



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

Evaluación del proceso de provisión del servicio alimentario en instituciones educativas usuarias del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma¹

DOCUMENTO
DE POLÍTICA



Resumen

El presente documento ofrece recomendaciones para la mejora de la prestación del servicio alimentario provisto por el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma. Se basa en información recogida en 150 escuelas distribuidas en 8 departamentos del país pertenecientes a las dos modalidades de atención del Programa: raciones y productos.

El estudio pone en relieve aspectos relacionados al modelo de cogestión de los Comités de Alimentación Escolar (CAE), percepción de padres de familia y docentes con respecto del servicio alimentario, condiciones de infraestructura, así como debilidades y carencias del componente educativo del Programa.

Recomendaciones

- Fortalecer el sistema de monitoreo de los procesos del Programa generando un sistema de consulta online que se actualice en tiempo real con la información recogida por los Monitores de Gestión Local, a fin de permitir la toma de decisiones y retroalimentación a nivel micro. Se presenta como referencia la herramienta “Semáforo Escuela” desarrollada por el Ministerio de Educación (MINEDU).
- Fortalecer el componente educativo del Programa de tal forma que se oriente al desarrollo integral de capacidades de los miembros del CAE, padres de familia y escolares usuarios. Un punto relevante a tratar es la importancia de dotar de conocimientos en relación a nutrición, procesamiento adecuado de alimentos y prácticas de higiene.
- Variar las combinaciones de alimentos entregadas y preparaciones propuestas, a fin de incrementar el consumo y aceptabilidad.

¹ Este documento de política se basa en el estudio denominado “Consultoría para la evaluación del proceso de provisión del servicio alimentario en instituciones educativas del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma”, encargada por la DGSE del MIDIS a los investigadores del Consorcio AC. Pública – S.A.C.



Introducción

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

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

El Programa brinda una atención diferenciada según el quintil de pobreza monetaria del distrito donde se encuentra ubicada la escuela, de modo que las escuelas ubicadas en los quintiles 1 y 2 reciben desayuno y almuerzo, mientras que las ubicadas en los quintiles 3,4 y 5 solo reciben desayuno. El Programa interviene bajo dos modalidades de atención: raciones y productos. Bajo la modalidad de raciones, el proveedor debe entregar diariamente en cada Institución Educativa (IIEE) asignada bajo contrato, desayunos preparados (alimentos listos para el consumo). Bajo la modalidad de productos el proveedor entrega, en plazos periódicos, productos no perecibles en la IIEE, los Comités de Alimentación Escolar (CAE)⁵ son los encargados de gestionar la preparación de los alimentos de acuerdo a los criterios de planificación del menú escolar⁵.

La operación del Programa se basa en un modelo de cogestión que involucra la participación de la comunidad organizada en Comités de Compra (CC) y Comités de Alimentación Escolar (CAE). Los CC 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, servido, 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”⁶ desarrolló durante el año 2016 la evaluación del proceso de provisión del servicio alimentario del PNAE Qali Warma 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 las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de su estructura y funcionamiento.

Gráfico 1: Flujo del modelo de cogestión



Fuente: <https://www.qalivarma.gob.pe/como-lo-hacemos/cogestion/>

Metodología

Se emplearon técnicas cualitativas como entrevistas en profundidad, observación participante y grupos focales en las escuelas que componen la muestra. Asimismo, se aplicaron encuestas en 150 IIEE de nueve departamentos, de las cuales 22 reciben el servicio bajo la modalidad de raciones y 128 bajo la modalidad de productos (se recogieron datos como el número de alumnos, hora de llegada de los alimentos, condiciones de las instalaciones, entre otros) y guías de observación general (se verificaron los procedimientos de entrega y recepción de alimentos según lo normado por el programa, entre otros). El Gráfico 2 muestra los actores evaluados por tipo de instrumento.

