



PERÚ

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social



Diseñando mejores políticas para superar las brechas de desarrollo¹

DOCUMENTO DE POLÍTICA



Resumen

El presente documento presenta los hallazgos y recomendaciones derivados de la evaluación del proceso de compra del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (PNAEQW) en el año 2014. Para ello se realiza el diagnóstico del flujo de procesos y sus respectivos subprocesos, verificando el cumplimiento del marco normativo. El proceso de compra es gestionado por el Comité de Compras, el cual se constituye en el marco del modelo de cogestión y cuyas funciones se encuentran reguladas en el Manual de Compras del PNAEQW.

El estudio se desarrolló en el ámbito de influencia de 16 Comités de Compras en 8 departamentos, y se validó la existencia de cuatro subprocesos dentro del proceso de compra: acciones previas, convocatoria, selección y pago a proveedores. Para cada uno de ellos se señalan los hallazgos y las recomendaciones que requieren ser implementadas para la eliminación de cuellos de botella y reducción de riesgos.

Recomendaciones

- Sistematizar los procesos haciendo uso de medios tecnológicos, a fin de facilitar el intercambio de documentación con la Sede Central, como una forma de agilizar y transparentar los procesos.
- El proceso de evaluación de propuestas debe contemplar de forma obligatoria la verificación física de las condiciones técnicas del postor, principalmente las relacionadas a las condiciones físicas de la planta o almacén.
- Fortalecer el componente de capacitación y asistencia técnica dirigido a los miembros de los Comités de Compras. Asimismo, se sugiere promover la participación activa de todos los miembros de los Comités a través de la implementación de mecanismos de incentivos.

¹ Este documento ha sido elaborado por la Dirección General de Seguimiento y Evaluación del MIDIS en base al estudio denominado "Consultoría para la evaluación del Proceso de Compra del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma", de mayo de 2014, encargado por la DGSE del MIDIS a los investigadores del Consorcio AC. Pública S.A.C.

Introducción

El PNAEQW fue creado mediante Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS el 31 de mayo de 2012, teniendo como objetivo garantizar un servicio alimentario para niñas y niños de instituciones educativas públicas en el nivel de educación inicial, a partir de los 3 años de edad, y en el nivel de educación primaria. En el año 2014, mediante Decreto Supremo N° 006-2014-MIDIS se estableció que el PNAEQW atendería de forma progresiva a los escolares del nivel de educación secundaria en instituciones educativas públicas ubicadas en las comunidades indígenas de la Amazonía Peruana².

El Programa brinda una atención diferenciada según el quintil de pobreza monetaria del distrito donde se encuentra ubicada la escuela, de modo que las escuelas ubicadas en los quintiles 1 y 2 reciben desayuno y almuerzo, mientras que las ubicadas en los quintiles 3, 4 y 5 solo reciben desayuno. El Programa interviene bajo dos modalidades de atención: raciones y productos. Bajo la modalidad de raciones, el proveedor debe entregar diariamente en cada escuela desayunos preparados (alimentos listos para el consumo). Bajo la modalidad de productos el proveedor entrega, en plazos periódicos, productos no perecibles a la escuela, y los Comités de Alimentación Escolar (CAE) son los encargados de gestionar la preparación de los alimentos de acuerdo a los criterios de planificación del menú escolar³.

La operación del Programa se basa en un modelo de cogestión que involucra la participación de la comunidad organizada en Comités de Compras y CAE. Los Comités de Compras se encargan de los procesos de selección de proveedores del servicio alimentario y del pago a los mismos, mientras que los CAE se encargan de la vigilancia de la calidad de los alimentos y de la recepción, almacenamiento, preparación, servicio, distribución y vigilancia de consumo (en el caso de la modalidad productos) y recepción, distribución y vigilancia del consumo de los alimentos (en la modalidad raciones).

La DGSE, en el marco de sus funciones y según lo establecido en la Directiva N° 007-2012-MIDIS "Lineamientos para el Seguimiento, Evaluación, y Gestión de la Evidencia del MIDIS"⁴ desarrolló durante el año 2014 la evaluación del proceso de compra del PNAEQW, con la finalidad de contar con evidencia que permita contribuir a la mejora de la gestión operativa del programa a través de la identificación de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas en su estructura y funcionamiento.

