alimentos (raciones o productos) a los niños y niñas usuarias del Programa.

...”el Comité que es un órgano distinto de repente este...la forma en que reciben ellos la información se toma pues un tiempo más que el que debiera requerirse, ¿no es cierto? porque de repente si fuera una forma directa, si la transferencia de PNAE Qali Warma sería directa nuestras cuentas por ejemplo ya no pasarían.

Claro, internamente ellos claramente podrían autorizar, pero que la transferencia no vaya a través de las firmas de ellos porque estas personas no son servidores de PNAE Qali Warma, entonces, y tampoco, digamos, eh...hasta donde nos han comentado, ellos no reciben digamos eh...no tienen una relación empleado-trabajador, en fin, con el programa, entonces lo hacen en el tiempo, los tiempos en los que están disponibles, ¿no?

Entonces al final eso eh...perjudica un tanto en tiempos los abonos que deben llegar obviamente a las cuentas del proveedor, ¿no?, porque esto es como decía en algún momento, son engranajes, nosotros requerimos de financiamiento, hacemos las compras, cobramos, y vuelve otra vez a generarse la rueda, ¿no?; pero si tenemos unos retrasos acá, esos tiempos nos terminan perjudicando porque podemos incurrir en costos financieros que ya pueden...deberían ser innecesarios, pues ¿no?"...

3.2.4. Factores que influyen en el proceso de transferencia de recursos financieros según los distintos actores involucrados en el proceso, que tiene que ver con cuestiones de gestión interna

Los “factores que aquí se presentan han sido identificados como aquellos que tienen que ver directamente con “la habilidad que tienen los individuos, grupos, instituciones y sistemas en general para identificar y resolver sus problemas, para desarrollar e implementar estrategias que les permitan conseguir sus objetivos de desarrollo a través desarrollo de capacidades y desempeños en gestión, con miras a obtener un resultado de mejora institucional¹⁰⁵. La intención fue identificar aquellos factores que tienen que ver directamente con cuestiones de gestión individual y coordinación interinstitucional, para la resolución de problemas.

En ese sentido, los factores señalados por los actores entrevistados son los criterios que no están definidos en la normatividad vigente, contratos y adendas, falta de protocolos, información desactualizada y registro documental de las actas conformidad. Como se observa y se ha podido identificar como factores problemas que influyen en el proceso de transferencias financieras, se trata de factores que se pueden resolver aplicando las normas y procedimientos establecidas por las directivas de gestión pública señaladas en el capítulo 2, es decir atendiendo y resolviendo estos factores problemas se puede contribuir a tener una buena gestión, colocando en el centro de atención a los actores que intervienen en dicho proceso, lo cual sumaría para que el usuario final del Programa reciba un servicio de calidad y esté satisfecho. Por ello es importante recoger las opiniones de los actores quienes permanentemente están expuestos y por ello tienen la capacidad de describir estos factores con la finalidad de que pueda implementarse correcciones y mejoras.

Este ejercicio que se ha logrado de que sean los propios actores participantes en el proceso de transferencias de recursos financieros quienes a través de sus testimonios han podido identificar estos factores, es desde ya un gran aporte al sistema de información del Programa, porque documenta y muestran la cantidad, la calidad y los costos que estos factores que se presentan tanto al inicio como al final del proceso de transferencias significan, frente a los cuales hace necesaria una toma de decisiones oportuna de los operadores del Programa a diferentes niveles.

En el Gráfico N° 13 se describen cada uno de los factores, los cuales contribuyen en la extensión del tiempo y por ende demora del proceso de transferencia de recursos financieros, en la parte final del gráfico se sustenta cada factor con el testimonio recogido. Cada factor de este apartado está respaldado por más de un testimonio, pero por cuestión de espacio se ha considerado poner un testimonio por cada uno, seleccionándose el más representativo.

¹⁰⁵ Plan Nacional para el Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno para los Gobiernos Regionales y Locales 2010 – 2012, aprobado con Decreto Supremo N° 004-2010-PCM de enero de 2010.

GRÁFICO Nº 13 FACTORES QUE INFLUYEN EN EL TIEMPO DEL PROCESO DE TRANSFERENCIAS DE RECURSOS FINANCIEROS

Criterios que no están definidos en la normatividad vigente	<ul style="list-style-type: none"> • Cuando se presentan situaciones al momento de contratar a los proveedores y faltan documentos sustentatorios, se hacen consultas a diversos actores, porque se deben presentar información sustentatoria, incluso se recurre a abogados, hasta que se llegue a resolver la controversia surgida. (Testimonio A).
Contratos y adendas	<ul style="list-style-type: none"> • La redacción está equivocada, no vienen visados por un abogado, presentándose problemas sobre todo cuando hay cambio de productos, modificación en los volúmenes de los productos y las marcas de los productos están equivocadas. Por ello las adendas y contratos debería estandarizarse, emitirse a través del SIGO. • El número de adendas por proveedor, que llegan incluso a tener entre 8 y 12 por contrato, es por cambios y no contar con los productos establecidos en el contrato, actualización del número de usuarios, IE muy alejadas, por ello el proveedor solicita entrega bimensual. • Cuando un ítem no es adjudicado en el tiempo previsto, para dar solución se hace una adenda. (Testimonio B).
Falta de protocolos	<ul style="list-style-type: none"> • Al no haber protocolo para los contratos, queda al criterio del supervisor de comité de compra de turno resolver y atender los problemas que presentados. (Testimonio C).
Información desactualizada	<ul style="list-style-type: none"> • El anexo 1 de las bases, donde se describe la ubicación y el número de alumnos de la IE, llamado "Directorio de los CAE's", al inicio del año escolar en marzo, el 80% de esa información ha cambiado, los colegios están cerrados, reubicados o fusionados, porque no hay alumnos matriculados los dos alumnos ni docentes. (Testimonio D).
Registro documental de las actas conformidad	<ul style="list-style-type: none"> • Si una acta no ha sido registrada correctamente (presenta errores en su llenado), por parte de los miembros del CAE, generará atrasos y afectará el pago, porque se tendrá que volver a la institución educativa a recabar y generar una nueva acta, con nuevo registro, pues no se aceptan borradores ni enmendaduras. (Testimonio E).

Fuente: Elaboración propia en base a los testimonios recogidos de los actores entrevistados, setiembre 2016.

TESTIMONIO A: ... "Eh, mira había una posible causal de resolución de contrato de un ítem entonces hemos comunicado al Comité de Compras, y el Comité de Compras ya no faltaba mayores elementos de que se yo, o pruebas ¿no? también la directora de una institución educativa muchas veces se retracta frente a un situación, ... ya posterior al documento de resolución, entran ya otros documentos, genera y el comité de compras dice que no, no se puede resolver, lo citan nuevamente a la madre de familia del CAE y un poco se ha aclarado, dijeron que efectivamente habían entregado en esa fecha al comité y la fecha que indicaba más antes no era la correcta, entonces, ... frente a esta situación a veces se toma la mejor decisión, porque ya hay una, ya no está, ya no está completo para resolver un contrato, un completo, para resolver un contrato debe estar debidamente fundamentado, sustentado, evidenciado, frente a esta situación ya queda un poco suelta y se toma la mejor decisión en este caso, pero básicamente el Comité de Compras, también hay abogados en el Comité de Compras, a veces el Gerente de Desarrollo Social de la municipalidad de un distrito, o de una

provincia es abogado, conoce también a un abogado, y bueno no, estamos en eso, ver la forma de continuar con el proceso de contratación”...

TESTIMONIO B:...hay un tema allí con respecto a los contratos... los contratos y adendas que se realizan. Si bien es cierto eso es firmado por el comité y por el proveedor ¿no? Porque es una relación entre el comité y el proveedor; a veces la redacción de las adendas no está bien formulada. Hay una deficiencia en eso. Si bien es cierto en cada Unidad Territorial hay una, un asesor legal; ese asesor legal, particularmente, te puedo decir yo; creo que si uno tuviera un asesor legal, el filtro debe ser el asesor legal. Debería venir con el sello del visto bueno del asesor legal, así nosotros nos respaldaríamos en que ese contrato, legalmente, está correcto, y que toda la información que conlleva se hace mención a informes, cuando hay cambio de productos, a informes del alimentario. Si bien es cierto a nosotros no llega esa información porque solamente viene la adenda correspondiente, pero, como le digo, la realización de la adenda, muchas veces hemos tenido bastantes dificultades...

...”Por ejemplo, en las adendas, a veces vienen los volúmenes de los productos que van a ser la entrega, entonces, a veces vienen esos volúmenes pero la marca está equivocada o sea, la marca que entrega, que ponen en las adendas no es la que se pidió en lo programado con respecto al informe del alimentario. Entonces digo “pero por qué”. “No, es un error que me equivoqué” pero esa adenda ya está firmada y todo lo demás. El otro tema es también cuando hacen... Bueno, en Ica no he tenido ese problema pero en Cusco sí. Es cuando, por A o B se les va el dedo en la suma, se les va a veces la suma en eso, en lo otro. Entonces, es un tema delicado. Por eso es que, particularmente, debería, creo yo, de estandarizar. Había un proyecto de la oficina, que las adendas y los contratos salgan del mismo SIGO ¿no? Para que tenga, sea un formato establecido, estándar, y que todo ya se pueda... simplemente que ellos llenen los datos necesarios”...

... “un proveedor en promedio, por ejemplo puede tener hasta 8, 10, 12 adendas por contrato, por ejemplo hemos empezado, vamos hacer la ruta a un contrato desde el inicio, suscribimos el contrato antes de la prestación de servicio porque no puedes prestar servicios si no tienen contrato, pero luego dependiendo de la característica un proveedor, tuvimos problemas con lo de la carne de pollo entonces se cambió nuevamente por la San Fernando por los días que faltaban atender, para esos días que faltó atender se tuvo que hacer una adenda, de ahí en mayo salió otra RD que actualizaba usuarios, por ese número de usuarios se tuvo que hacer otra adenda actualizar la adenda, en ese siguiente mes el proveedor no cuenta con el producto que ha declarado de acuerdo al contrato porque ellos colocan tres opciones de productos en caso de escasos o desabastecimiento, piden cambio de producto cambio, dice “voy a remplazar este producto de la misma característica, por hojuela de quinua avena”, ya por ese cambio se tiene que hacer una adenda, es otra adenda, si el proveedor señala que las instituciones educativas en algunos lugares son muy alejadas, “yo solicito en los lugares alejados entrega bimensual” se tiene que hacer una adenda, ..., ha salido una nueva RD la N° 4003 que reduce y actualiza usuarios, otra adenda al contrato para diciembre que tenemos un memorándum de que a diciembre quiere culminar con el pago de 100% de todos los contratos”.

...”El ítem Putumayo, correspondiente al comité de compra Loreto 5 no pudo ser adjudicado este año, para dar solución a este tema se ha hecho una adenda, por 53 días a un proveedor del comité de compra Loreto 3, para realizar la entrega de los productos a los usuarios, aproximadamente 100 IE. Este ítem por ser una zona de difícil accesibilidad y lejanía, debiera contar con la posibilidad de entregas bimensuales o trimestrales lo que ayudaría a que hubieran postores que se interesen por el ítem, ya que habría un ahorro en el costo del flete, lo que redundaría en beneficio del proveedor, pero sobre todo de niños y niñas que esperan sus desayunos. La difícil accesibilidad, la distancia, el costo del flete y la poca factibilidad de hacer todo el proceso en veinte días lo hace arriesgado y poco o casi nada rentable teniendo en cuenta que los valores de las raciones 326 para el nivel inicial; 453, primaria y 482, de secundaria, valores que han subido en relación a años anteriores, son bajos y aún resultan poco atractivos para los proveedores”...

TESTIMONIO C:...*"No hay un protocolo para... los contratos. Ese es el tema. Entonces, este, y ellos hacen, como dicen, a lo que ellos piensan y a lo que el supervisor que este en ese momento piensa que debe ser así ¿no?"...*

TESTIMONIO D:...*"Yo decía, cuando nosotros partimos, se elaboran las bases, se parte de una base de datos desfasada, el famoso anexo 1, que forma parte de las bases, contiene la data del año anterior, entonces, este anexo tiene las instituciones educativas, tiene su ubicación, número de alumnos, pero cuando tu comienzas marzo y esto partes con un anexo, con un apoyo que se llama el directorio de los CAES's, directorio del CAE y cuando vas a comenzar marzo del 2016 el ochenta por ciento de esta información ha cambiado, los colegios están cerrados, como son colegios muy chiquitos, un colegio de dos alumnos, no se matricularon los dos alumnos, no hay colegio, son colegios cerrados, son colegios reubicados, son colegios fusionados, son colegio sin profesor".*

TESTIMONIO E:...*"se tiene que esperar que traigan otra acta y eso implica una demora y atraso en todo el proceso de distribución de alimentos y también en el recojo del documento que evidencia el servicio brindado y da inicio al expediente de pago".*

3.3. Mejoras de vínculos con proveedores: asistencia técnica, absolución de observaciones y consultas

Ejes de análisis	Hallazgos
<p>3.2.2. Mejoras de vínculos con proveedores: asistencia técnica, absolución de observaciones y consultas</p>	<p><u>Hallazgo 1:</u> Entre las mejoras de vínculos con proveedores relacionadas con la asistencia técnica, absolución de observaciones y consultas está el mantener una relación de confianza entre las UT y los proveedores, ayudarlos en la presentación de sus documentos, reuniones de coordinación en las instalaciones de la UT y gestionar de manera oportuna las actas de entrega de alimentos a nivel de los CAES.</p> <p><u>Hallazgo 2:</u> Sobre la capacidad de operación de los proveedores, se ha constatado que obtener la carta fianza, en un sistema financiero aún en desarrollo y si bien el crédito ha ido incrementándose a nivel nacional, de acuerdo a la información que se detalló en el capítulo 3, éste aún no llega de manera igual para todos los proveedores que según el tipo de empresa que tengan podrán acceder sin problemas créditos, por el contrario los otros tipos de proveedores locales al ser PYMES familiares les será más difícil obtenerlo y su nivel de endeudamiento será mayor inclusive a costa de su patrimonio individual y familiar.</p> <p><u>Hallazgo 3:</u> El uso del aplicativo AYZA de parte de los proveedores a través del cual pueden georreferenciar el momento en que realizan la entrega de los productos a las IE, también contribuye a generar retrasos, porque si se presentan problemas y no se puede enviar el reporte, se tiene que esperar a que desde la UT se envíe a un monitor a la IE para que corrobore que el proveedor ha llegado dentro de los plazos establecidos, para así elaborar la valorización respectiva.</p> <p><u>Hallazgo 4:</u> Los documentos normativos que regulan el proceso de transferencia de recursos financieros, como el Manual de Compras ha sido modificado 3 veces. Cada modificación incorpora nuevos requisitos que si bien tienen por objetivo mejorar en calidad y oportunidad los procesos de compra y transferencias, hasta ahora no han garantizado convocar a más proveedores y menos que éstos puedan llegar a cumplir con todos los requisitos exigibles.</p>

Al respecto de las entrevistas recogidas, se ha podido identificar que los supervisores de planta no tienen el mismo criterio para evaluar la información que los proveedores presentan en los certificados o informes de ensayo, porque no cuentan con un protocolo que les indique que información debe ir en los certificados de calidad. Esto genera que la información que se coloca en un expediente que no tuvo ninguna observación con un supervisor, en la siguiente oportunidad, con otro supervisor, sea observada, lo cual no permite mantener un criterio uniforme respecto a la evaluación de los certificados. A continuación algunas citas sobre este tipo de situaciones:

“...Actor: ¿Algo que se pueda mejorar?”

