



PERÚ

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social



## Contribución de las compras del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma en la dinamización de la economía local<sup>1</sup>

DOCUMENTO DE POLÍTICA



### Resumen

El presente estudio aborda las oportunidades económicas y dinámicas entre actores relevantes que genera la intervención del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (PNAEQW) en espacios locales a través de sus procesos de compra. El estudio concluye que la influencia del PNAEQW es más visible a nivel regional, mientras que a nivel local podría considerarse débil. Frente a ello, el PNAEQW se presenta como un instrumento que podría contribuir a potenciar las economías locales.

### Recomendaciones

- Identificar, desde cada una de las Unidades Territoriales (UT), a los actores con mayor capacidad para promover experiencias de articulación, en línea con las estrategias de desarrollo de proveedores o de “negocios inclusivos”.
- Evaluar la incorporación de propuestas de productos regionales susceptibles de ser incorporados en las compras. Específicamente, se recomendó planificar con la Comisión Multisectorial de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar, el desarrollo de una agenda de trabajo que permita alinear las actividades de esta comisión con los propósitos del PNAEQW.
- Incentivar la participación de los municipios en iniciativas para la articulación de proveedores y productores locales con el objetivo de incrementar la adquisición de alimentos (perecibles o procesados) producidos localmente.

<sup>1</sup> Este documento ha sido preparado por la Dirección General de Seguimiento y Evaluación del MIDIS en base al estudio “Contribución de las compras del Programa Nacional de Alimentación Escolar en la Dinamización de la Economía Local”, de agosto de 2016, encargado por la DGSE del MIDIS a un equipo de investigadores liderados por Carmen Vildoso Chirinos.



## 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 Peruana<sup>2</sup>.

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 aquellas 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 escolar<sup>3</sup>.

El proceso de compra implica la selección de los proveedores que abastecerán de alimentos a un número de escuelas en una zona determinada. Las compras se regulan mediante normas, resoluciones, reglamentos, manuales que explican el mencionado proceso desde la regulación del ente rector hasta la distribución de los alimentos en las escuelas (Resolución Ministerial N°016-2013-MIDIS).

El objetivo del estudio es identificar la contribución del PNAEQW en las oportunidades económicas locales, actividades productivas, niveles de empoderamiento e inserción de proveedores-productores. Asimismo, identificar las oportunidades y amenazas para la articulación de los productores locales a las cadenas productivas y de servicios relacionados a las actividades del PNAEQW.

## Metodología

El estudio es de carácter cualitativo, con soporte de información estadística a partir de datos administrativos del PNAEQW y del Censo Nacional Agropecuario 2012 desarrollado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Se recogió información primaria en cuatro provincias y ocho distritos, según el detalle del **Cuadro 1**.

**Cuadro 1: Regiones y distritos del estudio**

Región / Provincia	Distritos
La Libertad / Pacasmayo	San Pedro de Lloc, Guadalupe
Amazonas / Utcubamba	Cajaruro, Bagua Grande
Cajamarca / Cajabamba	Sitacocha, Cajabamba
Ayacucho / Huamanga	Quinua, Acocro

Se estudió, como referencia, la cadena productiva de tres productos: arroz (en Utcubamba y Pacasmayo), quinua (en Cajabamba y Huamanga) y menestras (en Pacasmayo y Cajabamba).

Se aplicaron entrevistas en profundidad a distintos actores clave: i) actores directamente vinculados al Programa (personal de las Unidades Territoriales- UT, integrantes de los Comités de Compras y Comités de Alimentación Escolar (CAE)), ii) proveedores del Programa, iii) actores de las cadenas de producción y comercialización (productores, acopiadores, bodegueros, feriantes, propietarios o representantes de molinos), y iv) representantes de otros sectores y niveles de gobierno (Ministerio de Agricultura y Riego, municipios, Servicio Nacional de Sanidad Agraria- SENASA y ONG's). El trabajo de campo se realizó entre noviembre y diciembre de 2015 y entre abril y mayo de 2016.

