



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social



INFORME DE EVALUACIÓN



Evaluación del Proceso de Compra para el Programa
Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma



INFORME DE EVALUACIÓN

Título

Evaluación del Proceso de Compra para el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma

Elaboración:

AC Pública S.A.C

Año de elaboración:

2014

Eje de política:

Desarrollo infantil temprano, Desarrollo integral de la niñez y adolescencia.

Programas Sociales e Instrumentos de Política Social:

Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma

Resumen ejecutivo:

El objetivo del estudio fue evaluar el proceso de compra para el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (PNAEQW), para lo que se trabajó con 16 Comités de Compra distribuidos en 8 departamentos y se llevaron a cabo entrevistas en profundidad y un taller con los miembros de la Sede Central del PNAEQW.

El estudio ha permitido identificar que la prestación del servicio no se realiza de acuerdo a lo estipulado en el Manual de Compras. El proceso de pago se percibe como largo, engorroso y de alto riesgo, al tener al proveedor vinculado en la recolección de actas de conformidad del servicio.

La norma establece que la documentación necesaria debería ser enviada al comité de compra, pero en realidad se envía a las Unidades Territoriales (UT). En la práctica, es el supervisor el que efectúa las valorizaciones y elabora las cartas orden, y los comités los que validan y firman dichos documentos. Los plazos y responsables difieren de lo estipulado en la norma y se generan situaciones que suscitan el riesgo de incumplir el objetivo del Programa. Asimismo, existen cuellos de botella que dilatan el proceso, sobre todo en el subproceso de pago.

Supervisión:

Julio Bardales y Hugo Tuesta (DGSE-MIDIS). Con la revisión y aportes del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.

Reservados algunos derechos:

Este documento ha sido elaborado por los consultores bajo la supervisión del MIDIS. Las opiniones, interpretaciones y conclusiones aquí expresadas no son necesariamente reflejo de la opinión del MIDIS. Nada de lo establecido en este documento constituirá o se considerará una limitación o renuncia a los privilegios del MIDIS, los cuales se reservan específicamente en su totalidad.

Cita de fuente:

El documento debe citarse de la siguiente manera: MIDIS (2014). "Evaluación del Proceso de Compra para el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma". Informe de evaluación. Elaborado por AC Pública S.A.C., Lima, Perú.

**Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales – UCPS
Ministerio de Economía y Finanzas – MEF**

**Banco Mundial
“Asistencia Técnica para el Apoyo del Programa de Gestión de Resultados para la
Inclusión Social”**

BM 8222 – PE

Componente III “Fortalecimiento de la Orientación por Resultados y de la Capacidad de
Monitoreo y Evaluación del MIDIS”

**“Consultoría para la Evaluación del Proceso de Compra para el
Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma”**

Consultor: AC Pública S.A.C

**Contrato N° F-001-0-8222
Entregable: 3 de 3**

Lima, mayo de 2014

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	3
LISTA DE ACRÓNIMOS	4
RESUMEN EJECUTIVO	5
I. MANDATO RECIBIDO.....	9
II. EXPERIENCIAS EN OTROS PAÍSES	12
III. ENFOQUE CONCEPTUAL, METODOLOGÍA Y DETERMINACIÓN DEL ÁMBITO DE ESTUDIO.....	24
IV. DETALLE DEL TRABAJO DE CAMPO	29
V. IDENTIFICACIÓN DEL FLUJO DEL PROCESO DE COMPRA.....	30
V1. Flujo del proceso de compra según norma.....	31
V2. Flujo del proceso de compra según lo recogido en las entrevistas realizadas	39
V.3 Análisis comparativos de flujos.....	45
VI. IDENTIFICACIÓN DE CUELLOS DE BOTELLA Y RIESGOS	54
VI.1 Identificación de cuellos de botella	54
VI.2 Identificación de riesgos	59
i. Convocatoria	60
ii. Selección.....	63
iii. Pago.....	65
VII. RESULTADOS GENERALES.....	69
VII1. Proceso de compra	69
VII2. Proceso de recepción de alimentos (CAE)	80
VIII. CONCLUSIONES Y PROPUESTA DE MEJORA POR SUB PROCESO.....	85
IX. ANEXOS	92
ANEXO 1: Instrumentos.....	92
ANEXO 2: Trabajo de campo.....	105
ANEXO 3: Resultados del taller de validación/diagnóstico con equipo Qali Warma	110
a. Metodología.....	110
b. Resultados.....	111
ANEXO 4: Índice de gráficos, tablas e ilustraciones	121
BIBLIOGRAFÍA.....	122

PRESENTACIÓN

El presente documento constituye el informe final de la consultoría para la “Evaluación del Proceso de Compra para el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) Qali Warma”. Este entregable tiene como objetivo exponer los hallazgos de la evaluación cualitativa llevada a cabo. Para ello, se ha realizado el diagnóstico del flujo de proceso de compra y los respectivos subprocesos, verificando el cumplimiento del marco normativo del primer y segundo proceso de compra.¹ Además, se identifican las fortalezas y obstáculos dentro del proceso con el fin de plantear oportunidades de mejora.

Para ello, en base a un estudio de proveedores llevado a cabo por el MIDIS, se definió que para la presente consultoría se tomaría una muestra de 16 Comités de Compra distribuidos en 8 departamentos. Como parte de la evaluación, se llevaron a cabo diversas entrevistas en profundidad, tanto con los miembros de los Comités de Compra seleccionados como parte de la muestra, como con los miembros de las Unidades Territoriales (UT), proveedores y miembros de los Comités de Alimentación Escolar (CAE), que interactúan con los Comités de Compras durante el proceso de compra. Además, se realizaron entrevistas en profundidad y un taller con los miembros de la Sede Central del Programa Qali Warma.

Con la información recabada, se realizó la identificación y análisis del flujo de procesos, detallando cada una de las fases: convocatoria, selección y pago. Asimismo, se ha considerado un análisis de la conformación y rol de los miembros de los Comités de Compra en la práctica, la pertinencia y cumplimiento de los requisitos exigidos a los postores, el detalle del proceso de selección, en el abastecimiento del servicio y el pago.

En tal sentido, el presente documento está organizado de tal manera que permita conocer, en detalle, el procedimiento, el rol de los actores, las discrepancias entre lo real y lo normativo, los cuellos de botella, los posibles riesgos dentro del proceso y las oportunidades de mejora. Para ello, se ha organizado la información en seis secciones: i) entendimiento del encargo, ii) detalle del trabajo de campo, iii) identificación del flujo de procesos, iv) identificación de cuellos de botella y riesgos, v) resultados generales y vi) conclusiones y recomendaciones.

¹ Resolución de Dirección Ejecutiva N° 407-2013-MIDIS/PNAEQW, Aprobación del Manual de Compras del modelo de cogestión para la atención del servicio alimentario del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.

Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS, Crean el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma

Decreto Supremo N° 001-2013-MIDIS, Establece disposiciones para la transferencia de recursos financieros a Comités u organizaciones que se constituyan para proveer los bienes y servicios del Programa Nacional de Alimentación Escolar QW

Directiva N° 001-2013-MIDIS, Procedimientos Generales para la Operatividad del Modelo de Cogestión para la Atención del Servicio Alimentario del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma

Resolución de Dirección Ejecutiva N° 105-2013-MIDIS/PNAEQW, Aprobación del Manual de Compras del modelo de cogestión para la atención del servicio alimentario de Qali Warma.

Resolución de Dirección Ejecutiva N° 130-2013-MIDIS/PNAEQW, Modificación del Manual de Compras del modelo de cogestión para la atención del servicio alimentario de Qali Warma.

LISTA DE ACRÓNIMOS

CAE: Comité de Alimentación Escolar

CC: Comité de Compra

DGSE: Dirección General de Seguimiento y Evaluación

IE: Institución educativa

IIEE: Instituciones educativas

JUT: Jefe de la Unidad Territorial

MIDIS: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

MINAGRI: Ministerio de Agricultura y Riego

MINEDU: Ministerio de Educación

PNAE: Programa Nacional de Alimentación Escolar

PRONAA: Programa Nacional de Asistencia Alimentaria

UGEL: Unidad de Gestión Educativa Local

UT: Unidad Territorial

RESUMEN EJECUTIVO

El Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma fue creado mediante Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS el 31 de mayo de 2012. Qali Warma significa "niño vigoroso" en quechua y, tal como lo indica su nombre tiene como finalidad brindar un servicio alimentario de calidad a niños del nivel inicial y primario de las instituciones educativas públicas. Qali Warma tiene como objetivo contribuir en la mejora de la atención de los niños, favoreciendo su asistencia y permanencia; además, promoviendo mejores hábitos alimenticios.

Para su implementación, el Programa se basa en un modelo de cogestión, es decir, *“una estrategia de gestión, basada en la corresponsabilidad, en la que el Estado y la comunidad organizada participan, de manera coordinada y articulada”*.² Este modelo permite ofrecer desayunos o desayunos y almuerzos, dependiendo de las condiciones de pobreza de la población de los distritos donde se ubican las instituciones educativas. Para ello, el Programa establece dos modalidades de entrega: raciones y productos. La primera modalidad implica que el proveedor realice las entregas de los desayunos y/o almuerzos de manera diaria en cada IE. En cambio, mediante la segunda modalidad, el proveedor realiza entregas de canastas de productos mensualmente en cada IE.

El modelo de cogestión, bajo el cual opera el Programa define la existencia de Comités de Compra y Comités de Alimentación Escolar. Los primeros se encargan de realizar el proceso de compra, lo cual implica la selección del proveedor que abastecerá de alimentos a un número de IIEE dentro de su zona de influencia. Los segundos, se encargan de verificar la calidad de los alimentos recibidos por el proveedor; y para el caso de productos, preparar los alimentos que recibirán los niños. Los Comités de Compra están formados por representantes del Gobierno Local, las Redes de Salud, la Gobernación y los padres de familia de las IE. Por su parte, desde el 2014, los Comités de Alimentación Escolar (CAE) están compuestos por dos representantes de la IE (uno de ellos el director, un docente o un administrativo, y el otro un docente de nivel inicial y/o primario) y representantes de los Padres de Familia. Además, puede tener como miembro adicional a un estudiante de los últimos años de primaria.

El proceso de compra está normado a través del Manual de Compras, el cual establece las disposiciones, lineamientos y procedimientos de observancia obligatoria por los Comités de Compra, encargados de gestionar el proceso. Como parte clave del proceso, se tienen las actas de conformidad de la prestación de servicios otorgada por el CAE a los proveedores que realizan la prestación.

Bajo este contexto, AC Pública ha realizado un estudio cualitativo para analizar el proceso de compra, verificando el cumplimiento de marco normativo vigente e identificando oportunidades de mejora para la optimización del mismo. Para ello, entre los meses de noviembre de 2013 y enero de 2014 se realizaron visitas a Comités de Compra, CAE, proveedores y representantes de las unidades territoriales del Programa en 8 departamentos del país. El análisis cualitativo se realizó en la zona de influencia de 16 Comités de Compra definidos en una muestra determinada por la DGSE del MIDIS.

² Decreto Supremo N° 001-2013-MIDIS

A partir del estudio cualitativo realizado se validó la existencia de cuatro subprocesos dentro del proceso de compra: acciones previas, convocatoria, selección y pago a proveedores. Para cada una de estos subprocesos se han encontrado hallazgos claves que requieren de implementación de medidas para eliminar cuellos de botella dentro del proceso y reducir situaciones de riesgo.

Subproceso: Acciones previas

En muchos casos, los miembros de los Comités de Compra tienen diferentes niveles de participación y cumplen roles distintos a los estipulados en el manual. Los miembros de los Comités de Compra y de los CAE por lo general consideran que las capacitaciones que reciben no son suficientes, por lo que muchas veces los supervisores reemplazan al Comité de Compra en sus labores.

Se considera que el modelo de cogestión utilizado debería definir claramente sus funciones y promover la participación de todos sus miembros a través del uso de incentivos. Las instituciones públicas relacionadas tendrían que alinear sus objetivos con los del Programa y los Padres de Familia deberían avocar que las actividades en las que tienen que participar sean fuera del horario de trabajo. Además, se recomienda considerar un presupuesto para viáticos acorde con la realidad de la zona del Comité correspondiente. Asimismo, las capacitaciones se deberían incrementar y enfocar de tal manera que sean más comprensibles y garanticen la asistencia de la mayor parte de los miembros del Comité. Finalmente, es necesario diferenciar las tareas que le corresponden al Comité y las que deberían ser realizadas por el supervisor.

Subproceso: Convocatoria

La convocatoria resulta muy corta para difundir el inicio del proceso de compra y atraer suficientes postores calificados. Se percibe que las bases de datos referidas para calcular el número de beneficiarios y los costos de transporte asociados, no están actualizadas. Los Comités de Compra tienen un conocimiento limitado sobre la absolución de consultas y surgen dudas sobre la transparencia de la recepción de propuestas al no utilizar actas de recepción.

Ante ello, se cree que se debería ampliar la fase de convocatoria y mejorar la coordinación con otras entidades que alimentan al Programa con información clave para la definición de bases. Asimismo, se cree que se deberían empoderar al Comité de Compra para realizar comentarios a las bases, en caso lo consideren necesario. Además, considerar su participación en la absolución de consultas a los postores, para poder resolver las mismas. Finalmente, se recomienda que las actas de recepción debieran ser publicadas en el portal de Qali Warma para garantizar la transparencia del proceso.

Subproceso: Selección de proveedores

Por lo general, el proceso de selección se realiza de manera sistemática y organizada. Sin embargo, se percibe que solo la propuesta económica es el factor determinante. Asimismo, se ha identificado que a pesar de realizar la adjudicación en algunos casos los postores no se

presentan a la firma del contrato. Esto genera que muchos distritos queden desiertos lo cual se resuelve a través de adjudicación directa a otros postores.

Se considera que se podría poner mayor énfasis en la evaluación de las condiciones técnicas del postor, a través de la evaluación de las condiciones físicas (almacén y/o planta). Por otro lado, se debería incentivar el uso y cumplimiento de las garantías de seriedad de oferta para asegurar la presencia de los proveedores en la firma del contrato.

Para el caso de procesos desiertos, definir procedimientos alternativos para la adjudicación, ya que a la fecha se realiza de forma directa a través de una canasta básica de productos y no según lo estipulado en el Manual de Compras. Asimismo, se sugiere que se publiquen los puntajes de los postores que no ganaron el concurso para asegurar mayor transparencia del proceso.

Pago a proveedores y rendición de cuentas

El proceso de pago se percibe como largo, engorroso y de alto riesgo al tener al proveedor vinculado en la recolección de actas de conformidad del servicio. Las valorizaciones no siguen el procedimiento que indica el Manual, al ser realizadas por otro actor y en otro plazo. Además, durante la transferencia de recursos y la autorización del pago, se generan demoras porque el Comité no cuenta con información oportuna sobre la disponibilidad de los recursos, ni asume la responsabilidad de elaborar la carta orden. El Comité tampoco le presenta a la UT el balance de la cuenta bancaria en la que se transfieren los recursos.

La norma establece que la documentación necesaria debería ser enviada al Comité de Compra, pero en realidad se envía a la UT. Para el caso de la modalidad de productos, se considera que las actas podrían ser recolectadas directamente por el monitor una vez al mes, mientras que para la modalidad de raciones se podría llevar un cuaderno (supervisado por el monitor) que consolide el abastecimiento mensual. El CAE debería asegurar que las actas sean firmadas luego de una adecuada revisión de la condición de los productos en las fechas reales de entrega. Además, se debería incrementar el número de miembros facultados a firmar las actas, para que esto se realice de manera oportuna. Finalmente, se sugiere exigir a los proveedores rigidez en el cumplimiento del cronograma establecido en el contrato y en la documentación requerida, ya que por el momento se generan demoras en las aprobaciones del pago.

En cuanto a los Comités de Compra, en la práctica, es el supervisor el que efectúa las valorizaciones y elabora las cartas orden, y los Comités los que validan y firman dichos documentos. De forma complementaria, se recomienda implementar medios virtuales para enviar la documentación a la Sede Central y una plataforma amigable para generar las valorizaciones de manera automática, considerando que el proceso actual se demora hasta 180 días. Asimismo, se considera que la devolución de retenciones debería también ser acelerada. Finalmente, la norma establece que la garantía de fiel cumplimiento debería ser reembolsada a la liquidación del contrato, pero ninguno de los proveedores entrevistados afirmaron que se les había devuelto dicha garantía.

En general, el estudio ha permitido identificar que la prestación del servicio no se realiza de acuerdo a lo estipulado en el Manual de Compras. Los plazos y responsables difieren ampliamente de lo estipulado en la norma y se generan situaciones que suscitan alto riesgo de que no se cumpla el objetivo del Programa. Asimismo, existen cuellos de botella que dilatan el proceso, sobre todo en el subproceso de pago. Para ello, se han planteado sugerencias de modificaciones al Manual de Compras, de las cuales, algunas ya han sido incorporadas en el último Manual de Compras 2014. No obstante, la recomendación más importante reside en internalizar los costos que supone la implementación de un modelo descentralizado, lo cual reside en asumir los costos que enfrentan los CC y CAE e incrementar el nivel de supervisión en campo.

I. MANDATO RECIBIDO

I.1. Antecedentes

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) fue creado mediante la Ley N°29792 en el año 2011, determinándose su ámbito, competencias, funciones y estructura orgánica. Al MIDIS, se encuentran adscritos los siguientes programas sociales: Cuna Más, JUNTOS, FONCODES, Pensión 65 y Qali Warma.

El PNAE Qali Warma -que significa "niño vigoroso" en quechua- es un programa social que brinda servicio alimentario con complemento educativo a los niños y niñas matriculados en las instituciones educativas públicas del Perú, creado mediante Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS el 31 de mayo de 2012. Tiene como objetivo central brindar un servicio alimentario de calidad a niños y niñas del nivel inicial (a partir de los 3 años de edad) y primaria, de las instituciones educativas públicas, en todo el territorio nacional, vinculado con los hábitos locales de consumo y, cogestionado con la comunidad. De esta forma se busca contribuir en el mejoramiento de la atención en clase, asistencia escolar y hábitos alimenticios, participando conjuntamente con la comunidad local.

El programa puede ofrecer desayunos y almuerzos o solo desayunos en las escuelas, dependiendo de los niveles de pobreza de los distritos donde estas escuelas se encuentran ubicadas. El diseño del programa establece que los desayunos y almuerzos se brinden a través de dos modalidades: raciones (zonas urbanas, principalmente) y productos (zonas rurales, principalmente). Bajo la primera modalidad, el proveedor debe entregar diariamente, en cada IE asignada bajo contrato, ya sea solo desayuno o desayuno y almuerzo. Bajo la segunda modalidad, el proveedor entrega de manera periódica, productos perecibles y/o no perecibles a la IE.

La atención por parte de este Programa se inició el primer día del año escolar 2013 (lunes 04 de marzo) y como meta se propuso llegar, en el primer año, a 2.8 millones de escolares en más de 49 mil escuelas públicas a nivel nacional.

La operación del Programa se basa en un modelo de cogestión que involucra la participación conjunta de la sociedad civil y el sector público. Estos actores participan organizados en Comités de Compras (CC) y Comités de Alimentación Escolar (CAE) conformados en el marco del Programa. Los Comités de Compra se encuentran conformados por el Gobierno Local, las Redes de Salud, la Gobernación y los padres de familia de las IIEE públicas. Por su parte, los CAE están conformados por una autoridad educativa de la IE (director o docente designado) y representantes de los padres de familia. Los miembros del CAE se encargan de vigilar la calidad de los alimentos recibidos, así como de dar la conformidad respectiva al proveedor para que pueda procederse al pago del servicio. .

El esquema de compras del programa se organiza de manera descentralizada y se encuentra a cargo de 111 Comités de Compra, los cuales se encargan de llevar a cabo

las fases de convocatoria, selección y pago de proveedores. El proceso de compra está normado a través del Manual de Compras, el cual establece las disposiciones, lineamientos y procedimientos de observancia obligatoria por los Comités de Compra. Mediante Resolución Ministerial N° 016-2013-MIDIS del 21 de enero de 2013, se aprobó la Directiva N° 001-2013-MIDIS que estableció los procedimientos generales para la operatividad del modelo de cogestión para la atención del servicio alimentario de Qali Warma. En ella, se señala que la Fase de Compra “es el proceso que realizan el Comité de Compra y Qali Warma para la adquisición de productos y raciones, de acuerdo con lo dispuesto en dicha Directiva y en los procedimientos específicos establecidos en el Manual de Compras que apruebe Qali Warma”³. Posteriormente, con fecha 02 de agosto de 2013, se aprueba la modificación del Manual de Compras, mediante Resolución de la Dirección Ejecutiva N° 407-2013. Sobre la base de este marco normativo, se realiza el segundo proceso de compra, entre los meses de agosto y septiembre.

Tras un año de iniciado el Programa, se identificó la necesidad de contar con un estudio confiable que identifique los procesos y sub-procesos en cada fase (convocatoria, selección y pago), verifique el cumplimiento del marco normativo vigente y determine las fortalezas y obstáculos encontrados durante el proceso de compra, así como las posibles oportunidades de mejora.

En tal sentido, la DGSE solicitó el desarrollo de una consultoría que se encargue de desarrollar una *Evaluación del Proceso de Compra para el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma*.

I.2. Objetivo de la Consultoría

Objetivo general:

Analizar el proceso de compra del PNAE Qali Warma, identificando los procesos y sub-procesos en cada fase (convocatoria, selección y pago), verificando el cumplimiento del marco normativo vigente y determinando las fortalezas y obstáculos encontrados durante el proceso de compra, así como las posibles oportunidades de mejora.

Objetivos específicos:

- Identificar y analizar el flujo de procesos y los respectivos sub-procesos que se siguen durante la compra, en las fases de convocatoria, selección y pago a los proveedores, señalando además los cuellos de botella o nudos críticos.
- Analizar la pertinencia y cumplimiento de los requisitos exigidos a los postores del servicio alimentario, establecidos en el Manual de Compras del Programa e identificar elementos que puedan ser incluidos en este documento, a fin de mejorar

³ Directiva 001-2013-MIDIS.

la selección de los postores y, por ende, la calidad de la prestación del servicio alimentario.

- Sistematizar y analizar el proceso de selección de proveedores para la prestación del servicio alimentario.
- Analizar y determinar las fortalezas y debilidades existentes en el pago a proveedores.
- Identificar oportunidades de mejora en el proceso de compra, en las fases de convocatoria, selección y pago a proveedores, tanto en los procesos y sub-procesos, como en la participación de los actores involucrados.

II. EXPERIENCIAS EN OTROS PAÍSES

Es importante, como parte de la investigación, conocer otros modelos similares de programas de alimentación escolar en la región. A efectos del presente análisis se tomaron en consideración los casos de Brasil, Chile y Colombia.

En líneas generales, al igual que Qali Warma, los objetivos de los otros tres programas estudiados se encuentran alineados, aludiendo a mejorar la nutrición de los alumnos y su desempeño académico y, a disminuir la deserción escolar de los mismos.

Asimismo, los cuatro programas ofrecen tanto la modalidad de raciones como la de productos, realizando entregas diarias o mensuales. Sin embargo, a diferencia del caso peruano, en el cual se brinda únicamente desayuno y, en algunos casos, según la vulnerabilidad, almuerzos, el resto de programas ofrecen, además, refrigerios, y en algunos casos, hasta cena (Chile).

Finalmente, en el tema de costos, el programa menos costoso parece ser el de Brasil, con un costo de US\$ 18.11 por alumno, por año. Luego, los programas de Perú y Colombia tienen rangos de costos bastante similares (entre US\$ 0.47 por alumno, por día, y US\$ 0.69 por alumno, por día). El programa que parece ser más costoso, por ración, es el de Chile, que tiene un costo de US\$ 1.60 por alumno, por día.

A continuación se procede a exponer las particularidades de cada uno de los modelos:

- **Brasil:**

Los programas de alimentación escolar en Brasil se iniciaron en el año 1955. El actual programa se encuentra a cargo del Fondo Nacional del Desarrollo de la Educación (FNDE), y si bien no es el más antiguo de la región, se caracteriza por ser el de mayor cobertura, llegando a beneficiar a la totalidad de la población escolar de inicial, primaria y media, de su país (43 millones de escolares), sin centrarse, únicamente, en los de menor edad o mayor vulnerabilidad. Asimismo, beneficia a los niños, no solo durante el año escolar -como los demás programas- sino también durante las vacaciones de verano e invierno.

Adicionalmente, el PNAE Brasil hace referencia directa al objetivo de contribuir con el presupuesto familiar mediante la contratación de agricultores familiares. De esta manera, es el único de los programas analizados que incluye un objetivo marginal a la meta central de mejorar la nutrición de los niños.

El programa de Brasil actualiza constantemente su base de datos, de acuerdo al último censo escolar. Exige como requisito de provisión, la inscripción de la escuela interesada en el programa, en dicho censo. Además, tiene un enfoque personalizado para cada alumno que atiende, ya que evalúa su estado nutricional e identifica las personas con necesidades nutricionales específicas.

Como actor fundamental encontramos al Consejo de Alimentación Escolar de Brasil, el cual está integrado por representantes del Poder Ejecutivo y de la sociedad, profesores, estudiantes mayores de 18 años, padres de familia y entidades civiles organizadas. Además, tiene un mandato de 4 años, lo cual le permite desarrollar trayectoria y experiencia en sus funciones. Cabe resaltar que su objetivo principal es supervisar la transferencia de recursos, por lo que le sirve como apoyo a la Entidad Ejecutora, así como garantizar la calidad de los productos a través del proceso de compra. También vela por las buenas prácticas de higiene y saneamiento, involucrándose, directamente, con el control de la calidad de los productos que serán consumidos por los alumnos.

El PNAE Brasil exige que la convocatoria pública para iniciar el proceso de compra tenga el mayor detalle de información posible. Esto significa que deberá incluir tipos y cantidades de productos, cronogramas y locales de entrega, así como las fechas de inicio y fin del contrato. De esta forma, se comprometería al proveedor a cumplir ciertos requisitos desde el inicio. El programa brasilero también publica el proceso de compra en una alta gama de medios de comunicación, asegurando su adecuada difusión y garantizando, en todo momento, un proceso de compra transparente.

