



PERÚ

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social



Evaluación del proceso de provisión del servicio alimentario a cargo de los proveedores del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma¹

DOCUMENTO DE POLÍTICA



Resumen

El presente documento presenta los hallazgos y recomendaciones derivados de la evaluación del proceso de provisión del servicio alimentario y las condiciones bajo las cuales se encuentran operando los proveedores del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (PNAEQW), verificando el cumplimiento del marco normativo, de los requerimientos y de los estándares establecidos por el Programa, e identificando las posibles oportunidades de mejora.

El estudio evalúa una muestra de proveedores de 9 regiones del país, lo que se complementa con información proporcionada por los Comités de Alimentación Escolar y las Unidades Territoriales correspondientes.

Se concluye que la provisión del servicio es imperfecta porque los proveedores no se ajustan a los lineamientos del Programa, es decir, se observa que no cumplen con las normas y obligaciones del contrato suscrito con el PNAEQW en lo relacionado al cumplimiento de las normas sanitarias, prácticas de almacenamiento y empaquetado.

Recomendaciones

- Implementar acciones de fortalecimiento orientado a los proveedores, que enfatice el cumplimiento adecuado de los requerimientos de calidad para brindar el servicio.
- Fortalecer las capacidades administrativas de los equipos encargados de la gestión de los contratos, asegurando el cumplimiento de las obligaciones contractuales con los proveedores.
- Determinar una estructura de costos referenciales para adjudicar los ítems asociados a la provisión del servicio alimentario.
- Adaptar las bases generadas para el proceso de adjudicación a las particularidades de las zonas en donde se proveerá el servicio.

¹ Este documento ha sido elaborado por la Dirección General de Seguimiento y Evaluación (DGSE) del MIDIS en base al estudio denominado "Evaluación del proceso de provisión del servicio alimentario a cargo de los proveedores del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma", de mayo de 2014, encargado por la DGSE a los investigadores de Macroconsult S.A.C.



Introducción

El PNAEQW fue creado mediante Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS el 31 de mayo de 2012 y tiene 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 años de edad, y en el nivel de educación primaria. En el 2014, mediante Decreto Supremo N° 006-2014-MIDIS, se estableció que el PNAEQW atendería de forma progresiva a los escolares del nivel secundaria en instituciones educativas públicas localizadas en las comunidades indígenas de la Amazonía Peruana. Los objetivos específicos del Programa son i) garantizar el servicio alimentario durante todos los días del año escolar en instituciones educativas públicas, ii) contribuir a mejorar la atención, asistencia y permanencia de los usuarios, y iii) promover mejores hábitos de alimentación en la población usuaria².

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 los Comités de Alimentación Escolar (CAE), los cuales se encargan de gestionar la preparación de los alimentos de acuerdo a los criterios de planificación del menú escolar.

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, servido, distribución y vigilancia del consumo (en la modalidad de 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"³, desarrolló durante el 2014 la evaluación de los proveedores 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 las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de su estructura y funcionamiento.

Metodología

El estudio es de carácter cualitativo. Se aplicaron entrevistas en profundidad a distintos actores clave: proveedores, miembros de los CAE y funcionarios de las Unidades Territoriales (UT). Asimismo, se aplicaron guías de observación de procesos y actividades.

El trabajo de campo se realizó entre noviembre de 2013 y febrero de 2014 en 8 regiones. Para la elección de las regiones donde se desarrolló el estudio se tomaron en cuenta los siguientes criterios:

- La Libertad y Tacna fueron seleccionados por ser departamentos que presentan un buen desempeño según avances en el proceso de pagos a proveedores.
- Ancash, Apurímac, Arequipa y Amazonas fueron los casos que presentan mayores retrasos en los pagos a proveedores.
- Cuzco y Puno se seleccionaron como aquellos casos con desempeño intermedio.

Se recogió información de 37 proveedores (7 con contrato resuelto y 30 con contrato vigente) que brindaron servicios durante el año 2013. Asimismo, se recogió información de 9 Unidades Territoriales y 37 CAE de escuelas atendidas por los proveedores evaluados.



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



Resultados

Características generales de los proveedores

- El 51.4% de los proveedores visitados tiene como actividad principal alguna labor relacionada al rubro de alimentos, de los cuales el 25% tiene experiencia previa como proveedor del estado.
- El 18.9% de los proveedores visitados trabaja sin licencia de funcionamiento.
- El 21.6% de los proveedores visitados tenían, al momento del análisis, procesos de deuda coactiva ante SUNAT.
- Los proveedores emplean, tantos fondos propios y crédito ya sea para operaciones de inversión en activos fijos o para capital de trabajo.
- El 65% de proveedores visitados presenta alta dependencia con los flujos de ingresos provenientes del servicio prestado al PNAEQW.

Infraestructura e instalaciones

- El 21.2% de los proveedores visitados no cumple con los requerimientos con respecto a ubicación de las plantas. Asimismo, el 30.3% de las plantas visitadas se encuentran anexadas a una vivienda, lo cual es contrario a lo dispuesto en la normativa nacional, la cual señala que los locales destinados a la fabricación de alimentos y bebidas no deben tener conexión directa con viviendas ni con locales en los que se realicen actividades distintas al rubro⁵.
- El 72.7% de los establecimientos visitados contaba con lavamanos provistos de agua, jabón, y/o sustancia sanitizante. Asimismo, se observa que los trabajadores emplean indumentarias apropiadas para la manipulación de alimentos. De acuerdo al MINS⁶, todo manipulador de alimentos que trabaje en la zona de elaboración del producto debe llevar ropa protectora de color blanco que cubra el cuerpo, llevar completamente cubierto el cabello, protector naso bucal y tener calzado apropiado de uso exclusivo; refrendado de igual manera en el artículo 50 del D.S. 007-98.