**Cuadro 2: Actores entrevistados**

Ámbito	Actores	Técnica de investigación	Distribución de entrevistas planificadas	Total de entrevistas ejecutadas
Nivel Nacional	Funcionarios: QW, Minagri	Entrevistas en profundidad	4	4
<b>Total entrevistas a profundidad en Lima</b>			<b>4</b>	<b>4</b>
Nivel regional - provincial	Unidad Territorial QW	Entrevistas en profundidad	1(*)	5
	Programas: Agroideas Agronora	Entrevista a profundidad	1	3
	Direcciones Regionales: Agricultura o Desarrollo Económico	Entrevistas en profundidad	1	4
	Comité de compra	Entrevistas en profundidad	1	4
	ONG	Entrevistas en profundidad	1	4
	Senasa	Entrevistas en profundidad	1	4
	Organizaciones productivas	Entrevista a profundidad	2	10
	<b>Total de entrevista a profundidad por región y provincia</b>			<b>32</b>
Nivel distrital	Proveedor	Entrevistas en profundidad	1	11
	Comercializadores: acopiador / feriante	Entrevista a profundidad	1	13
	Bodeguero	Entrevistas en profundidad	1	3
	CAE	Entrevistas en profundidad	1	8
	Autoridad local: Alcalde o Presidente Comunidad	Entrevista a profundidad	1	7
<b>Total de entrevistas a profundidad por distrito</b>			<b>40</b>	<b>42</b>
<b>TOTAL DE ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD</b>			<b>76</b>	<b>80</b>
Nivel distrital	Productores	Entrevista grupal	1	6
<b>Total de entrevistas grupales en 4 Regiones</b>			<b>8</b>	<b>6</b>

## Resultados

### Efectos del Programa en la difusión de la producción agrícola local

- En Amazonas: La demanda del PNAEQW no influye en las dinámicas de los productores arroceros, pues este producto ya está articulado al mercado, siendo su interés que el precio se mantenga constante. De otro lado, la producción de frejol se ha incrementado debido, principalmente, a los pedidos que realiza el proveedor del PNAEQW.
- En La Libertad: No todos los proveedores adquieren el arroz de la región, muchos de ellos se abastecen en Chiclayo. En una franja costera de La Libertad se siembran cultivos

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

<sup>3</sup> De acuerdo a la RDE 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.



comerciales como la cebolla, espárragos, alcachofas y caña de azúcar. Los proveedores señalan que compran productos como: frejoles, arveja partida, lentejas y pallar seco en la zona de Sánchez Carrión, y azúcar en Cartavio-Casa Grande.

- En Cajamarca: Los proveedores del PNAEQW compran sus productos fuera de la provincia de Cajabamba. La producción de los agricultores es estacional y no cuenta con las certificaciones que requiere el Programa. Además, no cuentan con controles de calidad, no entregan comprobantes de pago, venden a granel y no alcanzan un volumen significativo. Por esta razón el Programa entrega a las escuelas alverjas partidas, lentejas y frijoles panamitos importados.

#### **Generación de actividades remuneradas monetariamente**

- En Amazonas: Se recogieron testimonios sobre contrataciones para el transporte y la distribución de los alimentos. Estos empleos son en su mayoría eventuales, sobre todo cuando se trata del transporte y distribución de alimentos a comunidades alejadas, se contrata a personal de las mismas comunidades.
- En La Libertad: Cada mes se llega a contratar a 300 personas de la localidad o cercanías dedicados al control de calidad de los productos, la distribución y monitoreo para sus empresas.
- En Cajamarca: Se contrata mano de obra local para el empaquetado de los productos y se contrata el transporte a una empresa del rubro.
- En Ayacucho: Los proveedores contratan jóvenes universitarios para la supervisión de monitoreo de campo, personal local temporal para tareas de lavado, secado y embolsado de productos, así como personal de limpieza, y

personal más estable que trabaja en las plantas y almacenes. Por ejemplo, en el caso de un acopiador de Acocro, se encontró que emplea entre 20 y 50 personas para el lavado y embolsado de quinua, dependiendo de la cantidad demandada por el PNAEQW.