Finalmente, como monitoreo y control, el programa somete los alimentos al control especificado en los Términos de Compromiso del contrato; además, extrae muestras y realiza tests para validar la calidad de los productos ofrecidos.

- **Colombia:**

El caso colombiano es el de mayor trayectoria, ya que viene desarrollando este tipo de programas desde hace 73 años. Actualmente, los programas de alimentación escolar se encuentran a cargo del Ministerio de Educación Nacional (MEN) y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), quienes eligen a las instituciones que atenderán utilizando criterios de priorización y focalización.. Además de la inscripción de los alumnos beneficiarios en una base de datos, el programa corrobora y gestiona la afiliación de los mismos al Régimen de Seguridad Social en Salud.

La entidad rectora del programa, el ICBF, tiene la capacidad de establecer convenios con entidades sin fines de lucro (ONGs) y empresas privadas, para poder apoyar el abastecimiento de los beneficiarios del programa. El Ministerio de Educación Nacional (MEN) facilita la articulación entre los establecimientos educativos, las secretarías de educación de las entidades territoriales y los proveedores del servicio de alimentación escolar, creando una red de comunicación eficaz entre cada uno de los actores. Por otro lado, las entidades territoriales facilitan la integración de los actores y recursos en los programas de cada municipio individual. Esta descentralización agiliza la ejecución del programa. Por último, el MEN ayuda con la segregación de los beneficiarios del programa, junto con el ICBF y los Comités de Alimentación Escolar. El trabajo conjunto de estas tres entidades garantiza una mejor caracterización de los tipos de alimentos que se provisionarán.

La mayoría de instituciones educativas, cuenta con cocinas, aunque además existen organismos de cooperación que promueven la construcción y utilización de cocinas ecológicas. En Colombia, las escuelas cuentan con bodegas de almacenamiento y en caso no lo hicieran, usan las mismas cocinas para almacenar los productos. Cabe resaltar que las raciones para los alumnos son preparadas por personal capacitado y contratado.

El monitoreo es realizado por diferentes actores encargados del programa. Por un lado, se tiene al ICBF, quien supervisa las buenas prácticas de manufactura a nivel global. Por otro lado, los padres de familia y los maestros realizan diversos controles a la hora de la entrega de los productos; y por último, el control de calidad dentro de las mismas escuelas es llevado a cabo por los rectores encargados.

Cada año, el programa publica un informe sobre la transferencia de recursos, generando un registro histórico de referencia. Adicionalmente, fomenta la conformación de Comités de Seguimiento para la supervisión del proceso de pago, quienes solicitan rendiciones de cuenta, por lo menos, dos veces durante el desarrollo del contrato. También se cuenta con un sistema de monitoreo y seguimiento que maneja una serie de indicadores específicos.

Finalmente, el programa solicita que se reporten de manera mensual los inventarios de productos excedentes, para que al momento de calcular las necesidades del siguiente proceso de compra, ésta se pueda hacer de manera precisa y ordenada.

- **Chile:**

Los programas de alimentación escolar en Chile se iniciaron en el año 1964. El actual programa se encuentra a cargo de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), dependiente del Ministerio de Educación de Chile, quien realiza una segregación de la población estudiantil, basada en la vulnerabilidad del establecimiento escolar, así como del alumno individual. Así, pueden determinar, de manera específica, la cantidad y el tipo de raciones con las que se tendrá que proveer a cada institución educativa. Además de las bases de datos de los beneficiarios, el programa utiliza una base de datos de los proveedores, permitiendo contar con un historial de licitaciones para referencias futuras.

El PNAE Chile firma contratos con las empresas proveedoras por un periodo de 3 años, comprometiéndolos a largo plazo. Actualmente, trabaja con 26 empresas concesionarias (mayormente PYMES). En la selección de proveedores, el programa aplica un modelo matemático que optimiza la relación costo-calidad. De este modo, al momento de ejecutar la licitación, se toma en cuenta directamente la calidad ofrecida.

Por último, cabe resaltar que, al igual que en Colombia, la mayoría de instituciones educativas chilenas cuenta con cocinas adecuadamente implementadas.

Tabla 1: DATOS GENERALES

Programa Vigente	PNAE Qali Warma –Perú	PNAE –Brasil	PAE –Chile	PAE –Colombia
Año de inicio de los PAE	1977	1955	1964	1941
Ente rector de los PAE	Ministerio de Desarrollo Social (MIDIS)	Fondo Nacional del Desarrollo de la Educación (FNDE)	Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), dependiente del Ministerio de Educación de Chile	Ministerio de Educación Nacional (MEN), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)
Objetivos de los PAE	Garantizar el servicio alimentario a los usuarios del Programa según sus características y las zonas donde viven , mejorar la atención en clase de los alumnos, favoreciendo su asistencia y permanencia , promover mejores hábitos de alimentación .	Evitar evasión escolar , disminuir limitación de aprendizaje y de rendimiento escolar , reducir deficiencias nutricionales , contribuir al presupuesto familiar (agricultores familiares).	Contribuir a reducción de niveles de ausencia y deserción escolar , cubriendo en parte las necesidades nutricionales durante el desarrollo de actividades curriculares y extra curriculares, durante el año lectivo y en vacaciones de invierno y verano.	Mejorar desempeño de escolares y fomentar su permanencia en sistema educativo
Comidas cubiertas	Desayuno y almuerzo (según vulnerabilidad)	N.D.	Desayuno, almuerzo, cena y "once" (lonche)	Desayuno o almuerzo y refrigerio (según vulnerabilidad)
Modalidad de abastecimiento	Productos y raciones (según accesibilidad. Productos para zonas rurales y raciones para zonas urbanas)	N.D.	Productos y raciones	Modalidad de productos i.e. bienestarina, arroz, azúcar, aceite y de raciones
Periodo que abarca	Año escolar	Año escolar y durante vacaciones de invierno y verano . Cubre actividades curriculares y extra curriculares.	Año escolar	Año escolar
Periodicidad de abastecimiento	Entrega mensual de productos Entrega diaria de raciones	N.D.	Entregas mensuales y diarias	Entrega mensual de productos Entrega diaria de raciones
Cobertura	Focalizado/ Universal Educación pública de nivel inicial (preescolar) y primaria 2,781,805 estudiantes en total	Universal Toda la educación básica (preescolar, primaria, secundaria y la educación de jóvenes y adultos), matriculados en instituciones de beneficencia pública y en entidades comunitarias (contratadas por el gobierno) 43,000,000 estudiantes en total	Focalizado Alumnos y alumnas en condición de vulnerabilidad de Establecimientos Educativos Municipales y Particulares Subvencionados en los niveles de Educación Parvularia (Pre-Kinder y Kinder), Básica y Media 1,916,927 estudiantes en total	Focalizado Para secundaria , se realiza un estudio de vulnerabilidad (menores tasas de matrícula y asistencia, mayores tasas de deserción y abandono escolar) 3,878,189 estudiantes en total
Costo	Raciones: Inicial: US\$ 0.53 /alumno /día Primaria: US\$ 0.63 /alumno /día Productos: Inicial: 0.47 /alumno /día Primaria: 0.56 /alumno /día	US\$ 18.11 /alumno /año	US\$ 1.60 /alumno /día ⁴	Desayuno: US\$ 0.51 /alumno/ día Complemento: US\$ 0.51 /alumno /día Almuerzo: US\$ 0.69 /alumno /día

⁴ El costo de la ración varía dependiendo del estrato (Parvularia, Básica y Media) al que va dirigida, al nivel de nutrientes y al número de servicios a entregar durante el día.

Tabla 2: ACTORES PRINCIPALES⁵

PNAE Qali Warma –Perú	PNAE –Brasil	PAE –Colombia
<p><u>Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)</u> Ente responsable de la conducción del Programa. Está encargado de la expedición de normas técnicas, de la planificación para garantizar una programación presupuestal equitativa y la transferencia de recursos a los comités de compras; así como, de la rendición de cuentas y de la supervisión global del Programa.</p> <p><u>Qali Warma –Sede Central</u> Diseñan las recetas, establecen las bases, atienden consultas sobre las mismas y las publican. Publican el inicio del proceso de compra y su resultado, revisan documentos de valorizaciones y transfieren recursos al Comité de Compra.</p> <p><u>Unidad territorial</u> Coordinan la publicación del proceso de compra en otros medios, brindan asistencia técnica al Comité de Compra mediante el supervisor, revisan documentos de valorizaciones y emiten informes.</p> <p><u>Comités de compra</u> Conformado por representantes de gobiernos locales, de redes de salud y de padres de familia de las instituciones educativas públicas. Cuentan con capacidad jurídica para la compra de bienes y contratación de servicios.</p> <p><u>Comités de alimentación escolar (CAE)</u> Tienen como función principal monitorear y gestionar el servicio alimentario en las instituciones educativas.</p>	<p><u>FNDE</u> Responsable de la asistencia financiera complementaria, la normalización, la coordinación, la supervisión, el seguimiento y el monitoreo de la implementación del programa, y la evaluación de la efectividad y eficacia.</p> <p><u>Entidad Ejecutora (EE)</u> Departamentos de Educación de los estados y del Distrito Federal, prefecturas municipales y escuelas federales, que son responsables de la recepción, ejecución y rendición de cuentas de los recursos financieros transferidos por el FNDE.</p> <p><u>Entidad Articuladora</u> Entidad catastrada en el Sistema Brasileiro de Asistencia Técnica y Extensión Rural o una entidad acreditada por el Ministerio de Desarrollo Agrario para la emisión de la DAP o del Sindicato de Trabajadores Rurales o del Sindicato de los Trabajadores de Agricultura Familiar. Debe ser representado por un grupo informal de los Consejos Municipales. La entidad ejecutora no puede recibir remuneraciones, ni efectuar la venta, ni asumir responsabilidad jurídica.</p> <p><u>Consejo de Alimentación Escolar (CAE)</u> Es un cuerpo colectivo autónomo integrado por representantes del Poder Ejecutivo y de la sociedad, profesores, estudiantes mayores de 18 años, padres de familia y entidades civiles organizadas. El consejo tiene un mandato de 4 años, pudiendo ser reelegido bajo indicación de sus integrantes. El objetivo principal del CAE es de supervisar la ejecución de los recursos transferidos y garantizar la calidad de los productos, desde la compra hasta la distribución en las escuelas, siempre prestando atención a las buenas prácticas de higiene y saneamiento. Ejerce el control social del programa.</p> <p><u>Tribunal de Cuentas y el Contralor General</u> Son agencias reguladoras.</p> <p><u>Departamentos de Salud y Agricultura de los Estados, del Distrito Federal y de los municipios o entidades similares</u> Responsables de la inspección sanitaria de los alimentos.</p> <p><u>Fiscalía Federal</u> Responsable de investigar las denuncias, en colaboración con el FNDE</p> <p><u>Consejos Federales y nutricionistas regionales</u> Responsable de la fiscalización y supervisión, reforzando la importancia de la actitud profesional en el área de alimentación escolar.</p>	<p><u>Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)</u> Órgano rector que administra el PAE, responsable de establecer y divulgar los lineamientos y estándares. Apropia, anualmente, los recursos financieros. Tiene la capacidad de establecer convenios con entidades sin fines de lucro, ONGs y empresas privadas. Ejerce asistencia técnica y supervisa la inversión de los recursos y la atención a los niños.</p> <p><u>Ministerio de Educación Nacional (MEN)</u> Tiene el mismo orden jerárquico que el ICBF. Realiza la caracterización de los beneficiarios del PAE junto con el ICBF. Facilita la articulación entre los establecimientos educativos, las secretarías de educación de las entidades territoriales y los proveedores del servicio de alimentación escolar.</p> <p><u>Entidades territoriales</u> Conformadas por municipios y departamentos. El municipio tiene un rol clave en la planificación, financiación y desarrollo del PAE. Facilita la integración de actores y recursos alrededor del PAE de cada municipio.</p> <p><u>Comité de Alimentación Escolar</u> Ayuda a determinar la vulnerabilidad de los beneficiarios del Programa</p>

⁵ No se encontró información correspondiente para Chile

Tabla 3: ACCIONES Y CONSIDERACIONES PREVIAS

Programa Vigente	PNAE Qali Warma –Perú	PNAE –Brasil	PAE –Chile	PAE –Colombia
Bases de datos	Bases de datos de beneficiarios y productos: del MINEDU (número de instituciones educativas y alumnos) y MINAGRI (disponibilidad de productos por regiones)	Base de datos de beneficiarios: la escuela receptora deberá estar inscrita en el censo escolar realizado por el Instituto Nacional de Estudios Teixeira (INEP / MEC)	Base de datos de beneficiarios y proveedores: se utiliza el dato de la matrícula en el sistema SIGE del Ministerio de Educación de Chile (MINEDUC). Se maneja también un Sistema de Clasificación de Registro de Proveedores.	Base de datos de beneficiarios: realizar inscripción de beneficiarios y reporte de niños inscritos en el PAE. Esto se hará en conjunto con los rectores o docentes del establecimiento educativo, la comunidad beneficiaria y el ICBF. Se deberá corroborar la afiliación de los beneficiarios al Régimen de Seguridad Social en Salud. En caso no estén afiliados, se deberá gestionar el trámite correspondiente.
Segregación de los beneficiarios	No	N.D.	Segregación: con el Índice de Vulnerabilidad del Establecimiento (IVE) y el dato de matrícula en el sistema SIGE, cada año la JUNAEB determina los alumnos que deben recibir el programa y las cantidades y tipos de raciones. También se les sugiere a las familias interesadas en acceder al Programa llenar la Ficha de Protección Social (permite la identificación de los beneficiarios de la política social).	Segregación: la selección de las instituciones educativas la lidera el alcalde del Municipio. La selección de los beneficiarios individuales se realiza mediante la acción coordinada entre los rectores y docentes de las instituciones educativas y representantes de los padres de familia en el Comité de Alimentación Escolar.
Presencia de nutricionistas en la elaboración de recetas	Sí	Sí ⁶	Sí	Sí
Capacitaciones a los actores principales	Capacitaciones: estrategia sanitaria de alimentación y nutrición llevada a cabo por el Ministerio de Salud y dirigida a docentes y comunidad	N.D.	N.D.	Capacitaciones: se deberá idear el esquema de capacitación inicial y periódica del personal que manipula los alimentos.

⁶ Evaluación del estado nutricional de los alumnos atendidos por el PNAE, identificación de las personas con necesidades nutricionales específicas, realización de acciones de educación alimentaria y nutricional de la comunidad escolar

Tabla 4: PROCESO DE COMPRA

Programa Vigente	PNAE Qali Warma –Perú	PNAE –Brasil	PAE –Chile	PAE –Colombia
Modalidad de convocatoria	<p>Convocatoria pública: primera etapa</p> <p>Compra directa: en caso de ítems no cubiertos, procesos desiertos o faltas de cumplimiento</p>	<p>Convocatoria pública</p> <ul style="list-style-type: none"> • Debe contener suficiente información para que los postores formulen correctamente sus proyectos de venta (tipos y cantidades de productos, cronogramas y locales de entrega y fechas de inicio y fin de contrato) • La entidad ejecutora debe publicar la demanda por la adquisición de alimentos de agricultura familiar para la alimentación escolar, en el diario de circulación local, regional, estatal o nacional, en la página Web, en un mural de amplia circulación y en otros medios de comunicación (radios comunitarias) • La llamada pública deberá velar por el interés público y deberá garantizar el cumplimiento de todos los criterios para asegurar un proceso de compra transparente (mantener los sobres cerrados hasta el momento de la apertura pública). 	<p>Convocatoria pública</p> <p>Las licitaciones públicas se realizan todos los años y las empresas firman contratos por 3 años. Esta licitación está regulada por las Bases Técnicas y Administrativas.</p>	<p>Convocatoria pública, contratación directa y convenios interadministrativos</p>
Proceso de compra	<p><u>Control de calidad</u></p> <p>Raciones y canastas de alimentos no perecederos: Realizado por la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) del Ministerio de Salud</p> <p>Productos perecederos: Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA), del Ministerio de Agricultura.</p> <p>El control de calidad en las</p>	<p><u>Elaboración del proyecto de venta</u></p> <p>El responsable de elaborar el proyecto de venta dependerá del valor de las adquisiciones.</p> <p><u>Control de calidad</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Los productos alimenticios deberán estar acordes a lo dispuesto en la legislación establecida por la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (Ministerio de Salud), el Sistema 	<p><u>Selección de proveedores</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • La selección de las empresas que se adjudican la licitación se realiza aplicando un modelo matemático que optimice la relación costo-calidad. • Actualmente se trabaja con 26 empresas concesionarias. 	<p><u>Control de calidad</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Los alimentos deberán cumplir con las características contenidas en el documento de Lineamientos Técnico Administrativos y Estándares del PAE. • Monitoreo de buenas prácticas de manufactura (BPM) realizado por ICBF a través del grupo de seguimiento y monitoreo del PAE. Los padres de familia y maestros también realizan controles ante las instancias

Programa Vigente	PNAE Qali Warma –Perú	PNAE –Brasil	PAE –Chile	PAE –Colombia
	<p>escuelas es realizado por los monitores locales que forman parte del equipo técnico del PAE y por los padres de familia que integran los CAE.</p>	<p>Unificado de Atención a la Sanidad Agropecuaria (Ministerio de Agricultura, Agropecuaria y Abastecimiento) y avisos locales o estatales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los productos adquiridos por el PNAE deben ser previamente sometidos al control de calidad descrito en los Términos de Compromiso • Al menos dos alimentos servirán como muestra para evaluar y seleccionar el producto a ser adquirido. Este será sometido a los tests necesarios <p><u>Selección de proyectos de venta</u> Durante la selección de los proyectos de venta, los proyectos presentados tienen el siguiente orden de prioridad s: proyectos municipales, proyectos regionales, proyectos de territorio rural, proyectos estatales y finalmente, proyectos nacionales</p> <p><u>Contrato de compra</u> Establece el cronograma de entrega, los detalles de pago, las cláusulas de compra y venta, entre otros.</p> <p><u>Entrega de productos y términos de recepción</u> Cuando se cumplen los términos de recepción y los productos están dentro de los patrones de calidad exigidos, el representante de la entidad ejecutora o de la entidad articuladora y el proveedor, deberán firmar un Acta de Recepción de Agricultura Familiar.</p>		<p>correspondientes (ICBF, alcaldías). El control de calidad en las escuelas es realizado por los rectores de las mismas y por los funcionarios de la operadora.</p>

Programa Vigente	PNAE Qali Warma –Perú	PNAE –Brasil	PAE –Chile	PAE –Colombia
Proceso de pago	<p><u>Transferencia de recursos</u> El manual de operaciones del Programa establece una Unidad de Transferencias y Rendición de Cuentas (UTRC) encargada de la planificación, organización y supervisión del proceso de rendición de cuentas de los recursos financieros transferidos a los comités de compra.</p>	N.D.	N.D.	<p><u>Transferencia de recursos</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • El proceso de rendición de cuentas, a entidades territoriales locales, es establecido por el ICBF, y cada año la entidad debe publicar un informe. • Se deberán conformar Comités de Seguimiento PAE, integrados por siete personas: tres niños, niñas y adolescentes beneficiarios, dos padres de familia de cualquier beneficiario del PAE, un representante de la comunidad y el rector de la institución o un docente designado por el rector. Las rendiciones de cuenta deberán realizarse, por lo menos, dos veces durante el desarrollo del contrato: al llegar al 50% de avance y al final del mismo. • Cuando el contratista entrega la factura del servicio de alimentación escolar prestado, al Supervisor del contrato en la Regional o Centro zonal, debe emitir una copia adicional de los soportes que adjunte a dicha factura y enviarla directamente a la Subdirección de Logística.
Monitoreo y seguimiento	<p>Se quiere establecer un sistema de información con fichas de supervisión que alimentará la unidad de monitoreo y supervisión. La unidad de monitoreo y supervisión cuenta con un equipo técnico y con monitores en cada una de las unidades territoriales.</p>	N.D.	N.D.	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de seguimiento y monitoreo al Programa de Alimentación Escolar (SEMPAE). Indicadores específicos incluyen: normativo, estrategia, financiero, cobertura, contractual, beneficiario y operación del servicio. • ICBF compra arroz, aceite y productos no perecibles, al por mayor, a través de la Bolsa Mercantil.

Programa Vigente	PNAE Qali Warma –Perú	PNAE –Brasil	PAE –Chile	PAE –Colombia
Punto de entrega de productos/ raciones	Se realiza la entrega en los establecimientos escolares	N.D.	Se realiza la entrega en los establecimientos escolares	<ul style="list-style-type: none"> • El contratista deberá definir un único centro de acopio de productos para cada regional. • El proveedor entregará los productos en el centro de acopio definido por el contratista y le dará, a este último, un acta de entrega que deberá ser firmada para constatar la recepción conforme. • El acta, luego, será revisada y aprobada por el ICBF. • El contratista deberá reportar, mensualmente, a la regional y a la Subdirección de Logística, los inventarios de productos que quedan en su centro de acopio. • La Subdirección de Logística hará los ajustes de las cantidades necesarias en el siguiente despacho.
Condiciones de almacenamiento y cocina, y preparación	<p>Almacenamiento Escuelas deberán destinar espacio para almacenamiento</p> <p>Cocina Escuelas deberán destinar espacio para la cocina o la comunidad/ padres de familia cede el local. En los distritos menos pobres, los utensilios son provistos por los proveedores. En los distritos más pobres, los utensilios son provistos por los padres de familia</p> <p>Preparación Desayuno preparado por proveedor o por el CAE y almuerzo preparado por el CAE</p>	N.D.	<p>Cocina La mayoría de establecimientos tiene cocina</p>	<p>Almacenamiento Los proveedores deberán contar con lugares de almacenamiento con condiciones apropiadas. El ICBF se reserva el derecho de realizar visitas a los locales de los proveedores para verificar el manejo y uso de los productos. La mayoría de escuelas tienen bodegas y si no, se usan las cocinas para almacenar</p> <p>Cocina La mayoría de escuelas tienen cocinas. Organismos de cooperación promueven construcción y utilización de cocinas ecológicas. Los utensilios están provistos por operadores, entes territoriales o entidades privadas.</p> <p>Preparación Personal capacitado y contratado por el ICBF es responsable de la preparación y distribución de alimentos</p>

Las consideraciones respecto a los productos y recetas de los programas de Brasil, Chile y Colombia, que no se consideran en Qali Warma, se detallan a continuación:

Tabla 5: RESUMEN DE RECOMENDACIONES PARA INCORPORAR A QALI WARMA

PNAE (Brasil)	PAE (Chile)	PAE (Colombia)
Ofrecen al menos 3 porciones de frutas y verduras por semana.	Con el tiempo, se ha ido aumentando las cantidades de verduras y frutas entregadas.	Los nutricionistas deben elaborar ciclos de menús de mínimo 21 días, con los respectivos análisis químicos y guías de preparación. Los ciclos deberán ser renovados con una frecuencia mínima de un año.
Limita el consumo de alimentos procesados de bajo valor nutritivo, ricos en grasas, azúcar y sal.	Se ha incorporado leche y productos cárneos.	El operador deberá priorizar la compra de alimentos locales o suministrados por cooperativas, para apoyar la producción local y eliminar la mayor intermediación posible.
El 30% de los recursos debe ser invertido en la compra directa de productos de la agricultura familiar, ya que estimula el desarrollo económico y las comunidades sostenibles.	Se agregaron carnes blancas, pescado fresco y mariscos.	
La entidad ejecutora debe considerar los precios de referencia usados por el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA). En las localidades donde no se han definido precios o éstos están desactualizados, serán calculados a partir del valor gastado en el año por la compra de productos de la agricultura familiar.		

Tabla 6: PRODUCTOS Y RECETAS

PNAE Qali Warma –Perú	PNAE –Brasil	PAE –Chile	PAE –Colombia
<p style="text-align: center;"><u>Productos</u></p> <p>Desayuno: bebidas semi espesas y mazamorras (leche y cereal i.e. avena, quinua, kiwicha, trigo, maíz o harinas), chupes o sopas con leche o queso; panes o galletas con margarina, mermeladas, mousse, sándwiches, camote, yuquitas, mote de habas, cancha.</p> <p>Almuerzo: cereales (arroz, fideos, quinua, trigo), tubérculos (papa, camote, yuca, oca); menestras (habas secas, lentejas, arvejas partidas, frijoles); productos cárnicos y fruta de estación.</p>	<p style="text-align: center;"><u>Productos</u></p> <p>Frutas, pan integral, cereal, leche, biscocho, arroz integral, menestras, carne, legumbres, ensalada, risotto, fideos, omelette, ensalada de fruta, yogurt</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ofrecen al menos 3 porciones de frutas y verduras por semana. <ul style="list-style-type: none"> • Limita el consumo de alimentos procesados de bajo valor nutritivo, ricos en grasas, azúcar y sal. • Establece límite para compra de alimentos enlatados, carnes, dulces, y alimentos compuestos y preparados. • Se prohíbe la compra de bebidas con bajo valor nutricional. <ul style="list-style-type: none"> • El 30% de los recursos debe ser invertido en la compra directa de productos de la agricultura familiar, ya que estimula el desarrollo económico y las comunidades sostenibles. • Se tomará en cuenta la cultura de alimentación local • La entidad ejecutora debe considerar los precios de referencia usados por el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) para los productos adquiridos de la agricultura familiar. En las localidades donde no se han definido precios o éstos están desactualizados, serán calculados a partir del valor gastado en el año por la compra de productos de la agricultura familiar. 	<p style="text-align: center;"><u>Productos</u></p> <p>Leche, yogurt, pan, cereal, galletas, ensalada de verduras, carne, huevo, menestras, guisos, arroz, fideos, fruta natural/ conservada/ deshidratada</p> <ul style="list-style-type: none"> • El programa provee alimentación natural para el área urbana y con algunos productos enlatados (carne o verduras), para el área rural. En áreas de difícil acceso se entregan algunos productos deshidratados. • A partir de 1994, se aumentaron las cantidades de verduras y frutas y se mejoró la calidad de las bebidas lácteas. También se disminuyó la frecuencia de galletas y pan en el desayuno. • En 1997 se aumentaron las cantidades de alimentos perecibles y se logró una mayor incorporación de leche y productos cárneos. <ul style="list-style-type: none"> • Desde el 2001, se observa en el desayuno la incorporación de leche semidescremada, eliminación de sustitutos lácteos, e incorporación de cereales con fruta y yogurt. También se tuvo un aumento de pan. En el almuerzo, se aprecia mayor cantidad de frutas y verduras (ahora se usan también verduras de hoja). Finalmente, se agregaron carnes blancas, pescado fresco y mariscos. 	<p style="text-align: center;"><u>Productos</u></p> <p>Bienestarina, pechuga de pollo, carne de res molida, huevo, lenteja, frijol, espagueti, arroz, papa, tomate, cebolla</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los nutricionistas deben elaborar ciclos de menús de mínimo 21 días, con los respectivos análisis químicos y guías de preparación. Los ciclos deberán ser renovados con una frecuencia mínima de un año. • El operador deberá priorizar la compra de alimentos locales o suministrados por cooperativas, para apoyar la producción local y eliminar la mayor intermediación posible.