E : Claro

Actor : Que se pueda mejorar...en el aspecto... ¡ah! mejorar en el protocolo, por ejemplo, ahorita de los certificados de calidad...

E : ¿Cómo es, cuénteme, qué cosa tiene el protocolo de los certificados de calidad?”

Actor : No tenemos un protocolo que nos diga el certificado de calidad por ejemplo debe tener esta información...

E : Ya

Actor : ¿Cierto? Eh...porqué a qué recalco eso...que cuando hacen la evaluación de los expedientes, lo hacen diferentes ingenieros, diferentes personas, entonces eh...a veces no...o sea no tienen el...

E : ¿Mismo criterio?”

Actor : El mismo criterio para evaluar

E : Ah ya...

Actor : Claro, o sea algunos dice falta este dato, pero uno reclama...pero si esto ya se presentó en la entrega anterior y no me lo observaron...”

Diferentes actores señalaron la importancia de que los proveedores se sientan parte del programa, que sientan que los productos son para los niños de la región, para el desarrollo de su propia región, de esa forma fluiría la relación en beneficio de los diferentes procesos, es decir que la imagen que hay a veces de un proveedor que se quiere aprovechar del Estado a costa de la alimentación de los niños no exista, al contrario, ver al proveedor como un socio estratégico, de allí que el término usado por uno de los actores entrevistados va en ese sentido: :

“Lo que le falta al PNAE Qali Warma es entender que el proveedor no es un delincuente, si tú te consigues un delincuente como proveedor son problemas de selección de proveedores y tú tienes que socializar, tienes que desarrollar programas de socialización con tus socios estratégicos, nosotros somos socios estratégicos...”

Esta figura es rescatable como un aspecto positivo en la percepción que tiene el actor sobre su papel dentro del programa y debe ser utilizada en beneficio de los diferentes procesos de este.

En este aspecto se ha podido identificar y definir que los vínculos con proveedores, se dan a través de una asistencia técnica, absolución de observaciones y consultas, así como de la optimización del servicio alimentario. De lo recogido en el trabajo de campo se ha identificado algunos aspectos referidos a la oferta de proveedores a nivel local, no sólo tiene que ver con un limitado número de éstos, sino además que los que se presentan no cumplen con los requisitos exigidos en las bases del proceso de compra tanto de raciones como productos, siendo un elemento recurrente la falta de formalización de los proveedores sobre todo los empresarios locales, quienes por el nivel de ingresos que manejan y porque sus empresas son reconocidas como pequeñas PYMES, que formalizarse les resulta oneroso.

Por otro lado el Programa, ha puesto un mayor énfasis en algunos requisitos que tienen que cumplir los proveedores como es el certificado de calidad e inocuidad alimentaria y que especifiquen en su RUC el término "preparación y venta de alimentos", esto último es algo imposible de cumplir por algunos proveedores porque sus empresas o consorcios que conforman tienen otros rubros, por ejemplo como se comentó en el caso de Puno la mayoría de empresas son PYMES, constituidas sobre la base familiar y representan el 99%, de la industria manufacturera, generando mano de obra directa no calificada, consecuentemente sus productos son de muy baja calidad y tradicional, a pesar de contar en su mayoría con tecnología media, la producción es poco diversificada y de valor agregado, además no cuentan con la categoría de preparación y venta de alimentos, porque son es su mayoría del rubro

manufactura, como se detalló en el capítulo 3. A continuación lo anterior es recogido en un testimonio de un actor entrevistado:

...“el tema de los proveedores y ahí tenemos el problema de que por qué no se compra a los proveedores locales porque no están formalizados y volvemos a este no te digo círculo pero volvemos al problema de la formalización, hace un rato comentaba conversando el tema de las comunidades campesinas con la consejera de comunidades campesinas porque en Arequipa tenemos una consejera de comunidades campesinas y tenemos una Subgerencia de Comunidades Campesinas ambos están trabajando en toda la problemática un uno de los problemas que sale aparte de la formalización de la tierra, la formalización de la persona jurídica que una comunidad campesina sale a relucir de que se necesitan proyectos productivos no para que estos eh los productos que cosechan todos puedan un valor agregado y puedan ser comercializados sean competitivos y estos están si todos en las provincias alejadas altas de Arequipa y en los distritos donde tenemos trece quintil uno y dos; entonces ahí podríamos articular proyectos productivos que se formalicen y que sean proveedores para PNAE Qali Warma y vamos por dos lados no solo el tema de ayudar a que los niños en la escuela rindan y reciban una alimentación si no formalizamos a las comunidades campesinas que necesitan proyectos productivos en esas zonas de mayor pobreza ahí podríamos hacer otra articulación”.

El de no contar con proveedores en el proceso de compra, genera a nivel de las UT, que los Comités de Compras tengan que convocar más de dos veces, para que puedan presentarse proveedores que atiendan ya sea en raciones o productos a las instituciones educativas de cada jurisdicción. Esto genera, que en varias ocasiones los proveedores seleccionados, sean de otra zona distinta a las instituciones educativas que tienen que atender, al no contar experiencia en el rubro y conocer la realidad sociocultural y geográfica de la zona, sean sancionados o reciban penalidades o resoluciones rescindiéndoles los contratos, lo cual genera uno de los cuellos de botella de mayor impacto en la operación del programa.

...“No, la mayoría son de la región a veces de la región de San Martín, también se han presentado como es de la misma geografía pues más de otra regiones no viene porque es muy difícil aquí en Loreto, este que algún empresa que no conoce la geografía entre hacer este trabajo de repartir los productos de PNAE Qali Warma.”

...“Hay dos o tres es valiente como dicen continua no fue motivo de definir al proveedores de Pisco de consorcio Anicama, él es un proveedor según como refiere ir empezando desde el inicio de situación del programa y el año pasado, como dice que como el programa no le pagaba y ellos también tenía deudas había incumpliendo, ellos dicen sí, toda la culpa lo tiene el proveedor, el programa no, le han venido aplicando penalidades y ellos han termino el 2015 con cerca de 500 mil soles de penalidad, y como me dijo su papa el señor Anicama yo realmente he tenido que hipotecar que ver de alguna manera y como somos pequeños empresarios de la región y tengo experiencia en panificación y ahí seguimos dando el servicio a la programa, pero realmente el año pasado, esas deudas, ellos realmente dicen renunciar al programa, pero piden recuperarse económicamente pero este año se empezó la prestación de servicio alimentario el 14 de marzo, marzo ya los primeros días de abril salían los primeros pagos para la modalidad que raciones y cuando ya le llamábamos señor Anicama ya están sus... “que, no lo puedo creer, estoy soñando cuando yo venía a Ica, dios mío pienso que estoy soñando es cierto, entonces voy a verificar al banco seguro no tiene fondo”, no señor ya está la transferencia hecha”.

Otra aspecto a destacar es la capacidad de operación de los proveedores, es decir que cuenten no sólo con las cartas fianzas, sino además cumplan con los estándares de saneamiento, inocuidad y calidad para almacenar y/o preparar los alimentos, así como también los medios de transportes que utilizan para que la cadena de frío se mantenga y lleguen en buenas condiciones los alimentos (raciones o productos) a las escuelas. Estos requisitos que están establecidos en las bases de convocatoria del

proceso de compra, muchas veces no es cumplido por los proveedores, inclusive lo observan como un gasto adicional o un sobrecosto:

...“El alquiler de las lanchas para la distribución de los productos a las IE, se encarece en época de “vaciante” del río, porque las empresas grandes de la zona, como PetroPerú, alquilan las embarcaciones medianas, de diez, quince o veinte toneladas, a precios con los cuales los proveedores del programa no pueden competir, quedan las lanchas grandes de más de cincuenta toneladas, que aún con precios de oferta no salen a cuenta porque por sus dimensiones no llegan a las zonas de bajísimo caudal”.

Si bien, en los últimos años, se ha incrementado el número de proveedores que participan o que han mostrado interés en participar en el Proceso de Compras, esto no necesariamente indica que haya suficientes proveedores, lo cual como se ha señalado en el apartado 3, se trata no sólo cuestiones administrativas, sino también de factores de orden financiero como los descritos, que pasa por el nivel de competitividad económica de cada región, también pasa por el tipo de proveedores del que se trate y finalmente tiene que ver con la situación de pobreza que caracteriza a cada región, por ello informes como el de la Defensoría del Pueblo (2014) existe un “limitado número de proveedores locales, lo cual no permite contar con una amplia oferta para seleccionar a los proveedores que deberán abastecer de productos y/o raciones a las instituciones educativas”. Unido a lo anterior está que varios de los proveedores a quienes se les adjudicó el servicio alimentario, “no cuentan con la logística necesaria o suficiente para cumplir con la entrega de los productos y/o raciones a las instituciones educativas, en las condiciones y el tiempo requerido para abastecer, incumpliendo con los términos del contrato y, consecuentemente, sean penalizados”¹⁰⁶.

En el año 2014, el PNAE Qali Warma adjudicó el servicio a 283 proveedores tras un proceso de selección en las 25 regiones del país en el que se incrementaron las exigencias de certificación de calidad, pese a ello 32 de los postores ganadores de licitaciones que fueron sancionados en el año 2013 por el mismo programa debido a que no cumplieron sus contratos, se volvieron a presentar, siendo las observaciones más recurrentes “no entregó los alimentos con las características ofrecidas (tamaño y tipo de producto) o los distribuyó con retraso a los colegios”¹⁰⁷.

Para el año 2017, se incrementaría en 147 proveedores más que el año 2014, pues se han inscrito a través de la plataforma virtual del PNAE Qali Warma, 430 posibles proveedores, de los cuales según el Sistema Integrado de Gestión Operativa (SIGO), el 30% ya ha formalizado su inscripción como postor¹⁰⁸.

Otro punto que mencionó un actor, relacionado a la transferencia de recursos financieros a los comités de compra para el pago a los proveedores, fue el tiempo que el expediente pasa en manos del servicio de Courier, que es de tres días aproximadamente, lo que podría llamarse “tiempo muerto”, porque en ese tiempo no se ejecuta ninguna acción.

Se recogió también información relacionada a un proveedor, el cual tiene 16 años de experiencia con el Estado, y que para participar en el proceso de compra 2016 tuvo

¹⁰⁶ Defensoría del Pueblo (2014). “Segundo Reporte de supervisión al funcionamiento del Programa Nacional de Alimentación Escolar PNAE Qali Warma en relación a los procesos de compra”, pág. 21.

¹⁰⁷ Fuente: <http://elcomercio.pe/sociedad/lima/qali-warma-volvio-contratar-32-proveedores-sancionados-noticia-1714538>

¹⁰⁸ Fuente: <http://www.chimbotenlinea.com/nacionales/23/12/2016/mas-de-400-empresas-desean-participar-en-proceso-de-compra-2017-de-qali-warma>

que formar parte de un consorcio, lo cual lo ha beneficiado sumando puntos a su experiencia, debido a que solo no habría ganado por no haber tenido un buen cumplimiento en el periodo 2015. Este proveedor ganó ítems a los que no se presentó ningún otro postor, y a la fecha ha realizado cuatro entregas, pero aún no recibe pago por estas en uno de los comités al que pertenece. Señaló que en la primera entrega que realizó el 2016 hubo un error por parte de la UT y le dieron los volúmenes equivocados, y cuando estaba por terminar su reparto lo llamaron para decirle que debía volver a los colegios porque había faltado al entregar los productos, sin embargo el monitor ya había elevado su informe a Lima indicando que no se habían hecho las entregas completas. Hace quince días aproximadamente, desde que esta entrevista se realizó, se le informó que en Lima se había decidido que no se le multaría, porque no fue su responsabilidad.

Situaciones fortuitas, como puede ser el cierre de carreteras por parte de algún colectivo que realiza reclamos, puede ocasionar que un proveedor no pueda llegar a su destino con la entrega de raciones, sobre todo cuando se trata de alimentos perecibles, como huevo sancochado, de forma oportuna, esto es lo que se calificaría como causa de hecho fortuito y es algo ajeno al proveedor, según la normatividad.

También se dan casos en los que el proveedor no ha hecho uso del aplicativo AYZA que permite georreferenciar el momento de la entrega de los productos a las IE, esto genera un retraso porque se tiene que enviar a un monitor a la IE para que corrobore que el proveedor ha llegado dentro de los plazos establecidos, para así elaborar la valorización respectiva.

Los casos de atraso en el pago el año 2015 generaron que un proveedor que atendió ese año tres ítem, postulara a solo dos ítems en el proceso de compra 2016, por falta de recursos económicos sin embargo, ese ítem se quedó sin postor y el proveedor fue invitado para hacerse cargo del ítem nuevamente.

Es necesario que haya como lo expresa un actor “un sinceramiento entre la oferta con la demanda, ya que la oferta sigue siendo insuficiente para la demanda del Programa, por ejemplo, no hay como abastecerse de alimentos no hidrobiológicos, no hay donde abastecerse, no existe pollo, nadie produce la cantidad de pollo que necesita el Programa”. Al respecto se puede alternar con otros productos, para lo cual se requiere un protocolo y un procedimiento claro, para evitar sanciones, así como demoras en el pago o el no pago a los proveedores”.

3.4. Cuellos de botella identificados por los actores participantes en el proceso de transferencia de recursos financieros

Ejes de análisis	Hallazgo
Cuellos de botella identificados por los actores participantes en el proceso de transferencia de recursos financieros	<p>Hallazgo 1:</p> <p>Se han caracterizado 10 cuellos de botella, los cuales han sido elaborados desde la mirada de los actores entrevistados. Los cuellos están referidos a diferentes actividades que influyen en los 3 hitos identificados en el marco del proceso y subprocesos de transferencia de recursos financieros (Gráfico 12 y 13), los cuales incrementan los tiempos del proceso en sí y por ende el pago a los proveedores, lo cual podría afectar la buen funcionamiento, aumento en los costos y la reducción de los niveles de productividad de los actores que participan en dicho proceso y subprocesos.</p>

Se han recogido un total de 10 cuellos de botella en el ámbito de las 4 Unidades Territoriales, los cuales han sido clasificados de acuerdo a los hitos señalados en los Gráficos N° 12 y 13 sobre el tiempo del proceso de transferencia de recursos financieros.

Hito 1: Relacionado con la presentación y evaluación del expediente a nivel de las UT.

Se han identificado siete cuellos de botella relacionados con valorización de los productos, toma de decisiones, validación de actas de conformidad, información actualizada de Ítems y población de niños y niñas, rotación de personal, coordinación entre integrantes del Comité de Compras y demoras en la presentación del expediente de parte del proveedor, como se detalla en los siguientes cuadros de cuello de botella que van del 1 al 7.