Gráfico 2: Actores evaluados por tipo de instrumento



Fuente: Elaboración: AC Pública - APOVO Consultoría

La muestra de IIEE fue intencionada y se seleccionó teniendo en cuenta cuatro criterios:

- Regiones visitadas según desempeño en avances de pagos a proveedores:
 - Buen desempeño: La Libertad y Tacna.
 - Desempeño intermedio: Cuzco y Puno.
 - Mal desempeño: Ancash, Apurímac, Arequipa y Amazonas.
- Se consideran los quintiles de pobreza del distrito al que pertenece la IIEE.
- Se dividió a las IIEE en grupos de 1 a 30, 30 a 60, 61 a 100 y 100 a más usuarios.
- Adicionalmente se consideró pertinente que la muestra contenga: 20 IIEE con la modalidad de raciones, 4 IIEE en distritos considerados pueblos indígenas (RM N° 321-2014-MC) y 8 IIEE con turno tarde.

¹ En adelante “El Programa” o “El PNAE Qali Warma”.

² El DS hace referencia a los pueblos indígenas listados en la Resolución Ministerial N° 321-2014-MC (o la que la reemplace o actualice).

³ Artículo N° 03 del DS N° 008-2012-MIDIS

⁴ De acuerdo a la RDE N° 5126-2015-MIDIS/PNAEQW, el Comité de Alimentación Escolar es una organización de padres de familia y docentes de las escuelas atendidas por el Programa, encargados de la ejecución y vigilancia del servicio alimentario.

⁵ Aprobada mediante R.M. N° 192-2012-MIDIS.



Resultados

Se presentan los principales hallazgos según la modalidad de provisión del servicio: productos y raciones.

Modalidad Productos:

Entrega y Recepción

- El 42% de las escuelas observadas no cuenta con un cronograma de entrega de productos (los miembros del CAE coordinan con el proveedor días antes de la entrega), lo que no permite llevar un control adecuado respecto a la puntualidad de las entregas. Asimismo, se corre el riesgo de planificar una cantidad errada de raciones durante el mes. Es preciso indicar que las irregularidades sobre el incumplimiento en el plazo de entrega de los productos (y calidad de los mismos) se debe reportar en el Acta de Entrega-Recepción.
- En el 25% de las escuelas observadas se han reportado discrepancias entre la cantidad de alimentos recibidos y el número de beneficiarios en las escuelas. Las nóminas de los niños beneficiarios de las escuelas no se encuentran actualizadas, la actualización puede tardar varios meses debido a factores relacionados a la gestión de los directores, así como a la falta de documentación de los alumnos.

Almacenamiento

- En el 11% de las escuelas observadas las medidas de seguridad de los almacenes eran muy limitadas (principalmente en zonas rurales) por lo que se corre el riesgo que los alimentos estén expuestos a agentes contaminantes.
- En algunas escuelas se observó que los directores y/o promotores preferían no almacenar los productos en el colegio, por lo que estos eran repartidos entre las madres encargadas de la preparación de los alimentos.

Preparación de alimentos

- La preparación de los alimentos variará según la disponibilidad de ambientes de cocina de las escuelas. En aquellas escuelas que cuentan con cocina, los alimentos son preparados diariamente en las instalaciones de la escuela, pudiendo presentarse dos situaciones, lo cual dependerá de la organización de la escuela:
- Se contrata a una persona para las labores de cocina. Los costos son asumidos por los padres de familia, quienes aportan una cuota de forma periódica.
 - Los padres se turnan para cocinar.
 - En aquellas escuelas que no cuentan con infraestructura de cocina, los padres se organizan para preparar los alimentos en sus hogares. Dicha práctica conlleva ciertos riesgos, dado que no existe la posibilidad de observar las condiciones higiénicas en las que son procesados los alimentos.
- Con respecto a la composición de los alimentos preparados, en el 64% de las escuelas visitadas se ha observado que existen alteraciones de las combinaciones propuesta por el PNAEQW, dado que los padres encargados de la preparación de alimentos desconocen los criterios saludables para combinar los alimentos de forma saludable.