III. ENFOQUE CONCEPTUAL, METODOLOGÍA Y DETERMINACIÓN DEL ÁMBITO DE ESTUDIO

II.1 Marco conceptual y normativo

Análisis de procesos

Para realizar la evaluación que demanda la consultoría, será necesario realizar un **análisis de la cadena de valor** del proceso de compra PNAE Qali Warma.

La cadena de valor es un concepto introducido por Michael Porter en 1985 para definir una secuencia de actividades que transforman un insumo -una solicitud de un bien o un servicio- en un resultado producto -la entrega del bien o el servicio-, añadiéndole un valor en cada etapa de la cadena -mejores condiciones calidad/precio, rapidez, facilidad, comodidad, entre otros. El análisis de cadena de valor construye el puente entre la formulación de la estrategia -en este caso, el diseño del programa- y la implementación de la misma. Las actividades de valor son bloques mediante los cuales el programa provee el servicio que agrega valor a los usuarios (APOYO Consultoría, 2008).

GRAFICO 1: PROCESOS DE CADENA DE VALOR



Fuente: (Presidencia del Consejo de Ministros, 2012). Elaboración Propia

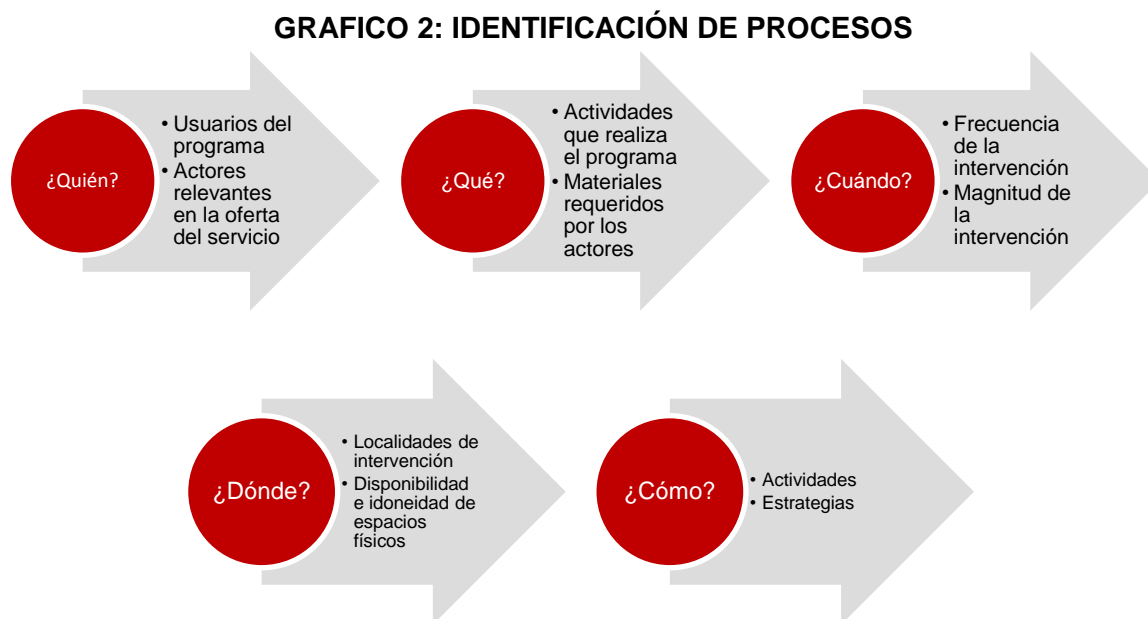
El concepto de la cadena de valor es un modelo que clasifica y organiza los procesos del negocio con el propósito de organizar y enfocar mejoras. Los procesos son un conjunto de actividades encadenadas, las cuales añaden valor y permiten lograr la provisión de los servicios que el programa ofrece. Se trata de un grupo de tareas lógicamente relacionadas que emplean recursos para dar resultados definidos, alineados con los objetivos del programa (Fernández, 2000). Los procesos de la cadena valor impactan directamente en los productos y/o servicios que el cliente consume (procesos clave). Por otro lado, están los procesos que forman parte de los procesos de apoyo o soporte que tienen un efecto indirecto en los clientes (APOYO Consultoría, 2008). Entender cada uno de los procesos permitirá comprender, con mayor detalle, cuál es el grado de eficacia⁷ y eficiencia⁸ de la intervención (Fernández, 2000).

Una gestión adecuada es aquella basada en procesos; es decir, una gestión que asegura que los productos o servicios tengan un impacto en la satisfacción ciudadana, dados los recursos disponibles (Presidencia del Consejo de Ministros, 2012). Los recursos esenciales para optimizar la cadena de valor son el personal (conocimiento), la infraestructura (instalaciones), los equipos, las técnicas y métodos y, las finanzas.

⁷ Grado en el cual se alcanzan los objetivos y metas del programa, en un periodo de tiempo definido e independientemente de los costos implicados.

⁸ Concepto asociado a la productividad, ya que relaciona los resultados con los recursos utilizados en su logro.

Una visión general de un proceso requiere comprender: (i) quiénes son los proveedores de los inputs del proceso; (ii) quiénes son los clientes de los outputs del proceso; y, (iii) con qué otros actores se interactúa (Universidad ESAN). Por su parte, para identificar todos los componentes asociados a los procesos del programa, es necesaria la formulación de cinco preguntas clave, mostradas en el gráfico a continuación.



Fuente: (Bliss & Emshoff, 2002). Elaboración Propia

Una evaluación de procesos implica el uso de data empírica para observar la provisión de servicios de los programas. A diferencia de las evaluaciones de resultado o impacto, las evaluaciones de proceso verifican si el programa está siendo implementado como fue diseñado. Para la evaluación de procesos se deben tener en cuenta tres aspectos: lo que el programa pretende, lo que en la práctica se realiza y las brechas entre el diseño y la provisión (Bliss & Emshoff, 2002).

La importancia del análisis de procesos en los programas sociales se ha incrementado dada la elevada complejidad de los mismos, explicada por las diferencias de varios proyectos adscritos a un mismo programa y que requieren una valoración de actividades en función al contexto donde se desarrollan (Fernández, 2000). Existen diversos beneficios asociados a la evaluación de procesos, entre los que se encuentran la determinación del cumplimiento del diseño en la implementación; la comprobación de la validez de la relación entre la intervención y los resultados finales; la comprensión de la relación entre el contexto en el que se desenvuelve el programa y sus procesos; la rendición de cuenta a los ciudadanos y, la implementación de mejoras en el diseño del programa (Bliss & Emshoff, 2002).

Por lo anterior, es importante estudiar rigurosamente cómo optimizar, formalizar y automatizar cada uno de los procesos internos, a lo largo de la cadena de valor.

Análisis normativo

Un análisis normativo es fundamental para el buen entendimiento del proceso de compra y del programa en general, ya que son las normas las que dictan las pautas de su funcionamiento, las competencias de cada actor y las posibles infracciones y sanciones en las que se puede incurrir durante el desarrollo del programa. Asimismo, la normativa abarca temas presupuestales, posibles alianzas entre ministerios, funciones específicas, y documentación obligatoria, entre otros.

Durante el desarrollo de la consultoría se realizará una revisión profunda de todas aquellas normas que puedan tener injerencia en el proceso de compra del Programa de Alimentación Escolar Qali Warma, para detectar las fortalezas y debilidades de las mismas, posibles vacíos y posibles modificaciones, si fuera sea necesario.

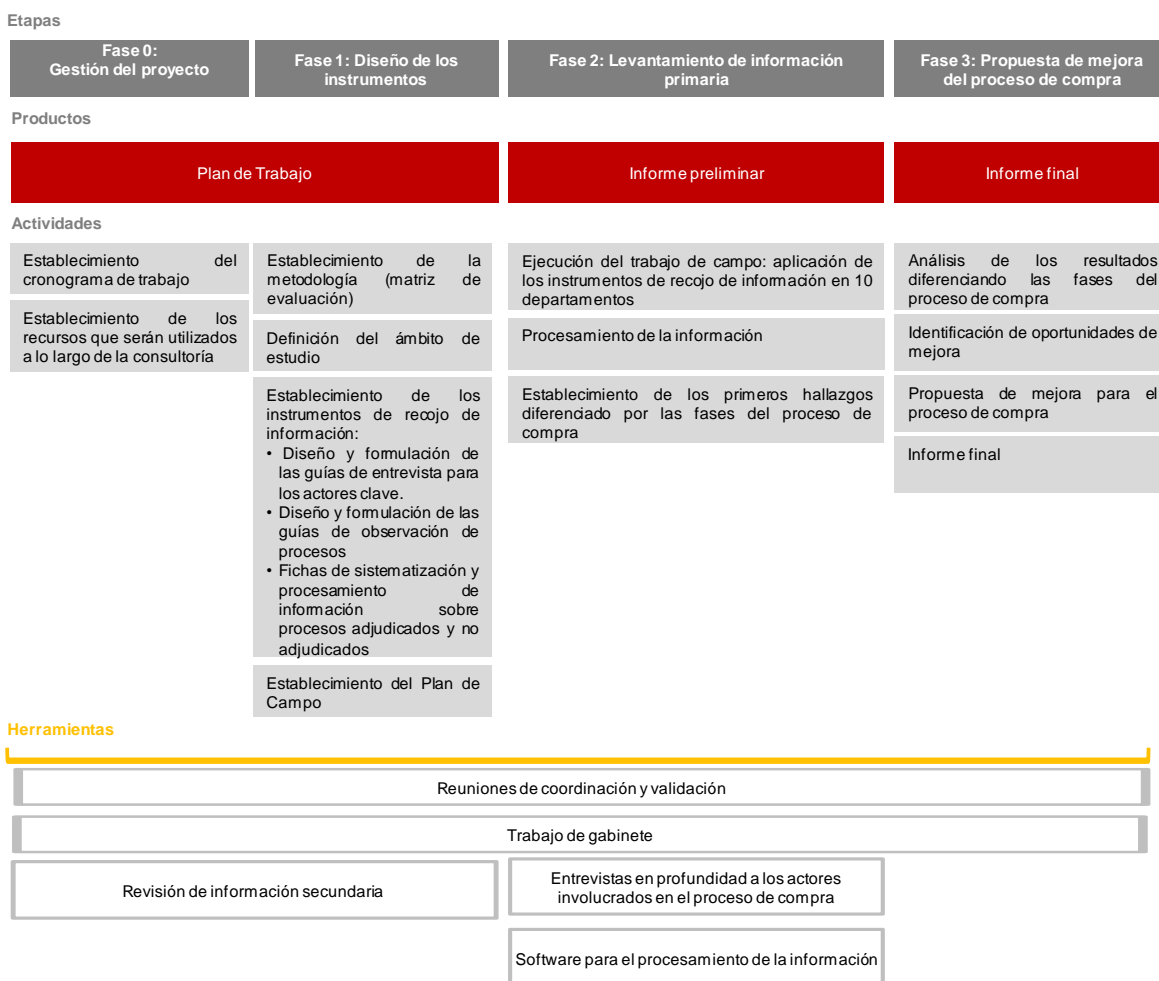
Las normas que serán analizadas son las siguientes:

- Ley N° 29792, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
- Decreto Supremo N° 001-2012-MIDIS. Aprobación del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
- Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS. Crean el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma
- Decreto Supremo N° 001-2013-MIDIS. Establece disposiciones para la transferencia de recursos financieros a Comités u organizaciones que se constituyan para proveer los bienes y servicios del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma
- Directiva N° 001-2013-MIDIS. Procedimientos Generales para la Operatividad del Modelo de Cogestión para la Atención del Servicio Alimentario del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma
- Resolución de Dirección Ejecutiva N° 105-2013-MIDIS/PNAEQW. Aprobación del Manual de Compras del modelo de cogestión para la atención del servicio alimentario de Qali Warma.
- Resolución de Dirección Ejecutiva N° 130-2013-MIDIS/PNAEQW. Modificación del Manual de Compras del modelo de cogestión para la atención del servicio alimentario de Qali Warma.
- Resolución de Dirección Ejecutiva N° 407-2013-MIDIS/PNAEQW. Aprobación del Manual de Compras del modelo de cogestión para la atención del servicio alimentario del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.
- Ley N° 29951. Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013
- Directiva N° 014-2012-MINEDU. Normas y Orientaciones para el Desarrollo del Año Escolar 2013 en la Educación Básica
- Decreto Supremo N° 011-2012-ED. Reglamento de la Ley N° 28044, Ley General de Educación
- Decreto Supremo N° 006-2012-ED. Aprobación del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación

II.2 Metodología

La metodología para el presente proyecto supuso dividir el trabajo en 4 fases. La primera contempla la gestión y la planificación inicial; la segunda supone el establecimiento del enfoque metodológico y el diseño de los instrumentos para el recojo de la información; la tercera el levantamiento de la información primaria en la zona de influencia de 16 Comités de compra; y, finalmente, la cuarta se centra en la elaboración de la propuesta de mejora del proceso de compra (convocatoria, selección y pago).

GRAFICO 3: ESTRUCTURA DE TRABAJO



En el Anexo N° 1, se puede encontrar el detalle de los instrumentos diseñados para el recojo de información en campo. Asimismo, en el Anexo N° 2, se encuentra el detalle del trabajo de campo y la organización para el recojo de entrevistas. Finalmente, en el Anexo N° 3, se observan los resultados del taller llevado a cabo con personal de la Sede Central del Programa.

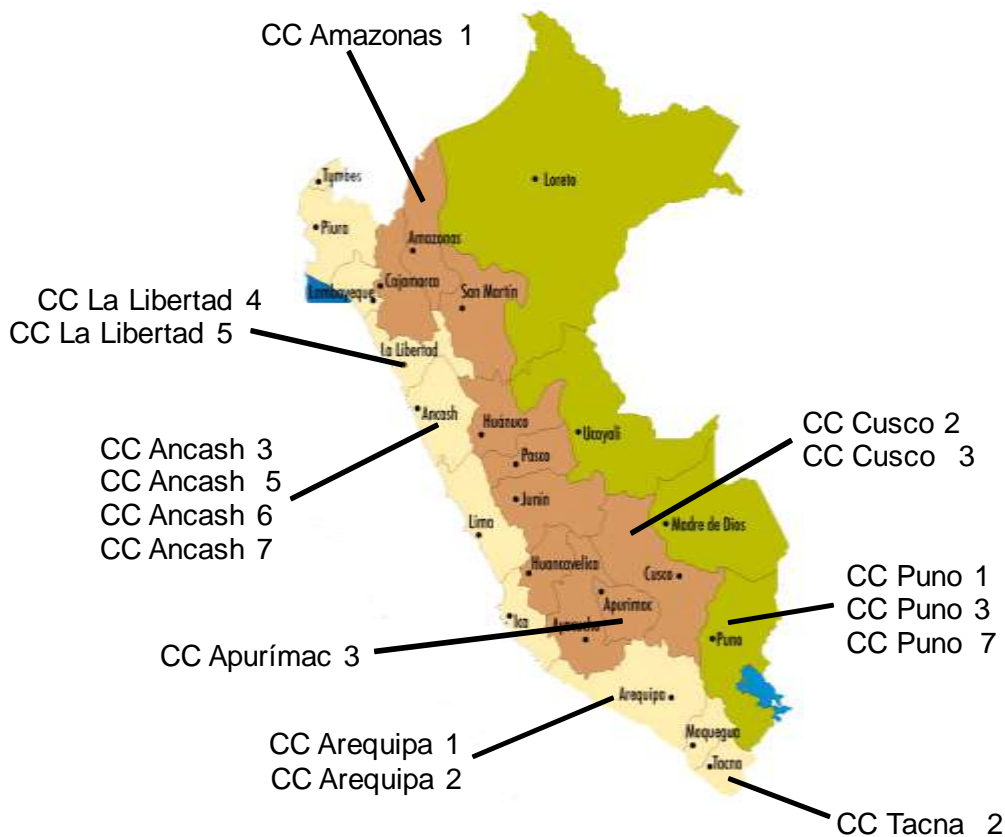
II.3 Determinación de ámbito de estudio

En la presente sección se detalla el ámbito de estudio de la consultoría. Este ámbito ha sido definido por una muestra de Comités de Compra (CC) a ser evaluados, definidas por la DGSE del MIDIS. La muestra contempla el estudio de 16 Comités de compra distribuidos en 8 departamentos del Perú. El número de zonas de estudio difiere de lo planteado en los Términos de Referencia del estudio y la propuesta, debido a la solicitud del cliente por compartir zonas de análisis con otros estudios paralelos (estudio de proveedores), para lo cual resultó conveniente dicha muestra.

Como parte de la evaluación será necesario llevar a cabo diversas entrevistas en profundidad, tanto con los miembros de los Comités de Compra elegidos, como con los miembros de las Unidades Territoriales, supervisores, proveedores y miembros de los CAE, que interactúan con dichos Comités durante el proceso de compra.

A continuación, se detalla la lista de los Comités de Compra que conforman la muestra, y su respectiva ubicación geográfica:

GRAFICO 4: COMITÉS DE COMPRA QUE CONFORMAN LA MUESTRA



IV. DETALLE DEL TRABAJO DE CAMPO

En la presente sección se detalla el trabajo de campo, el cual contempla la distribución del equipo de campo, el cronograma de viajes, los plazos, y el cronograma de trabajo por región. Asimismo, se mencionan las principales limitaciones encontradas durante el trabajo de campo para recoger la información de cada Comité de Compra.

El primer grupo de entrevistas se realizó entre los días 25 de noviembre y 21 de diciembre. Por limitaciones temporales, se formaron dos equipos que realizaron viajes en paralelo. Para cada viaje, fue necesario realizar coordinaciones previas con el Jefe de cada UT y coordinar directamente con los entrevistados (supervisores de compra, UT, proveedores y miembros de los CAE). Para ello, se recibió ayuda de la DGSE, la cual, mediante el envío de oficios, cartas de presentación y coordinaciones internas, pudo anunciar nuestra visita y facilitar los números de contacto y correos electrónicos de los entrevistados.

Dentro de este primer grupo, se realizaron entrevistas en profundidad en 7 departamentos alrededor del país. Se entrevistó a miembros de 12 Comités de Compras, jefes y supervisores de las UT, proveedores y miembros de algunos CAE; y se presencié la repartición y consumo de alimentos de los niños en las localidades de Puno, Apurímac, La Libertad, Arequipa, Cusco y Ancash. En dichas entrevistas, se pudo recabar información sobre el funcionamiento del proceso de compra: organización, tareas y responsabilidades de los actores involucrados y dificultades, carencias y oportunidades de mejora para el siguiente proceso.

Todas las visitas se realizaron sin problemas, con excepción de las visitas programadas en Ancash, las cuales, debido a problemas de coordinación, dificultades en las fechas por fiestas de fin de año y, lejanía entre los distritos en donde se encontraban ubicados los Comités de Compra, no se pudieron culminar, por lo tanto no se realizaron todas las entrevistas necesarias en las fechas inicialmente programadas. Es por ello que, adicionalmente al viaje realizado a fines del mes de diciembre, se optó por realizar un segundo viaje a Ancash entre los días 21 y 23 de enero del 2014. Una vez finalizado dicho viaje se logró completar el trabajo de campo, quedando recabada toda la información en los 8 departamentos y 16 Comités de Compra, según lo establecido en los Términos de Referencia.

Para visualizar el cronograma de viajes y los plazos de permanencia en cada región (distribución por equipos) consultar el Anexo N° 2.

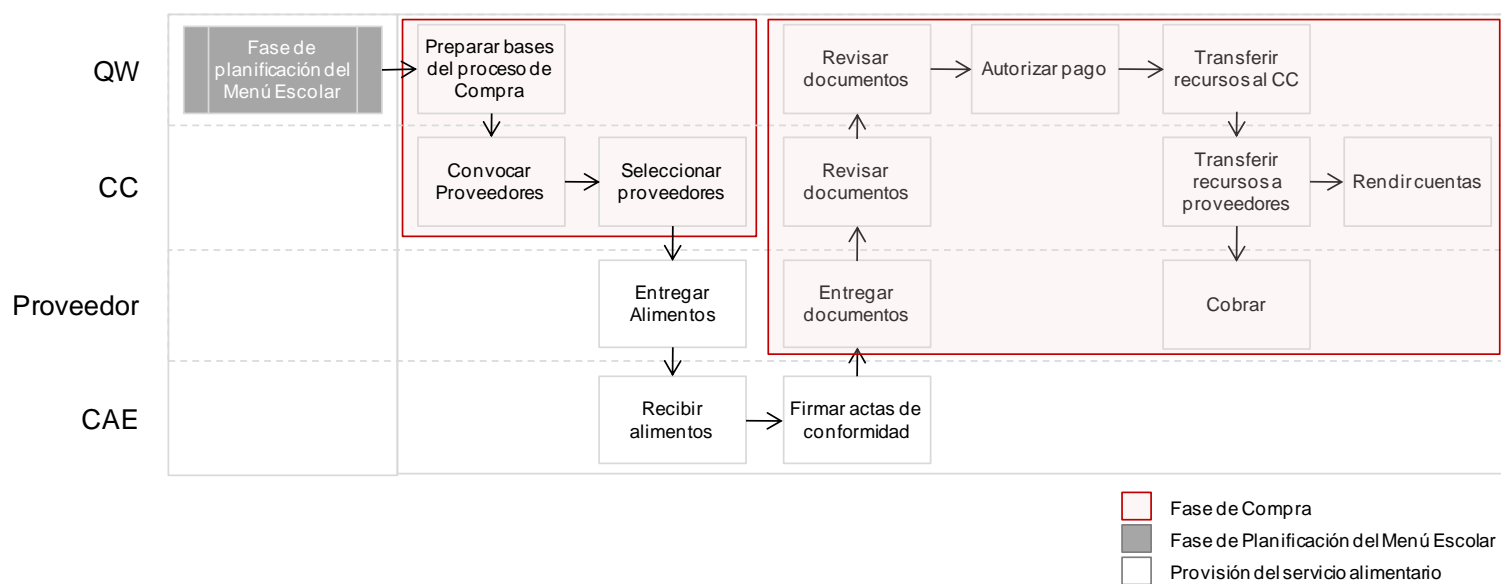
Además, se realizaron entrevistas a miembros representantes de la Unidad de Prestaciones y Transferencias de la Sede Central de Qali Warma en Lima y la Viceministra de Prestaciones Sociales del MIDIS, Paola Bustamante, en la semana del 3 al 7 de febrero. Y finalmente, el día 7 de febrero se concretó un taller de diagnóstico y validación de la problemática identificada en cada una de las etapas del proceso: convocatoria, selección y pago, así como, la provisión del servicio alimentario. En dicho

waller se contó con la participación de funcionarios de las diversas áreas de la Sede Central del Programa, quienes pudieron debatir las principales dificultades que enfrentan, sus causas, efectos y, posibles oportunidades de mejora.

V. IDENTIFICACIÓN DEL FLUJO DEL PROCESO DE COMPRA

El proceso de compra forma parte fundamental del servicio de provisión de alimentos de Qali Warma. Dicho proceso tiene por objeto la adquisición de productos y raciones a cargo del Comité de Compra, de acuerdo a los criterios técnicos establecidos en el Manual de Compras. El siguiente gráfico refleja el proceso establecido en el Manual de Compras, en el que se muestran las actividades del Comité de Compra como parte del macro proceso de provisión del servicio alimentario.

GRAFICO 5: FLUJO DEL PROCESO DE PROVISIÓN DEL SERVICIO ALIMENTARIO



Fuente: Términos de Referencia de la Consultoría. Elaboración: AC Pública.

De acuerdo con el Manual de Compras, el proceso de compras cuenta con cuatro etapas: Convocatoria y Distribución de Bases, Consultas, Propuestas, y, Firma del Contrato⁹. Sin embargo, de acuerdo a lo establecido en los Términos de Referencia este informe separa las etapas en: Acciones Previas, Convocatoria, Selección y Pago.

En la presente sección, se muestra un mapeo detallado de las actividades realizadas como parte de cada una de estas etapas. Para ello, se presenta el flujograma del proceso de compra tal como lo define la normativa relacionada; es decir, el Manual de Compras en el Decreto Supremo N° 001-2013-MIDIS¹⁰, y la Directiva N° 001-2013-MIDIS¹¹.

⁹ Manual de Compras, modificado por Resolución de Dirección Ejecutiva N° 407-2013-MIDIS/PNAEQW – Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), 2013.

¹⁰ Establece disposiciones para la transferencia de recursos financieros a Comités u organizaciones que se constituyan para proveer los bienes y servicios del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.

¹¹ Procedimientos Generales para la Operatividad del Modelo de Cogestión para la Atención del Servicio Alimentario del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma

Posteriormente, se realiza un análisis comparativo de los flujos, que permitirán identificar discrepancias entre lo establecido en la norma y el proceso llevado a cabo en la práctica.

V1. Flujo del proceso de compra según norma

El proceso cuenta con una programación inicial, en la cual se definen las recetas según los parámetros estudiados y establecidos por el Programa, la identificación de la cantidad de beneficiarios por provincia, la definición de la modalidad de atención, la determinación de volúmenes de productos y raciones, y el cálculo del valor referencial del concurso por parte de la Sede Central del PNAE Qali Warma. La cantidad de instituciones educativas y número de beneficiarios se determina en base al Censo Escolar del Ministerio de Educación y a las bases de datos de IIEE atendidas por el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria –PRONAA-, programa de alimentación escolar llevado a cabo durante el gobierno del ex presidente Alan García.