CUELLO DE BOTELLA N° 1

Definición	Cuello de botella
<p>Valorización de los productos o raciones entregadas por el proveedor a las IE.</p>	<p>...”La valorización, puede demorar tres, cuatro meses, si el hombre... si hay transferencias de puestos y si el que va a valorizar al final no ha estado en todo el proceso, cada acuerdo con el anterior lo va a desconocer y va a necesitar documentarse, documentarse, documentarse y cada caso se le va a hacer “el gran caso” ...”y no lo va a firmar, mira, tú tienes el caso de Ica, el del comité 1, cuatro supervisores, el del comité 2, un solo supervisor, éste ya pagó (refiriéndose al supervisor del comité 2), éste todavía está viendo si paga (refiriéndose al comité 1), si valoriza”...</p> <p>...”tiene que rehacer el caso, cada que entra uno nuevo tiene que rehacer el caso, tú no puedes, inmediatamente tú que entras al puesto agarras el activo y el pasivo y quieres revisar el pasivo ¿no? porque vas a tener responsabilidad sobre lo actuado y es normal, son humanos, tienen miedo”.</p> <p>...”En las fechas en las que vienen más valorizaciones, que se juntan las dos, es un tema de que a veces me tengo que quedar... A veces lo que sí le digo a mi coordinador es que sí, que tengo bastante y como hay plazo le digo “Por favor que me apoyen los que no tienen, los que están bajos” ¿no? Entonces ya se les pasa expedientes”. Cada veinte días es su periodo.</p>
<p>Este cuello de botella está relacionado con uno de los procedimientos que forman parte del proceso de transferencias de recursos financieros estipulado en el Manual de Transferencias y Rendición de Cuentas¹⁰⁹, como es la valorización de los productos o raciones entregadas por el proveedor a las IE.</p> <p>Este procedimiento está a cargo del Supervisor del Comité de Compra de la UT, según el Manual antes citado el tiempo para consolidar toda la información presentada por el proveedor es de 72 horas y se hace en base a la información consignada en las actas de entrega recogidas por el proveedor en cada uno de los CAES de los ítems atendidos ya sea con raciones o productos. El cuello de botella descrito tienen que ver con dos aspectos, el primero que no se está cumpliendo</p>	

¹⁰⁹Resolución de Dirección Ejecutiva N.º 10154-2015-MIDIS/PNAEQW, del 31 de diciembre de 2015, se aprobó el Manual de Transferencia y Rendición de Cuentas del Programa Nacional de Alimentación Escolar PNAE Qali Warma, con código MAN N.º 003-PNAEQW-UTRC, Versión N° 01 con sus anexos, el mismo que fue modificado por Resolución de Dirección Ejecutiva N° 032-2016-MIDIS/PNAEQW.

con lo establecido en la normatividad citada anteriormente, la otra está relacionada al tiempo que demora el Supervisor del Comité de Compra en consolidar las Actas de Entrega y Recepción de Raciones o Productos, así como en la valorización de lo entregado a cada ítem considerando lo establecido en el contrato firmado.

El cuello de botella se agudiza, cuando el Supervisor del Comité de Compra es cambiado, rotado o renuncia; el nuevo trabajador que ingresa a cumplir la función, vuelve a iniciar todo el procedimiento nuevamente, porque según los testimonios de los actores, haya temores y no se quiere asumir los activos y pasivos del gestor anterior, porque además los trabajadores públicos tienen temor a los procesos de auditoría, más aún cuando se trata de intervenciones que afectan el presupuesto del tesoro público, es una responsabilidad que no quieren asumir. Este tipo de gestión de desconocer lo actuado anteriormente retrasa los procesos, burocratiza aún más el proceso y en este caso contribuye al aumento del tiempo de demora del proceso de transferencia de recursos financieros.

CUELLO DE BOTELLA Nº 2

Definición	Cuello de botella
Toma de decisiones	<p>...”La valorización, puede demorar tres, cuatro meses, si el hombre... si hay Problemas, problemas así hay más sobre todo cuando un proveedor puede llegar a una penalización o una resolución contractual, ahí sí hay problemas ¿no?, entre el Comité de Compra, la UT y los proveedores ¿por qué? El Comité a veces no quiere firmar las resoluciones porque se siente como implicado, te firma, te apoya sí, pero siempre tiene esa desconfianza ¿no? porque, y si bien es cierto, el programa apoya a los miembros del Comité, pero ellos son autónomos en sus decisiones, entonces, si es que ya llega a otro tipo de proceso, el Comité también se ve ¿no?, si ha tenido algún afán con el proveedor o algo por el estilo, en esa, ven ese factor de repente hay un poco de controversia, de problema ¿no?, pero no es algo que no se pueda resolver”...</p> <p>...”en el caso que no quiera resolver un contrato un Comité de Compra, bueno en el 2013, tenemos pendientes por resolver contratos, y algunos casos, algunos comités de compra no quieren resolver el contrato, no, entonces tal vez tienen algún motivo legal o técnico que ellos tengan, o nosotros le hacemos un informe técnico o legal, pero a veces ellos este, bueno hay una oposición frente a la opinión que tenemos del Programa, sí, entonces incluso, Lima opina a través de Asesoría Jurídica la resolución de un contrato, nosotros de igual manera, pero comunicamos que resuelve un contrato, de un determinado periodo, se le comunica al Comité de Compras. El Comité de Compras indica que no es suficiente, que no hay elementos suficientes para resolver el contrato, entonces ahí es donde hay un poco de inconveniente, entonces tal vez, se pueda mejorar eso, más adelante, tal vez se pueda mejorar algo al respecto, tomar una sola decisión, sí, y es por eso que hay algunos contratos que están pendientes por resolver, que es del 2014, 2015”.</p>

Los proveedores perciben como cuello de botella la falta de toma de decisiones de los Comités de Compra con respecto a la resolución de contratos, los cuales incluso están más de un año pendientes de resolver. Vista de esta manera, la toma de decisiones, debe ser asumida considerando las competencias y funciones establecidas en la normatividad vigente, además debe ser realizada de manera oportuna y efectiva, porque de ella depende el pago o sanción en caso haya incumplimiento o cumplimiento parcial, tardío o defectuoso, salvo que el incumplimiento haya sido ocasionado por caso fortuito o fuerza mayor.

La toma de decisiones descrita anteriormente, es un cuello de botella porque se trata de un procedimiento que afecta la operatividad del modelo de cogestión y corresponsabilidad de los

actores frente al proceso de transferencia de recursos financieros, especialmente el referido al pago, porque el Comité de Compra es quién tiene la función de resolver los contratos y al no hacerlo, revela que la cadena de toma de decisiones no está funcionando oportunamente, es decir que la UT no está cumpliendo su función de supervisión y/o asistencia técnica, o que a nivel de la Sede Central, se lleguen a enterar de los problemas que hay en las UT por alguna denuncia ante los medios de comunicación o de manera tardía en los informes mensuales y anuales que presentan las UT.

Este cuello de botella referido a la toma de decisiones de resolver contratos, podría generar riesgo si es que no se resuelve, como el referido a la confianza de los proveedores con respecto al Programa y por ende los podría alejar de seguir participando, además de generar conflictos o fisuras a nivel de los actores, en este caso Comités de Compra y Proveedores en primer lugar, integrantes de UT y de la Sede Central del Programa.

Asimismo este tipo de cuellos de botella que tienen que ver con la gestión y coordinación, están influenciados por factores sociales, como las descritas en el capítulo 3, entre los cuales cabe destacar la práctica cada vez más extendida del proceso de modernización del Estado desde el punto de vista de su organización territorial, administración, operatividad y la promoción del desarrollo desconcentrado, donde se exige el establecimiento de estándares mínimos de buen desempeño y una oportuna toma de decisiones de los gestores públicos, por ello frente a la opinión pública de los actores locales/regionales este tipo de prácticas descritas en este cuello de botella podrían generar cuestionamientos y observaciones permanentes, lo que podría perjudicar la aceptación del PNAE Qali Warma a nivel de las familias de los usuarios, que además por sus condiciones y nivel de desarrollo humano, caracterizado por situaciones de vulnerabilidad y pobreza bajos niveles educativos, déficits en los niveles de nutrición (desnutrición y anemia) son susceptibles de ser influenciados.

Otro de los aspectos es que desde el año 2011 el MIDIS a través de otros Programas ha venido desarrollando una serie de intervenciones en articulación con los demás sectores y en alianza con los gobiernos regionales, cuya población usuaria coincide con la población usuaria de PNAE Qali Warma, por ello es que conocen las prácticas de gestión que se vienen realizando, de ahí que al observar este tipo de cuello de botella relacionado con una toma de decisiones oportuna y resolutiva, pueden compararlo con otras prácticas de gestión de los otros programas que están trabajando en la zona.

CUELLO DE BOTELLA Nº 3

Definición	Cuello de botella
Validación de actas de conformidad	<p>...”Que tiene que estar presentando una cantidad de actas de acuerdo pues, a la cantidad de instituciones que tiene, la presentación de esta documentación, de actas de entrega de productos y recepción de los Caes, es masiva, entonces es una gran cantidad, por un lado esto, ellos tienen que copiar, ordenar y tener claro lo que están ordenando, por el otro lado ¿quién revisa esta documentación? Son mis supervisores de compra, que también tienen un trabajo arduo para, para validar cada acta”.</p> <p>...”Sí, mire le cuento un caso, cada caso a veces, hay particularidades acá, hay un acta de entregas por ejemplo, donde nos dicen, nos entregan un acta de entrega, firmado por la directora de la institución educativa, no, por los miembros del CAE, pero en esa acta dice una cantidad por decirte, en los, en los 20 productos, uno de los productos dice 9 latas digo de leche gloria, pero en realidad, supuestamente el proveedor ha entregado 10 latas, entonces</p>

	este, y tienen 60 actas de instituciones educativas y tiene un plazo para presentar sus documentos y ese plazo se le está venciendo y entrega con ese error, pero con un fe de erratas acá atrás, donde dice no, en realidad se ha entregado, se le ha entregado a la institución educativa 10 latas no, de leche.”
Esta es una función que tiene a su cargo el Supervisor de Comité de Compra de la UT, sin embargo quién se encarga de proveer el insumo para cumplir dicho procedimiento es el proveedor, que a su vez recoge las actas de recepción y entrega de parte de los CAES. Es decir se trata de una acción dentro del proceso de transferencia de recursos financieros que no depende directamente del proveedor, pero sin embargo aporta en la demora del pago a los proveedores.	

CUELLO DE BOTELLA Nº 4

Definición	Cuello de botella
Información actualizada de Ítems y población de niños y niñas	<p>...”que las UGELES también tengan este...en las zonas, ¿no es cierto?, porque resulta que de repente un colegio que, que se entregó el año anterior, este año ya no se entrega, por ejemplo, o al revés, este año hay un colegio que el año pasado no se entregaba, en fin, este...ese tipo de cosas...”</p> <p>...”En las bases hay un anexo que se llama el Anexo 1, que es la relación de instituciones educativas que hay que atender, ahí está el nombre del colegio, el código modular, la ubicación y el número de usuarios. Esa data, es una data del año anterior, es una data totalmente desfasada, porque un alto porcentaje de los colegios rurales no aperturan el día que comienza el reparto de los alimentos, no tienen profesor señalado y para coincidencia es la época de alta frecuencia de lluvias y huaicos en la sierra, por lo tanto, los caminos están congestionados”.</p> <p>“...Lo que sucede es que a nivel de las instituciones educativas, hay también instituciones educativas que es muy alejado, no hay alumnos matriculados entonces están cerrados pero el listado de instituciones educativas del 2015 que es válido para el 2016 aparece como activas, entonces necesariamente tienes que actualizar información porque de lo contrario estaría entregando alimentos o productos a una institución educativa que está cerrada y aparece con 3 , 4 ó 5 alumnos y que este año por la distancia no hay ni uno”.</p> <p>...”el directorio de los CAES que hemos recibido no corresponde a las personas que están ahorita laborando en ese...en algunos sitios, no en todos”...</p>

Este cuello de botella está referido al proceso de recolección, sistematización y entrega de información de los Comités de Compra y UT a los proveedores para repartir los alimentos a las instituciones educativas, lo cual ha generado problemas en el campo como:

- Proveedores basándose en la información proporcionada se han desplazado hacia instituciones educativas cerradas, fusionadas.
- Proveedores se han abastecido de alimentos para atender a la población escolar, sin embargo al llegar a la escuela, se encontraron que el número de niñas y niños era menor al de la información proporcionada.
- Proveedores al no contar con la relación de CAES actualizada, podrían tener problemas al momento de recabar las actas de entrega y recepción.

Este cuello de botella describe que existe un mal manejo de la información a nivel de los Comités de Compra y las UT, lo que ameritaría realizar una evaluación sobre la actual situación de la data que se maneja a nivel de los actores del proceso de transferencia de recursos financieros, así como también hay una observación a la capacidad técnica de los Comités de Compra y

Supervisores de Comité de Compra, quienes al parecer carecen de competencias relacionadas con el manejo de la información.

Este cuello de botella está también relacionado a las condiciones sociales, especialmente aquellas referidas a las características demográficas, especialmente zonas de selva o alto andinas donde hay un número menor de población y por lo tanto la asistencia a la escuela es mínima o nula, la situación de pobreza y de salud, también podrían influenciar a que en algunas temporadas las escuelas se cierren temporalmente o parcialmente.

CUELLO DE BOTELLA Nº 5

Definición	Cuello de botella
Rotación de personal	<p>...”dificultades que sería bueno que se tome en consideración es el tema de la rotación del comité, a veces varían, cambian, nosotros preparamos y capacitamos a los miembros del comité y al siguiente año encontramos otras personas que probablemente no tengan todas las competencias que, cognitivas, para afrontar, por eso pienso que las capacitaciones tienen que darse en los primeros meses del año...”</p> <p>...”o sea al iniciar los periodos generalmente pues hay que estabilizar digo la información, y a veces eso toma, pues un tiempo; se cometen errores de tipo material, ya sea también, el mismo personal, el que nosotros iniciamos el reparto no es el mismo, son personas nuevas, entonces hay que capacitarlas, de repente, producto de esta capacitación inicial se pueden cometer algunos errores que terminan dificultando a veces este...el cumplimiento de todos los requisitos para poder tener este...un flujo digamos eh...limpio para que se llegue a hacer el...digamos a concretar los pagos”...</p> <p>...”Bueno los cuellos de botella se, primer lugar es la rotación del personal en términos de renuncia, sienten que, nosotros señalamos que estamos acá por tenemos un compromiso social, si tienes un retribución económica a cambio del servicio pero, algunos sienten que son jornadas demasiado largas entonces van mirando a otra oportunidad como todo personal, entonces los cambios de responsable limita cumplir de manera oportuna los cronogramas establecidos en el manual de compra, ese es un tema, segundo la poca disponibilidad de proveedores en la modalidad de raciones y de productos en la región Ica, tenemos pocos escasos proveedores que se han presentado en el proceso del Programa; tercero la limitada confianza en el Programa, no se han venido pagando a los proveedores de manera oportuna y gradual, entonces hace de que vayamos recuperando de manera gradual la confianza, se comunica, se pase la voz de que el Programa está cumpliendo, y este año, y para el siguiente contar con un mayor número, una cartera de proveedores potenciales para que participen en el proceso de compra”.</p>

La rotación de personal es percibida como un cuello de botella por los actores y que incide directamente sobre el proceso de transferencia de recursos financieros. Además de ello el cambio permanente de personas ya sea en los Comités de Compra, CAE o a nivel de las UT, afecta en la generación de capital humano que estando capacitado para realizar su función, al ingresar nuevas personas se tiene que volver nuevamente a iniciar el proceso –esto retrasa los procesos, como el pago-, hasta que las nuevas personas que ingresaron conozcan el proceso y puedan gestionarlo eficientemente.

