



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social



Oportunidades de mejora 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 Qali Warma¹

DOCUMENTO
DE POLÍTICA



Resumen

El estudio identifica una serie de factores que influyen 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 Qali Warma (PNAEQW), generando información real, actualizada y confiable desde la mirada de los actores sociales involucrados de manera directa (Comités de Compras, Comité de Alimentación Escolar y proveedores) e indirecta (líderes locales) en el proceso. El estudio ha establecido los tiempos reales de los procesos y subprocesos y los problemas que se suscitan en las diferentes regiones analizadas. Además, se ha elaborado una tipología de proveedores, los cuales presentan características diferenciadas y, por lo tanto, una forma diferenciada de operar.

Recomendaciones

- Fortalecer el componente educativo referido a los procesos de adjudicación y gestión de los contratos, dirigido a los actores involucrados en la implementación del servicio alimentario ofrecido por el PNAEQW.
- Evaluar la pertinencia de implementar esquemas de incentivos monetarios y no monetarios, a fin de incentivar la permanencia de actores claves como los miembros del Comité de Compra y Supervisores de Compra de las Unidades Territoriales.

¹ Este documento ha sido preparado por la Dirección General de Seguimiento y Evaluación (DGSE) del MIDIS en base al "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 Qali Warma", de enero de 2017, encargado por la DGSE a la investigadora Raquel Cuentas Ramírez.



Introducción

El objetivo del PNAEQW es brindar un servicio alimentario de calidad a niños y niñas del nivel inicial, a partir de los 3 años de edad, nivel primario de las instituciones educativas públicas de todo el país, y de forma progresiva se atenderá el nivel de secundaria en las instituciones públicas que se encuentran en la Amazonía peruana², 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 PNAEQW brinda desayunos y almuerzos en las escuelas de los quintiles 1 y 2, y desayunos en las escuelas de los quintiles 3, 4 y 5. La prestación del servicio alimentario descansa en un modelo de cogestión con la comunidad organizada, que involucra la participación de padres de familia, docentes y directivos de la escuela, quienes deben organizarse para proveer el servicio en las escuelas.

Las compras de alimentos para la prestación del servicio se realizan de manera desconcentrada y están a cargo de 115 Comités de Compras a nivel nacional, los que cuentan con capacidad jurídica para la selección, suscripción de contrato y pago de proveedores. Cada Comité de Compras está conformado por representantes del gobierno local, red de salud y padres de familia de las instituciones educativas bajo su jurisdicción. Las compras se financian mediante transferencias de recursos financieros que realiza el PNAEQW a favor de los Comités de Compras.

Además, cada escuela atendida por el Programa cuenta con un Comité de Alimentación Escolar (CAE) conformado, como mínimo, por 3 integrantes (el director y 2 padres de familia), o como máximo por 5 integrantes (el director, un docente y 3 padres de familia). El CAE se encarga de la recepción, almacenamiento, preparación y distribución de los alimentos en las escuelas; y es el encargado de otorgar la conformidad de la prestación del servicio del proveedor suscribiendo el acta de entrega y recepción de alimentos.

Para el proceso de pago, la UT verifica que la documentación presentada cumpla con lo establecido en el contrato y remite a la Unidad de Transferencias de la Sede Central del PNAEQW la solicitud de transferencia de recursos financieros. El jefe de la Unidad de Transferencias se encarga de solicitar la aprobación de la transferencia a la Dirección Ejecutiva del PNAEQW, la que finalmente aprueba mediante resolución la transferencia de recursos financieros a los Comités de Compras. La Unidad de Administración, a través de la Coordinación de Tesorería, en cumplimiento a lo dispuesto en la resolución, realiza el giro a la cuenta bancaria del Comité de Compras, el cual efectúa de los recursos financieros el desembolso a la cuenta del proveedor, ejecutándose el pago. El objetivo del estudio es identificar y evaluar los factores que en el proceso de transferencia de recursos a los Comités de Compras para el pago a los proveedores, identificando los cuellos de botella de la gestión en el nivel central y en las UT que afectan el mencionado proceso.

Metodología

El estudio se desarrolló con un enfoque cualitativo, basado en entrevistas en profundidad, observación y entrevistas grupales. El protocolo de investigación se aplicó en Lima y las UT de Arequipa, Ica, Puno y Loreto. Se realizaron 46 entrevistas a profundidad a funcionarios de la Sede Central del PNAEQW, jefes y personal de las UT, integrantes de los Comités de Compras, de los CAE y líderes representativos de cada región analizada. Además, se realizaron entrevistas grupales a integrantes de 4 CAE, uno en cada región. El Cuadro 1 muestra la cantidad de entrevistas realizadas a los distintos actores.

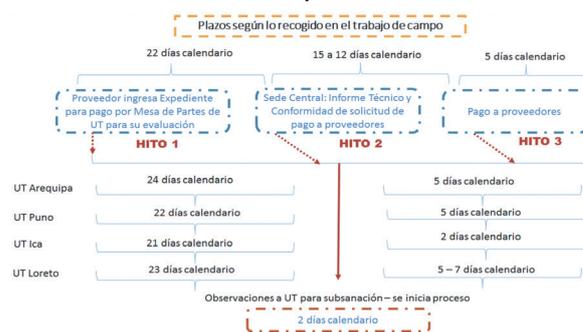
Cuadro 1: Actores entrevistados

Actor	N° de entrevistas aplicadas
Jefes de UT	4
Supervisores de Compra	8
Proveedores	8
Presidente de Comité de Compras	4
Padres de familia integrantes del Comité de Compras	4
Líder, autoridad o actor social	8
Entrevistas grupales a integrantes de CAE	4
Jefe de transferencias	1
Especialistas del PNAEQW	4
Coordinadora de Calidad del PNAEQW	1
Total	46

Resultados

- El tiempo establecido en la normatividad para el proceso de transferencia es de 19 días. Sin embargo, de acuerdo a lo recogido en campo, el tiempo promedio para las UT es de 22 días calendario. Teniendo en cuenta las diferencias de cada UT, el tiempo varía entre 24 días en Arequipa, 22 días en Puno, 21 días en Ica y 23 días en Loreto.