Con esta información, la Sede Central definirá los requerimientos y aprobará las bases estandarizadas del proceso de compra. Estas bases deberán ser enviadas al Comité de Compra para que éste apruebe el inicio del proceso. Recibidas las bases, la Sede Central llevará a cabo la publicación del proceso en el portal web del Programa. Luego, el Comité de Compra realizará la convocatoria, es decir, la invitación a los postores a participar. De ser factible, la Unidad Territorial realizará las coordinaciones necesarias para la difusión del proceso a través de otros medios de comunicación como radio, televisión, afiches y periódicos locales.

Convocados los postores, éstos podrán realizar consultas a las bases vía web, las cuales serán absueltas, integradas y publicadas por la Sede Central del Programa. Con esta información, los postores armarán sus propuestas técnicas y económicas, y las entregarán en las oficinas indicadas en las bases del proceso, dentro del plazo establecido. Entre los requisitos para poder postular se encuentra la garantía de seriedad de oferta, equivalente al 1% del valor referencial del ítem al que postula. Una vez recibidas todas las propuestas, en el lugar establecido en las bases, se elaborará un acta final que indique el número de postores, número de sobres y mecanismo de custodia de los mismos hasta el día en que se aperturen. Esta acta será firmada por el Presidente o cualquier otro miembro del Comité de Compra.

La apertura de los sobres se encontrará a cargo del Comité de Compra (o la mayoría de sus miembros). La evaluación y selección del proveedor o proveedores ganador(es) se realizará de acuerdo a los requisitos y puntajes establecidos en el Manual de Compras. La evaluación se iniciará con la propuesta técnica, y solo en los casos en los que los postores alcancen un mínimo de 35 puntos, sobre un total de 100, el Comité de Compra podrá proceder a la apertura de su propuesta económica. Previo a la selección del postor ganador, los miembros del Comité de Compra, con acompañamiento y asesoramiento técnico del personal de Qali Warma, podrán visitar las plantas y/o almacenes de los postores para verificar su estado e implementación.

De presentarse el escenario de un empate, la adjudicación se podrá realizar de dos formas: prorrateando la cantidad total del contrato entre todos los postores o, de no aceptar estos, mediante un sorteo que dará lugar a un solo ganador.

Una vez determinado(s) el(los) ganador(es), el Comité de Compra deberá suscribir un acta que contenga la cantidad de ítems cubiertos y no cubiertos. La relación de ítems cubiertos será comunicada por el Comité de Compra a los ganadores y posteriormente publicada en el portal web del Programa.

De presentarse el escenario de un proceso desierto (ítems no cubiertos), el Comité de Compra deberá invitar a los postores que pasaron la evaluación económica, pero no resultaron ganadores o, en su defecto, a los proveedores ganadores que cuenten con capacidad para ampliar su rango de provisión de alimentos. En ambos casos, estos presentarán nuevas propuestas económicas al Comité de Compra, quien elegirá al postor que ofrezca el precio más bajo. En caso de empate se procederá de la misma forma indicada líneas arriba. Concluido esto, el Comité de Compra firmará un acta de selección de proveedores y la remitirá a la Sede Central para que sea publicada en el portal web.

Si a pesar de todo lo anterior, aún no ha sido posible adjudicarle el proceso a un proveedor, la Sede Central del Programa, deberá autorizar el proceso de adquisición de una Canasta Básica. Esta adquisición podrá ser realizada directamente por el Comité de Compra o, en su defecto, por el Comité de Alimentación Escolar u otra organización, de acuerdo a la normativa aplicable¹².

Una vez culminada la etapa de evaluación y selección de propuestas, el Comité de Compra deberá notificar por escrito, mediante vía notarial, al postor o postores ganadores, indicando la hora, fecha y lugar de la firma del contrato. Asimismo, deberán precisar la documentación que los proveedores necesitarán presentar (requerimiento principal: carta fianza por concepto de fiel cumplimiento de la prestación). Para el caso de los postores no ganadores, el Comité de Compra les comunicará la fecha en la cual podrán recabar sus garantías de seriedad de oferta o devolución del depósito realizado por dicho concepto.

La firma del contrato deberá realizarse en un plazo máximo de 7 días, desde la notificación a los postores ganadores. El contrato será suscrito en tres ejemplares, uno de los cuales se enviará de manera obligatoria a la Sede Central del Programa. Si se diera la necesidad de alguna modificación en el contrato, ésta podrá realizarse mediante la firma de una adenda.

En caso el proveedor ganador no se presentara a la firma del contrato en la fecha establecida para tal fin, el Comité de Compra podrá seleccionar a un nuevo postor, de acuerdo al orden de prelación explicado anteriormente en los casos de empate y procesos desiertos, y se procederá a la ejecución de la garantía de seriedad de oferta o retención del depósito.

¹² Directiva N° 001-2013-MIDIS

Una vez firmado el contrato, el proveedor llevará a cabo la provisión correspondiente en las instituciones educativas, materia del contrato. Durante la provisión del servicio, el Comité de Alimentación Escolar (CAE) deberá recibir los productos o raciones y verificar su buen estado y calidad. De no encontrar ninguna objeción, el CAE procederá a firmar las actas de conformidad de entrega al proveedor, indicando cantidades, estado, puntualidad en la entrega y observaciones (si las hubiere).

Si existieran discrepancias entre el proveedor y el Comité de Compra, éstas se solucionarán a través de un arbitraje, con cuyo laudo culmina el flujo. A manera de excepción, el contrato puede ser resuelto por mutuo disenso, previamente justificado, legalmente, por la Unidad Territorial.

Si se incurriera en alguna de las causales de incumplimiento¹³ del contrato estipuladas en el Manual de Compras, y ésta fuera subsanable, el Comité de Compra deberá enviar una carta notarial al proveedor, fijando un plazo máximo para que subsane el incumplimiento. En caso no lo haga, el Comité de Compra le informará mediante otra carta notarial la resolución del contrato. Todo esto, sin perjuicio del descuento de las penalidades correspondientes.

Si el proveedor incurriera en alguna de las causales de resolución¹⁴ del contrato, estipuladas en el Manual de Compras, el Comité de Compra, con asistencia técnica de la Unidad Territorial, deberá emitir un informe sustentatorio, y proceder a resolver el contrato, sin perjuicio de las penalidades aplicables.

Si ocurriera algún retraso en la entrega, debido a caso fortuito o fuerza mayor, el proveedor deberá justificarlo por escrito en un plazo máximo de 48 horas, adjuntando los medios probatorios necesarios, y subsanarlo de ser posible. Si el contrato o las prestaciones se ven suspendidas sin culpa de las partes, el Comité de Compra deberá aplicar el procedimiento de adjudicación por Canasta Básica explicado con anterioridad.

El proveedor deberá presentar, con carácter de declaración jurada, la documentación que acredite la conformidad de entrega de los productos o raciones (actas de entrega, guías de remisión y facturas) ante el Comité de Compra, para que éste autorice e inicie el procedimiento de pago.

¹³ Numeral 97 del Manual de Compras aprobado por Resolución de Dirección Ejecutiva N°407-2013-MIDIS/PNAEQW:

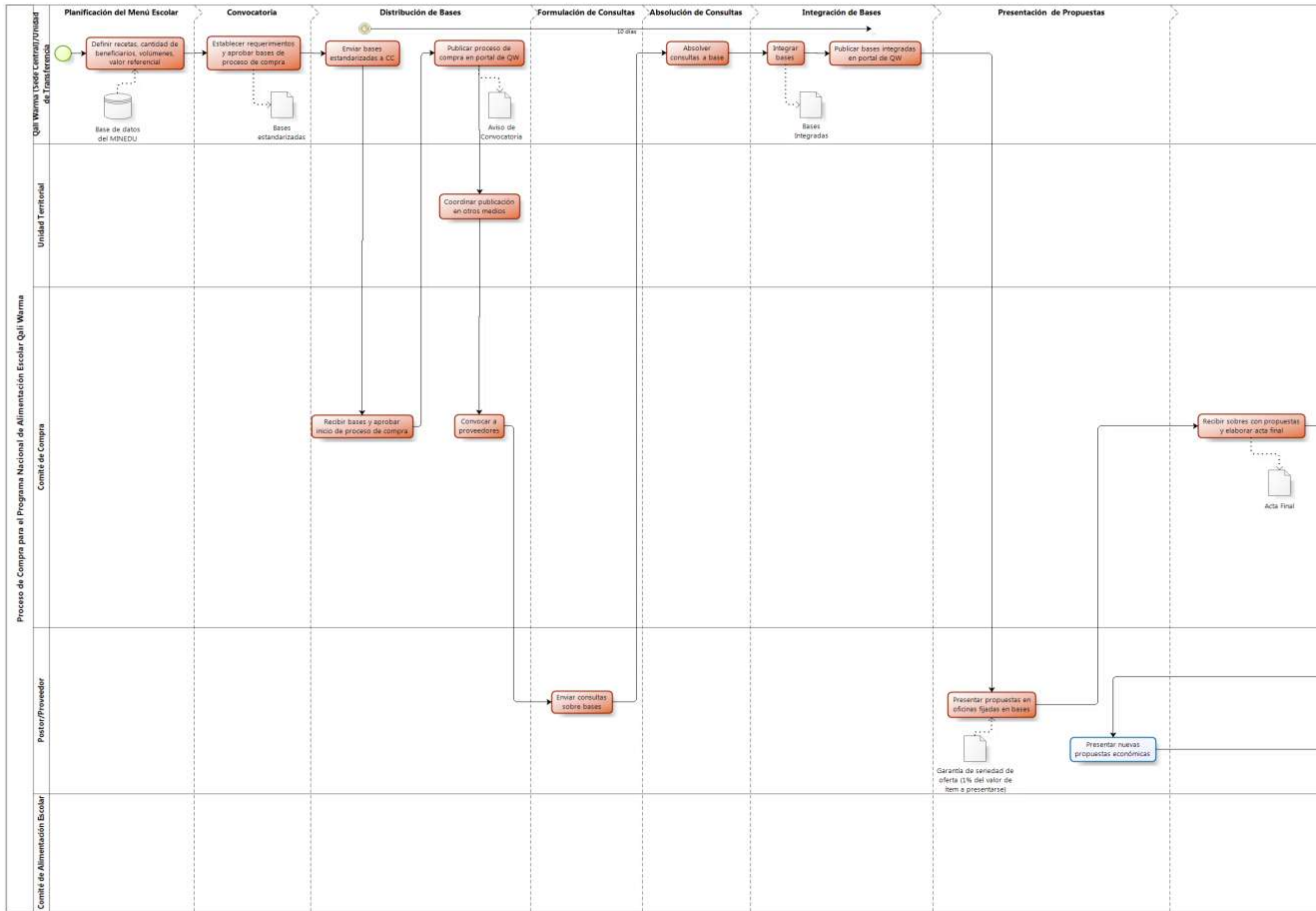
- a) Retrasos en plazo de entrega en raciones o productos
- b) Incumplimiento de condiciones ofrecidas
- c) Incumplimiento de entregas
- d) Incumplimiento de obligaciones pactadas en el contrato como servicios adicionales

¹⁴ Numeral 98 del Manual de Compras aprobado por Resolución de Dirección Ejecutiva N°407-2013-MIDIS/PNAEQW:

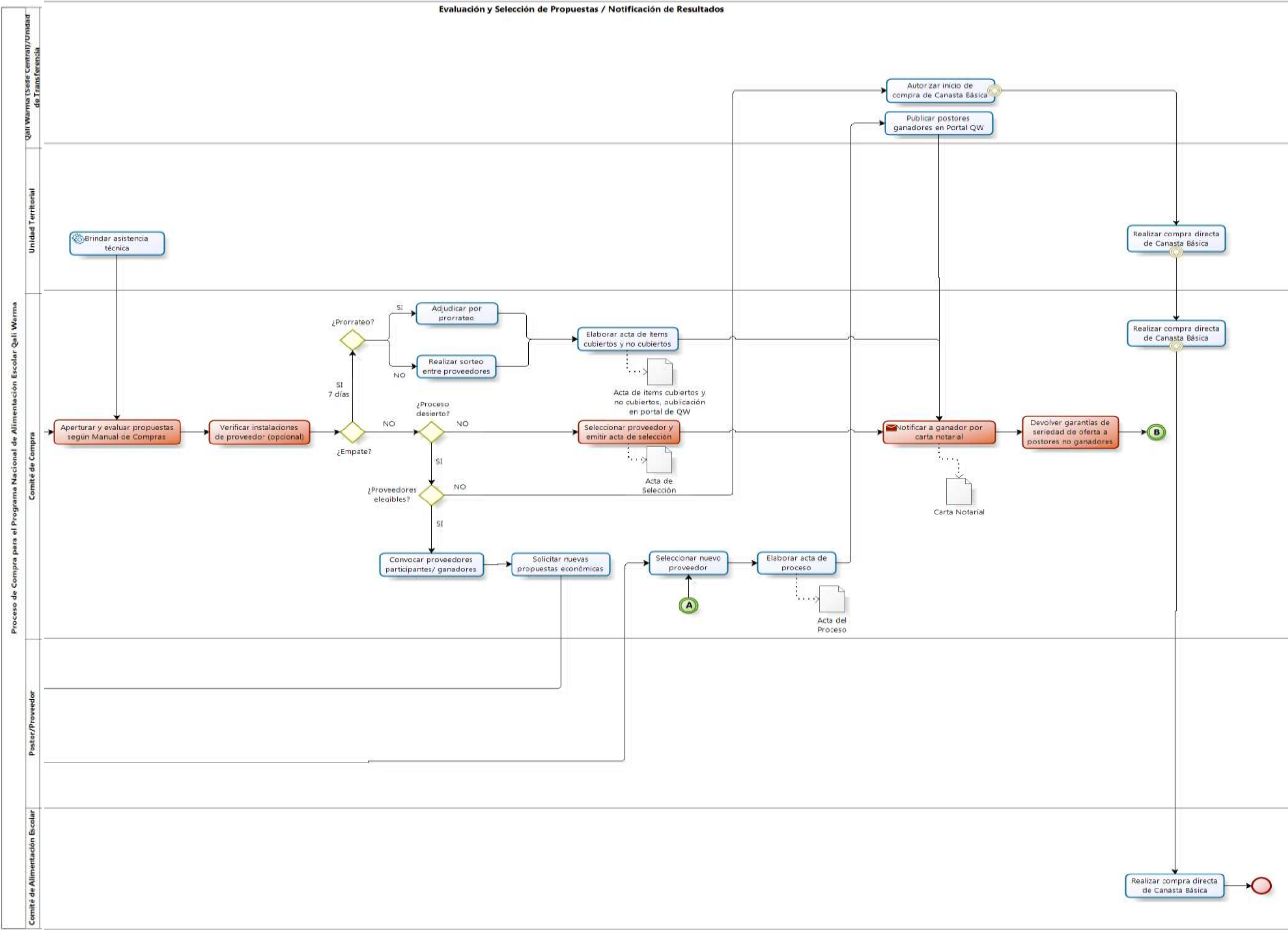
- a) El incumplimiento injustificado de las obligaciones contractuales legales o reglamentarias a su cargo
- b) La acumulación del 10% de las penalidades
- c) La paralización o reducción injustificada de la ejecución de la prestación
- d) La constatación de que los productos y/ o raciones hayan generado problemas de salud a los usuarios y resulte imputable al proveedor
- e) El incumplimiento de mantener vigente en la modalidad de productos:
 - Registro sanitario
 - Validación Técnica Oficial de Plan HACCP (excepto MYPES) o Protocolo de Habilitación de Planta para productos hidrobiológicos

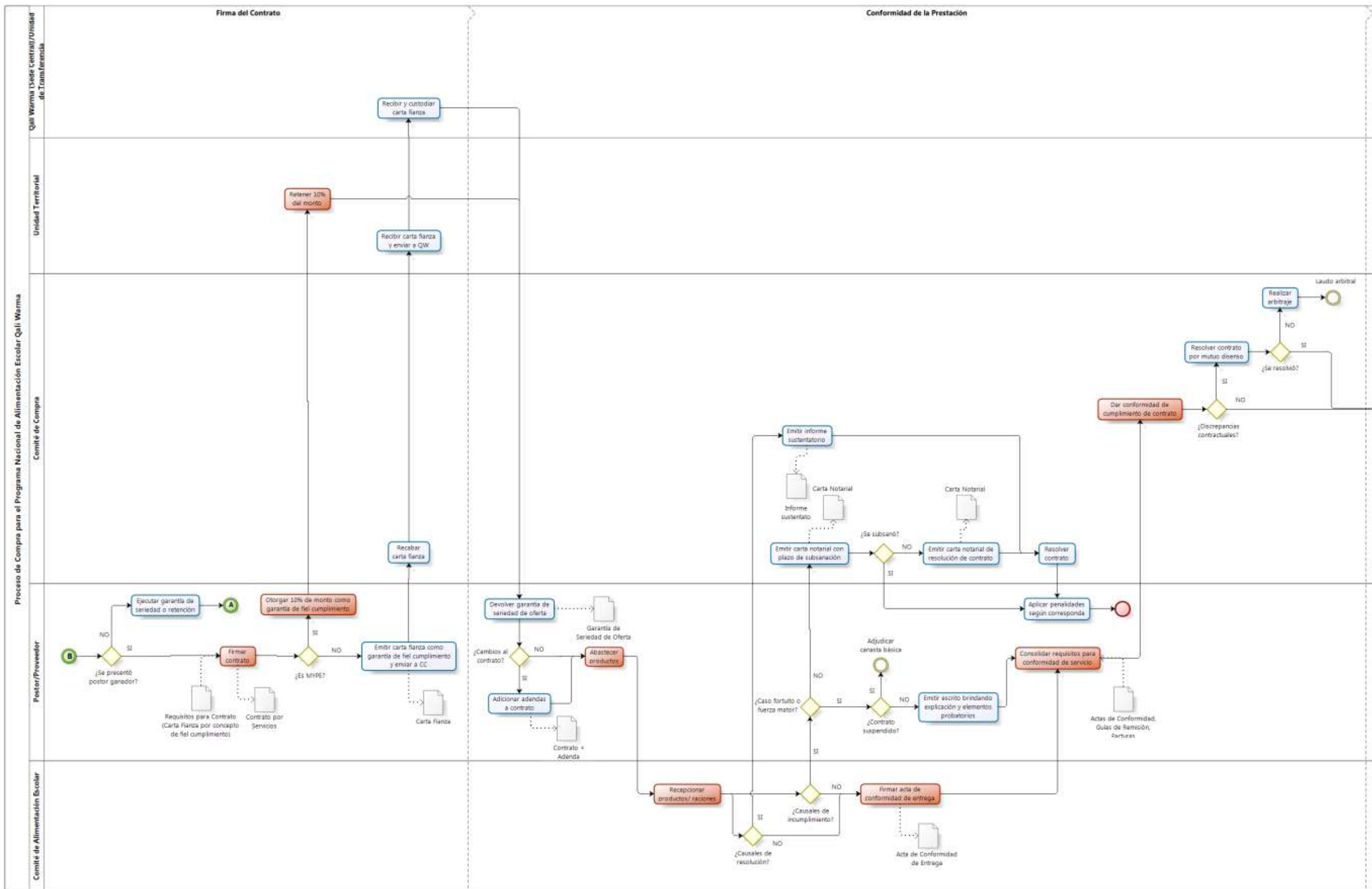
El Comité de Compra deberá verificar y dar conformidad a la documentación presentada por el proveedor, y procederá con la realización de la valorización correspondiente. La Unidad Territorial brindará la asistencia para que el Comité de Compra pueda llevar a cabo dicha tarea. Asimismo, el supervisor de la Unidad Territorial revisará la valorización y se la transferirá al Jefe de la Unidad Territorial, quien a su vez volverá a revisarla y la enviará a la Sede Central, acompañada de un informe. Una vez en Lima, la valorización será revisada y, en caso existan observaciones, se devolverá a la Unidad Territorial para ser subsanada.

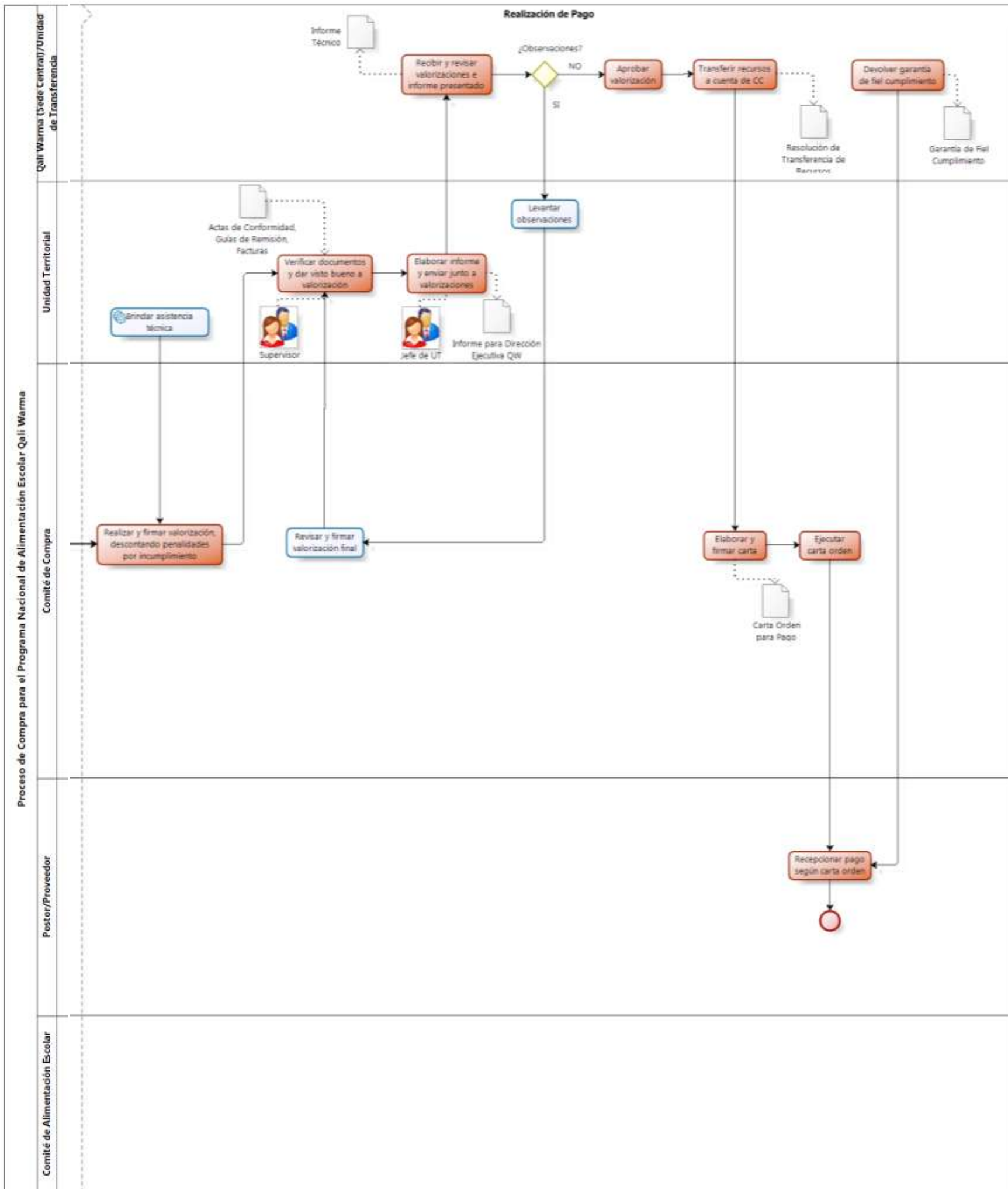
Finalmente, una vez aprobada la valorización, ésta será enviada a la Unidad de Transferencias de la Sede Central para que, a través de una Resolución de Transferencia de Recursos, transfiera el dinero correspondiente a la cuenta a nombre del Comité de Compra. El Comité de Compra emitirá una carta orden firmada por el Presidente y Tesorero, y con ella se podrá ejecutar el cobro del dinero en el Banco de la Nación o en el banco que sea de preferencia del proveedor. El flujo se verá finalizado con la recepción y conformidad de pago por parte del proveedor.



Evaluación y Selección de Propuestas / Notificación de Resultados







V2. Flujo del proceso de compra según lo recogido en las entrevistas realizadas

El proceso inicia con la definición de los parámetros para la provisión del servicio: recetas, cantidad de beneficiarios, modalidad de atención, volúmenes de productos y raciones y valores referenciales. Las recetas y los productos por utilizar son definidos en gabinete por la Sede Central del Programa, procurando la mayor variabilidad posible de productos y haciendo uso de datos del Ministerio de Agricultura, para tener en cuenta la disponibilidad de alimentos en cada región. Por su parte, para la definición del número de beneficiarios (instituciones educativas y alumnos) se utiliza el padrón de instituciones educativas (base de datos proporcionada por el MINEDU), correspondiente al año 2011¹⁵. Debe resaltarse que, para cada proceso, se utiliza información desfasada debido a que el padrón –originado en el Censo Escolar- cierra en marzo, aún cuando el proceso de compras inicia en diciembre. Por otro lado, se han observado casos en los que la Unidad Territorial busca suplir la falencia de una base actualizada, generando registros propios del número de alumnos de escuelas a su cargo.

Una vez definidos los requerimientos, la Sede Central elabora y aprueba las bases estandarizadas para el proceso de compras. Estas bases son enviadas a los Comités de Compra, siendo canalizadas a través de la Unidad Territorial. Al recibir las bases, el Comité de Compra cuenta con dos días para validarlas y, aprobar el inicio del proceso. Luego, la Sede Central publica en su portal web el aviso de convocatoria. El Comité de Compra realiza la convocatoria; es decir, la invitación a los postores a participar. Esta invitación es, normalmente, una comunicación informal –sea oralmente o por teléfono- a proveedores conocidos locales para motivar su participación. Por otro lado, de ser factible, la Unidad Territorial realiza coordinaciones para la difusión del proceso a través de otros medios de comunicación (como radio, afiches y periódicos locales), con el fin de llegar a más postores.