Gráfico 1: El Comité de Compras



Metodología

El estudio se desarrolló bajo el enfoque de análisis de cadena de valor, complementando con hallazgos derivados de la revisión documental e información primaria recogida a través de la aplicación de entrevistas en profundidad a fin de contrastar e identificar la brecha existente entre lo dispuesto en la norma y lo efectivamente observado.

El trabajo de campo se realizó entre noviembre de 2013 y febrero de 2014 en 8 regiones. La muestra se seleccionó de manera intencionada y estuvo compuesta por 16 Comités de Compras. Las regiones del estudio se seleccionaron con los siguientes criterios:

- La Libertad y Tacna son seleccionados por ser departamentos que presentan un buen desempeño según avances en pagos.
- Ancash, Apurímac, Arequipa y Amazonas son seleccionados como los casos que presentan mayores retrasos.
- Cuzco y Puno son seleccionados como regiones con desempeño intermedio.

Resultados

Conformación y capacitación de los Comités de Compra:

- Se observó que el rol que asumen los integrantes del Comité de Compras, así como el grado de participación de los mismos, difiere de lo requerido en el Manual de Compras. En general, la participación de los padres de familia y autoridades locales se percibe como baja.
- Los padres de familia manifiestan que su baja participación en las actividades del Comité de Compras se debe a restricciones de tiempo y a la ausencia de incentivos monetarios que compensen las horas que dejarían de laborar para participar de las actividades del Comité de Compras.
- Las autoridades locales sostienen que las actividades del Comité de Compras interfieren en las actividades diarias dentro de sus instituciones. Asimismo, señalan que dichas funciones no se encuentran especificadas en sus respectivos Reglamentos de Organización y Funciones (ROF).
- Los miembros del Comité de Compras, al igual que los miembros del CAE, reciben capacitaciones previas al inicio del proceso de compra, y asistencia técnica continua de los supervisores de compra de la Unidad Territorial (UT).

Convocatoria, distribución de bases, absolución de consultas y recepción de propuestas

- Se percibe que la etapa de convocatoria es muy corta e insuficiente para dar a conocer el proceso y atraer suficientes postores. Asimismo, se presentan problemas en la formulación de las bases relacionadas al número exacto de instituciones educativas, usuarios y costos de transporte (principalmente en zonas alejadas).
- Los Comités de Compras, en general, tienen un conocimiento limitado sobre la absolución de consultas, no conocen los tipos de consulta que realizan los proveedores ni participan en la absolución de consultas que se realizan. Asimismo, se tienen dudas sobre la transparencia en el proceso de recepción de propuestas, al no utilizarse actas de recepción de las mismas.

²El DS hace referencia a los pueblos indígenas listados en la Resolución Ministerial N° 321-2014-MC (o la que la reemplace o actualice). ³De acuerdo a la Resolución de Dirección Ejecutiva N° 5126-2015-MIDIS/PNAEQW, el Comité de Alimentación Escolar está conformado por el director, docentes y padres de familia de las escuelas atendidas por el Programa. ⁴Aprobada mediante Resolución Ministerial N° 192-2012-MIDIS.



Revisión y evaluación de propuestas, selección de proveedores y firma del contrato

- Se ha podido identificar que la revisión y evaluación de propuestas se hace de forma sistemática y organizada. Este proceso cuenta con la participación de la mayor parte de miembros del Comité de Compra y del Supervisor de Compra de la UT. Asimismo, se cuenta con veedores que aseguran la transparencia del proceso.
- El proveedor con mayor puntaje en las propuestas técnica y económica es seleccionado. Los actores entrevistados enfatizan que la propuesta económica suele determinar, en gran parte, quién es el ganador, ya que una vez realizada la evaluación de documentos, el manual no exige una verificación física de las condiciones de los proveedores, lo cual genera que los puntajes de las propuestas técnicas entre los distintos postores sean muy parecidos.
- En la firma del contrato, los postores ganadores asumen formalmente el compromiso de la provisión del servicio, además se especifica la cantidad, el tipo de producto que debe ser entregado y el cronograma de entregas. Se han identificado muchos casos en los que los postores ganadores no se presentan a la firma del contrato. Al indagar sobre este tema se identificó que muchos recalculan sus presupuestos y consideran que los precios referenciales no cubren los gastos, sobre todo el gasto de transporte, con lo cual la ganancia no es la que se esperaba.
- En aquellos casos en los que se declara desierto el proceso de adjudicación, se aplica la modalidad de adjudicación directa de un grupo reducido de productos con un valor referencial muy similar.