CUELLO DE BOTELLA Nº 6

Definición	Cuello de botella
<p>Coordinación entre integrantes del Comité de Compras</p>	<p>...”han habido reclamos el año pasado habido varios reclamos pero de repente hay pero lo cierto el Comité no se reúne no nos dan a conocer ese tema de los reclamos o a quien le suspendieron el contrato eso verdaderamente tendríamos una reunión mensual para que nos vayan informando como se va llevando acabo los procesos y eso no lo tenemos”.</p> <p>...”Ellos son los que tienen un poco de dificultad en el desplazamiento porque están haciendo actividades propias de su función, eso genera una dilación de un poco de tiempo, que no es excesiva, pero... a veces hay que esperar uno o dos días para que ellos se puedan desplazar, firmar documentos y todo esto”...</p> <p>...”el problema es que no me voy a poder desplazar, porque el desplazamiento tiene un costo. En todo caso no se podrán desplazar a Arequipa para capacitarlos en un espacio común, pero yo tendré un camino para trasladarme a, por lo menos al comité 2 y 3”.</p>

De lo recogido durante las entrevistas a los actores, han puesto de manifiesto la existencia de un cuello de botella en el nivel de coordinación entre los integrantes del Comité de Compras, lo cual se da en el poco contacto y comunicación que tienen los integrantes del Comité entre ellos, y luego con los otros actores.

La participación de los Comités de Compra en el proceso de transferencia de recursos financieros a los comités para el pago a los proveedores se resume, según palabras de los actores es muy importante, por la contribución que realizan al proceso de transferencia de recursos financieros, como se describió en el Flojograma Nº 1. Sin embargo este proceso se ve afectado por la falta de coordinación, sea por diferentes razones, entre las que destacan funciones que tienen que cumplir en sus respectivas instituciones y porque el desplazamiento tiene un costo, el cual es asumido por los propios integrantes del Comité de Compra.

Frente a esa situación sería importante fortalecer la asistencia técnica a los Comités de Compra y evaluar que se tenga que asumir el financiamiento del traslado de los integrantes cuando se tengan que desplazar para participar en las reuniones del Comité, en la medida que no reciben ningún pago sobre la función que realizan de parte del Programa.

CUELLO DE BOTELLA Nº 7

Definición	Cuello de botella
<p>Demoras en la presentación del expediente de parte del proveedor</p>	<p>...”Más largo es el momento de presentar el expediente por parte del proveedor, ese es el más largo, por qué, porque el proveedor no presenta de forma oportuna sus documentos, no lo presenta, tal vez es una forma de haber trabajado más antes, sin embargo, hemos tenido coordinaciones, nos hemos reunido con los proveedores, les hemos indicado, les hemos hecho alcance de las disposiciones de Lima, hemos tenido unas charlas así, este, de coordinación con proveedores y les hemos indicado la necesidad, de que, si se presentan un expediente completo, va a ser en beneficio, uno , de ellos mismos, y dos, este, bueno no, nos va a permitir también, valorizarlos lo más rápido que se pueda, se les ha informado, se les ha hecho conocimiento a los proveedores, hemos tenido charlas de coordinación y cualquier documento que llega de Lima, la política es invitar a los proveedores para que ellos también</p>

tengan conocimiento, tienen pleno conocimiento, sin embargo, todavía falta mejorar, porque siguen presentando con un poquito de demora”.

La demora en presentar sus expedientes para el pago respectivo de parte de los proveedores es identificado como un cuello de botella, que repercute directamente en el proceso de transferencia de recursos financieros. Este cuello de botella tiene las siguientes características:

- Falta de experiencia en el caso de proveedores nuevos.
- Demora en la valorización de las actas de conformidad, que está a cargo del Supervisor del Comité de Compra de la UT.
- La demora en la entrega del expediente para pago, se mide desde el momento en que el proveedor realiza la entrega de alimentos (modalidad productos o raciones) hasta el momento en que presenta el expediente a la UT.
- Muchas veces el expediente viene con fallas, por lo cual es devuelto para que el proveedor pueda subsanar las observaciones, lo cual va aumentando el tiempo para presentar su expediente.
- El expediente presentado por el proveedor ha incumplido con las exigencias del contrato.
- El proveedor tiene que resolver observaciones.
- El proveedor tiene que levantar penalidades que le han sido impuestas por haber incumplido obligaciones del contrato.

Lo anterior podría ser superado con acciones de seguimiento permanente y personalizadas a los proveedores, integrantes de los Comité de Compras y CAES, quienes están involucrados directamente porque aportan con insumos para que el proveedor pueda presentar su expediente para el pago respectivo.

Sin embargo el cuello de botella descrito está influenciado por las condiciones geográficas y las características de la red vial y de telefonía e internet, para poder cumplir con todos los requisitos exigidos para elaborar el expediente para su pago respectivo. Entre esas condicionantes ya tratadas en el capítulo 3, se pueden mencionar que hay ítems ubicados en zonas muy alejadas, lo cual impide que se disponga de una red de telefonía o de banda ancha para que funcionen los aplicativos que en tiempo real permiten conocer la entrega de alimentos y recepción de parte de los CAE, las vías de los caminos están muy deterioradas ya sea por la falta de mantenimiento o porque no existen para transitar por ellas., los costos son muy elevados en el caso del transporte para la distribución de los alimentos.

Si bien existen un mínimo de capacidades administrativas e institucionales dirigidas desde Lima a nivel nacional a cada una de las UT, la entrega de alimentos es diferente, porque la logística alimentaria se basa cada vez más en la tecnología y se va volviendo cada vez más sofisticada (por ejemplo, el uso de comunicación satelital) como es el uso de los aplicativos del PNAE Qali Warma.

Hito 2: Relacionado a la emisión del informe técnico y la conformidad a cargo de la Sede Central del Programa.

Se han identificado dos cuellos de botella relacionados con la comunicación y coordinación entre la UT y la Sede Central y Asistencia técnica para el uso de Aplicativos informáticos, como se detalla en el cuadro de cuello de botella número 8 y 9.

CUELLO DE BOTELLA Nº 8

Definición	Cuello de botella
Comunicación y coordinación entre la UT y la	...”Otro tema es que a veces la unidad llama a consultar por cierta área y a veces no ubica o, no sé, hay u cuello de botella porque no me contesta y no sé a qué persona dirigirme. A veces hay un desconocimiento y como ya uno está

Sede Central

aquí, ya uno le da el soporte ¿no? Qué, cuál es tu consulta, porque a veces la UT tampoco sabe ni lo que está preguntando. Tienen como, ellos mismos se hacen el problema, te consultan, te dicen y tú ya les das la alternativa de cómo puede ser esto, así, asá, entonces ya ellos, ellos se encaminan ¿no? Pero a veces he tenido como unas cinco ocasiones que he tenido ese problema ¿no? Y a veces eso nos quita a nosotros tiempo. Nuestra función principal es hacer las valorizaciones correspondientes ¿no?”.

...”Hemos tenido un caso en llave, un caso particular, eh, pero ha sido por una causa imputable a la entidad, porque no, o sea, ha entregado en forma incompleta, uno, porque los cálculos de volúmenes, que ha calculado el especialista alimentario se ha debido, ósea ha generado un cálculo, mal cálculo de volúmenes, eso nos indicaba que si hubiese tantas latas de conservas de atún en una institución educativa, pero finalmente como hubo un error, se ha modificado, no era 8, se debían entregar 14 latas, hay una entrega incompleta, pero por causa a que, imputadas al proveedor no, en este casi ha sido a la , al programa y de pronto eso hemos hecho un informe a Lima y Lima nos ha dicho no, amplíanos el informe, le hemos ampliado el informe, le hemos sustentado, ahora y por qué, que hacemos con la persona que ha caído en este caso, se ha equivocado ha calculado más del volumen, también tiene una causa, esa causa es la falta del personal, lo que le digo al CTT lo sacan de acá, al CTT lo sacan de acá, y en este caso el especialista alimentario era coordinador técnico territorial, y su espacio vacío lo ha cubierto una monitora de gestión local, lo hemos sacado acá, y la monitora de gestión local venía la carga laboral y se equivocó, entonces le hemos hecho una llamada de atención, pero también es imputable porque nosotros hemos solicitado personal a Lima, bueno a veces se demora, hemos considerado que es una causa imputable, no al proveedor, si no al programa”.

...”de acá de Lima es que normalmente las UT's muchas veces llaman o comunican y todo y como que es un poquito retardado la atención a las UT's, de repente por la distancia, pero como que no hay una atención oportuna, aparte, también, al día ¿no? Por eso es que ellos se afinzan en su sectorista, porque cada UT tiene su sectorista, entonces es “mira, he mandado esta incidencia” o “mira, he mandado esto, me puedes consultar”; entonces nosotros también, apoyamos en, gestionamos eso ¿no? Para que pueda salir”.

...”Mira como quiera que Lima, se tienen que llegar a Lima, depende mucho en este caso de la empresa que se va, con se trabaja, trabajamos con Olva Courier, o sea trabajamos con Courier que a veces, muchas veces, entonces llega un documento que enviamos de acá de Puno, y está llegando a Lima en 5 días, entonces ahí hay una demora ahí ¿no? Creo que en este momento, uhm hay un Courier por una orden de servicio en forma temporal, creo que recién van a hacer la convocatoria en Lima, eso lo manejan desde la sede”.

...”cuando las lanchas llegan a diferentes zonas, los nativos se acercan a hacer preguntas relacionadas con el Programa, sostuvo que hay un PRONOEI ubicado frente a la Institución Educativa Primaria N° 601661 en la comunidad nativa de Malvinas, perteneciente a Yaquerana, en la parte posterior de Colonia Angamos, que no es atendido por el PNAE Qali Warma, los padres de familia se han acercado en más de una oportunidad, molestos, porque no son atendidos, exigiendo su atención y quedando descontentos al no lograrlo ”. También indicó que “en la comunidad nativa de Islandia, que pertenece a Yavari, el PRONOEI “Los Guacamayos” era atendido por el Programa hasta hace dos años, pero la atención se interrumpió, dijo no conocer los motivos y que los padres de familia

	siempre se acercan a preguntar por qué no los atiende, las personas quedan frustradas al no obtener una respuesta satisfactoria”.
La coordinación y comunicación permanente entre el personal de las UT y la Sede Central constituye un cuello de botella, porque la retroalimentación frente a consultas del proceso de transferencia de recursos financieros no está llegando de manera oportuna, sobre todo cuando el personal de las UT tiene que realizar las valorizaciones.	
Por otra parte otro cuello de botella que tienen que ver con la oportunidad de la comunicación es las demoras de parte de la empresa encargada de transportar la correspondencia, la cual demora 5 días, lo cual se constituye en un problema, pues hay información que debe llegar en la fecha para evitar sanciones y oportunidad para recibir información.	

CUELLO DE BOTELLA N° 9

Definición	Cuello de botella
Asistencia técnica para el uso de Aplicativos informáticos	<p>...”otro cuello de botella, es el bueno si bien el SIGO nos ayuda bastante, pero también tenemos limitaciones frente a un reporte de incidencia, no nos atienden en forma oportuna no”.</p> <p>“...el día de ayer mandamos un reporte de incidencia, el día de antes de ayer creo, entonces cuando un poco que a veces se demora, toma su tiempo, me dicen esto, tengo entendido que cada, a veces como somos 27 UT a nivel nacional, cada UT presenta su requerimiento, cada UT, entonces de acuerdo al orden de llegada atienden en Lima, creo que tienen bastantes casos entonces toma su tiempo, ese es uno de los aspectos que también no, un poco demora, eso básicamente no, y también quisiera acotar algo no se sí, bueno, aunque creo q no es tanto de todo el proceso pero, este, es necesario a veces contar con personas suficientes, la UT, es una de las UT más grande a nivel nacional, creo q es la se..., bueno, me parece que es la segunda más grande, sin embargo, este, tenemos, a veces el personal es limitado, solo tenemos 8 supervisores de compra, tenemos asistentes, 8 asistentes para cada comité, que es muy necesario su participación y bueno no a veces no se nos atiende rápido con el requerimiento de su trámite de renovación de orden de servicio que se tiene no, a veces se demora 15 días y el personal está al aire, y yo no le puedo exigir para que trabaje o me cumpla los objetivos cuando todavía no tiene de repente una orden de servicio”.</p> <p>...”En el SIGO, en el AYSA ¡Ahhhh! Es toodo un mundo, una semana, por lo menos y eso ¡es demasiado!”</p> <p>...”esta semana estamos con un problema en el SIGO, que al menos para mi Comité, me está demorando porque, a pesar que yo mandé correos y llamé por teléfono, no me contestan, no me solucionan el problema en el SIGO”.</p> <p>No, es inmediato eso, es en el momento eso, en el momento, es más ahora con esto de las exigencias del aplicativo AYZA, este...hay que tomar las fotografías de la institución, las tres fotografías obligatorias, ¿no?, el producto en el almacén, la unidad, tiene que aparecer también el logo, la identificación del colegio, todo eso, ¿no?, eso es en el momento, y las actas se suscriben en ese momento, o sea no es en otro momento; y la georeferenciación que aparece ya...</p>

El cuello de botella identificado no es por el uso de los aplicativos informáticos, sino por la asistencia técnica que no reciben cuando el SIGO o el AYZA presentan problemas al momento de ser usados en el campo.

El PNAE Qali Warma ha realizado una buena elección al introducir en sus procesos el uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, con ello ha podido mejorar y fortalecer el flujo interno de información, transparencia, promover responsabilidad y una reducción en el tiempo y documentación a ser presentada por los proveedores. Sin embargo, los propios actores han identificado como cuello de botella la falta y oportunidad de asistencia técnica para usar los aplicativos informáticos en el campo, el cual requiere de parte del programa realizar una inversión para capacitación digital a todos los actores del proceso.

Hito 3: Relacionado al pago que se realiza al proveedor a través del Banco de la Nación.

Se han identificado un cuello de botella relacionado con la Demora en el plazo de pago a proveedores, como se detalla en el cuadro de cuello de botella número 10.

CUELLO DE BOTELLA Nº 10

Definición	Cuello de botella
<p>Demora en el plazo de pago a proveedores</p>	<p>...”el año pasado, por ejemplo, las primeras entregas este...nos terminaron pagando el mes de junio, julio, las primeras entregas, o sea, lo de marzo que debieron pagarnos en abril, por ejemplo, generalmente es al mes siguiente que se hace la entrega, nos terminaron pagando en...en junio más o menos, ¿no es cierto? Este año ha sido un poquito antes, o sea, a finales de mayo, mediados de mayo, o sea se ha mejorado un poco, ¿no es cierto?, pero siempre las primeras entregas, después que una vez ya se adquiere el expertise, con los nuevas especificaciones, los nuevos requisitos, en fin, ya fluye ¿no? entonces al final, ya empieza a partir de la segunda entrega a mejorar pues sustantivamente la información que se requiere para que no se demore digamos esta parte ¿no?...”</p> <p>...”Cuando yo llego a PNAE Qali Warma con mis expedientes, entrego en mesa de partes, mesa de partes lo transfiere, bueno, creo que va a, no recuerdo muy bien, cómo se llama esta oficina, donde verifican que las actas estén bien llenadas y verifica que realmente han sido atendidos los colegios, para después pasar a la supervisora de compra quien va a verificar que mi valorización esté bien hecha, ¿no?, y bueno una vez concluido esto, creo que pasa a Legal también y de ahí va a Lima, ahora en Lima no sé qué proceso tiene, pero cuando ya sale la orden de pago regresa a Iquitos le entregan a la supervisora de compras y ella a su vez le hace llegar al presidente del comité de compra para que de ahí deriven donde el tesorero quien hace el depósito en el banco, bueno va al banco y solicita que se me deposite en mi cuenta, no?.</p> <p>...”Porque mira muchas personas se quejan del pago, ¿no?, en algunos des, porque a qué se debe eso, ¿no?, porque ellos mucho se retrasan para entregar las actas, eh, no cumplen, ¿no?, con las, con las actas a veces los profesores, nosotros tratamos de organizarnos para que firmen, para entregar los productos a un CAE, mediante que, a veces anunciamos mediante emisoras indicando que tal fecha vamos a empezar la distribución de los alimentos en los cuales los CAES nos esperan, pero hay muchos proveedores que no se organizan, entonces llevan los productos, entonces no encuentran a los miembros del CAE y al que da conformidad el acta de entrega es el miembro del CAE y es por eso que a veces mucho les, les rebota, o sea, que observan las actas y muchos proveedores demoran en entregar las actas observadas y por eso es así, porque, por ejemplo,</p>

yo ya estoy ahoritita en cuarta entrega y me la han pagado ya la tercera entrega, mira, entonces solo me falta la cuarta entrega que ya está la valorización, ya lo va a enviar entonces es más rápido así”.