Los postores interesados cuentan con dos días para enviar consultas sobre las bases, las cuales son enviadas a través del portal web del Programa. En caso de que el proveedor prefiera presentar físicamente sus consultas, se acerca a la UT, la cual las consolida y envía a la Sede Central para que sean absueltas. La Sede Central se toma cuatro días para absolver las consultas y un día para emitir las bases integradas. El proveedor cuenta con un día adicional para presentar sus propuestas técnicas y económicas en el local del Comité de Compra, que suele ser, formalmente, el local de la UT. Las propuestas son presentadas con una garantía de seriedad de oferta, la cual busca asegurar que el postor ganador se presente a la firma del contrato. El valor de esta garantía asciende al 1% del valor de los ítems a ser cubiertos. La recepción y almacenamiento de propuestas se da en la Unidad Territorial, sin la elaboración de un acta.

La apertura de sobres está a cargo del Comité de Compra, del cual al menos tres miembros deben estar presentes. Los sobres se abren en presencia del supervisor de compra asignado al Comité en cuestión y con veedores que garanticen la transparencia del proceso (representantes de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, Transparencia y otros), aún cuando esto no está establecido en el Manual de Compras. Asimismo, aún cuando el Manual de Compras brinda al Comité de Compra siete días para la evaluación y selección, esta actividad se realiza en un solo día y se ciñe a la revisión de documentos, principalmente,

¹⁵ A pesar de que en Lima se ha señalado que para el segundo proceso se utilizaron datos del 2012, en campo siempre se ha reportado la disponibilidad de datos correspondientes al 2011.

por las dificultades para reunirse y porque no se visitan plantas ni almacenes. La única excepción observada es Tacna, donde la evaluación tarda alrededor de 6 días –como sugiere la norma-, ya que los Comités tratan de visitar plantas y almacenes.

No se han observado casos de empates en los Comités de Compra visitados. En los casos de proceso desierto, el Comité de Compra cuenta entre 3 y 5 días para realizar una adjudicación directa con una canasta básica de emergencia. Dado que se trata de una situación de emergencia, el proceso con canasta básica no incluye más de 10 productos no perecibles para distribuir a las IIEE.

Una vez seleccionado(s) el(los) ganador(es), el Comité de Compra cuenta con un día para suscribir el acta del proceso de selección, la cual debe contener la cantidad de ítems cubiertos y no cubiertos. Esta acta es elaborada por el supervisor de compras y firmada por los miembros del Comité. Después de un día, la Sede Central publica la relación de postores ganadores en el portal del Programa. Paralelamente, el Comité de Compra notifica al ganador, formalmente, mediante carta simple o notarial, e informalmente, mediante una llamada telefónica. Adicionalmente, el Comité cita al ganador para la firma del contrato y le informa de la documentación adicional que debe presentar al momento de la firma (licencia de funcionamiento, contrato de consorcio, cronogramas de producción y entrega, garantía del fiel cumplimiento, carta de autorización de CCI y otros documentos que se puedan requerir).

La firma del contrato se da entre 5 y 10 días después de la notificación a los postores ganadores. El contrato es suscrito en tres ejemplares, uno de los cuales se envía a la Sede Central. En el caso de que el proveedor no se presente a la firma del contrato, se procede como en procesos desiertos, y se retiene la garantía de seriedad de oferta. Si el postor ganador es una MYPE, se le retiene el 10% del monto total como garantía de fiel cumplimiento. Caso contrario, se recibe una carta fianza como garantía de fiel cumplimiento.

Posteriormente, le corresponde al proveedor prestar el servicio de trasladar productos o preparar y enviar raciones a las IIEE a su cargo. El tiempo con que cuenta el proveedor para abastecerse de productos o insumos depende del plazo entre la fecha de firma del contrato y el inicio de las clases. Los Comités de Alimentación Escolar (CAE) reciben los productos y/o raciones y deben verificar el cumplimiento de los volúmenes y horarios pactados. Los equipos para esta verificación –balanzas, por ejemplo- no han sido otorgados en el caso de los CAE visitados. El proceso de provisión de los productos y/o raciones, y el de firma de la conformidad, es seguido por los monitores de campo –contratados por las Unidades Territoriales-, los cuales brindan asistencia técnica a los CAE. De no encontrar objeciones, un miembro del CAE procede a firmar y archivar una copia de las actas de conformidad de entrega al proveedor, indicando cantidades, estado, puntualidad en la entrega y observaciones, de ser el caso. Si existieran objeciones por parte del CAE, dependiendo de la gravedad de las mismas, es posible coordinar directamente con el proveedor para que reemplace los productos inmediatamente, de lo contrario se informa al monitor de campo sobre el desabastecimiento.

Si existieran discrepancias entre el proveedor y el Comité de Compra, por motivos de incumplimiento en el abastecimiento, éstas se solucionan a través de un arbitraje. A manera de excepción, el contrato puede ser resuelto por mutuo disenso, previamente justificado.

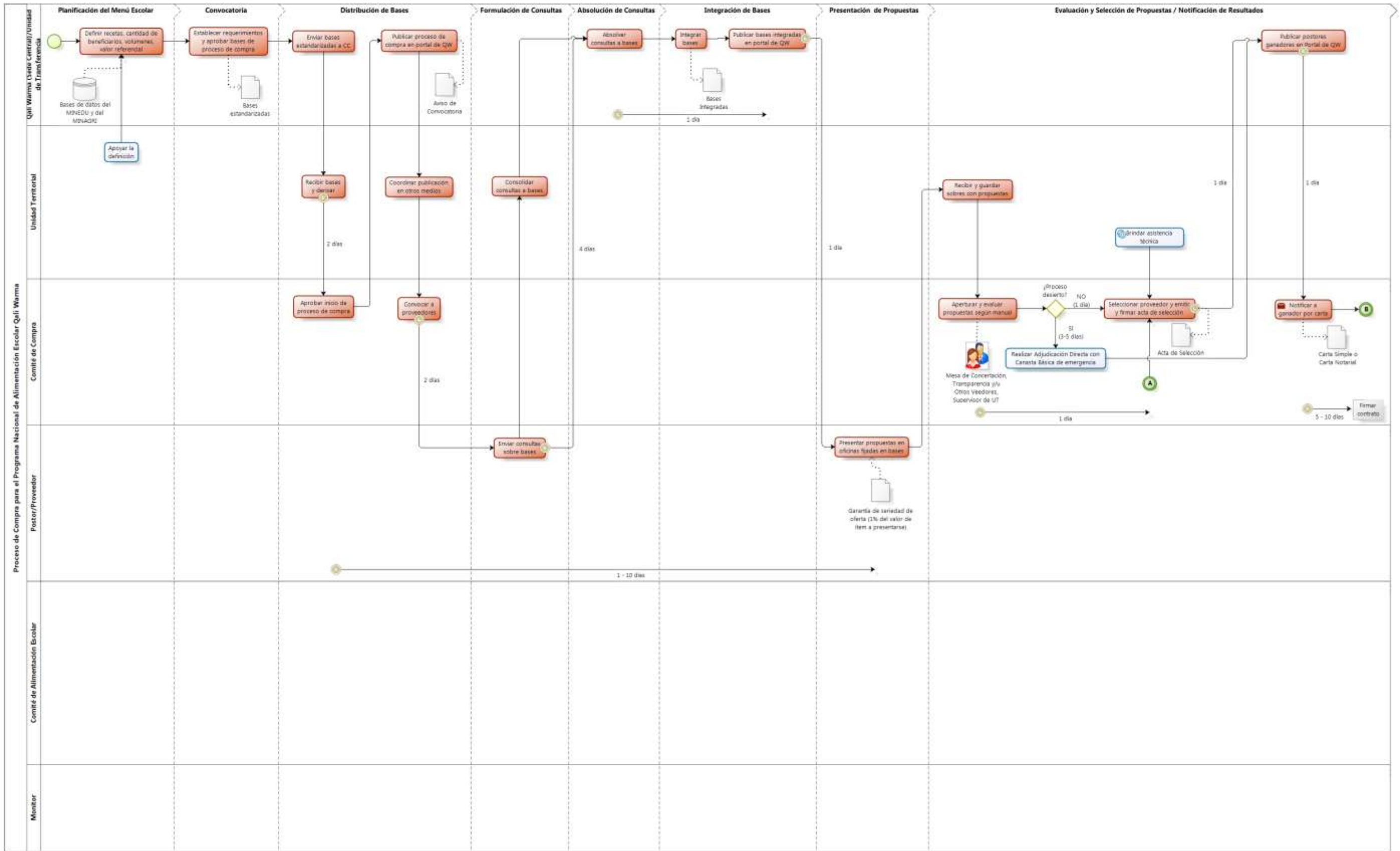
Luego de contar con las actas de conformidad firmadas por el CAE, el proveedor recolecta las actas, guías de remisión y facturas, y las envía al Comité de Compra para iniciar el pedido de autorización de pago. El Comité debe revisar estos documentos y verificar que no haya errores. Sin embargo, en la mayor parte de los casos observados, esta revisión es realizada directamente por el supervisor de compra. En algunos casos, para agilizar, el proveedor entrega la documentación directamente a la UT, sin pasar por el Comité de Compra.

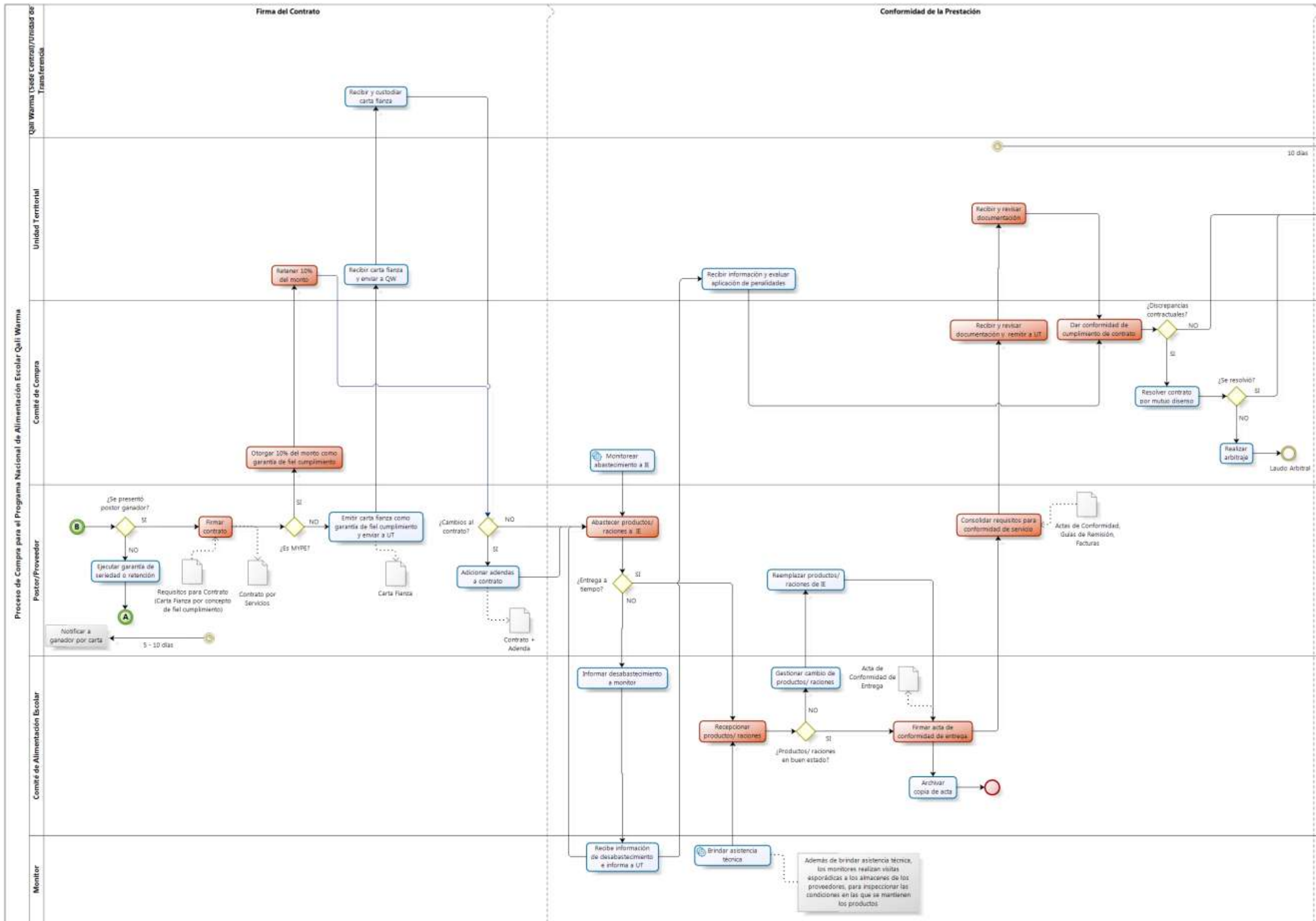
Una vez revisada la documentación presentada por el proveedor, el supervisor de compra realiza la valorización de lo que se debe pagar al proveedor, teniendo en cuenta las penalidades por aplicar ante cualquier caso de incumplimiento. Luego de culminada la valorización, el supervisor de compra acude al Comité de Compra (presidente y tesorero) para que estos la firmen, validando las penalidades aplicadas. Adicionalmente, el supervisor de compra debe elaborar un informe de la valorización y lo envía a la Sede Central, junto con los anexos de la documentación. Este proceso dura alrededor de 10 días.

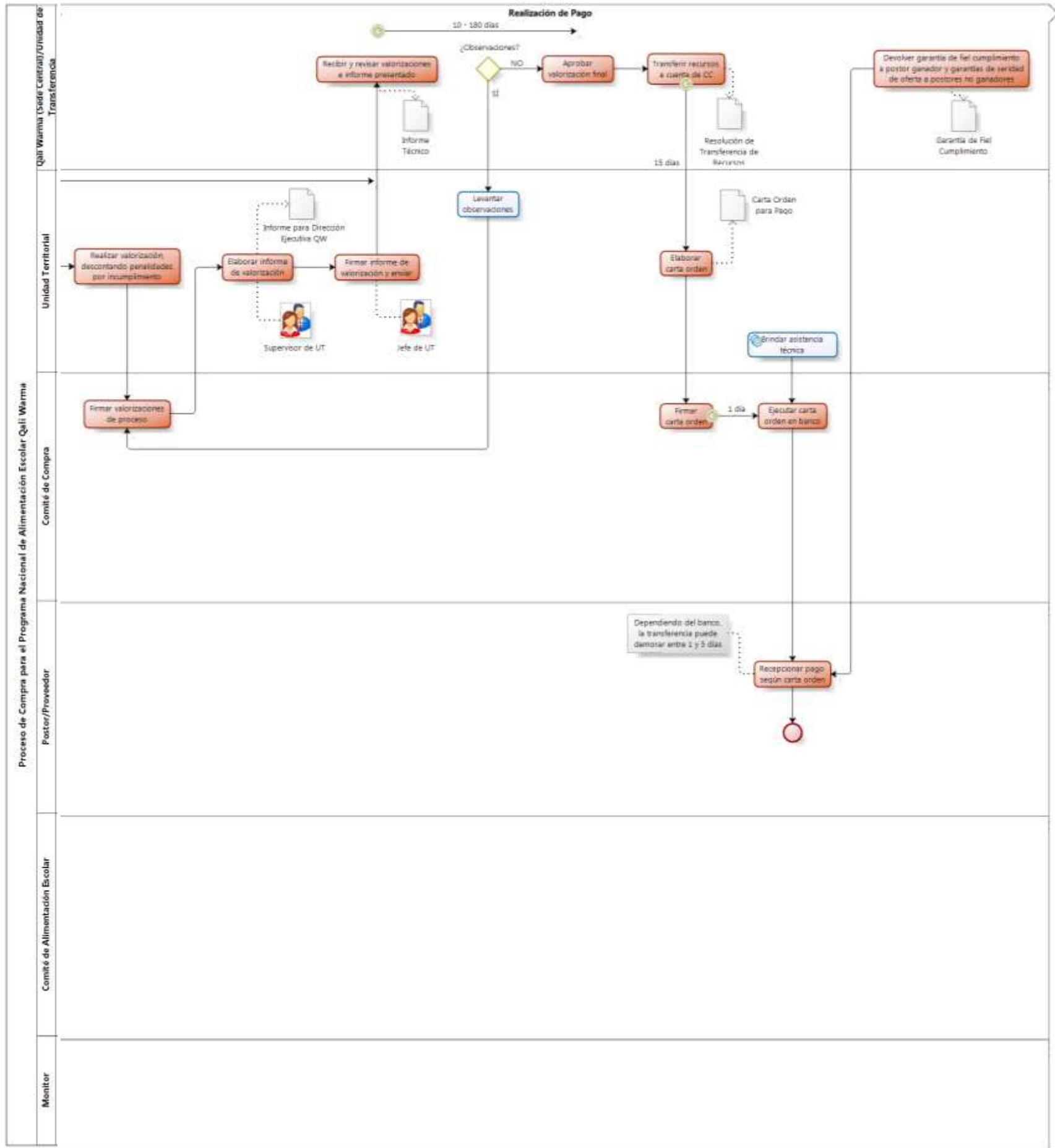
La Sede Central recibe los informes de valorizaciones con los anexos correspondientes para revisarlas y emitir observaciones, de ser el caso. De tener observaciones, el supervisor de compra debe asegurar que sean subsanadas (por él o por el proveedor, dependiendo del caso), y la nueva valorización debe ser nuevamente firmada por los miembros del Comité de Compra. Igualmente, debe elaborarse un nuevo informe de valorización. Desde el envío del primer informe hasta la aprobación de la valorización final, pueden pasar entre 10 y 180 días, dependiendo de la cantidad de observaciones y la dificultad para obtener firmas en el Comité de Compra.

Una vez subsanadas todas las observaciones de la Sede Central, ésta aprueba la transferencia a la cuenta del Comité de Compra y emite una resolución para el pago a proveedores. Esto puede tomar entre 20 y 60 días. Luego, en la mayoría de los casos, el supervisor de compra elabora una carta orden, la cual es firmada por el Comité de Compra. Con ello, el supervisor de compra transfiere el dinero a la cuenta del proveedor, quien recibe el pago pactado (incluyendo las penalizaciones, de ser el caso). En otros casos, se observó que una vez realizada la transferencia a la cuenta del Comité, el presidente o el tesorero se acercaban al banco, acompañados por el supervisor de compra, para realizar directamente la transferencia al proveedor.

Finalmente, durante el trabajo de campo, se pudo verificar que ninguno de los proveedores había recibido el reembolso de su garantía de fiel cumplimiento. En el caso de los proveedores que se relacionaron con el programa recién en el segundo proceso, esto se debió a que aún no se había liquidado el contrato. En cambio, en el caso de los proveedores del primer proceso, esto se debió a que se presentaron atrasos para la devolución de las garantías.





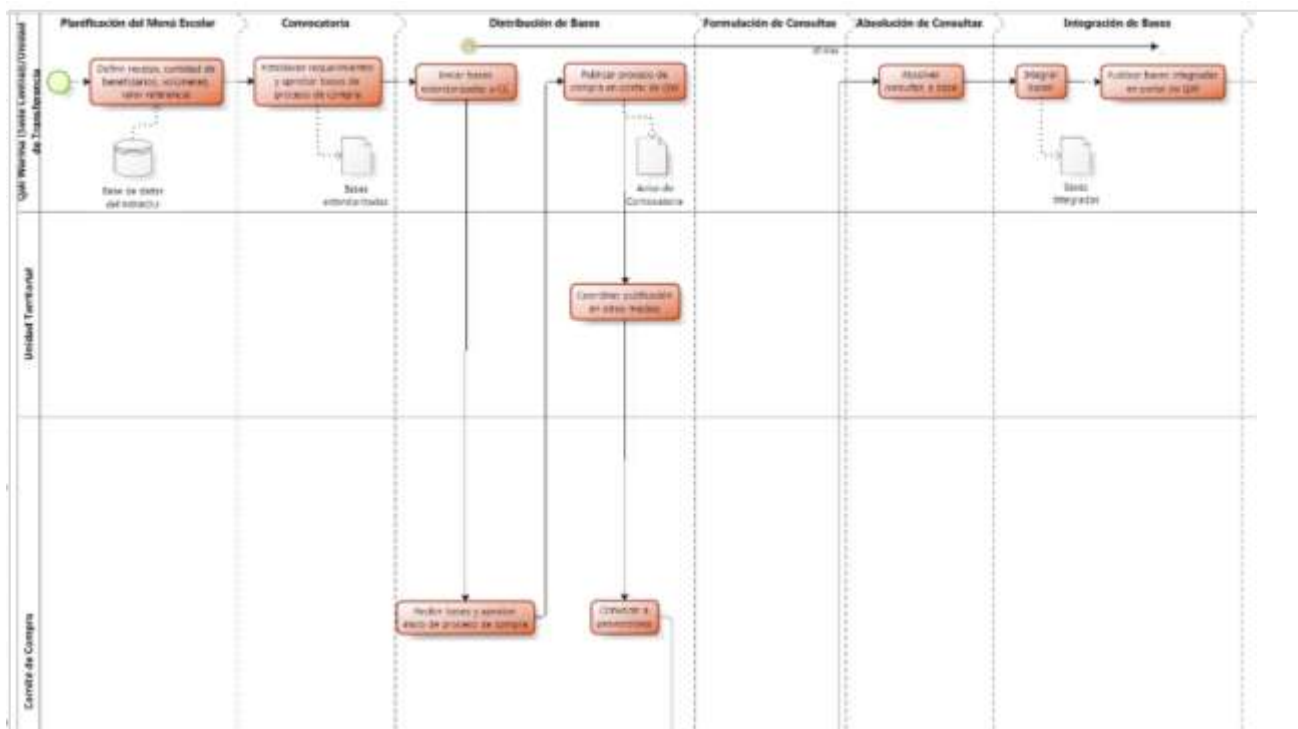


V.3 Análisis comparativos de flujos

En esta sección, se realiza un análisis comparativo de los flujos expuestos en la sección V.1 y V.2, es decir, el flujo establecido en las normas y, el flujo real recogido del trabajo de campo. Dicho análisis se encuentra dividido en sub procesos (convocatoria, selección, provisión del servicio y pago). Para cada subproceso, se hace un análisis de un nivel adicional de detalle.

Fase: Convocatoria

FLUJO NORMATIVO CONVOCATORIA

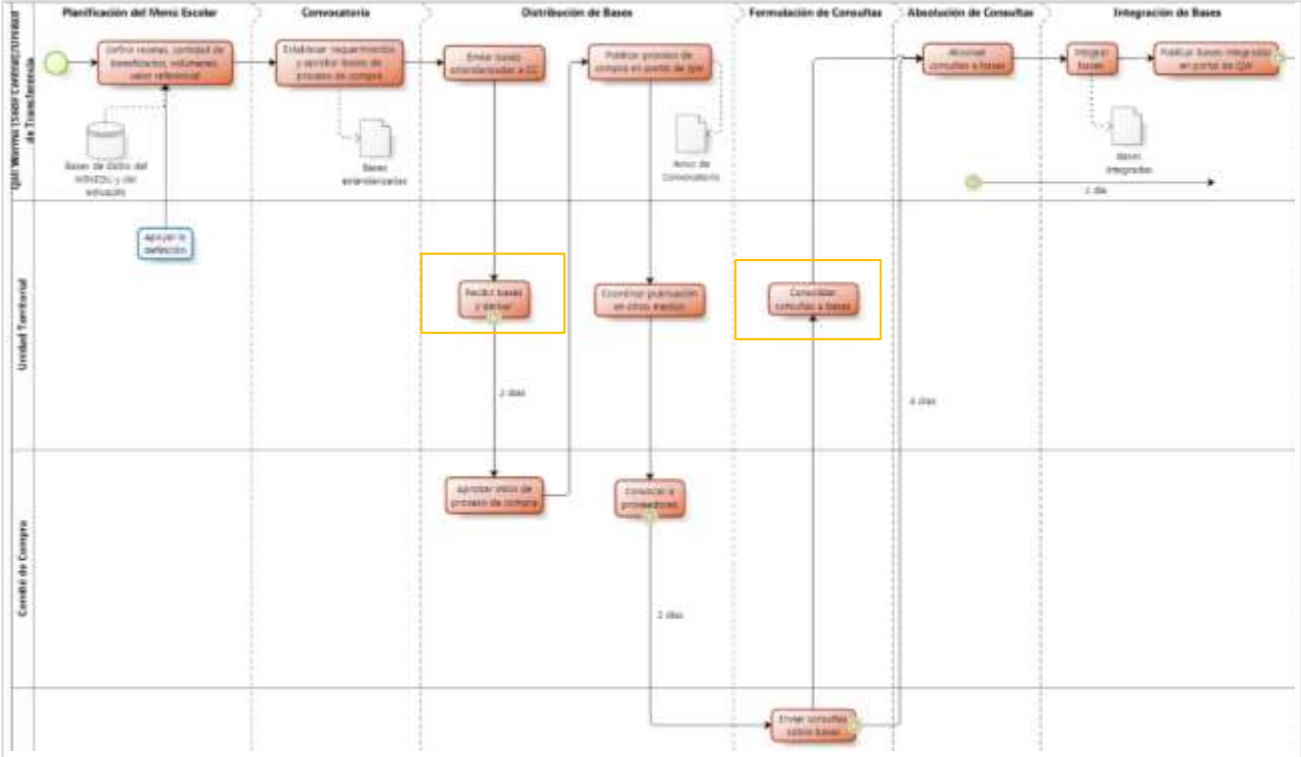


Al definir los requerimientos, la Sede Central elabora y aprueba las bases estandarizadas para el proceso de compra. Si bien estas bases deben ser directamente enviadas al Comité de Compra, las dificultades logísticas y la ausencia de un local oficial de los Comités, generan que este envío deba darse a través de la Unidad Territorial.

Luego de recibir las bases, el Comité de Compra cuenta con 2 días para aprobar el inicio del proceso. Debe resaltarse que, de acuerdo con la norma, no hay un plazo establecido para la aprobación del inicio del proceso. Asimismo, si bien la norma establece que, únicamente, el Comité de Compra aprueba las bases del proceso, varios de los Comités entrevistados manifestaron que conocían que tenían dos días para realizar comentarios a las bases, pero que tendían a no hacerlos porque la Sede Central no los incorporaría.