#### **Iniciativas de mejoramiento de la agricultura familiar**

- Se ha observado que existen padres que abastecen a los colegios con productos de sus huertos o parcelas para completar la falta de productos frescos y ofrecer un menú más balanceado a los niños y niñas. En las localidades visitadas se constató la participación de instituciones públicas y privadas que promueven proyectos de cultivos y de agricultura familiar.
- En Amazonas: Se hace referencia a la provincia de Utcubamba donde se cultivan productos como cacao, café, arroz, entre otros, y se recibe orientación de varias entidades como el Gobierno Regional, la Municipalidad de Cajaruro, la Municipalidad de Bagua Grande, AGROIDEAS del Ministerio de Agricultura y Riego, SENASA y el Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA).
- En La Libertad: Desarrollan cultivos orgánicos de banano, espárragos, así como la promoción de lácteos, crianza de cuyes y truchas.
- En los lugares donde se cultiva la quinua, el PNAEQW ha contribuido a difundir este producto que es altamente representativo de la agricultura familiar. El año 2015 el Programa distribuyó 703 toneladas de quinua en diez regiones; en dos de ellas el volumen distribuido por el Programa supera la producción de la región.





### **Experiencias de los productores locales respecto a su participación como parte de la cadena productiva asociada al Programa**

- En Ayacucho hay varias escuelas (55 aproximadamente) que han implementado huertos para complementar el menú de los estudiantes.
- Algunos CAE están conformados por padres y madres que a la vez son productores de la zona.
- Los proveedores del PNAEQW se vinculan con los intermediarios y a veces con acopiadores, no siempre tienen relación con los productores. Los productores tienen poco margen de negociación directa con los compradores y desconocen si sus productos son adquiridos por el Programa. En el caso de productos como la quinua las empresas procesadoras destinan la producción, en su mayoría, a la exportación.
- En Amazonas: Se ha identificado que existe mucho desconocimiento sobre los requisitos para participar en los procesos de compra del Programa. En el caso del arroz se observó que el proveedor es quien se relaciona con el Programa. Hay ciertos productos que para ser vendidos necesitan pasar por un proceso de trituración, molido o partido en los molinos a donde acuden los productores y muchas veces venden el producto al molinero; es por eso que los proveedores van directamente a comprar a los molinos.
- Los productores no conocen quiénes son los clientes del molino. Todavía existe mucha confusión entre los procesos de compra del PNAEQW con los procesos de compra del PRONAA.
- Existen dificultades para cumplir con los requisitos, especialmente en el caso de las menestras. Se señala que es muy difícil cumplir con los estándares de calidad del servicio.
- En La Libertad: Los productores desconocen si sus productos son adquiridos por el Programa. Los productores alertan sobre los proveedores que están trayendo arroz de la selva.
- En Cajamarca: No hay productores asociados ni productores individuales que vendan a acopiadores o intermediarios cuyo destino sea el Programa. Se cree que el Programa no ha realizado pedidos grandes a los comerciantes de modo que lo consideren un negocio rentable, condición para contar con el apoyo crediticio para desarrollarse.

En Ayacucho: En concordancia con la cantidad de hectáreas que poseen, en la localidad de Quinoa se encuentran los productores más pequeños, quienes señalan que nunca

han tenido contacto con el Programa. En general, los productores consideran que sus productos son de calidad, pero les falta capital para disponer de los almacenes necesarios.

Un elemento positivo propuesto por el Programa es la obtención de un puntaje adicional en el proceso de adjudicación para los proveedores que hayan priorizado sus compras a productores de la agricultura familiar que pueden ser de la misma región o de otras regiones. Por ejemplo, en la última convocatoria se otorgó un puntaje adicional a los proveedores de leche enriquecida con DHA<sup>4</sup>, elementos esenciales para el desarrollo cerebral y cognitivo. Del mismo modo, se otorgó puntaje adicional a los proveedores que presentaron una promesa de compra de productos locales.