Gráfico 1: Tiempos del proceso de transferencias de recursos financieros y rendición de cuentas



- Se identificaron tres hitos en el pago a los proveedores:
 - Hito 1:** Se inicia cuando el proveedor presenta el expediente completo a la UT. Para ello, previamente los CAE deben haber presentado las actas de conformidad en la recepción de alimentos. Luego el Comité de Compra solicita la autorización de transferencia de recursos financieros para pagar a los proveedores, todo ello con la asistencia técnica del PNAEQW.

² Se amplía la atención modificando el Decreto Supremo N°008-2012-MIDIS por el Decreto Supremo N°006-2014-MIDIS.



- **Hito 2:** El segundo momento está relacionado con las acciones que realizan todas las oficinas en Sede Central, principalmente la Unidad de Transferencias y Rendición de Cuentas, cuya principal intervención está relacionada con la elaboración y emisión del informe técnico para dar conformidad a la solicitud de transferencia y rendición de cuentas.
- **Hito 3:** Finalmente, el pago se concreta cuando se realiza el depósito a la cuenta de los proveedores en el Banco de la Nación. Finalmente, el Comité de Compra remite a la UT un registro de reporte de pagos a proveedores.
- Se ha observado una alta rotación en los integrantes del Comité de Compras, los CAE y supervisores de los Comités 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.
- Se observó descoordinación entre los proveedores y el CAE al momento de la distribución y recepción de los alimentos, especialmente en zonas rurales y de la Amazonía. Al llegar a las instituciones educativas, los proveedores no encuentran a los integrantes de los CAE y no logran la firma de las actas de conformidad, lo cual retrasa el proceso de pago. Asimismo, se observa descoordinación y falta de comunicación entre los integrantes del Comité de Compras, y de éstos con los otros actores.
- El uso del aplicativo AYZA³ también estaría contribuyendo a generar retrasos, ya que al presentarse problemas de red no se puede enviar el reporte correspondiente y se tiene que esperar a que la UT envíe personal a la institución educativa para elaborar la valoración respectiva.
- Se identificó que varios actores cumplen funciones de otros, lo que se evidencia principalmente en el caso de los Comités de Compras y el supervisor de los Comités de Compra de la UT. Los supervisores tienen como función dar asistencia técnica a los Comités de Compras para que puedan realizar el proceso de compra y pago a proveedores. Sin embargo, los supervisores terminan realizando todo el proceso de compra y transferencia, limitándose los Comités de Compras sólo a firmar documentos (actas y anexos). Esta situación es justificada por los propios actores, aduciendo falta de tiempo y conciliación de agendas de parte de los integrantes del Comité de Compras.
- Al no utilizar productos locales, los proveedores presentan problemas de abastecimiento, especialmente en los productos de origen animal, como el pollo en conserva, originando una sobre demanda en el mercado, lo que es aprovechado por los distribuidores que cargan un excesivo precio a estos productos.
- La valorización de los productos puede demorar, en algunos casos, hasta tres meses. Según el Manual de Transferencias y Rendición de Cuentas, 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 CAE. Esto podría provocar una penalización o una resolución contractual para el proveedor.

Conclusiones

- Los supervisores de compra asumen funciones que les corresponden a los integrantes de los Comités de Compras, por falta de tiempo y conciliación de agendas.
- No se está cumpliendo lo estipulado en el Manual de Compras en varios aspectos. En parte porque no se toman en cuenta algunas categorías requeridas, como número de personal que trabaja en la UT como supervisores de comité de compras y monitores de campo; condicionantes sociales y geográficos del territorio donde está ubicada la UT, protocolos definidos, información actualizada. Todo lo anteriormente señalado influye en que el tiempo establecido para el proceso de transferencias de recursos financieros sea mayor a lo establecido en las normas.
- Se ha observado una alta rotación de los integrantes del Comité de Compras, los CAE y los supervisores de compra de las UT, debido principalmente a cambios de gestión e ingresos de nuevos funcionarios (como el caso de gerentes de desarrollo social), despidos, renuncias del personal de las UT. El caso más llamativo es el de la UT Loreto donde, a la fecha del estudio, solo se contaba con supervisores de Comités de Compras y monitores locales para atender al 2% de las 4 mil escuelas de la región.

Recomendaciones

- Fortalecer el plan de capacitación y asistencia técnica al personal de las Unidades Territoriales (UT), jefes de UT y supervisores de compras, así como a los miembros de Comités de Compras y Comités de Alimentación Escolar (CAE), a fin de involucrarlos en todo el proceso de transferencia de recursos, en la medida que son clave en la conformidad del servicio alimentario.
- Implementar estrategias de comunicación dirigidas a proveedores, para que puedan incorporar mejoras en la presentación de sus expedientes, facilitando así el pago de los servicios prestados.
- Sistematizar en una base de datos la información histórica de los proveedores que han brindado servicios al PNAEQW (valorando, en la medida de lo posible, la calidad del servicio prestado) con el fin de contar con una cartera de proveedores que puedan prestar servicios al Programa con oportunidad, y evitar así las demoras generadas en los procesos de convocatorias y licitación de compras de alimentos.

³ Aplicativo diseñado como herramienta que permite al usuario el ingreso de información de uso transversal para los programas sociales adscritos al MIDIS.