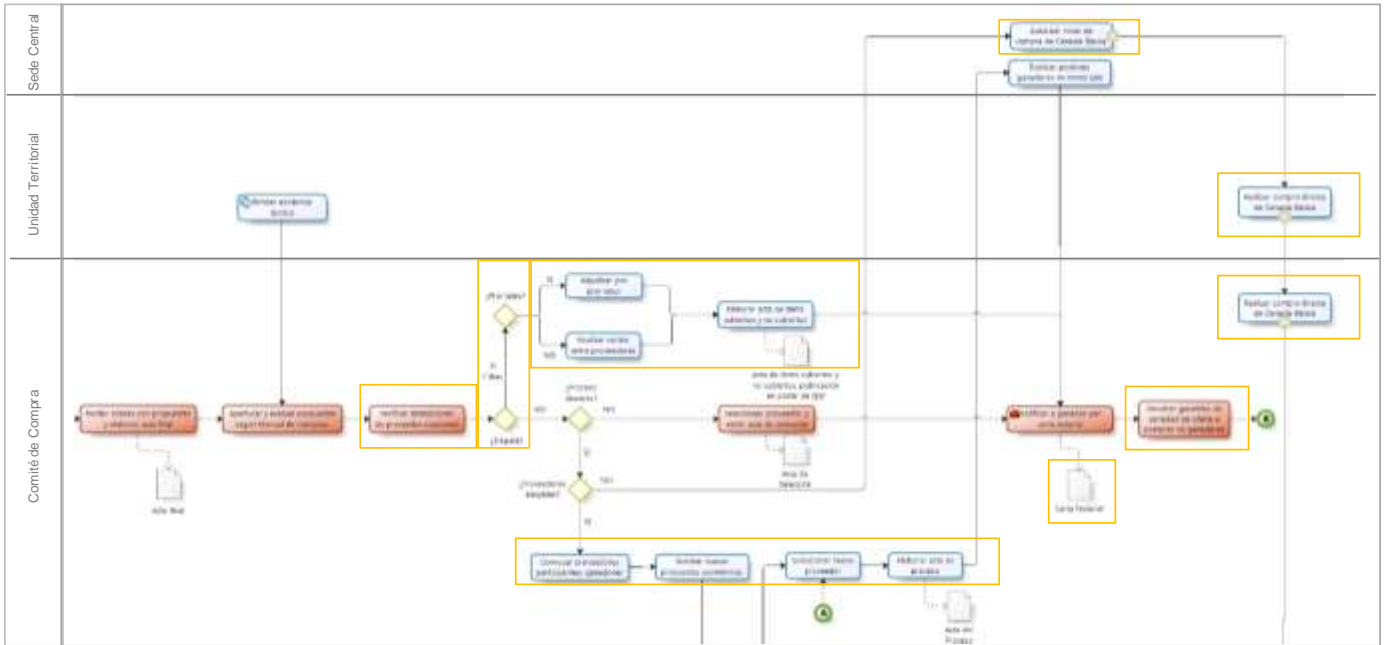
Respecto de la formulación de consultas a las bases, la norma establece que los postores deben ingresar sus consultas vía web. Sin embargo, algunos de ellos se acercan directamente a la UT para presentar sus consultas, por lo que la UT debe consolidar todas las consultas y enviarlas a la Sede Central para que sean absueltas.

FLUJO REAL CONVOCATORIA

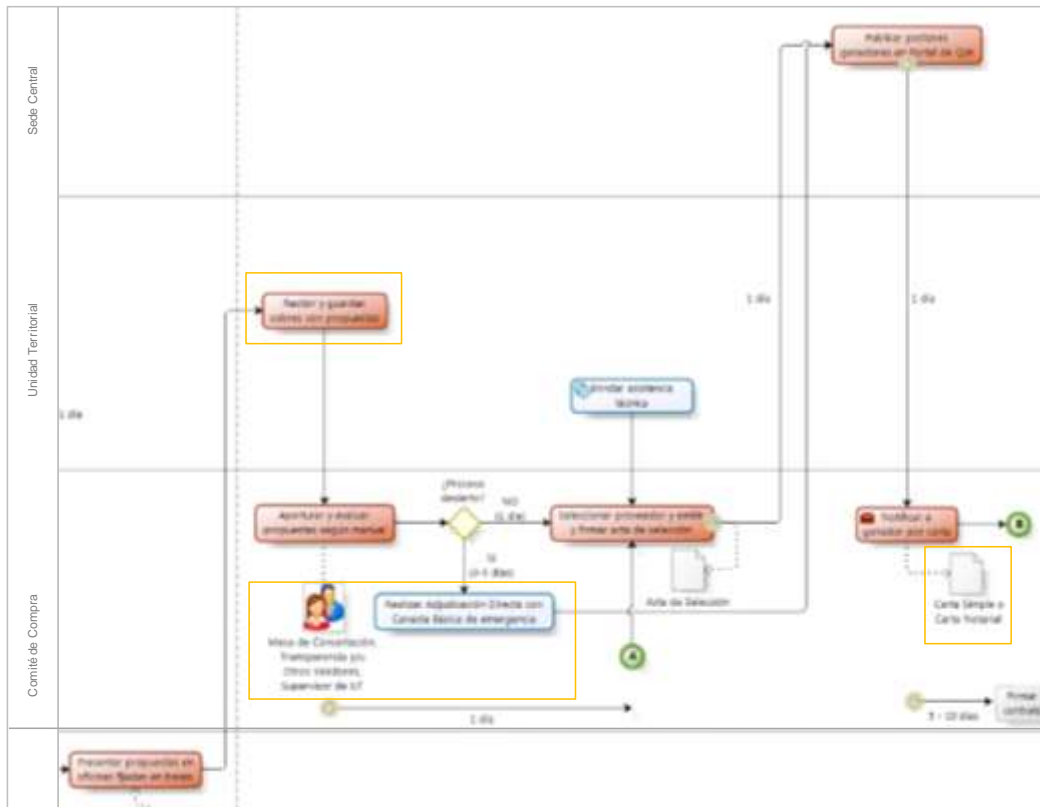


Fase: Selección, notificación y firma:

FLUJO NORMATIVO SELECCIÓN



FLUJO REAL SELECCIÓN



La selección se inicia con la presentación de propuestas del proveedor en las oficinas fijadas en las bases (generalmente, la sede de la Unidad Territorial). De acuerdo al manual, es el Comité de Compra quien las recibe, y elabora un acta final que contiene el número de propuestas recibidas y las reglas de custodia que se llevarán a cabo. Sin embargo, en la práctica, es la Unidad Territorial quien recibe directamente las propuestas y las guarda hasta el día de la evaluación. No se observó la elaboración del acta mencionada en ninguna de las localidades visitadas en campo, lo que podría poner en cuestionamiento la transparencia y honestidad del proceso de selección.

Una vez recopiladas todas las propuestas, el Comité de Compra procede a abrir y evaluar los sobres. A pesar de que el Manual de Compras no especifica la necesaria presencia de personal de transparencia o mesa de concertación, como veedores, al momento de la apertura y evaluación de sobres, se observó que este personal de transparencia es requerido, con mucha frecuencia, por la mayoría de los Comités de Compra.

El Manual de Compras contempla la posibilidad del Comité de Compra (acompañado por miembros de la Unidad Territorial) de realizar visitas a las plantas y almacenes de los postores antes de otorgar la buena pro; sin embargo, esto no se realizó en ninguno de los casos estudiados debido a la falta de tiempo y de recursos logísticos.

Si bien la norma regula el procedimiento a seguir en el caso de que dos postores obtengan el mismo puntaje (empate), en las entrevistas realizadas en campo ningún Comité de Compra reportó situaciones de este tipo.

Los casos de procesos desiertos tampoco son solucionados de acuerdo al Manual de Compras. Dicho manual establece que, de haber ítems que no lograron ser cubiertos por algún postor, se le dará primero la oportunidad a los postores que calificaron a la evaluación económica, pero que no la ganaron, los cuales deberían presentar una nueva propuesta económica para evaluación. En su defecto, se le dará esta misma oportunidad a los postores que sí resultaron ganadores y que tengan la capacidad de abastecer a más IIEE. En el caso de que, tampoco se logre cubrir la provisión del servicio, el Programa autorizará la compra directa de canasta básica, es decir, que la misma Unidad Territorial, o los miembros del Comité de Compra, o del CAE realizarán la compra directa de un número más reducido de productos para que las IIEE no cubiertas puedan, igualmente, beneficiarse con el Programa. En la práctica, se tiene otro concepto sobre lo que es la canasta básica de emergencia, debido a la escasez de proveedores disponibles. Así, cuando un proceso queda desierto, se adjudica la provisión del servicio, de manera directa, a cualquier proveedor, a través de canasta básica.

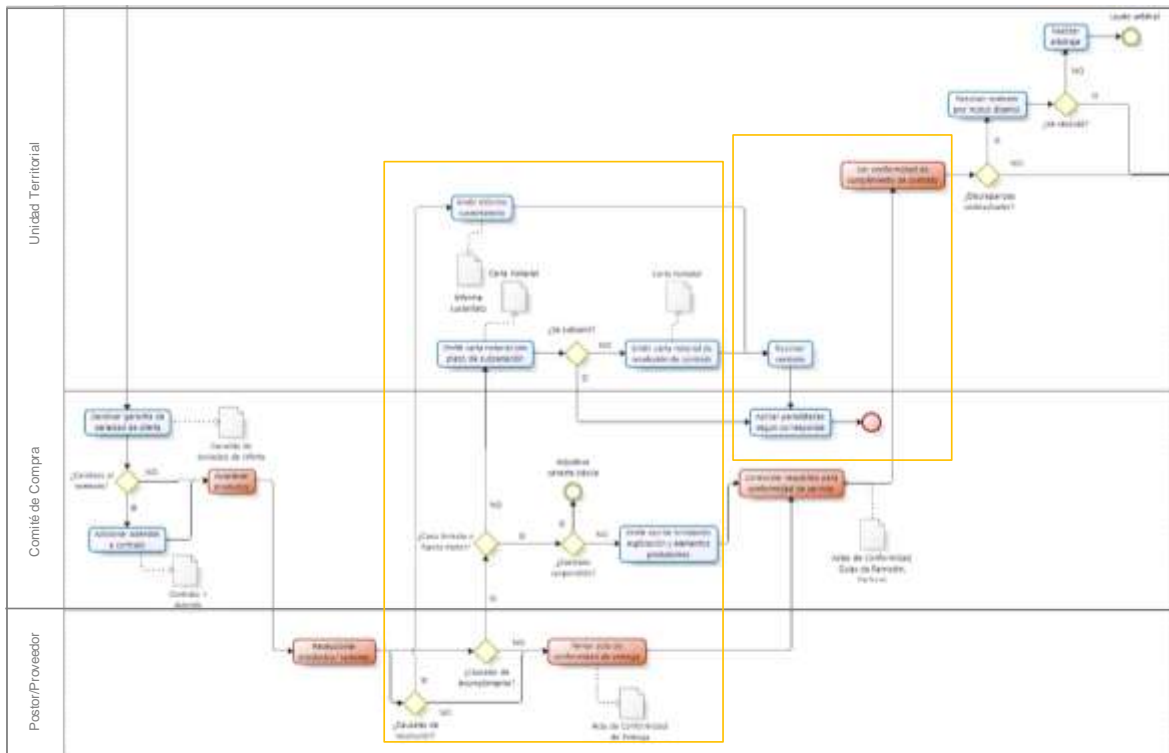
Una vez que se tienen elegidos todos los proveedores ganadores, el Comité de Compra debería proceder a notificárselos mediante carta notarial; sin embargo, en la realidad, esto no siempre ocurre por temas de costos, por tiempo o por falta de un fácil acceso a notarios, y se hace únicamente mediante carta simple y llamada telefónica.

De acuerdo con el Manual de Compras, luego de la notificación, se procede a devolverle a los postores no ganadores sus garantías de seriedad de oferta¹⁶. Esto, realmente no ocurre en este momento, sino, incluso, hasta más de 6 meses después.

El Comité de Compra cita a los ganadores para llevar a cabo la firma del contrato. En algunas ocasiones, los proveedores no se presentan a ella, por lo que se procede a ejecutar la garantía de seriedad de oferta a favor del Programa. Los proveedores que sí firman el contrato deben otorgar la garantía de fiel cumplimiento. Las MYPE solo otorgan una garantía del 10% y las empresas de mayor magnitud deberían otorgarle una carta fianza al Comité de Compra para que éste la remita a la Unidad Territorial; sin embargo, en la práctica el proveedor no tiene mayor contacto con el Comité de Compra y remite directamente la carta fianza a la Unidad Territorial.

Fase: Conformidad de la prestación del servicio alimentario

FLUJO NORMATIVO CONFORMIDAD DE PRESTACIÓN

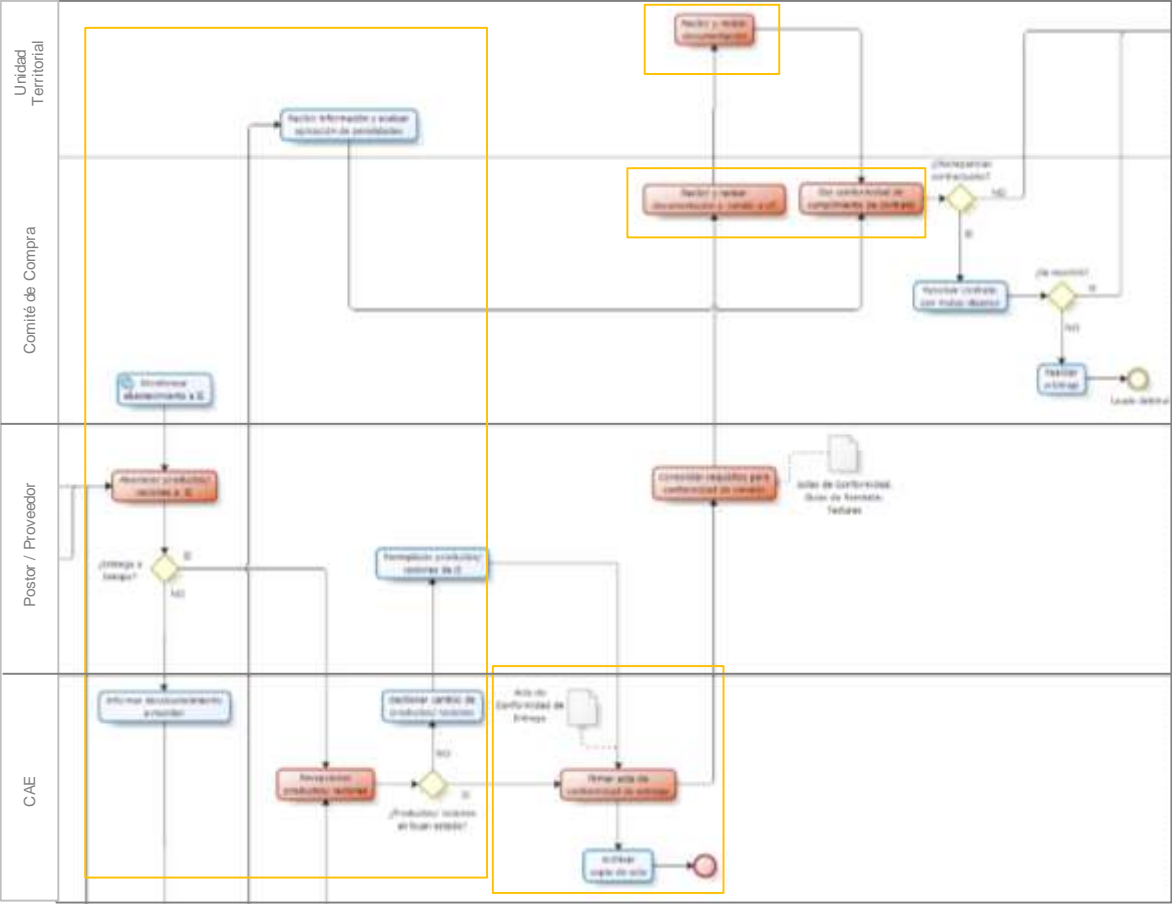


De acuerdo al Manual de Compras, una vez que se inicia la prestación del servicio, pueden ocurrir diversas situaciones: (a) Si la prestación se realiza de manera adecuada, cualquier miembro del CAE debería recibir los productos o raciones, verificando su calidad y cantidad, y firmar el acta de conformidad de entrega al proveedor, en cada entrega que éste realice; (b) si el proveedor incurriera en alguna de las causales de incumplimiento estipuladas, se deberá determinar si éstas se debieron o menos, a un caso fortuito o de fuerza mayor. Si la respuesta

¹⁶ De acuerdo con el Manual de Compras, en el momento en que se notifica al postor ganador, se comunica también a los postores no ganadores la fecha en la que pueden recabar sus garantías de seriedad de oferta.

fuera afirmativa y el contrato se hubiera visto suspendido debido a esto, el proveedor deberá presentar en 48 horas, por escrito, una explicación acompañada de medios probatorios, y subsanarlo (de ser posible), sin perjuicio del descuento de las penalidades correspondientes; o en caso no sea subsanable, el Comité de Compra deberá adjudicar la canasta básica, siguiendo los mismos pasos que se utilizan en el caso de procesos desiertos. Si el incumplimiento no se hubiera debido a un caso fortuito o de fuerza mayor, el Comité de Compra deberá emitir una carta notarial al proveedor, brindándole un plazo para subsanarlo (sin perjuicio del descuento de las penalidades correspondientes). En el caso de que el proveedor no cumpla con la subsanación, el Comité de Compra le enviará una segunda carta notarial informándole la resolución del contrato. Y, (c) si el proveedor incurriera en alguna de las causales de resolución de contrato, el Comité de Compra emitirá un informe sustentatorio, y se procederá a la resolución del contrato, sin perjuicio del descuento de las penalidades correspondientes.

FLUJO REAL CONFORMIDAD DE PRESTACIÓN



Dicho esto, se puede observar que la mayoría de los pasos antes explicados pueden ser contrastados con el flujo real, ya que en la práctica casi ninguno se cumple. Si la prestación se realiza de manera adecuada, cualquier miembro del CAE deberá recibir los productos o raciones, verificando su calidad y cantidad, y firmar el acta de conformidad al proveedor en cada entrega que éste realice. Debido a las elevadas penalidades y a que estas son aplicadas

aún cuando el proveedor no ha recibido pagos anteriores, los miembros del CAE, Comité de Compra y UT buscan evitar su aplicación. También se debe resaltar que a veces se generan conflictos por penalidades que los supervisores de compras deben aplicar pero que el Comité de Compras no quieren permitir. Si el proveedor incumple con el contrato, trata de subsanarlo lo antes posible, realizando acuerdos directos con los miembros del CAE. Solo en el caso de que el proveedor no cumpla con subsanarlo, deje de abastecer injustificadamente a la institución educativa, o entregue alimentos que produzcan intoxicaciones, los miembros del CAE informan a su monitor de campo para que haga el informe correspondiente y notifique a la Unidad Territorial para la respectiva aplicación de penalidades.

Fase: Pago a proveedores

De acuerdo con lo que establecen los procedimientos del programa, los proveedores deberían reunir periódicamente –según lo establecido en el contrato¹⁷- sus actas de conformidad firmadas, guías de remisión y facturas para presentarlas al Comité de Compra. Si bien el procedimiento se cumple en la realidad, los plazos para efectuarlo se encuentran desfasados con respecto a lo que establece la norma. Asimismo, si bien la norma establece que se debe enviar la documentación al Comité de Compra, ésta es, en varias oportunidades, enviada directamente a la Unidad Territorial.

Luego de la revisión de la documentación firmada por el proveedor, la norma establece que el Comité de Compra debe efectuar las valorizaciones; en la práctica, esta tarea la realiza el supervisor de compra. No obstante, para cumplir con la norma, son los miembros del Comité de Compra quienes deben validar y firmar la valorización. En los casos en los que el Comité de Compra podría no estar de acuerdo con las penalidades aplicadas por el supervisor de compra, éste observa la valorización, lo cual atrasa la aprobación de la misma. Adicionalmente, se resalta que –con su firma– los miembros del Comité de Compra se hacen responsables por el contenido de un documento que no ha sido elaborado por ellos.

Una vez revisada y firmada la valorización, el JUT realiza un informe y lo envía a la Sede Central, como establece la norma, para ser aprobada o para el envío de observaciones. En los casos evidenciados en las visitas, se confirmó que la Sede Central suele tener varias observaciones antes de lograr la aprobación de la valorización final. Esto genera demoras pues, cada vez que se subsanan observaciones, se realiza una nueva valorización, un nuevo informe y se tiene que volver a reunir todas las firmas necesarias. Por ello, el proceso hasta la aprobación puede durar hasta 180 días, y esto ocurre por cada proveedor.

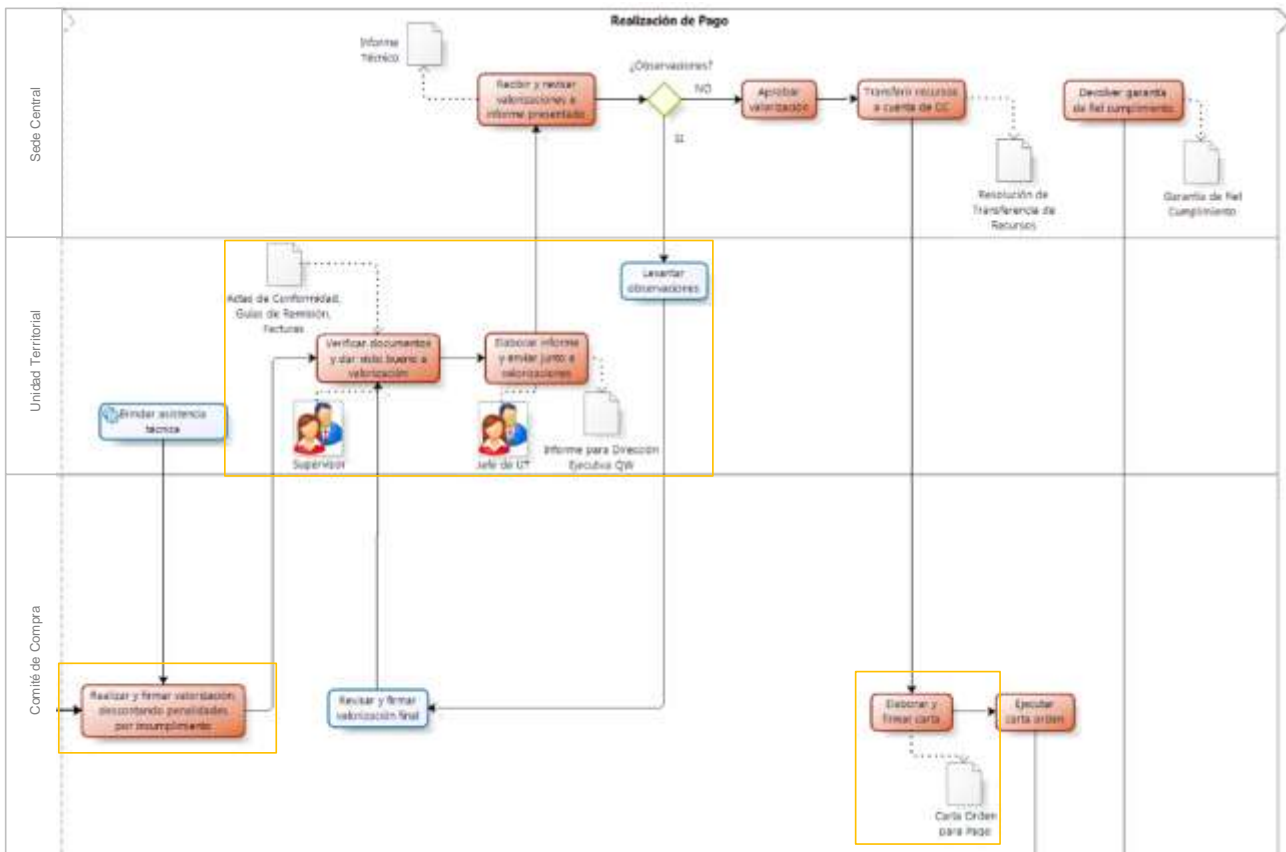
Por otro lado, una vez realizada la transferencia a la cuenta del Comité de Compra, la norma establece que éste debe elaborar y firmar una carta orden y ejecutarla en el banco para realizar la transferencia final a la cuenta del proveedor. Sin embargo, en la realidad es el supervisor de compra quien elabora la carta orden, mientras que los miembros del Comité solo la firman, asumiendo la responsabilidad por el contenido del documento. Respecto de la transferencia, se han observado dos casos: (i) el supervisor de compra puede ejecutar directamente la carta orden y transferir el dinero a la cuenta del proveedor; o, (ii) el presidente y/o tesorero del Comité de Compra se acerca al banco a realizar la transferencia a la cuenta

¹⁷ Los plazos exactos no están establecidos en la norma, sino que son materia de cada contrato.