<sup>4</sup> Siglas en inglés de ácido docosahexaenoico, un ácido graso poliinsaturado al que se atribuyen múltiples funciones relacionadas a la neuroprotección. En: "Papel de los ácidos grasos en el desarrollo del infante y del escolar: ¿Qué sabemos?". Prof. Angel Gil Hernández. Ponencia del Curso Internacional: Nutrición Temprana, Salud y Desarrollo Integral. Evidencias para la implementación de Políticas y Programas. Departamento de Bioquímica y Biología Molecular II, Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos, Centro de Investigación Biomédica. 21-22 de abril de 2015. Lima, Perú.



## Conclusiones

- La modalidad de operación del PNAEQW otorga un rol preponderante a los proveedores, pues son los encargados de elegir a quién comprar, siguiendo las normas del Programa. Es así que la mayoría de productores no tiene vínculos con el Programa ni conocimientos sobre él.
- Los proveedores realizan compras locales solo cuando existe volumen suficiente y cuando los procesos de cultivo y post cosecha aseguran que el producto pasará los controles de calidad exigidos por el Programa. Debido a que el nivel de exigencia del Programa en materia de inocuidad es mayor al usual en los mercados locales, las empresas y productores no siempre pueden responder a esas exigencias.
- En la mayoría de casos, los proveedores se abastecen de empresas de fuera de sus localidades debido a que gran parte de los productores locales no están formalizados. Actualmente, los proveedores utilizan canales de abastecimiento que corresponden a circuitos de comercialización transversal, entre sierra y costa o entre sierra y selva, que conectan departamentos vecinos.
- La relación del Programa con la producción proveniente de la agricultura familiar, podría ser mayor de lo que se conoce. Actualmente sólo se cuenta con información que se desprende de un análisis de los nexos entre proveedores-comerciantes-productores en ámbitos regionales, pero no existe aún un registro o informe de campo que contenga los productos de la agricultura familiar que se consumen en las escuelas a nivel nacional.
- La alternativa de biohuertos escolares y compras de los CAE son respuestas positivas frente a la ausencia de productos frescos en las raciones ofrecidas por el Programa, constituyéndose además en un canal relevante para la relación directa con los productores locales. A finales del 2015 el número de biohuertos escolares llegaba a 64 a nivel nacional.

## Recomendaciones

- Identificar los agentes con mayor capacidad para promover experiencias de articulación, a nivel de las UT, en la línea de las estrategias de desarrollo de proveedores o de “negocios inclusivos”, así como identificar productos regionales que sería viable incorporar en las compras. En las regiones existe un amplio conocimiento sobre productos que pueden ser incorporados en la alimentación escolar.
- Evaluar mecanismos de participación y articulación entre instituciones civiles y municipios para desarrollar pilotos de biohuertos en las escuelas, con la finalidad de incrementar el consumo de verduras y frutas de los estudiantes.
- Entender las compras locales como una dimensión de la promoción de la agricultura familiar, reconociendo e incentivando otras compras a nivel de la misma región, compras de la producción rural, de la agricultura familiar de otras regiones y de la micro y pequeña empresa de productos alimentarios que emplean insumos de la agricultura familiar, como sucede con el Programa de Alimentación Escolar en Brasil.
- Difundir en las regiones las compras que el PNAEQW realiza en cada una de ellas, de modo que los distintos actores socioeconómicos perciban la vinculación entre la producción de su región, la generación de actividades económicas y la mejora de la alimentación escolar.
- Difundir, ampliamente y de manera anticipada, los requerimientos de compras del PNAEQW para que todos los actores puedan considerar su participación. Es necesario informar sobre el funcionamiento del Programa con un lenguaje adecuado para cada actor involucrado, directa o indirectamente, en el proceso de compras.