La demora en el pago a los proveedores, desde la percepción de los actores constituye un cuello de botella, porque no se cumple con el tiempo establecido según normatividad vigente, para llevar a cabo el proceso de Transferencias de Recursos Financieros y Rendición de Cuentas, el cual es de 19 días, por el contrario va más allá de 22 días, que es el promedio que se mantiene, según lo analizado a partir del Flujograma N° 1.

Esta situación al parecer ha tenido cierta mejora durante el año 2016, al haberse implementado la Gestión por Procesos del Sistema de Gestión de la Calidad en su proceso misional: “Transferencia de recursos financieros a los Comités de Compras y seguimiento del pago de los Comités de Compras a los proveedores del servicio alimentario del PNAE Qali Warma, cuyas actividades se desarrollan en la Sede Central”, este sistema cuenta con Certificación Internacional ISO 9001:2008¹¹⁰. Por el contrario a nivel de las Unidades Territoriales, el promedio de pago no ha variado sigue siendo de 22 como se ha descrito y analizado en el apartado 7.2.

Este cuello de botella, perjudica el nivel de satisfacción de los proveedores, que según lo descrito por los actores dejan de presentarse sobre todo aquellos que representan a “empresas consorciadas con pequeños productores que operan a nivel regional, provincial o distrital – edypimes”, quienes no cuentan con suficiente capital para poder asumir los costos de la demora en el pago, incluso se llegan a endeudar para evitar sanciones, por consiguiente podrían no volverse a presentarse a los procesos de compra anuales, lo cual desde ya se constituye en un problema sobre todo si hay una brecha en lo que respecta a la oferta de proveedores en las 4 UT estudiadas. Este cuello de botella, también incide negativamente en la imagen que se tiene del Programa a nivel de cada una de las regiones, como una programa que paga trata mal a sus contrapartes, lo cual también no está en consonancia con los procesos de modernización en la gestión pública del Estado que se viene impulsando desde el más alto nivel de gobierno y que exige a los diferentes niveles de gobierno y sectores alinear sus procesos a una mejora continua, buen desempeño y funcionamiento con resultados concretos dirigidos a generar bienestar a las personas usuarias finales de los servicios del Estado, en este caso las niñas y niños de las IE que reciben raciones o productos para contribuir al ejercicio de su derecho a la alimentación.

¹¹⁰ Plan de Trabajo para la elaboración del Manual de Procesos y Procedimientos del PNAEQW”, con Código PLA-002-PNAEQW-UPP, Versión N° 01. Resolución de Dirección Ejecutiva N° 582-2016-MIDIS/PNAEQW, 21 de abril de 2016, pág. 3.

3.5. Aspectos que influyen en los hitos identificados en el marco del proceso de transferencia de recursos financieros

Ejes de análisis	Hallazgos
Aspectos que influyen en los hitos identificados en el marco del proceso de transferencia de recursos financieros	<p><u>Hallazgo 1:</u></p> <p>Sobre los condicionantes tecnológicos se ha identificado en el estudio realizado, que es un avance muy importante que aporta al proceso de sistematización de la información, porque incorpora el uso de nuevas tecnologías de la comunicación e información a nivel de los actores locales; sin embargo también se ha podido recoger que observan que estos aplicativos no están adaptados a zonas como las del interior de cada una de sus regiones donde están las UT, zonas de difícil geografía y donde los requisitos para realizar una georeferenciación son inaccesibles como contar con fibra óptica, internet de banda ancha. También se ha podido identificar que falta reforzar el componente de asistencia técnica hacia las UT sobre la resolución de problemas que se presenten en el uso de este aplicativo.</p> <p><u>Hallazgo 2:</u></p> <p>Los condicionantes geográficos y los desastres naturales (huaycos, incendios forestales, terremotos, entre otros), generan riesgos que afectan no sólo a las personas sino también a los procesos logísticos, como es el caso de los proveedores que no pueden llegar a cumplir con realizar la distribución de alimentos oportuna a algún ítem cuyo territorio ha sido afectado por algún desastre. Si bien estas situaciones están reguladas para evitar penalidades en los proveedores, al ser catalogadas como hechos fortuitos. Lo anterior no es lo único que tiene que ver con el territorio, por ejemplo tienen que ver con la cultura centralista que toma decisiones y organiza los procesos y las intervenciones pensando en geografías como las de Lima, dejando de lado las características propias de clima y el territorio, por ello no se explica como a más de cuatro años de creado PNAE Qali Warma, se deje sin atender ítems ubicadas en zonas de difícil acceso como el ítem Putumayo, correspondiente al Comité de Compra Loreto 5, el cual no pudo ser adjudicado por más de 6 meses, además la situación se hace más crítica porque en dicha zona la situación de vulnerabilidad y pobreza son mayores, los niños y niñas presentan las más altas tasas de desnutrición y anemia que sus pares nacionales, de acuerdo a la información recogida.</p>

3.5.1. Uso de tecnologías de la información y comunicación a nivel de las UT del PNAE Qali Warma

Siendo uno de los tres ejes transversales del proceso de modernización de la gestión pública, el gobierno electrónico y una de las competencias y funciones tanto en los sistemas funcionales como administrativos de las entidades que laboran sectorial como intergubernamentalmente, el uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC) para optimizar la gestión interna y la red de difusión, es que desde el PNAE Qali Warma se viene impulsando desde el año 2016, el uso de herramientas y aplicativos informáticos.

Así, el proceso de informatización y el incorporar el uso de nuevas tecnologías de la comunicación ha significado un paso muy importante para PNAE Qali Warma, en la medida que tiene una cobertura de atención nacional y dada la cantidad de información que manejan. En ese sentido se considera que la inversión realizada por el Programa PNAE Qali Warma es positiva, al haber invertido en la puesta en operación del Sistema Integrado de Gestión Operativa (SIGO), a través del cual se agrupan los Aplicativos de Gestión Operativa del Programa Nacional de Alimentación Educativa PNAE Qali Warma en Módulos relacionados con la finalidad de compartir información que permita administrar, monitorear y supervisar los diferentes procesos que son realizados en las Unidades Territoriales a lo largo del territorio nacional de manera que pueda actuar como soporte en el proceso de toma de decisiones para la alta dirección”¹¹¹. Sin embargo en países como el Perú, donde la red de conectividad está aún en proceso de desarrollo, constituye todo un reto no sólo su uso sino sobre todo su aplicación y funcionamiento en campo.

Para el caso del proceso de transferencia de recursos financieros se cuenta con el Sistema SIGO y dos módulos, los mismos que han sido puestos a disposición de los actores del proceso de cogestión, principalmente de los proveedores:

El Módulo Actas de Ocurrencias: para registrar las incidencias realizadas al establecimiento (planta o almacén) del proveedor, así como para realizar el cierre de la supervisión de seguimiento. También sirve para sustentar la NO LIBERACIÓN de productos detallándose los motivos que causaron dicha acción. Esta aplicación ha sido desarrollada para dispositivos portátiles con sistema operativo Android, de tal forma que puede instalarse en Smartphones, Tablets, etc. haciendo que estos equipos almacenen la información obtenida durante la supervisión inicial, sin necesidad de tener activa una conexión a datos o WIFI, o un Plan de Datos de Internet, de cualquier empresa del medio.

APLICATIVO: AYZA QW: Su finalidad es la sistematizar los procesos de:

- ❖ Registro de entregas de productos a las Instituciones educativas
- ❖ Registro de entregas de raciones a las instituciones educativas
- ❖ Registro de fecha y hora del registro de entrega
- ❖ Registro de fotografías de las entregas
- ❖ Foto del frontis de la Institución educativa
- ❖ Foto de la descarga de productos o raciones
- ❖ Foto del acta de entrega
- ❖ Registro de fecha y hora de cada una de las tomas fotográficas
- ❖ Registro de geo-posicionamiento de las entregas realizadas.

Como se mencionó líneas arriba todavía constituye un reto, que funcione en campo el SIGO, sus respectivos módulos y aplicativos, considerando las condiciones sociales (costos, tiempo, prácticas, acceso a servicios de internet, celulares inteligentes, Tablet, etc.) y culturales (usos y costumbres el uso de dispositivos electrónicos, especialmente en zonas rurales altoandinas y de la Amazonía). Por ejemplo, el uso del aplicativo AYZAQP para la geo-referencia presenta complicaciones en zonas alejadas, de geografía accidentada y condiciones climatológicas impredecibles, lluvias intensas y tormentas, donde la señal de internet no es buena, el aplicativo no carga la información inmediatamente, de acuerdo a la información proporcionada por los

¹¹¹ Resolución de Dirección Ejecutiva N° 9299-2015-MIDIS/PNAEQW que aprueba el “Protocolo de Uso de Herramientas Informática para la Prestación del Servicio Alimentario”, que aprueba los manuales de usuario de “Aplicación de Actas de Ocurrencias” y la “Aplicación AYZA QP de entregas de proveedores (android)”.

diversos actores, coinciden en que el aplicativo permite un mejor monitoreo cuando se logra realizar correctamente el procedimiento del uso del aplicativo, pero según indican eso no se da en la mayoría de los casos, además porque toda consulta frente a algún problema la tienen que hacer a la Sede Central del Programa, y si bien no lo han mencionado los actores, no han tenido una capacitación especializada para el uso de estos aplicativos y el personal de las UT no cuenta con las competencias para repararlo cuando se presenten problemas.

A continuación algunos testimonios recogidos durante el trabajo de campo, que dan cuenta de la opinión de los actores pero también representan opiniones sobre cómo viene operando el SIGO en las UT:

“...E: ¿Sobre qué temas?

EPR: BPM, almacenaje y el... ese que es nuestra amenaza del... de georreferenciación. Es un tema terrible eso de la georreferenciación, el aplicativo.

E: El AYZA.

EPR: El AYZA, hay lugares que no capta.

E: ¿Aquí? En la misma ciudad de Iquitos.

EPR: En la misma ciudad de Iquitos. Cuando llueve es un caso. No referencia el equipo.

E: Ahorita, por ejemplo, digamos que están tranquilos porque no es época de lluvia.

EPR: No, la semana pasada no hemos referenciado dos días. A estado nublado, ha habido lluvias, cuando hay lluvias no referencia el equipo, no capta...”.

“ ... Actor: El programa es muy bueno pero estamos teniendo complicaciones con, con la referencia la georreferenciaciones. En la selva tropical cuando, cuando se cierra el cielo las nubes son negras oscuras, el día se vuelve noche y la comunicación se corta por completo; entonces como nos dan un teléfono con el programa AYZA que tenemos que referenciar el colegio perdemos 3 – 4 horas intentando, intentando ingresar al programa a pesar que es satelital no se puede, a veces tenemos que quedarnos hasta el día siguiente o hasta la hora que podamos ingresar...”.

“...Actor: Eh...esta última vez no lo...o sea lo vamos grabando, grabando, ¿por qué? porque en las entregas anteriores cuando yo sacaba mi reporte del SIGO habían instituciones educativas que se repetían cinco, seis veces, o sea, ¿qué me indicaba eso?, que cada vez que yo sincronizaba no...no salía la señal, entonces se iba almacenando la memoria, y cuando ya salía todo eso que se había acumulado, todito salía...”.

Con respecto al aplicativo AYZAQP, se presenta cierta disconformidad por la exigencia de su uso, tanto por parte de los proveedores, como por los mismos supervisores de compra, los cuales manifiestan que a los proveedores el factor tiempo les juega en contra, que al georreferenciar y sincronizar puede ser motivo de demora, lo cual los afecta significativamente toda vez que ellos dependen de los tiempos que deben cumplir para no incurrir en una falta que genere una penalización:

“...No carga, por nuestra zona ¿no? si, magnifico como dicen “sí, en algún momento va a cargar”, sí, en algún momento pero, porque si en las finales se ha constatado que llega a cargar en toda, en toda nuestra zona, pero el detalle está en que no tenemos eso “en algún momento” ¿por qué? Porque tenemos plazo, entonces lo proveedores tienen que arrancar, tienen que avanzar y no van a estar pues así ¿no? Como buscando Pokémon...”.

El uso del aplicativo AYZA para la geo-referencia presenta complicaciones en zonas alejadas de la sierra, de geografía accidentada y condiciones climatológicas impredecibles, lluvias intensas y tormentas, donde la señal de internet no es buena, el aplicativo no carga la información inmediatamente, lo que genera que algunos proveedores obvien este procedimiento y al ingresar el expediente falte esa información, esto crea la necesidad de que un monitor vaya a la IE y constate la hora de la entrega, esto genera demoras en el proceso, puede prolongar más de un día de

atraso. Al respecto cabe señalar que acuden a consultar para solucionar problemas a la Unidad de Tecnologías de la Información de la Sede Central, específicamente con la persona responsable de atender a los usuarios que solicitan “algún tipo de soporte”, sin embargo esto es muy limitado porque las consultas son respondidas de acuerdo al orden de llegada, y muchas veces es la oportunidad de la respuesta o solución brindada para seguir avanzando.

Un actor explica que existe también un aspecto cultural que hace que algunos Comités de Alimentación Escolar miren con desconfianza el uso del equipo y por consiguiente del procedimiento y del aplicativo:

“Lo que yo entrego es la frontera, lo que es Moquegua y, Chile, Chile y Tacna, ah y Bolivia, porque es Pisacoma. En esta zona es zona lluviosa y usted sabe que ya hubo una incidente que, donde el alcalde de Huacullani ha fallecido por los, por los relámpagos en época de lluvia, entonces muchos de ellos no quieren que usemos, esas fechas no querían, “no, ustedes me...”

“O sea que para la seguridad, ¿no?, de los niños y de las personas, no, para nada. No ve que las ondas atrae...”;

“Pero todo esto pues donde funciona el Perú, donde funciona el Perú, donde no funciona, no va a funcionar nunca, entonces, yo tengo rutas que se tomaron las fotos aquí y se sincronizó, cuatro, cinco días después, porque en estos momentos llegó a un área donde la transmisión de data soporta la transmisión”.

Las situaciones que se les presentan hacen que algunos proveedores, los que distribuyen a zonas de difícil acceso geográfico o con condiciones climatológicas adversas sean renuentes al uso del aplicativo, sería oportuno reforzar ante estos el aspecto positivo de su uso, hasta que se adapten a él. Al respecto como se ha visto en apartados anteriores las prácticas centralistas imposibilitan que este tipo de herramientas informáticas hayan sido previamente consultadas o validadas por el personal de las UT, al menos ninguno de los actores de las 4 UT Arequipa, Puno, Ica y Loreto dijo algo al respecto.

En conversación no grabada sostenida entre una de las investigadoras con un supervisor de compras con un par de años de experiencia dentro del programa, manifestó que el aplicativo tiene varias versiones, pero que a veces parece que en vez de mejorar, empeora. Aparentemente es necesaria una mayor capacitación para el buen manejo del software.