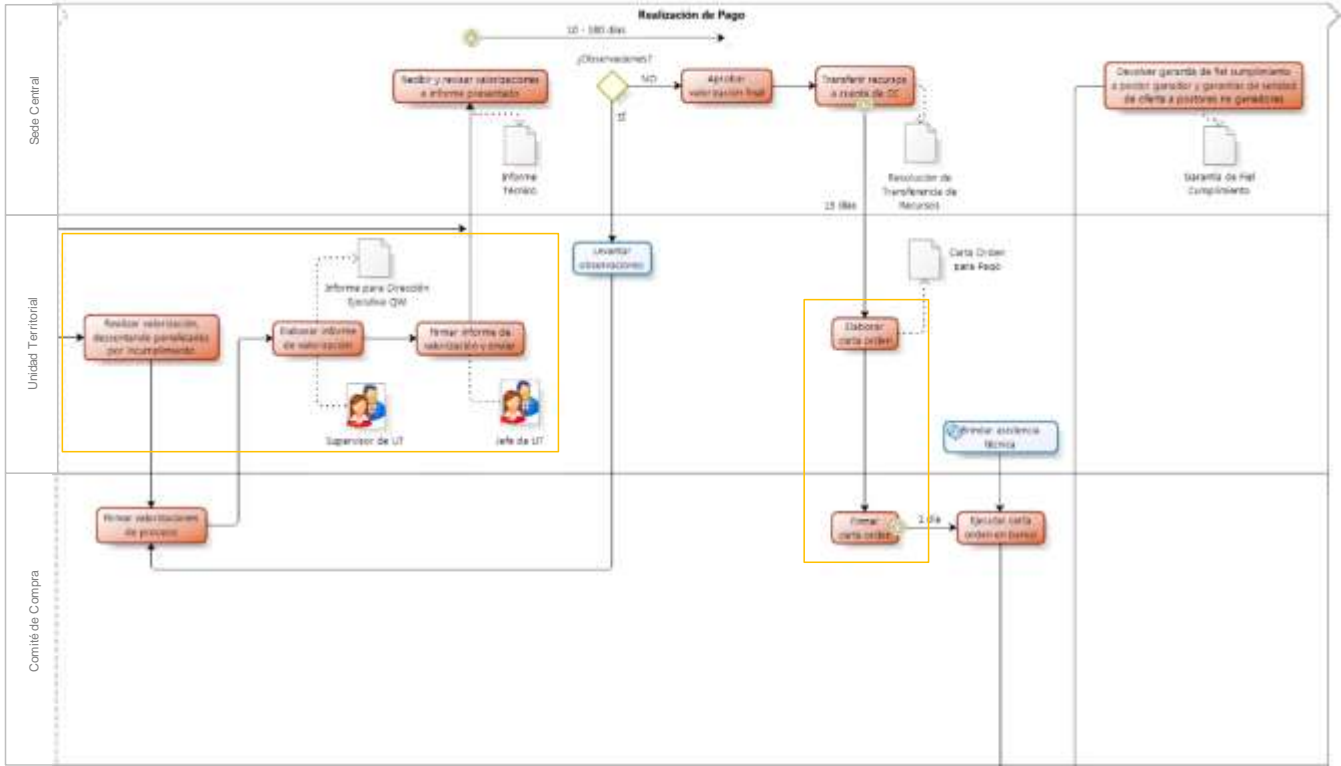
del proveedor, acompañado(s) por el supervisor de compra. Esto depende, esencialmente, del nivel de involucramiento del comité de compra.

Finalmente, si bien la norma establece que la garantía de fiel cumplimiento debe ser reembolsada a la liquidación del contrato, en todas las entrevistas realizadas a los proveedores que habían participado también en el primer proceso, se afirmó que ninguno había recibido el reembolso de su garantía. Esto se debió a los atrasos en los pagos que impedían la liquidación final del contrato.

FLUJO NORMATIVO PAGO



FLUJO REAL PAGO



VI. IDENTIFICACIÓN DE CUELLOS DE BOTELLA Y RIESGOS

Esta sección presenta los cuellos de botella y riesgos identificados a partir del análisis del flujo del proceso de compra (normativo y real). Un cuello de botella supone una actividad que genera un obstáculo para que el proceso se lleve a cabo de forma eficiente, en el menor tiempo posible, con un nivel de recursos adecuado y cumpliendo la meta propuesta. Por otro lado, un riesgo supone una actividad que puede evitar que el proceso se lleve a cabo; es decir, si se llega a efectuar el peor escenario de un riesgo, esto podría generar que no se cumpla el objetivo del proceso.

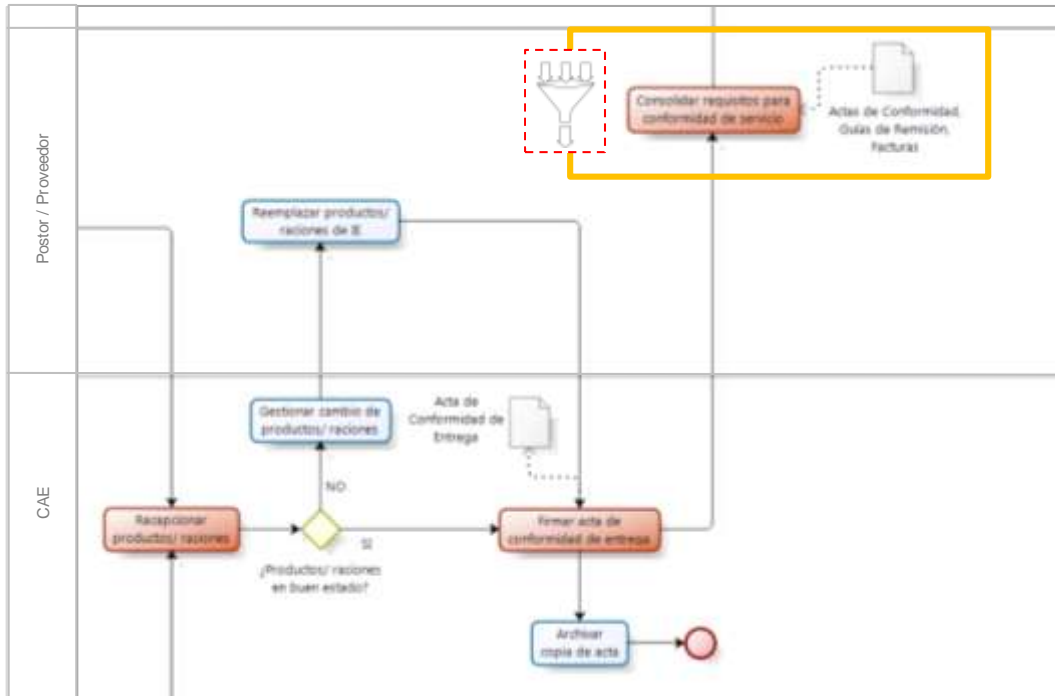
VI.1 Identificación de cuellos de botella

La identificación de cuellos de botella, dentro de un proceso, es muy importante, pues permitirá optimizarlo a través de la reducción de plazos, eliminación de tareas duplicadas y documentación innecesaria, y la mejor asignación de recursos (humanos, financieros o de infraestructura). Por ello, a continuación, se analizarán los cuellos de botella identificados en cada uno de los diversos procesos y subprocesos estudiados.

Cuello de botella 1: Retraso en la firma y recolección de actas

Los proveedores afrontan la dificultad de obtener la firma de las actas por parte del presidente del CAE (generalmente el director de la institución educativa), ya que muchas veces estos no se encuentran en el día u hora de entrega de los productos o raciones. Este retraso genera un cuello de botella, ya que se pierde mucho tiempo en contactarlos y regresar en otro momento para obtener la firma, generando costos adicionales no contemplados en el diseño del programa. Esto finalmente perjudica el oportuno trámite de pago, ya que sin las actas debidamente firmadas, los proveedores no cuentan con la documentación suficiente para iniciar sus valorizaciones.

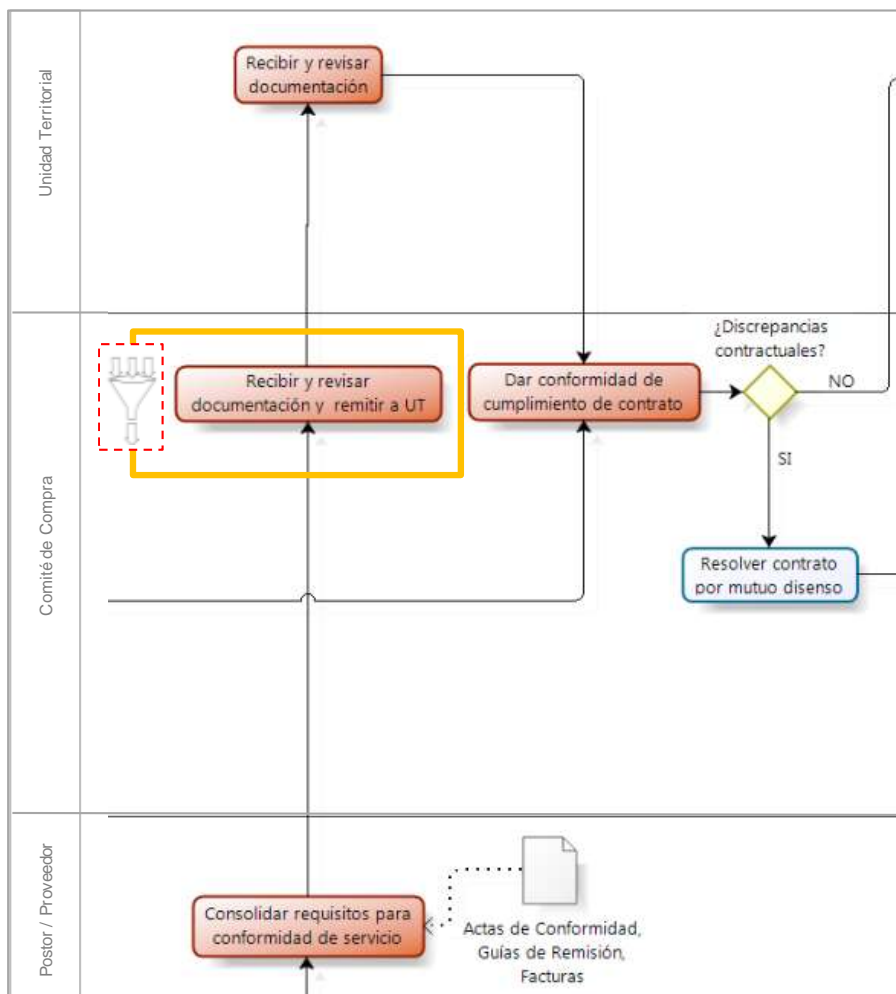
RETRASO EN LA FIRMA E INAUGURACIÓN DE ACTAS



Cuello de botella 2: Retraso en la recolección de documentos por parte del Comité de Compra

Para iniciar la elaboración de las valorizaciones y realizar el pago a los proveedores, los miembros del Comité de Compra necesitan recopilar todos los documentos del proveedor que justifiquen la provisión del servicio (actas, guías de remisión y facturas). Esto resulta una dificultad para los proveedores, ya que en muchos casos estos viven y trabajan en la capital del departamento, mientras que los miembros del Comité de Compra residen en provincias lejanas y, no necesariamente, todos en la misma provincia. Tener que contactarlos para la entrega de la documentación es una actividad que genera costos adicionales (tiempo y dinero), ya que, de todos modos, los miembros del Comité de Compra entregan toda esa documentación a la Unidad Territorial (ubicada en la capital de cada departamento). En la práctica, es la Unidad Territorial la que muchas veces recolecta dichos documentos de manera directa para agilizar el procedimiento; sin embargo, esto no es lo estipulado en los manuales, ni lo que ocurre en todos los casos, generándose retrasos innecesarios en muchas localidades.

RETRASO EN LA RECOLECCIÓN DE DOCUMENTOS POR PARTE DEL COMITÉ DE COMPRA

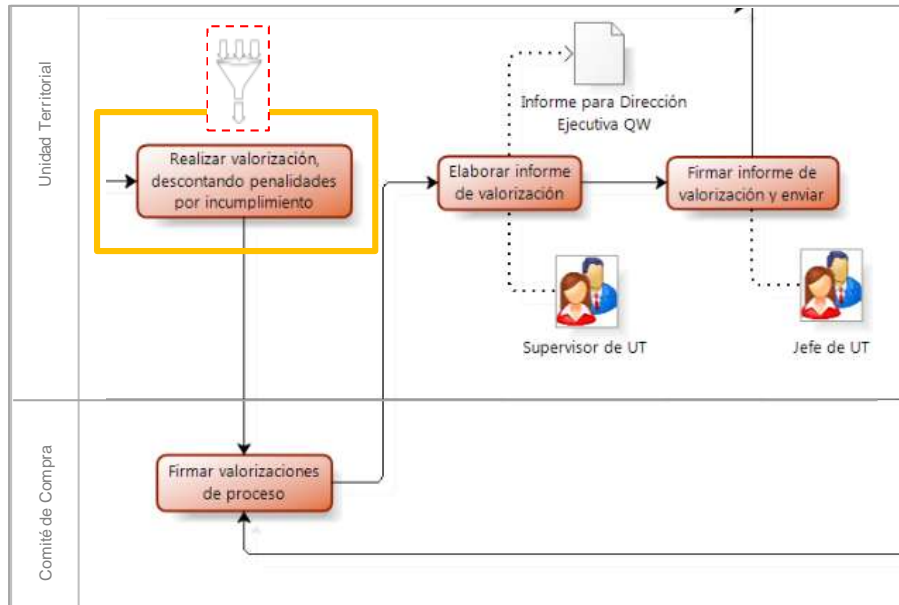


Cuello de botella 3: Lentitud en la elaboración de las valorizaciones

El Manual de Compras establece que los Comités de Compra deben realizar las valorizaciones; sin embargo, los Comités de Compra, no cuentan con conocimientos avanzados ni con estudios contables para poder realizar las valorizaciones con rapidez y eficiencia. Es cierto que cuentan con capacitaciones de la Sede Central y asistencia técnica de las Unidades Territoriales, sin embargo, en opinión de los entrevistados, éstas no son suficientes para cumplir adecuadamente con esta función. A pesar de que en la práctica esta labor la realiza el supervisor de compra, la valorización representa un cuello de botella, pues muchos de los supervisores de compra, no cuentan con el perfil profesional necesario para hacerlas, al no haberlos contratado para este fin. Las valorizaciones presentadas a la Sede Central cuentan con muchos errores, tanto de contenido (cifras equivocadas, sumas incorrectas), como de forma (errores de tipeo, borrones, firmas equivocadas), que generan que sean observadas y reenviadas a la

Unidad Territorial. Todo ese subproceso genera una dilatación de los plazos y, finalmente, perjudica a los proveedores, quienes reciben sus pagos luego de varios meses.

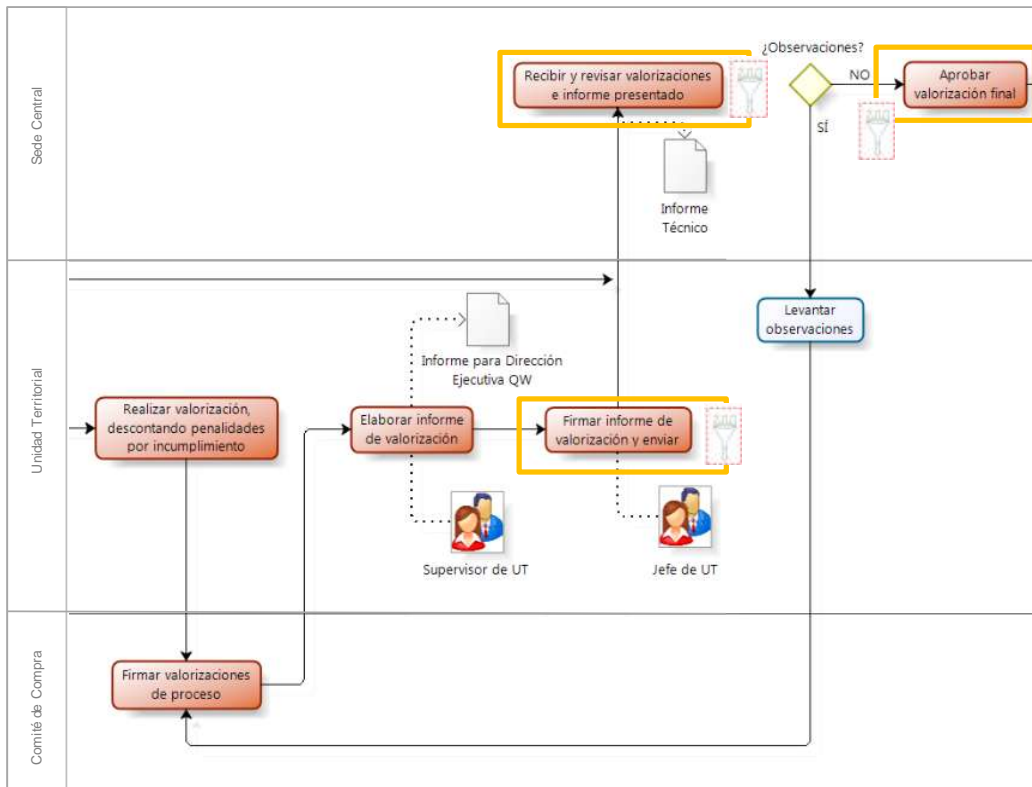
LENTITUD EN LA ELABORACIÓN DE LAS VALORIZACIONES



Cuello de botella 4: Extensiva revisión de las valorizaciones

El Manual de Compras estipula que es el Comité de Compra quien elabora las valorizaciones. Luego, éste las deriva a la Unidad Territorial, donde son revisadas por el supervisor de compras. Posteriormente, las valorizaciones son revisadas nuevamente por el Jefe de la Unidad Territorial, el cual, de encontrar todo conforme, las envía a la Sede Central en Lima para que vuelvan a ser revisadas. En caso de errores, la Sede Central hace observaciones y devuelve las valorizaciones a la Unidad Territorial para que las vuelvan a revisar y subsanar. Se desperdicia tiempo y dinero al realizar reiteradas veces la revisión por distintos actores, quienes, en su mayoría, no están debidamente capacitados para ello. El proceso podría optimizarse si hubiera menos actores usados como filtros, pero mejor capacitados para llevar a cabo esta acción.

EXTENSIVA REVISIÓN DE LAS VALORIZACIONES



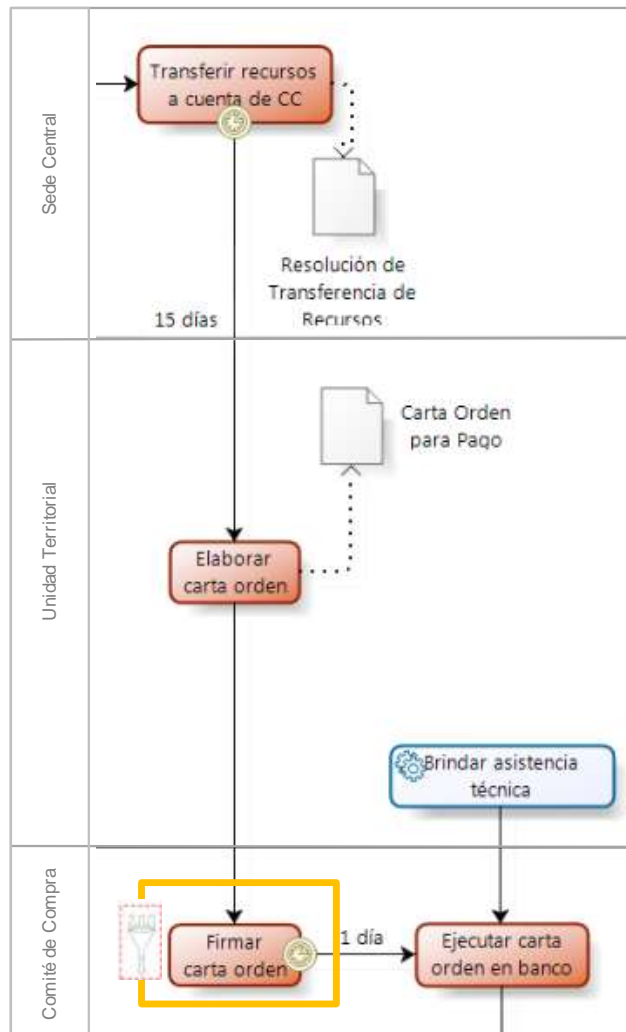
Cuello de botella 5: Demora en la aplicación de penalidades

El Comité de Compra tiene a su cargo la aplicación de penalidades a los proveedores, ya sea por incurrir en causales de incumplimiento o en causales de resolución del contrato. Dichas penalidades son bastante elevadas para los proveedores, quienes buscan, constantemente, que se les atenúen o eliminen. Debido a esto, las penalidades no siempre son aplicadas de manera objetiva y sistemática, pues es finalmente el Comité de Compra quien tiene la autonomía y la libertad de decidir si las aplican o no, al tratarse de un contrato privado.

Cuello de botella 6: Retraso en la preparación de las cartas orden

Una vez aprobada la valorización, la Sede Central emite una resolución que autoriza la transferencia de recursos al Comité de Compra, el cual debe transferir dichos recursos al proveedor. Esta resolución se publica en la web del programa pero no se notifica directamente al Comité. Para que el Comité tome conocimiento de la existencia de dicha resolución, debe esperar a la notificación de la Unidad Territorial. En la práctica, la Unidad Territorial tiene problemas para ubicar a los miembros del Comité en un plazo relativamente corto, por lo que la elaboración de la carta orden, para autorizar la transferencia de recursos, puede tomar varios días.

RETRASO EN LA PREPARACIÓN DE LAS CARTAS ORDEN



VI.2 Identificación de riesgos

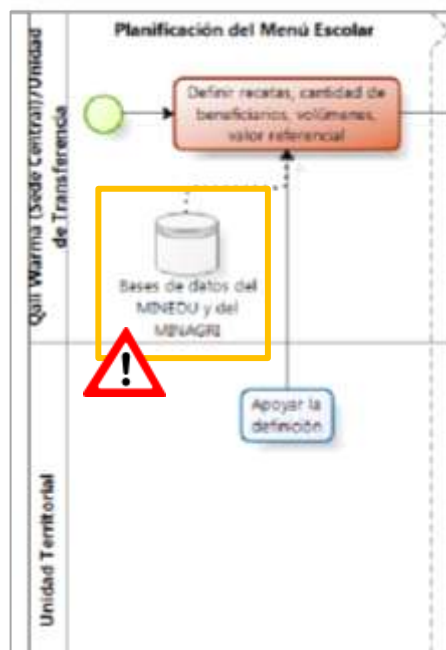
Como se mencionó, un riesgo supone una actividad que puede truncar que el proceso se lleve a cabo; es decir, si se llega a efectuar el peor escenario de un riesgo, esto podría generar que no se cumpla el objetivo del proceso. La identificación de riesgos dentro del proceso permitirá plantear mejoras en puntos críticos del flujo, ya sea, reevaluar la asignación del responsable de la tarea, intensificar la supervisión o implementar una medida que promueva la transparencia del proceso. Para cada uno de los puntos críticos de riesgo se ha identificado de forma cualitativa, la probabilidad de ocurrencia, y el nivel de impacto.

i. Convocatoria

A continuación, se detallan los riesgos identificados en el subproceso de la Convocatoria:

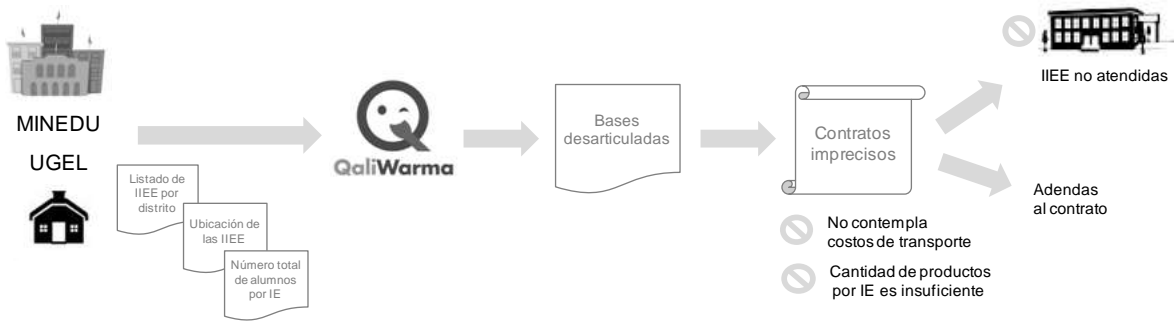
Riesgo 1: Información previa incompleta

INFORMACIÓN PREVIA INCOMPLETA



Como tarea previa a la etapa de la convocatoria y el establecimiento de los requerimientos y aprobación de bases, es necesario contar con información sobre la cantidad de instituciones educativas por distrito, su ubicación y la cantidad de alumnos que cada una atiende. Esta información debe ser provista de forma central por el Ministerio de Educación o, de lo contrario, de forma local por la Unidad de Gestión Educativa Local. En la práctica, los entrevistados declaran que la información provista, con la que se trabaja para la construcción de bases, se encuentra incompleta o desactualizada. Esta situación genera un riesgo dentro del proceso, debido a que no se definen contratos que precisen adecuadamente el número de colegios que deben ser atendidos y el número de beneficiarios, lo cual tiene impacto en el número de productos requeridos en las bases. Además, no permite que se contemplen adecuadamente, dentro del valor referencial, los costos de transporte, en función a las distancias y a la geografía del territorio donde están ubicados. Asimismo, existe el riesgo latente de que algunas instituciones educativas no sean atendidas por el programa. Este análisis nos permite indicar que, de forma cualitativa, se puede determinar que el riesgo tiene un impacto alto, por la importancia en la formulación de bases, y un alto nivel de probabilidad de ocurrencia, considerando que el programa no se encuentra sistematizando su propia información, por lo que volverá a recurrir cada año a dichas bases de datos.

ILUSTRACIÓN 1: RESULTADO BAJO LA OCURRENCIA DEL RIESGO 1, CASO 1

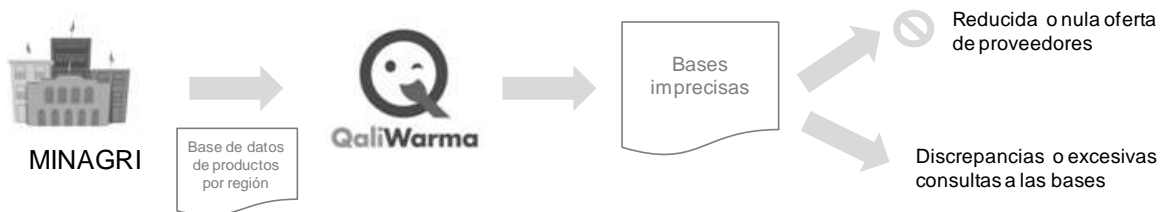


Elaboración: AC Pública

Otra tarea clave, dentro de la etapa de la convocatoria y el establecimiento de los requerimientos y aprobación de bases, es contar con información sobre la oferta de productos disponibles en la zona. Esta información externa es un insumo clave para el diseño de las recetas y, por ende, la definición de las raciones y/o productos que deben ser solicitados a los postores. Actualmente, se toma como referencia información provista por bases de datos del Ministerio de Agricultura y Riego, información recolectada en observaciones a las bases, dadas por los proveedores durante el primer proceso de compra, e información recolectada, informalmente, por la Unidad Territorial. La posible imprecisión sobre la información recolectada es un riesgo dentro del proceso, pues al incluir en las bases productos que no se encuentran disponibles en la zona, se podrían generar retrasos en el concurso por la falta de disponibilidad de postores o por las modificaciones que se tendrían que hacer a las bases ante posibles consultas.