Pago a proveedores y rendición de cuentas

- El proceso de pago a proveedores contiene como paso clave la recolección de documentos para verificar la provisión de los alimentos de forma adecuada, lo cual es realizado directamente por el proveedor.
- Con los documentos entregados por el proveedor, se debe realizar una valorización que permita revisar las condiciones iniciales del contrato, contrastar los documentos de conformidad y entrega de alimentos, verificar la posible aplicación de penalidades y elaborar los anexos de valorización correspondientes. Si bien el Manual de Compras señala que dicha actividad estará a cargo del Comité de Compras, se observa que dicha función es asumida por el Supervisor de Compra de la UT.
- Para realizar el pago, la Sede Central transfiere recursos al Comité de Compras, el cual debe elaborar una carta orden que autorice el pago a cada proveedor. En la práctica, el Comité no cuenta con información oportuna sobre la disponibilidad de los recursos ni asume la responsabilidad de elaborar la carta, por lo que en muchos casos se retrasa el pago.
- Como parte del proceso de rendición de cuentas, la norma establece que la UT debe solicitar al Comité de Compras un balance de la cuenta bancaria en la que se transfieren los recursos para los pagos, sin embargo, esta práctica es poco común entre los Comités visitados.

Conclusiones

- Se evidencia la necesidad de reforzar el modelo de cogestión sobre el cual se apoya el PNAEQW. En lo relacionado al Comité de Compras, se muestra que existen falencias en cuanto al involucramiento de sus integrantes y la formación de los mismos para un adecuado cumplimiento de las funciones asignadas.
- Las funciones asignadas al Comité de Compras se suplen, en gran parte, por el Supervisor de Compras de la UT, dada la poca disponibilidad de tiempo de sus integrantes y al no contar con las capacidades necesarias.
- La duración de la etapa de convocatoria (que se percibe como corta e insuficiente) y los precios referenciales, disuaden la participación de los postores, lo que puede generar escenarios en que se declare desierto el proceso y no se logre atender a las escuelas.
- La evaluación de propuestas no exige verificación física de las condiciones en las que operan los proveedores. El determinante para la adjudicación es la propuesta económica. Esto podría tener repercusiones en la calidad del servicio alimentario.
- El proceso de pago a proveedores contiene, como paso clave, la recolección de documentos para verificar la provisión de los alimentos de forma adecuada. El proceso se percibe como largo, engorroso y de alto riesgo, pues es realizado directamente por el proveedor.

Recomendaciones

- Implementar un mecanismo de incentivos, de tal forma que se compensen los costos de transacción en los que incurren los integrantes del Comité de Compras. Ello contribuirá a asegurar la sostenibilidad del modelo de cogestión y a promover la participación equitativa de todos los miembros del Comité de Compras.
- Revisar, sincerar y definir las funciones asignadas a los miembros del Comité de Compras, ya que en la práctica es el Supervisor de Compras quien asume todas las funciones.
- Revisar los requisitos de conformación del Comité de Compras, principalmente en lo relacionado a los funcionarios públicos que lo integran. Se observa que, en la práctica, el Gerente de Desarrollo Social del municipio no tiene disponibilidad de tiempo para ejercer adecuadamente las funciones asignadas.
- Realizar los ajustes necesarios al Manual de Compras, de tal forma que se contemplen reformas que permitan generar bases que incentiven o hagan atractiva la participación de más postores, por ejemplo: (i) el precio referencial deberá reconocer todos los rubros de gasto asociados a la provisión del servicio alimentario, (ii) considerar un plazo más amplio para la fase de convocatoria, (iii) considerar la inclusión de productos teniendo en cuenta su uso y disponibilidad en la zona, entre otros.
- Incluir la evaluación física de las condiciones en las que operan los proveedores (almacén/planta) como parte del proceso de evaluación de las propuestas.