También se debe tener en cuenta que el servicio de internet en la Selva Peruana es muy limitado, por ser la región menos conectada del país, en la que el operador hegemónico del mercado ha usado no solo fibra óptica sino radio enlaces (estaciones de microondas) para constituir una red de transmisión continua, es deficiente, lo que afecta el uso de aplicativos en tiempo real sobre todo en las zonas alejadas de la ciudad, que es precisamente donde se encuentran ubicadas la mayor parte de las IE de la región.

Las soluciones a las incidencias que se presentan con el uso de los aplicativos con los que trabaja el PNAE Qali Warma, sea el AYZA (Sistema de referencia geográfica) o el SIGO (Sistema Integrado de Gestión Operativa), se ejecutan desde la ciudad de Lima, y los actores de las UT manifiestan que las respuestas a las incidencias que se les presentan no son inmediatas, éstas pueden demorar hasta cuatro días en ser resueltas, lo máximo que habían esperado, lo cual genera retrasos en el proceso de pagos, según lo recogido en las entrevistas, como se puede constatar en los siguientes reportes:

E: ... de ocurrir un error a la hora de digitar con el tema del SIGO ¿se tiene que mandar la incidencia a Lima y allá van a resolver? ¿Y el plazo la media cuánto es?

Actor: Ahorita justamente un nuevo memorándum diciendo que tienen 24 horas para ser resuelto, porque antes a veces registrabas una incidencia y a veces pasaba una semana y no había cuando te atiendan y eso repercutía en tu valoración, entonces ya tiene una, pero no hay cuando nos ayuden de Lima podrían hacer los cambios habido y por haber, pero ahora ya está cómo es decir normado tú ingresas hoy día y mañana en la tarde ya debe estar el registro de Lima.

E: Y ese memo de que me hablas, ¿ha salido hace cuánto tiempo?

Actor: Será tres semanas.

E: Y si ellos excedieran ese tiempo que sucede? El memorándum indica que hay alguna sanción, ¿no?

Actor: No, no hay.

E: Solamente que tienen que...

Actor: Solo que ya se tiene que hacer así...".

La anterior situación descrita genera demoras que perjudican los plazos establecidos, sobre todo porque esta información es importante para completar el expediente de pago. Las incidencias relacionadas al uso de los aplicativos presentadas en cada UT deberían resolverse con el soporte informático de cada unidad, de esa forma se evitarían los cuellos de botella originados por la carga que deriva centralizar las incidencias y esperar que sean atendidas.

Algunos hechos que se generan cuando el aplicativo no funciona, es la desconfianza por parte de la Sede Central, porque en algún momento el personal de informática de una UT había favorecido a un proveedor adulterando información, sin embargo, se puede hacer un filtro, en base a los reportes de incidencia, a través del cual se pueden recoger los casos que no impliquen una operación riesgosa, que pueda inducir a un acto de corrupción, y que sin embargo sean frecuentes y puedan resolverse directamente. Un segundo hecho tiene que ver con que el proveedor asume dejar de utilizar el dispositivo para evitar problemas o en todo caso que se reconozca su asistencia en las escuelas para la entrega y recepción de los alimentos.

Las soluciones de los temas relacionados a los aplicativos con los que trabaja el Programa de Alimentación Escolar QW, sea el AYZA (Sistema de referencia geográfica) o el SIGO (Sistema Integrado de Gestión Operativa), se ejecutan desde la ciudad de Lima, y los actores de la UT manifestaron que las respuestas a las incidencias que se les presentan no son inmediatas, pueden resolverse en un día o hasta en siete días, lo máximo que habían esperado, lo que también conlleva un atraso en el proceso de pagos, al no contar con la constancia de la georeferencia, que es un indicador de que el proveedor cumplió con la entrega de los alimentos a las IE seleccionadas para dicho fin.

Cada UT cuenta con personal de soporte informático, lo adecuado para ahorrar tiempos sería que en cada UT hubiera un administrador informático, el cual, previa capacitación, contará con los permisos necesarios para resolver las incidencias que se presentan en este campo.

3.5.2. Situaciones fortuitas vinculadas a las condiciones geográficas y desastres naturales

El objetivo de PNAE Qali Warma es brindar un servicio alimentario de calidad a niños y niñas del nivel inicial (a partir de los 3 años de edad) y primario de las instituciones educativas públicas de todo el país, y de secundaria en las comunidades nativas de la

Amazonía peruana, con el fin de mejorar la atención en clases, la asistencia y la permanencia, considerando los hábitos locales de consumo y cogestionado con la comunidad.

El diseño del Programa establece que los desayunos y almuerzos se brindan a través de dos modalidades: raciones y productos. Bajo la primera modalidad, el proveedor debe entregar el desayuno diariamente en cada institución educativa (IIEE) asignada bajo contrato. En la segunda modalidad, el proveedor entrega en plazos mensuales o bimensuales, productos no perecibles a las IIEE asignadas para que estas se encarguen de su preparación, servido y distribución a las niñas y los niños¹¹².

Lo anterior responde a la razón de ser del Programa PNAE Qali Warma, que está interiorizado en todo el personal de las UT. Sin embargo las niñas, niños y adolescentes razón de ser del Programa residen en una determinada región del país, con características geográficas que determinan la accesibilidad, tiempo, costumbres, presencia de instituciones, uso de nuevas tecnologías de la información, situaciones socioeconómicas, pobreza, exclusión, entre otras, que difiere una de otra entre sus pares a nivel nacional, pero además al interior de cada región hay también diferencias bien marcadas, que exigen que los procesos tomen en cuenta esas diferencias, y por lo tanto deban tener parámetros de flexibilidad porque de seguro habrán situaciones que escapan a la norma o que no será posible cumplir con los pasos detallados en los flujos de proceso como los de compra y de transferencias financieras.

El acceso a las IE varía de acuerdo a la ubicación geográfica en la que se encuentran los distritos que comprenden un ítem, el cual puede tener distritos de fácil acceso, con carreteras asfaltadas y distancias cortas, generalmente en las capitales de la región, y otros a los que para llegar, tienes que hacerlo por caminos de trocha y a lomo de bestia (burro, caballo o auquénido). En conversación no grabada con uno de los actores, este comentó que:

“...a los proveedores se les daba “carnecita” pero, venía con “hueso”, forma metafórica para decir que a zonas de fácil acceso se las enlazaba con una que presenta difícil accesibilidad para lograr equilibrar la distribución de ítems durante el proceso de compras, algo que el postor sabe, sin embargo, genera un sobrecosto cuando tiene que volver en reiteradas oportunidades porque la IE está cerrada y los miembros del CAE no se encuentran en el lugar”.

En el caso de Iquitos, las condiciones geográficas y de riesgos son más complejo, porque la vía fluvial es la única forma de acceso para la mayoría de las IE ubicadas en la región, especialmente las ubicadas en la provincia de Marañón. A esto se tiene que añadir que la situación se complica en época de vaciante, entre los meses de julio y setiembre, en la que el caudal de los ríos disminuye considerablemente lo cual aumenta el riesgo para las embarcaciones y su tripulación de encallar; además se amplían las distancias entre la “playa” y las IE, un colegio que en época de creciente se encuentra a sólo lo0 metros, época de vaciante la distancia se incrementa a cuatro o cinco kilómetros de distancia, además la zona se convierten en lodo cenagoso y no en tierra dura y firme, lo que dificulta el trayecto con la carga hasta el lugar de destino.

A continuación la descripción de algunos factores sobre riesgos frente a las condiciones geográficas y desastres:

“...En menos de 36 horas yo estoy llegando a la comunidad y comienzo a repartir mis alimentos; pero eso se vuelve agobiante cuando llegas a pueblos más grandes donde la carga

¹¹² Fuente: Página web consultada el 19 de diciembre de 2016: http://www.qw.gob.pe/?page_id=103

es bastante fuerte y donde los colegios están a 4-5 Km de la playa entonces cargar 4 – 5 Km el primer viaje lo haces cantando, el segundo viaje ya no cantas, el tercer viaje lloras...”.

“...Cuando el río está crecido obviamente el acceso es más fácil se llega a la comunidad, la lancha llega a lo0 metros del colegio, a veces hasta 50 metros para llegar al colegio, pero cuando el río se seca la lancha queda a 6, 7 kilómetros del colegio.

Entrevistadora: Y eso que se utiliza como carretera en realidad es trocha...

Entrevistado: En realidad es trocha, pero no, ni siquiera es trocha es pantano. O sea cuando el río seca, mientras dura el proceso de secado de la arena, simplemente es un fango, es un barro, donde usted se pisa y se sume, se hunde en la tierra, entonces si tiene carga se va a hundir más rápido, entonces ahí el esfuerzo se triplica, el tiempo se triplica y bueno hay que prevenir, qué hacemos a ver si sabemos que eso existe llevamos 25, 30 tablas para ir colocando en el camino mientras avanzamos para no hundirnos. Obviamente ahorramos un poco más de tiempo, se nos dificulta menos, pero también pues, bueno, son cosas que se dan pues para trabajar...”.

Otro aspecto relacionado a este tema tiene que ver con el costo de las embarcaciones que se usan para el traslado de los productos, lanchas medianas de ocho, diez o quince toneladas, lo cual aumenta en época de vaciante, los proveedores del Programa no pueden competir con las empresas petroleras que si pueden pagar los altos precios con las que se ofertan. Quedan así, las lanchas más grandes, de cuarenta o cincuenta toneladas, las cuales no resultan recomendables, no solo por su costo, que aunque estén en oferta, resulta un costo alto, sino que con éstas no se puede navegar y llegar hasta las comunidades nativas en época de vaciante, porque son naves de mayor calado y se atracan con mayor facilidad.

Lo anterior tiene que ver con los “costes relativamente altos que no están asociados a las transferencias mismas, eso se deriva principalmente, del hecho de que se tiene que transportar”¹¹³, así como las vías de comunicación terrestres, acuáticas o aéreas, las cuales de acuerdo a las características del territorio de las 4 UT, son vías deterioradas, afectadas por el los climas y fenómenos meteorológicos, que pese a ello han continuado llevando los alimentos programados.

Durante una conversación no grabada, sostenida con uno de los actores entrevistados, indicó que:

...“la relación con la etnia Matsés, que habita la zona de Yaquerana fue una relación complicada en sus inicios, una característica de esta comunidad, dijo, es que su diálogo suele enardecerse con facilidad, acotó que esta etnia sufre mucho el hecho de encontrarse alejada geográficamente y ser de difícil acceso, solo se puede llegar hasta su comunidad por vía fluvial”. Señaló también que “son un pueblo abandonado y que están en continua lucha por su sustento”. El actor comentó que “para acercarse y ganarse su confianza había contratado a jóvenes Matsés para que lo ayuden a llegar con rapidez a los diferentes puntos de entrega, indicó que ellos conocen los “brazos” y atajos que se forman en la época de “vaciante” del río y así pueden ahorrar tiempo y combustible para llegar a las diferentes comunidades”. También manifestó que “su relación había mejorado mucho, ha sido un proceso en el que, incluso, ha comprado polos a los niños de la comunidad, con el afán de ser visto como un amigo y no tener enfrentamientos ni discusiones con la comunidad al momento de su llegada y poder entregar los productos”.

El mismo actor sostuvo que:

¹¹³ BUNDY, DONALD y OTROS (2009) “Reconsiderando la alimentación escolar Programas de protección social, desarrollo infantil y el sector educativo”. Ed. Banco Mundial. Pág. 17.

El ítem Putumayo, correspondiente al Comité de Compra Loreto 5 no pudo ser adjudicado este año, para dar solución a este problema se elaboró una adenda por 53 días a un proveedor del Comité de Compra Loreto 3, para realizar la entrega de los productos a los usuarios, aproximadamente 100 IE. Según conversaciones sostenidas con diferentes actores este ítem está ubicado en una zona de difícil accesibilidad y lejanía desde los diferentes puntos de zarpe, por ello sugieren los actores que la entrega sea bimensual o trimestral. La difícil accesibilidad, la distancia, el costo del flete y la poca factibilidad de hacer todo el proceso en veinte días lo hace arriesgado y poco o casi nada rentable teniendo en cuenta que los valores de las raciones 3.26, inicial; 4.53, primaria y 4.82, secundaria, valores que han subido en relación a años anteriores, son bajos y aún resultan poco atractivos para los proveedores.

En esta zona la incidencia de hechos llamados causa de fuerza mayor, tormentas, creciente de río, inundaciones o épocas de “vaciante” de río, y los hechos conocidos como hecho fortuito, tomas de carreteras, toma de lotes petroleros, levantamiento de comunidades por conflictos sociales, es mayor. De suceder alguna de estas situaciones, ajenas al Programa y a sus actores, interfiere en los diferentes procesos, generando atrasos y por consiguiente demoras en las entregas y también en el proceso de pago, porque el Programa no cuenta con un material, donde está descrito contingencias frente a este tipo de riesgos.

De las cuatro UT estudiadas, tres de ellas, Loreto, Puno y Arequipa, están ubicadas en regiones con contrastes bien diferenciados al interior de cada región, a diferencia de Ica, cuya geografía es más homogénea por encontrarse en la costa peruana.

Así por ejemplo en Loreto, hay zonas inaccesibles, como la zona del Marañón, que para ingresar se tiene que salir hacia territorio de los países de Colombia o Brasil:

...”pero tenemos que seguir adelante porque como el programa nos exige viajar cada 20 días ya no podemos viajar directamente a las ciudades a comprar los productos como lo hacíamos en años anteriores. Porque no nos alcanza el tiempo tenemos que llegar a Iquitos, salir de viaje llegar a Iquitos y a los 2 o 3 días tenemos que volver a viajar. Entonces ya no tenemos tiempo de salir a acopiar nuestros productos personalmente. Tenemos que correr ese riesgo, yo creo que deberían levantar definitivamente la entrega por 20 días acá en la selva, la realidad de la selva es muy diferente a la realidad de la costa y de la sierra, acá tenemos que aprovechar la época cuando el río está crecido. Cuando el río está crecido nosotros demoramos 20 minutos en atender un colegio, cuando el río baja su caudal y está seco nos demoramos 1 día en atender 1 colegio, porque se forman playas tan grandes que abarcan el tamaño de 4 o 5 estadios y cargar desde la orilla hasta el colegio, cuando el río baja las playas quedan pantanosas; entonces tenemos que cargar sumiéndonos hundiéndonos en el suelo, ¿no? todo el personal se hunde a veces hasta la cintura y hay que salvar la carga y salvar al personal entonces aún es más problemático. Y con el tiempo que nos dan para distribuir obviamente tenemos problemas, ahora tenemos que viajar con tablas, en la lancha tenemos que llevar tablas, para hacer nuestros puentes nosotros mismos, tender en el piso para no hundirnos ir colocando las tablas hasta llegar al colegio y de regreso venir recogiendo las tablas, o sea de madera, o sea todo se complica. El programa es muy bueno pero estamos teniendo complicaciones con, con la georeferencia. En la selva tropical cuando, cuando se cierra el cielo las nubes son negras oscuras, el día se vuelve noche y la comunicación se corta por completo; entonces como nos dan un teléfono con el programa AYZA que tenemos que referenciar el colegio perdemos 3 – 4 horas intentando, intentando ingresar al programa a pesar que es satelital no se puede, a veces tenemos que quedarnos hasta el día siguiente o hasta la hora que podamos ingresar. Entonces tienen que tener en cuenta todo eso, es más nos dan horas limitadas para entregar y en la selva eso no sucede. Nosotros llegamos a un pueblo 8 o 9 de la noche igual tenemos que tocar la puerta del profesor para entregar sus alimentos porque todo el mundo sabe que el profesor si está en su pueblo, está ahí, en su colegio. Entonces la hora que le toquemos nos va a atender porque no se molestan cuando les tocamos, les despertamos para que le entregamos sus alimentos. Porque ellos comprenden que nosotros tenemos que continuar viaje. En mi caso cuando yo salgo de Iquitos a repartir mis alimentos,

porque yo viajo personalmente con mi personal. En menos de 36 horas yo estoy llegando a la comunidad y comienzo a repartir mis alimentos; pero eso se vuelve agobiante cuando llegas a pueblos más grandes donde la carga es bastante fuerte y donde los colegios están a 4 - 5 Km de la playa entonces cargar 4 – 5 Km el primer viaje lo haces cantando, el segundo viaje ya no cantas, el tercer viaje lloras. Así de simple”.