Provisión del servicio

- Solo un tercio de los proveedores cumple con envasar el producto entregado de acuerdo a las condiciones especificadas en las bases de contratación. En el caso de productos, la mayoría de proveedores no cumple con envasar los alimentos de acuerdo a la presentación solicitada; por ejemplo, el arroz, que debe distribuirse en bolsas de ½ o 1 kg, es entregado en sacos. Asimismo, los proveedores de raciones de desayuno no cumplen con entregar el bebible (leche enriquecida) en vasos individuales de polipapel con tapa, sino que entregan el bebible en baldes para que sea el CAE el que lo reparta a cada escolar al interior de la escuela, exponiendo los alimentos a contaminaciones producto de una manipulación inadecuada.
- Con relación al vehículo usado, la mayoría de proveedores emplea vehículos tipo furgón, camioneta y combi; sin embargo, los vehículos no cuentan con un sistema de control de temperatura y humedad. Los vehículos tipo camioneta utilizados para el transporte de los alimentos o productos, no garantizan una inocuidad de lo transportado, dado que está expuesto al aire libre.

Percepción de los proveedores

- Se han presentado retrasos en los pagos por parte del PNAEQW. Esto genera problemas al proveedor para el cumplimiento de sus obligaciones de pagos con terceros.
- El precio referencial lazado por el PNAEQW en el proceso de adjudicación resulta insuficiente para cubrir en su totalidad los costos de distribución, controles de calidad, logística, transporte, entre otros. Ello podría afectar la calidad del servicio prestado.
- Las visitas de supervisión realizadas por el PNAEQW no se realizan de forma periódica. Asimismo, se percibe que el personal encargado no es especializado para el cumplimiento de dichas funciones.

Aspectos externos al proveedor

- Demora en el pago a proveedores, el personal administrativo del PNAEQW argumenta que esto se debe a la deficiente presentación de los formatos presentando por los proveedores.
- Precios referenciales no cubren costos del mercado ni de los procesos necesarios para el cumplimiento de las normas sanitarias. Existen costos, entre los que principalmente se encuentra el trámite de las autorizaciones sanitarias, que no han sido tomados en cuenta por el programa en la definición de los precios referenciales, lo que encarece el producto para el proveedor y podría generar el incumplimiento de estas normas o una disminución en la calidad de los productos entregados.

⁵ Artículo 31 del D.S. N° 007-98 SA.

⁶ Artículo 40°, Capítulo VII de la Norma Sanitaria para la Fabricación de Alimentos a Base de Granos y otros, destinados a Programas Sociales de Alimentación aprobada según R.S. N°451-2006/MINSA.



Conclusiones

- Los proveedores se caracterizan por su fragilidad empresarial. Se trata de empresas que enfrentan diversas amenazas, especialmente internas. Su poca experiencia en el sector alimentario puede influir en su capacidad de respuesta y prevención de posibles amenazas en la atención del servicio alimentario.
- Insuficiente infraestructura y equipamiento para el desarrollo de sus actividades. En general, son pequeñas empresas que han adaptado la infraestructura con la que cuentan, o se han equipado de forma básica para ofrecer sus servicios. Los proveedores se han adaptado a la oportunidad de negocio que ofrece el Programa, pero no han profesionalizado aún el manejo de sus empresas.
- Con respecto a factores externos a los proveedores, se han identificado deficiencias en el proceso de pagos, lo cual genera inestabilidad y podría afectar la calidad del servicio prestado.
- Los precios referenciales no cubren costos del mercado. Existen costos, entre los que principalmente se encuentra el trámite de las autorizaciones sanitarias, que no han sido tomados en cuenta por el Programa en la definición de los precios referenciales, lo que encarece el producto para el proveedor y podría generar el incumplimiento de estas normas o una disminución en la calidad de los productos entregados.

Recomendaciones

- Implementar un programa de fortalecimiento orientado a los proveedores, que enfatice el cumplimiento adecuado de los requerimientos de calidad para brindar el servicio.
- Fortalecer las capacidades administrativas de los equipos encargados de la administración de los contratos, asegurando el cumplimiento de las obligaciones contractuales con los proveedores.
- Determinar los costos referenciales para adjudicar los ítems asociados a la provisión del servicio alimentario. Adaptar las bases generadas para el proceso de adjudicación a las particularidades de las zonas en donde se proveerá el servicio.
- Implementar una estrategia para la determinación de los costos referenciales para la adjudicación de ítems que considere todos los rubros de gasto asociados a la provisión del servicio alimentario.
- Considerar que las bases generadas para el proceso de adjudicación, en la medida de lo posible, deberán adaptarse a las particularidades de las zonas en donde se proveerá el servicio. Se debe determinar la cantidad óptima de escuelas que puede atender un proveedor, logística requerida para el reparto de las raciones/productos de acuerdo a ubicación geográfica, entre otros.