Servido, distribución y consumo

- Se observa que el horario de repartición de los alimentos varía según el quintil de pobreza al que pertenece la IIEE. De esta manera, se tiene que en escuelas que pertenecen a los quintiles I y II el desayuno es servido entre las 8:00am y 9:30am, mientras que en las IIEE de los quintiles III, IV y V los alimentos se sirven alrededor de las 10:00am. La diferencia en el horario de repartición de los alimentos radica en que los niños de los quintiles III, IV y V ingieren desayuno en sus casas, mientras que los niños de los quintiles más bajos expresaron que normalmente en casa solo toman mate, pan y un caldo.
- En el 85% de las escuelas visitadas, el consumo de los alimentos se realizó mayormente en las aulas, dado que no contaban con comedor.
- En cuanto a los hábitos de higiene, se observó que los profesores incentivan el aseo antes y después del consumo de los alimentos.

Desecho

- La mayoría de IIEE cuenta con tachos de basura dentro y fuera de las aulas. En algunos casos también usan cajas o bolsas. En ciertas zonas rurales, los entrevistados señalaron que, al no tener un servicio de recolección de basura constante, a veces depositaban los desechos en hoyos en el piso y los quemaban. En otros lugares, recolectaban las sobras y las depositaban en baldes para alimentar a sus animales.
- También se observó que en algunos colegios se reciclaban las latas de leche. Algunos las usaban para hacer manualidades con los niños y otros las vendían para recaudar fondos para la IE.





Modalidad Raciones:

Entrega y Recepción

- El proveedor normalmente entrega las raciones antes del primer refrigerio. No se han observado casos en los que los alimentos no sea recibidos por haber sido entregados fuera del horario establecido.
- Al igual que en la modalidad de productos, en el 23% de las escuelas visitadas se han reportado discrepancias entre la cantidad de alimentos recibidos y el número de beneficiarios en las escuelas. Las nóminas de los niños beneficiarios de las escuelas no se encuentran actualizadas, la actualización puede tardar varios meses debido a factores relacionados a la gestión de los directores, así como a la falta de documentación de los alumnos.

Almacenamiento

- El 27% de las escuelas visitadas no cuenta con un espacio dedicado exclusivamente a almacén. Sin embargo, es preciso indicar que bajo esta modalidad el almacenamiento de las raciones es momentáneo.

Distribución y consumo

- Las escuelas bajo la modalidad de raciones se encuentran en los quintiles III, IV y V. Se observa que la mayoría de los niños suelen ingerir desayuno en sus casas, por lo cual los alimentos proporcionados por el programa son servidos alrededor de las 10:00 a.m. con la finalidad de evitar que los niños dejen los alimentos. El consumo de los alimentos se realiza en las aulas. Ninguna de la IIEE visitadas contaba con comedor.

Desecho

- En las zonas donde no se cuenta con un servicio constante de recolección de residuos sólidos, los desechos son incinerados. En otros lugares, estos desechos son empleados como alimento para los animales.



Conclusiones

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

Recomendaciones

- a) Se recomienda implementar un tablero de control. El estudio señala como modelo el "Semáforo Escuela" desarrollado por el Ministerio de Educación, aplicativo que deberá articular indicadores relativos al servicio alimentario. Algunos campos sugeridos por la empresa consultora son:
 - Número de alumnos matriculados en la escuela beneficiaria y número de alumnos registrados en las bases de datos del programa.
 - Ubicación georreferenciada de la escuela atendida.
 - Necesidades de equipamiento de la escuela.
 - Tamaño, organización, dotación de personal, entre otras variables de la escuela.
 - Organización de los CAE.
 - Necesidades de infraestructura de la escuela.
- a) Implementar un plan orientado al desarrollo integral de capacidades de los miembros del CAE y padres de familia. Se sugiere considerar:
 - Evaluar herramientas de comunicación efectivas con los miembros del CAE y padres de familia.
 - Capacitar a los asistentes a las capacitaciones para que tengan la obligación de capacitar a los demás actores involucrados en el proceso de provisión del servicio.
 - Los procesos de capacitación deben ser diseñados de tal forma que se tome en cuenta la organización que siguen los padres para la preparación de los alimentos.
 - Capacitar a los CAE y padres de familia en temas de nutrición.