En el caso de Puno, hay comunidades campesinas que se encuentran en la zona del Collao, cuya lejanía de la capital de la región hace que el transporte sea caro y escaso, además de tener también zonas de selva.

...”en la parte alta hay ciertas dificultades para llegar a las zonas donde se encuentran las instituciones, en épocas de lluvia tenemos carreteras que son trochas, que quedan definitivamente destruidas por derrumbes o por el mismo efecto de las lluvias, entonces eso imposibilita a veces el traslado de los proveedores a esos sitios. Ahí hemos tenido algunos inconvenientes”.

...”Porque Huanacán con Moho más o menos por ahí puede ser que salga más rápido, Sandía es alejado, hay veces por ejemplo cuando se hace la convocatoria se hace para digamos el comité 4, por ejemplo no sé si es el 4 pero este a veces queda desierta porque no se presentan, entonces ¿por qué no se presentan? porque a veces los montos que indican, los montos es para que puedan acceder a ser proveedores a veces no les conviene es muy lejos, entonces para Sandía debería ser como un tratamiento especial por el tema de los proveedores porque la zona es alejada, es inaccesible; por esos motivos yo creo que debe de separarse y ya no ese tope, que ponen a las demás provincias porque más que bueno a las demás provincias, se llega, inclusive Carabaya la pista esta asfaltada uno va y viene en las combis y no hay problema en cambio, en Sandía no, en Sandía hay que salir de un día anterior en horas de la noche y recién llegas al día siguiente en la mañana; entonces para los proveedores tendrían que tener un poco más de expectativa para poder brindar el servicio por esas zonas”.

Arequipa tiene zonas de costa como de sierra y cordillera, cuyas poblaciones están sometidas principalmente a eventos sísmicos. Ica es la única región que en su composición geográfica es más o menos homogénea.

“Como todo el Perú creo, porque nuestra geografía es bien complicada y el problema es en las zonas altas que es donde más se necesita que el Programa funcione, es ahí donde las zonas altas donde necesitamos que el Programa funcione sí o sí, eso lo tenemos”.

...”acá en el cercado, en la provincia de Arequipa no es complicado no, porque las vías son pistas asfaltadas, el problema es para los distritos más alejados como son San Juan de Tarucaní que es bien difícil de llegar y es uno de los distritos más pobres de la región Arequipa, luego, para ir a San Juan de Sigwas, Santa Rita de Sigwas, son distancias bastante grandes, pero que, bueno, es menos dificultoso que San Juan de Tarucaní”.

...”Muchas veces no se puede ni siquiera coordinar porque son áreas tan remotas, donde no entra la señal de teléfono, entonces nos vamos tres, cuatro veces, cinco veces, a sobrecosto y eso constituye el cuello de botella para el no pago, el alto porcentaje de no pagos son retrasados por estos colegios”.

IV. Conclusiones

- Para la ejecución del proceso de transferencias de recursos financieros participan 7 actores, cuya presencia está regulada por la normatividad del PNAE Qali Warma, sin embargo la variedad de los mismos ha originado opiniones contrarias, para algunos actores asegura autonomía y transparencia, para otros es un limitante porque no se logra conciliar los tiempos para las reuniones y la toma de decisiones.
- Se identificó que varios actores cumplen funciones de otros, principalmente se presenta en el caso de los Comités de Compras y el Supervisor de Comité de Compras de la UT, éste último tiene como función el de dar 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 el 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 de Compras.
- A partir de los hallazgos del presente estudio, se concluye que los CAE forman parte y contribuyen al proceso de transferencia de recursos financieros, porque de ellos depende la emisión del Acta de Conformidad entregada a los proveedores, la cual es un documento que sirve de insumo para que los Supervisores de Comité de Compra valoricen los gastos realizados en raciones o productos que distribuyen y entregan los proveedores a las instituciones educativas, con lo cual se sustenta el inicio del proceso del pago.
- La inexperiencia de algunos proveedores ha generado una nueva forma de presentarse a la convocatoria que todos los fines de año realizado el PNAE Qali Warma, la cual consiste en crear consorcio con otros proveedores de igual tamaño pero con mayor experiencia en la zona.
- Algunos proveedores todavía no se han adecuado al proceso de pago que realiza PNAE Qali Warma, que es posterior a la compra y distribución de los productos y/o raciones a las instituciones educativas, la cual marca un diferencial con respecto al PRONAA, lo cual es identificado como un problema para estos actores.
- Se ha identificado cuatro tipos de líderes, que son reconocidos como tales por las UT de Arequipa, Puno, Ica y Loreto: (1) los que pertenecen a los espacios de concertación, coordinación y vigilancia ciudadana, principalmente los que pertenecen a las mesas de lucha contra la pobreza, (2) funcionarios que trabajan en el sector educación, (3) autoridades políticas como prefecto y (4) integrantes del comité de compra. Estos actores han identificado algunas situaciones que influyen en el proceso de transferencias de recursos financieros: rotación de los integrantes de los CAES y de los Comités de Compras; demanda de parte de los anteriores actores por recibir una retribución monetaria por el cumplimiento de las funciones y que los integrantes de los CAE desconocen cómo se realiza el proceso de transferencia de recursos financieros.
- Existe una descoordinación entre proveedores y CAES al momento de la distribución y recepción de los alimentos, que se presenta especialmente en

zonas rurales y de la Amazonía, donde los proveedores al llegar a las IE no encuentran a los integrantes de los CAES, por lo tanto no logran que las actas de conformidad del servicio cuenten con la firma respectiva, requisito obligatorio para que éstas tengan validez, lo cual genera observaciones y que los proveedores tengan que realizar una acción adicional como es la subsanación, lo cual genera demoras para completar el expediente para el pago ante la UT.

- No se está cumpliendo en el terreno con lo estipulado en el Manual de Compras, porque no se toma en cuenta las características como número de personal que trabaja en la UT, especialmente Supervisores de Comité de Compras y Monitores de Campo, condicionantes sociales, económicos, geográficos y tecnológicos del territorio donde está ubicada la UT, lo cual genera cuellos de botella como: relacionados a una cultura centralista (no hace posible ni posibilita que todos los actores jueguen un rol importante en hacer visible y operativa sus propuestas), criterios que no están definidos en la normatividad vigente, contratos y número de adendas permanentes, falta de protocolos, información desactualizada y registro documental de las actas conformidad. Todo lo anterior aporta para que el tiempo establecido para el proceso de transferencias de recursos financieros sea mayor a lo establecido en las normas, llegando en promedio a 22 días pero con más días en algunas UT como Loreto (23 días) y Arequipa (24 días).
- El modelo de cogestión del Programa se sustenta en el capital humano de cada comunidad constituido principalmente por los integrantes de los CAES y los Comité de Compras, así como en un marco normativo donde está definido 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 cual desde ya 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, siendo el caso más llamativo el de la UT de Loreto donde sólo se cuenta con supervisores de comité de compra y monitores locales para atender al 2% de las 4,071 IIEE que hay en la región Loreto.
- Se ha identificado diez cuellos de botella: valorización de los productos; toma de decisiones; validación de actas de conformidad; información actualizada de Ítems y población de niños y niñas; rotación de personal; coordinación entre integrantes del Comité de Compras; demoras en la presentación del expediente de parte del proveedor; comunicación y coordinación entre la UT y la Sede Central; Asistencia técnica para el uso de Aplicativos informáticos y demora en el plazo de pago a proveedores. Estos cuellos de botella incrementan los tiempos del proceso de transferencia de recursos financieros, así como también aportan significativamente en la demora del pago a los proveedores, además que como todo cuello de botella incrementan los costos y la reducen los niveles de productividad de los actores.

- Los aspectos negativos sobre el uso de los aplicativos informáticos que fueron identificados por los actores entrevistados -principalmente proveedores y Supervisores de Comité de Compra-, tienen que ver con las geografías y el clima de las zonas donde están ubicadas las UT, la conectividad y el acceso a la banda ancha, sobre todo para las poblaciones de zonas alejadas y excluidas de las regiones donde están ubicadas las 4 UT, siendo la que mayores problemas presenta Loreto, que sólo el 5% de los hogares cuenta con el servicio de internet, , ítems que se encuentran ubicados a distancias mayores de a 20 días de camino desde la ciudad capital, en ese sentido se concluye que en estas zonas no deberían ser usados este tipo de aplicativos informáticos.
- Falta de capacitación al personal a los actores entrevistados especialmente Supervisores de Comité de Compra, Proveedores y Monitores de Gestión Local, razón por la cual no cuentan con las herramientas y competencias para resolver los problemas relacionados con la operatividad de los aplicativos, lo que genera que tienen que realizar consultas a la Sede Central ubicada en Lima.
- Se ha observado que los operadores de las UT visitadas no cuentan con un proceso específico o un manual para hacer frente a los desastres denominados “causas de fuerza mayor” como tormentas, creciente de río, entre otras, que les permita acceder a acciones oportunas y que no impidan que la cadena de suministros continúe, generando demoras en las entregas, así como también en el proceso de pago”.
- Los llamados hechos fortuitos, como toma de carreteras, toma de lotes petroleros, levantamiento de comunidades por conflictos sociales, entre otros, ajenos al Programa y a sus actores, al no ser tomados en cuenta al momento de diseño de procesos que tienen que ver con la provisión de alimentos y transferencias financieras, generan que estos procesos no se lleguen a cumplir de acuerdo a la normatividad y disposiciones operativas, generando atrasos y por consiguiente demoras en la distribución de alimentos y en el proceso de pago a los proveedores.

V. Recomendaciones

- Se sugiere que desde la Unidad de Supervisión y Monitoreo de la Sede Central del PNAE Qali Warma se desarrolle un plan de capacitación y de asistencia técnica dirigido a:
 - Personal de las UT, especialmente al JUT y Supervisores de Comités de Compra, para que sus intervenciones locales en cada UT sean realizadas en el marco de una coordinación intersectorial e intergubernamental, haciendo énfasis en dar a conocer los procesos misionales y competencias prácticas relacionadas a las intervenciones articuladas desde la lógica de un Estado moderno al servicio del ciudadano y ciudadana.
 - Supervisores de Comités de Compra, Proveedores, Monitores de Gestión Local y Especialista Informático sobre la importancia, uso y resolución de problemas operativos de los aplicativos informáticos considerando la realidad de cada zona donde operan las UT. T
 - Trabajadores/as de las UT, especialmente los JUT, Coordinadores, Supervisores y Especialistas, sobre desarrollo de capacidades para la concertación social y política con el fin de que puedan participar activamente en los espacios de concertación local y regional, generar alianzas con los líderes y actores sociales/políticos y económicos, que a través del presente estudio ha quedado demostrado que son importantes aliados locales para el Programa, por ende el personal de las UT debe mantener vínculos con estos actores.

- Se sugiere que desde la Unidad de Gestión de Contrataciones y Transferencia de Recursos se establezca un registro nacional especializado de proveedores en alimentación escolar, 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 vienen presentado 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 cual 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.

- Se debe extender la buena práctica de haber obtenido la Certificación ISO 9001:2008 por la mejora en el proceso de transferencia de recursos financieros a nivel de la Sede Central, a todas la UT a nivel nacional, para lo cual se sugiere diseñar y ejecutar un plan de mejoras que resuelvan los cuellos de botella identificados en este estudio.

- Para resolver el cuello de botella referido a la valorización de los productos o raciones entregadas por el proveedor a las IE, desde la Dirección Ejecutiva del PNAE Qali Warma se debe considerar incrementar el número de Supervisores de Comités de Compra, capacitarlos/as y evitar su renuncia y rotación, para lo cual debería desarrollarse incentivos de reconocimiento y valoración del trabajo que realizan estos actores en las UT.

- Para fortalecer la toma de decisiones que según los proveedores es un cuello de botella, debido a que los Comités de Compra demoran en resolver

los contratos, tomándose más de un año para resolverlos inclusive, se sugiere realizar un entrenamiento de habilidades dirigido a los actores directos del proceso de transferencia de recursos financieros (Supervisores de Comité de Compras, integrantes del Comité de Compras y JUT). Esta propuesta de entrenamiento de habilidades implicaría desarrollar competencias para solucionar problemas reales, conflictos y producir nuevas prácticas, para trabajar en equipo, asumir riesgos, innovar, crear, ponerse en el lugar de las demás personas, entre otros aspectos. Este entrenamiento debería estar a cargo de la Unidad de Gestión de Contrataciones y Transferencia de Recursos y la Unidad de Supervisión y Monitoreo.

- Considerando las características de los actores que participan en el proceso de transferencias de recursos financieros sería importante desarrollar una estrategia comunicacional y de formación continua, que genere material informativo que traduzca el contenido de la vasta normatividad y procedimientos de la transferencia de recursos financieros en materiales amigables tanto en versión impresa, radial y oral, enfocados principalmente a los CAES y Proveedores.

VI. Variables del proceso de transferencia de recursos financieros que a partir del componente cualitativo pueden ser medidas mediante una encuesta

En el siguiente cuadro se proponen algunas variables del proceso de transferencia de recursos financieros que puedan ser medidos a través de una encuesta:

Dimensión	Concepto	Variables	Indicador	Fuente	Técnica	
Rendimiento de proveedores en la entrega de productos o raciones	El rendimiento de los proveedores del PNAE Qali Warma relacionado con la provisión de alimentos a entregar en tiempo oportuno de entrega, de acuerdo a las cantidades y calidades del producto establecidas en el contrato a la población escolar, de IE ubicadas en los siguientes tipos de zonas: Costa urbana y rural, sierra urbana y rural y selva urbana y rural en un periodo de tiempo de 6 meses.	1. Tipo de alimentos sea ración o productos que entrega el proveedor.	Porcentaje de proveedores que tienen un rendimiento que cumple con los estándares de calidad y provisión oportuna.	Proveedores Personal de la UT CAES Comités de Compras	Encuesta	
		2. Tiempo de entrega según zonas.				
		3. Tipo de empresa del proveedor (rubro y tamaño de la empresa)				
		4. Experiencia del proveedor	Porcentaje de proveedores que aplican técnicas de animación socio cultural	Reportes de distribución a IE de zonas seleccionadas	Encuesta y grupo focal	
		5. Estrategias aplicadas por el proveedor				
		6. Asistencia técnica de la UT al proveedor	Porcentaje de consultas absueltas por la UT a los proveedores	Registros administrativos de asistencia técnica UT y Proveedores	Encuesta	

Referencias bibliográficas

BANCO MUNDIAL

2002 "Libro-Guía para el Análisis Social: Para la incorporación de las dimensiones sociales en proyectos apoyados por el Banco". USA, pág. 32

BUNDY, DONALD y OTROS

2009 "Reconsiderando la alimentación escolar Programas de protección social, desarrollo infantil y el sector educativo". Ed. Banco Mundial. Pág. 17.

COHEN, ERNESTO Y FRANCO, ROLANDO

2005 "Seguimiento y evaluación de impacto de los programas de protección social basados en alimentos en América Latina y el Caribe". Santiago de Chile. Con auspicio de la FAO. Pág. 135.

CONEVAL

2013 "Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Procesos de Programas de Desarrollo Social". 2013, pág. 16.

CONGRESO DE LA REÚBLICA

2016 "Carpeta Georeferencial Región Arequipa, Ica, Loreto y Puno" de la Oficina de Gestión de la Información y Estadística de la Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República, marzo 2016, 17 págs.

2016 "Carpeta Georeferencial Región Loreto" de la Oficina de Gestión de la Información y Estadística de la Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República, marzo 2016, 17 págs.

2016 "Carpeta Georeferencial Región Puno" de la Oficina de Gestión de la Información y Estadística de la Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República, marzo 2016, 20 págs.

COTLER, Julio y OTROS

2009 "Poder y Cambio en las Regiones". Lima: IEP - PNUD. Documento de Trabajo N° 154. Serie Sociología y Política N° 43.123 págs.

D'ALESSIO, FERNANDO

2013 "El Proceso estratégico. Un enfoque de gerencia. Segunda Edición. México: Pearson. Educación de México, págs. 106 – 125 y págs. 187 – 199.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2014 "Segundo Reporte de supervisión al funcionamiento del Programa Nacional de Alimentación Escolar PNAE Qali Warma en relación a los procesos de compra". Lima, 37 págs.

FAO

2013 "Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar. Estudio de caso en ocho países". En el marco de la Cooperación Brasil-FAO "Fortalecimiento de Programas de Alimentación Escolar en el Marco de la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025 Proyecto GCP/RLA/180/BRA". Págs. 275.

- GAJATE, GISSELE E INURRETEGUI, MARISOL
2002 “El impacto de los programas alimentarios sobre el nivel de nutrición infantil: una aproximación a partir de la metodología del “Propensity Score Matching”. Proyecto breve de investigación del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). Ed. GRADE. Pág. 55.
- GOBIERNO REGIONAL DE AREQUIPA
2014 “Plan de Desarrollo Regional Concertado Arequipa 2013 – 2021”.
- GOBIERNO REGIONAL DE ICA
2009 “Hacia un sistema sanitario moderno y eficiente en la Región Ica al 2017”.
- RECCIÓN REGIONAL DE SALUD ICA
2011 “Análisis de la Situación de Salud de la Región de Inca 2011.
- GOBIERNO REGIONAL DE ICA
2016 “Plan de Desarrollo Regional Concertado Ica 2016 – 2021”.
- GOBIERNO REGIONAL DE LORETO
2014 “Plan Regional de Desarrollo Concertado del Departamento de Loreto al 2021”.
- GOBIERNO REGIONAL DE PUNO
2008 “Plan de Desarrollo Concertado Puno al 2021”.
- GOBIERNO REGIONAL DE PUNO
2016 “Plan Estratégico Institucional 2016 – 2018.
- JORDANA JACINT
2001 “Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: Una perspectiva institucional”. Ed. BID págs.12-13
- KAUFMANN, JORGE Y OTROS
(2015) “Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe”. Ed. Banco Interamericano de Desarrollo – BID. 293 págs.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA
2016 “Encuestas 2016” marzo 2016.
- MUSGROVE, PHILIP
1990 “Programas Nutricionales en el Brasil: Algunas lecciones desde la experiencia. En: Cuadernos de Economía, Año 27, N° 81, págs. 199 – 218. Agosto 1990.
- POGGI, JAVIER Y OTROS
2015 “Sistema financiero peruano 1990-2014: manteniendo el equilibrio entre desarrollo y estabilidad financiera”. En: Revista de Temas Financieros Journal of Financial Issues SBS, Volumen XI, Número 1, Año 2015, págs. 6 y 7.

ROMERO LORA GUISELLE, RIVA CASTAÑEDA MAVI Y BENITES ORJEDA, SARA
2016 “Crónica de una reforma desconocida experiencia de implementación
del Programa Nacional de Alimentación Escolar PNAE Qali Warma”, Ed.
IEP, Lima – Perú, 94 págs.

SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA PCM
2016 “Documento de Trabajo. Capacidades Institucionales. Un nuevo
enfoque hacia el Fortalecimiento Institucional para la Gestión
Descentralizada”. Lima – Perú. 44 págs.

Normatividad revisada:

- D.S. N° 006-2014-MIDIS/PNAEQW
- Decreto Supremo N° 010-2013-SA, que en su Artículo 1° Aprueba el Plan de Salud Escolar 2013 - 2016, dirigido a Estudiantes de Educación Básica regular y Especial del Ámbito del Programa Nacional de Alimentación PNAE Qali Warma.
- Decreto Supremo N° 004-2010-PCM de enero de 2010, que aprueba el Plan Nacional para el Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno para los Gobiernos Regionales y Locales 2010 – 2012

- Resolución Ministerial N° 016-2013-MIDIS que aprueba la Directiva N° 001-2013-MIDIS.
- R.M. N° 125-2013-PCM Aprobación del Plan de Implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública 2013 - 2016.
- Resolución Ministerial N° 016-2013-MIDIS que aprueba la Directiva N° 001-2013-MIDIS.

- RDE N° 3979-2015-MIDIS/PNAEQW, agosto 2015 / Primera Versión
- RDE N° 0038-2016-MIDIS/PNAEQW (norma que aprueba los objetivos del SGC).
- Resolución de Dirección Ejecutiva N° 2031-2013-MIDIS/PNAEQW, págs. 13 - 41 y Manual de Transferencia y Rendición de Cuentas del Programa Nacional de Alimentación Escolar PNAE Qali Warma”, con Código MAN N° 003-PNAEQW-UTRC, Versión N° 01, aprobado mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° 10154-2015-MIDIS/PNAEQW del 31 de diciembre de 2015, págs. 5 – 7. Testimonios recogidos de actores participantes en el proceso de trabajo de campo.
- Resolución de Dirección Ejecutiva N° 1895-2013-MIDIS/PNAEQW del 9 de diciembre de 2013.
- Resolución de Dirección Ejecutiva N° 9299-2015-MIDIS/PNAEQW que aprueba el “Protocolo de Uso de Herramientas Informática para la Prestación del Servicio Alimentario”, que aprueba los manuales de usuario de “Aplicación de Actas de Ocurrencias” y la “Aplicación AYZA QP de entregas de proveedores (android)”.
- Resolución de Dirección Ejecutiva N.º 10154-2015-MIDIS/PNAEQW, del 31 de diciembre de 2015, se aprobó el Manual de Transferencia y Rendición de Cuentas del Programa Nacional de Alimentación Escolar PNAE Qali Warma, con código MAN N.º 003-PNAEQW-UTRC, Versión N° 01 con sus anexos, el mismo que fue modificado por Resolución de Dirección Ejecutiva N° 032-2016-MIDIS/PNAEQW.
- 003-PNAEQW-UTRC, Versión N° 01 con sus anexos, el mismo que fue modificado por Resolución de Dirección Ejecutiva N° 032-2016-MIDIS/PNAEQW.

MIDIS:

Documentos generales

- 2012 “Una política para el desarrollo y la inclusión social en el Perú”.
- 2013 “Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social. Incluir para crecer”.
- 2015 “MIDIS: Memoria Institucional 2013 – 2014”
- 2013 “Guía de conformación del Comité de Compras y Comité de Alimentación Escolar”, 2013.
- 2013 “Guía de conformación del Comité de Compras y Comité de Alimentación Escolar”.
- 2015 Plan Operativo Institucional 2015 del Pliego 040: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. MIDIS, 2016” de la Resolución Ministerial N° 156-2015-MIDIS, 40 págs.
- 2016 “Proyecto de Presupuesto para el Año Fiscal 2016 del Sector 40: Desarrollo e Inclusión Social” – Resumen Ejecutivo. MIDIS, 2016, 26 págs.
- 2016 “Media de Tiempos de Proceso de Transferencias de Pagos a Proveedores”, documento administrativo cuadro en Excel proporcionado por la Dirección de Evaluación y Seguimiento, marzo 2016.
- 2016 “Material Actualizado Inductivo de Procesos del Programa Nacional de Alimentación Escolar PNAE Qali Warma”. Pág. 149.
- 2016 “Plan de Trabajo para la elaboración del Manual de Procesos y Procedimientos del PNAEQW”, con Código PLA-002-PNAEQW-UPP, Versión N° 01. Resolución de Dirección Ejecutiva N° 582-2016-MIDIS/PNAEQW, 21 de abril de 2016, pág. 3.
- 2016 “Arequipa: Resultados que se sienten”. 13 págs.
- 2016 “Ica: Resultados que se sienten”. Pág. 13.
- 2016 “Loreto: Resultados que se sienten”. Pág. 13.
- 2016 “Puno: Resultados que se sienten”. 13 págs.

Instrumentos de gestión:

- Plan Operativo Institucional 2015 del Pliego 040: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. MIDIS, 2016” de la Resolución Ministerial N° 156-2015-MIDIS.
- Plan de Trabajo para la elaboración del Manual de Procesos y Procedimientos del PNAEQW”, con Código PLA-002-PNAEQW-UPP, Versión N° 01. Resolución de Dirección Ejecutiva N° 582-2016-MIDIS/PNAEQW, 21 de abril de 2016.

Manuales:

- Manual para el Proveedor del Servicio de Alimentación Escolar del Programa Nacional de Alimentación Escolar PNAE Qali Warma, producto elaborado en el marco del Proyecto GCP/RLA/180/BRA: “Fortalecimiento de Programas de

Alimentación Escolar en el marco de la Iniciativa América Latina Sin Hambre 2025”, a partir de la revisión del Manual de Compras del Programa Nacional de Alimentación Escolar PNAE Qali Warma, octubre 2013.

- Manual de Transferencias y Rendición de Cuentas, aprobado por Resolución de Dirección Ejecutiva N° 874-2015-MIDIS/PNAEQW, 19 de marzo de 2015.
- Manual de Operaciones del Programa Nacional de Alimentación Escolar PNAE Qali Warma, aprobado por Resolución Ministerial N° 174-2012-MIDIS, 3 de octubre de 2012.
- Guía de conformación del Comité de Compras y Comité de Alimentación Escolar, 2013.
- Material Inductivo de Procesos Programa Nacional de Alimentación Escolar Qaliwarma, págs. 8, 9, 42 y 43.
- Manual de Operaciones del Programa Nacional de Alimentación Escolar PNAE Qali Warma, aprobado por Resolución Ministerial N° 174-2012-MIDIS, 3 de octubre de 2012.
- Manual de Transferencia y Rendición de Cuentas del Programa Nacional de Alimentación Escolar PNAE Qali Warma”, con Código MAN N° 003-PNAEQW-UTRC, Versión N° 01, aprobado mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° 10154-2015-MIDIS/PNAEQW del 31 de diciembre de 2015.
- Manual de Operaciones del Programa Nacional de Alimentación Escolar PNAE Qali Warma, aprobado con Resolución Ministerial N° 124-2016-MIDIS del 10 de junio de 2016
- Plan de Trabajo para la elaboración del Manual de Procesos y Procedimientos del PNAEQW”, con Código PLA-002-PNAEQW-UPP, Versión N° 01. Resolución de Dirección Ejecutiva N° 582-2016-MIDIS/PNAEQW, 21 de abril de 2016, pág. 3.

Páginas web consultadas:

BCR (2011) “Caracterización del departamento de Loreto”, pág. 3. Página web consultada 30 de diciembre de 2016:

<http://www.bcrp.gob.pe/docs/Sucursales/lquitos/Loreto-Characterizacion.pdf>

Blog de Noticias N° 166, agosto 2016 de Inversión por la Infancia, página web revisada el 25 de setiembre de 2016 <http://inversionenlainfancia.net/blog/entrada/noticia/3328/0>

CONEVAL

2016 “¿Quiénes somos?. Página web visitada el 23 de febrero de 2016.

<http://www.coneval.gob.mx/quienessomos/Paginas/Creacion-del-Coneval.aspx>

Programa PNAE Qali Warma, visitada el 6 de enero de 2017:

<http://www.midis.gob.pe/mapas/infomidis/>

Programa PNAE Qali Warma, visitada el 29 de marzo de 2016.

http://www.qw.gob.pe/?page_id=74

SUSALUD (2016) “Boletín Estadístico. Segundo Trimestre 2016. Págs. 36 y 40.

Consulta 29 de diciembre 2016: <http://www.punoperu.org/salud>

Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, visitada el 30 setiembre 2016.

<http://www.mesadeconcertacion.org.pe/noticias/ica/la-mesa-de-concertacion-para-la-lucha-contra-la-pobreza-de-ica-participo-en-la-iv>

Infobarómetro, página web visitada el 27 de setiembre de 2016:

<http://inversionenlainfancia.net/blog/entrada/noticia/1347/0>

Publicado en Mercados & Regiones número 1, julio de 2014:

<http://mercadosyregiones.com/arequipa-que-sectores-son-mas-productivos/>

Publicado en Perú Económico.com:

<http://perueconomico.com/ediciones/38/articulos/401>

Departamento de Estudios Económicos del Banco Central de Reservas del Perú (BCRP). <http://www.icaperu.org/economia>

Perú Económico.com:

<http://perueconomico.com/ediciones/38/articulos/401>

Información obtenida de la página web del Programa PNAE Qali Warma, visitada el 29 de marzo de 2016. http://www.qw.gob.pe/?page_id=74

PNAE QALI WARMA, 2016, información del intranet del Programa, página web consultada 27 de diciembre de 2016:

<http://app.qaliwarma.gob.pe/Intranet/QuienesSomos/MisionVision?vDescripcion=Misi%C3%B3n%2FVisi%C3%B3n>.

<http://www.chimbotenlinea.com/nacionales/23/12/2016/mas-de-400-empresas-desean-participar-en-proceso-de-compra-2017-de-qali-warma>

Página web consultada el día 17 de diciembre de 2016.

http://www.qw.gob.pe/?page_id=60

<http://elcomercio.pe/sociedad/lima/qali-warma-volvio-contratar-32-proveedores-sancionados-noticia-1714538>

Página web consultada el 19 de diciembre de 2016:

http://www.qw.gob.pe/?page_id=103

Información obtenida de la página web del Programa PNAE Qali Warma, visitada el 29 de marzo de 2016. http://www.qw.gob.pe/?page_id=74

Modelo de cogestión del Programa PNAE Qali Warma, página web consultada el día 17 de diciembre de 2016. http://www.qw.gob.pe/?page_id=60

Anexos

Anexo 1: Instrumentos de recojo de información en su versión final (físico y electrónico)

Anexo 2: Archivos de audio de las entrevistas de profundidad y entrevistas grupales

Anexo 3: Transcripciones de las entrevistas de profundidad y entrevistas grupales

Anexo 4: Formatos llenos del registro de observaciones (versión física y electrónica)

Anexo 5: Lista de todas las personas a quienes se les aplicó entrevistas en profundidad, consignando solo las iniciales de sus nombres y apellidos, cargos e instituciones a las que pertenecen

Anexo 6: Listas de asistentes a las entrevistas grupales, consignado solo las iniciales de sus nombres y apellidos, cargos e instituciones a las que pertenecen

Anexo 7: Protocolo de consentimiento informado de los actores entrevistados

Anexo 8: Documento aprobatorio del Protocolo del Estudio expedido por el Comité de Ética de la Pontificia Universidad Católica del Perú

Anexo 9: Copia de Unidad Hermenéutica con sus respectivo outputs.