Este análisis nos permite indicar que de forma cualitativa se puede determinar que el riesgo tiene un impacto alto, por la importancia en la formulación de bases, y un nivel de probabilidad de ocurrencia media, considerando que el programa se encuentra sistematizando esta información a través de estudios de mercado en la zona de influencia.

ILUSTRACIÓN 2: RESULTADO BAJO LA OCURRENCIA DEL RIESGO 1, CASO 2



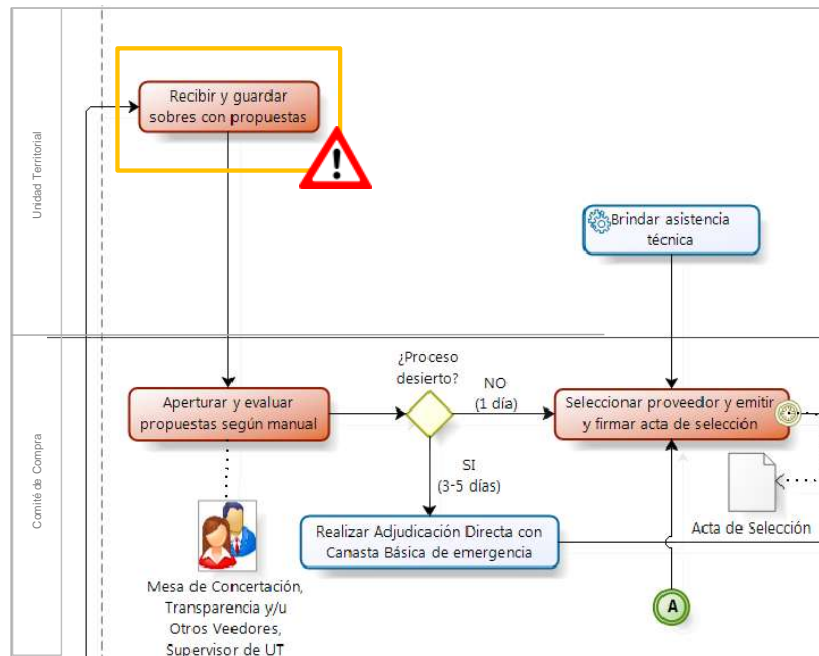
Elaboración: AC Pública

Riesgo 2: Inadecuada custodia de sobres

Los postores interesados en la convocatoria presentan propuestas técnicas y económicas en las Unidades Territoriales, según lo establecido en las bases de la región. Una vez recibidas las propuestas, un miembro del Comité de Compra y un miembro de la Unidad Territorial deben verificar el número de propuestas recibidas y elaborar un acta final. Acto seguido, la Unidad Territorial debe mantener en custodia los documentos hasta el momento de la evaluación de las propuestas. Actualmente, el acta suscrita no es publicada en el portal web de Qali Warma ni enviada a la sede central, lo cual puede generar el riesgo, ya que se podrían introducir nuevas propuestas fuera de la fecha de entrega y antes de la fecha pactada para la evaluación de propuestas. La evaluación realizada ha permitido recoger información sobre la posible existencia de casos en los que se han introducido propuestas fuera del plazo establecido por el programa y testimonios que indican que en la práctica el acta no se realiza.

Este análisis nos permite indicar que, de forma cualitativa, se puede determinar que el riesgo tiene un impacto alto por su implicancia en la transparencia del proceso, y un alto nivel de probabilidad de ocurrencia, considerando que el segundo manual de compra no estipula la publicación de las actas en la web.

INADECUADA CUSTODIA DE SOBRES



ii. Selección

Riesgo 3: Requisitos no verificados

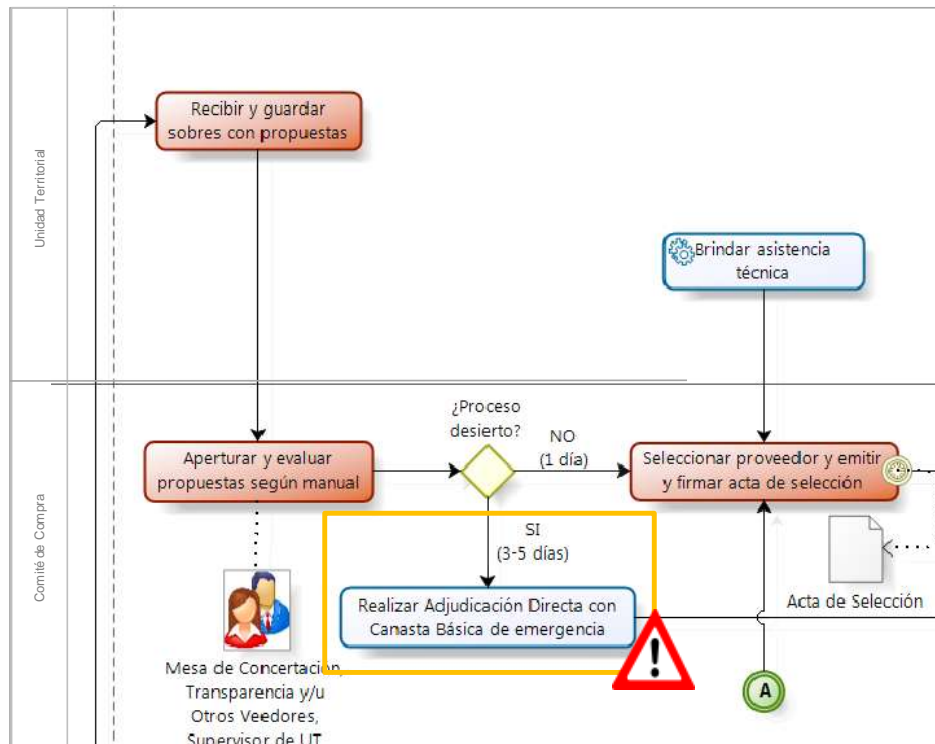
De acuerdo con el Manual de Compras publicado para el segundo proceso de compra, como parte de la propuesta técnica, los postores deben presentar ciertos requisitos de forma obligatoria. Entre estos requisitos, se encuentran: la presentación de una declaración jurada que acredite todas las especificaciones técnicas, detalles y condiciones de productos y raciones establecidas en las bases del proceso; una declaración jurada de no encontrarse sancionado para contratar con el Estado; una carta de compromiso que presentará a la suscripción del contrato; una copia legalizada del Certificado de Servicio de Saneamiento Ambiental Vigente de sus establecimientos; una carta de compromiso, que presentará a la suscripción del contrato y, el Certificado de Inspección Higiénico Sanitario de sus establecimientos. La presentación de declaraciones juradas o cartas de compromisos suscita un posible riesgo dentro del proceso de compra, pues se podrían haber adjudicado procesos a proveedores que no cuentan con las condiciones adecuadas para proveer el servicio. La evaluación ha permitido recoger testimonios sobre la existencia de casos en donde ni la Unidad Territorial ni la Sede Central verifican oportunamente, antes de la firma del contrato, la veracidad del cumplimiento de los requisitos, por lo que el riesgo es latente. Se cree que una de las principales causas es que se cuenta con muy poco tiempo para realizar dichas verificaciones.

Este análisis nos permite indicar que, de forma cualitativa, se puede determinar que el riesgo tiene un impacto alto en la salubridad y calidad de los alimentos para el programa, y un alto nivel de probabilidad de ocurrencia; considerando que, en todos los casos visitados, no se había realizado una verificación física formal de las condiciones definidas en la firma del contrato.

Riesgo 4: Adjudicación directa de la modalidad “Canasta básica”

En un proceso de compra regular, ante la falta de postores, el Comité debería proceder a convocar un nuevo proceso y, en caso no haya postores en la zona, proceder a comprar de forma directa una canasta básica de alimentos. Se ha podido verificar que, en la práctica, ante un proceso desierto, el Comité de Compra procede a realizar una adjudicación directa de la provisión del servicio a través de una modalidad denominada “canasta básica”. Esta modalidad supone la provisión de un número menor de productos a un costo referencial muy parecido al de la canasta regular. Se considera que esta es una actividad con alto nivel de riesgo, pues puede generar incentivos perversos para los postores, quienes a la espera que se realice un proceso de adjudicación directa de la canasta básica, no se presentan a la primera convocatoria.

ADJUDICACIÓN DIRECTA DE LA MODALIDAD “CANASTA BÁSICA”



Este análisis nos permite indicar que, de forma cualitativa, se puede determinar que el riesgo tiene un impacto medio, en el proceso de adjudicación, y un alto nivel de probabilidad de ocurrencia, considerando que en todos los casos visitados se habían adjudicado procesos de canasta básica.

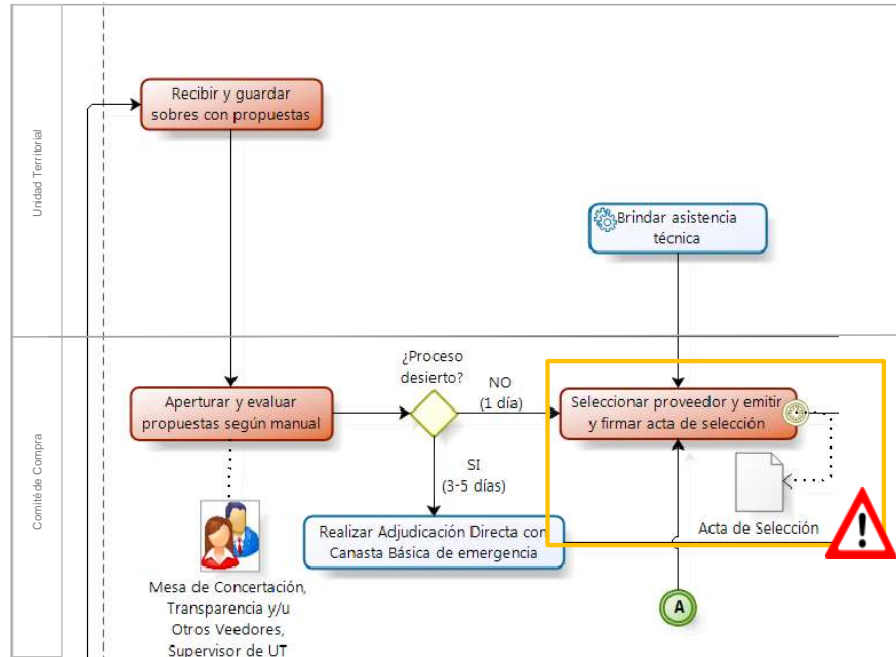
Riesgo 5: Resultados de la evaluación de todos los postores

La evaluación técnica de las propuestas supone la verificación de los documentos obligatorios y la calificación de la propuesta, la cual se realiza asignando puntajes, de acuerdo a los criterios establecidos en las bases del proceso de compra. Una vez asignados los puntajes, se asigna como ganador a aquel que cuente con la propuesta de mayor puntaje. El ganador será notificado indicándosele la fecha y lugar donde será firmado el contrato; mientras que a los que no resulten ganadores se les solicitará que recaben sus garantías de seriedad de oferta. En ningún momento, el Comité se encuentra en la obligación de publicar o de otorgar el detalle de la evaluación realizada a los postores no ganadores. Esto genera un riesgo dentro del proceso, pues podría interpretarse como un proceso poco transparente que genera inquietud entre los postores no seleccionados.

Este análisis nos permite indicar que, de forma cualitativa, se puede determinar que el riesgo tiene un impacto bajo y, un bajo nivel de probabilidad de ocurrencia, considerando

que no ha habido quejas formales en contra de la transparencia del proceso, vinculadas a este punto.

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE TODOS LOS POSTORES



iii. Pago

Riesgo 6: Incumplimiento del cronograma por parte del proveedor

Una vez seleccionados, el proveedor debe realizar el abastecimiento de los distritos del ámbito adjudicado de acuerdo a un cronograma establecido en su contrato. En el caso de entrega de productos no perecibles, si el proveedor no cumple con el cronograma, el CAE debería incluir comentarios en el acta de recepción. Estos comentarios tendrían que ser tomados en cuenta durante la elaboración de la valorización con el fin de aplicar las penalidades correspondientes. No obstante, en la práctica, si el proveedor incumple con el cronograma de entregas, logra llegar a acuerdos informales con el CAE. Esto resulta riesgoso pues las negociaciones informales incumplen las pautas planteadas por el programa, e incluso pueden motivar situaciones de corrupción.

Este análisis nos permite indicar que, de forma cualitativa, se puede determinar que el riesgo tiene un impacto alto, por el impacto sobre los productos disponibles para la alimentación de los niños y, un alto nivel de probabilidad de ocurrencia, considerando los comentarios recibidos en torno a la firma de actas de conformidad y el cumplimiento de las entregas en zonas alejadas.

Riesgo 7: Insuficiente representación del CAE en la firma de actas de recepción

El Manual de Compras establece que la conformidad del servicio será otorgada por el CAE, el cual deberá verificar el cumplimiento de las condiciones contractuales, a través de la firma del acta de recepción. Asimismo, el programa establece que el acta debe ser firmada por cualquier miembro del CAE; en la mayoría de casos, lo hace el director de la institución educativa. En muchos de los casos, el día de la entrega de los productos, ni el director ni los otros miembros del CAE se encuentra presente, por lo que la recepción efectiva del alimento es asumida por una persona no autorizada, y el proveedor se ve obligado a buscar la firma del acta en reiteradas ocasiones o en la próxima entrega. Esto genera una situación de riesgo, pues el poder firmar las actas recae únicamente en estos miembros que no se encuentran presentes y la firma es pieza fundamental para que los proveedores puedan acceder al pago, lo cual puede dilatar ampliamente el proceso o incluso puede motivar situaciones de corrupción.

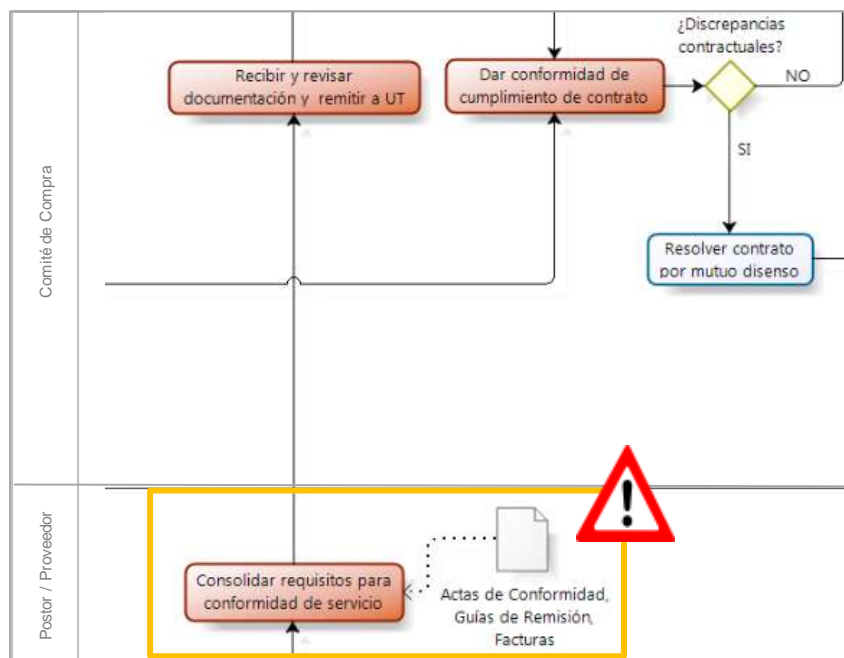
Este análisis nos permite indicar que, de forma cualitativa, se puede determinar que el riesgo tiene un impacto medio, y un nivel de probabilidad de ocurrencia medio, pues no se han tenido denuncias formales sobre retrasos en las firmas por parte de los proveedores.

Riesgo 8: Inadecuada recolección y entrega de actas por parte del proveedor

De acuerdo con lo establecido en el Manual de Compras, para que el proveedor pueda acceder al pago por los servicios prestados, deberá presentar los documentos que acrediten la conformidad de la entrega de los productos y/o raciones. Para ello, el proveedor debe contar con actas de entrega de cada uno de los colegios que atiende, las cuales deben encontrarse firmadas por los presidentes de los CAE. Estas actas son recolectadas por el proveedor y entregadas al Comité de Compra. Esta situación puede denominarse como un riesgo, pues las actas de entrega son documentos clave para el pago y se estarían encontrando en un estado vulnerable; es decir, podrían ser fácilmente modificadas.

Este análisis nos permite indicar que, de forma cualitativa, se puede determinar que el riesgo tiene un impacto alto, en la salubridad y calidad de los alimentos para el programa, y un alto nivel de probabilidad de ocurrencia, considerando que en todos los casos visitados no se había realizado una verificación física formal de las condiciones definidas en la firma del contrato.

INADECUADA RECOLECCIÓN Y ENTREGA DE ACTAS POR PARTE DEL PROVEEDOR



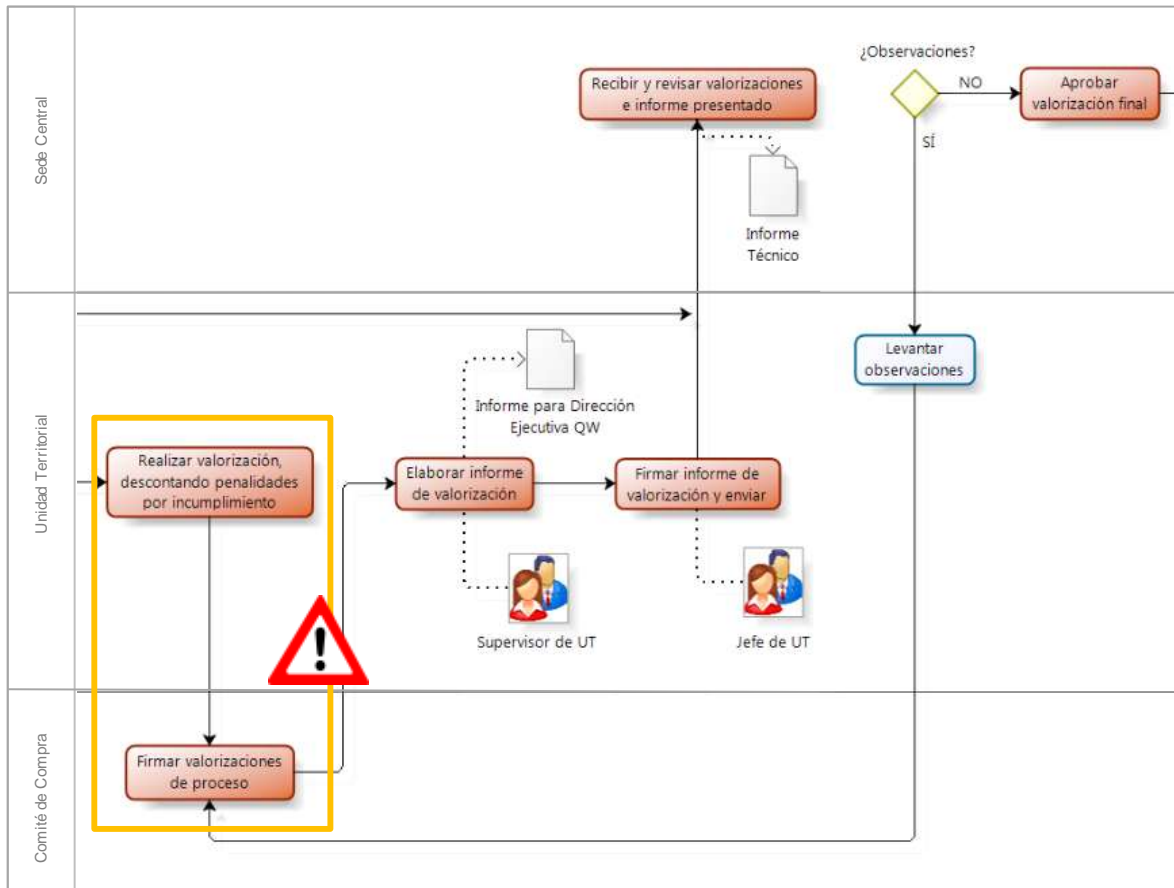
Riesgo 9: Inexistente contraste de firmas

Los documentos entregados por los proveedores son clave para la elaboración de la valorización que estimará el monto de pago. Una vez recolectados los documentos de los proveedores, el supervisor verifica cada uno de los documentos pero se considera que esta verificación no es completa. Las Unidades Territoriales, visitadas, no cuentan con un registro de la firma de cada uno de los presidentes del CAE, por lo que no se puede contrastar de forma simple la autenticidad de las actas de entrega. Esta situación suscita un alto nivel de riesgo, pues se podrían estar generando casos de falsificación de documentos.

Riesgo 10: Inadecuado mecanismo de aprobación de la valorización

El proceso de valorización consiste en la evaluación de los documentos entregados por el proveedor, en contraste con los requerimientos establecidos en el contrato. En la práctica, dicha valorización es realizada por el supervisor de compra del ámbito correspondiente, y firmada por el Comité de Compra respectivo. La diferencia entre la persona que la elabora y la que debe firmar la valorización puede suscitarse como una situación de riesgo. En efecto, en muchos casos los miembros del Comité se niegan a aplicar penalidades, o porque no les parecen justas o para evitar problemas personales, lo cual genera que proveedores que no brindan adecuadamente los servicios no reciban el pago completo. Asimismo, el riesgo es latente al no existir un protocolo claro sobre la aplicación de penalidades bajo diversos escenarios o casos específicos.

INADECUADO MECANISMO DE APROBACIÓN DE LA VALORIZACIÓN



VII. RESULTADOS GENERALES

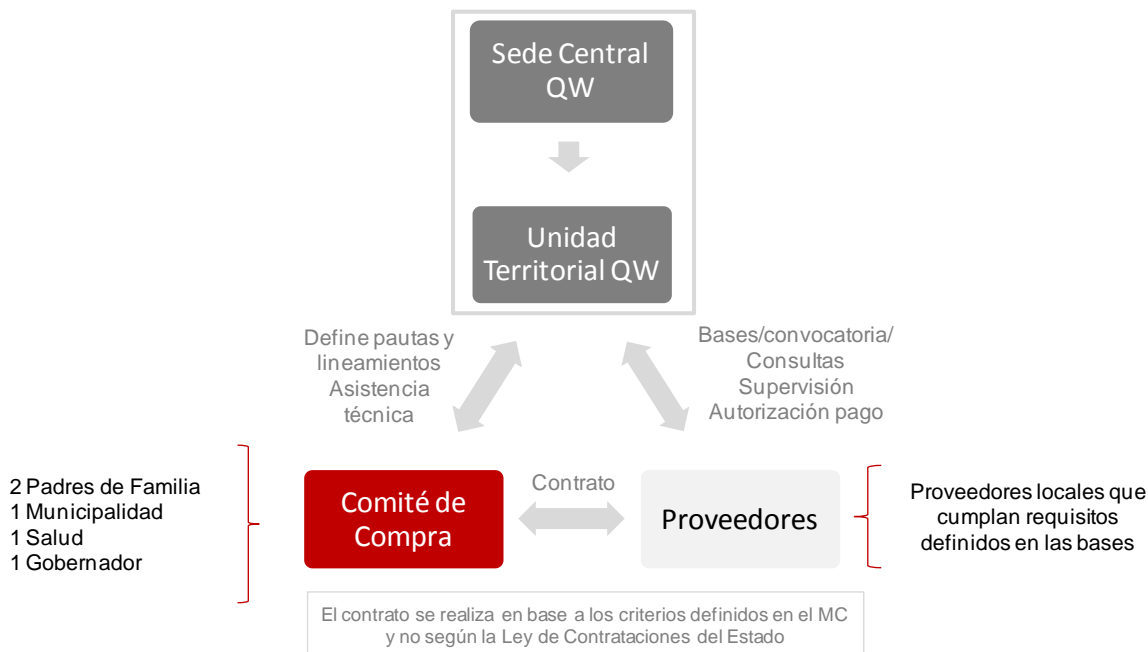
A continuación, se detallan los principales hallazgos para cada una de las etapas del proceso de compra, tal como se plantean en los TdR. Asimismo, se presentan hallazgos en otros procesos vinculados a la compra.

VII1. Proceso de compra

El Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma se basa en un modelo de cogestión, es decir, *“una estrategia de gestión, basada en la corresponsabilidad, en la que el Estado y la comunidad organizada participan, de manera coordinada y articulada, (...) de acuerdo con los lineamientos que para tal efecto establezca el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. El modelo de cogestión tiene por finalidad la promoción del desarrollo de capacidades en los actores de la comunidad y la participación empoderada de la población en la ejecución de las prestaciones de los referidos programas”*.¹⁸

El proceso de compra (adquisición de productos o raciones destinadas a la prestación del servicio alimentario escolar) se encuentra a cargo del Comité de Compra, que celebra directamente un contrato de provisión del servicio con el o los proveedores a quien(es) le(s) hayan otorgado la buena pro.

GRAFICO 6: MODELO DE CO-GESTIÓN



Fuente: Elaboración propia

¹⁸ Decreto Supremo N° 001-2013-MIDIS

De acuerdo al Manual de Compras, aprobado por Resolución de Dirección Ejecutiva N° 407-2013-MIDIS/PNAEQW, las contrataciones para la prestación del servicio alimentario a los usuarios de Qali Warma no se encuentran sujetas a la normativa del Sistema de Contrataciones del Estado. Asimismo, las decisiones del Comité de Compra son inapelables, y sus miembros son solidariamente responsables por los acuerdos adoptados. Esto significa que el proceso de compra se rige bajo su propia normativa (específicamente por el Manual de Compras), en la cual se estipulan los pasos a seguir, los requisitos a cumplir, el cronograma, y cualquier otra precisión que se deba tomar en cuenta.

i. Acciones previas

Las principales acciones previas identificadas son: la conformación de los comités de compra y la capacitación y empoderamiento de los mismos.

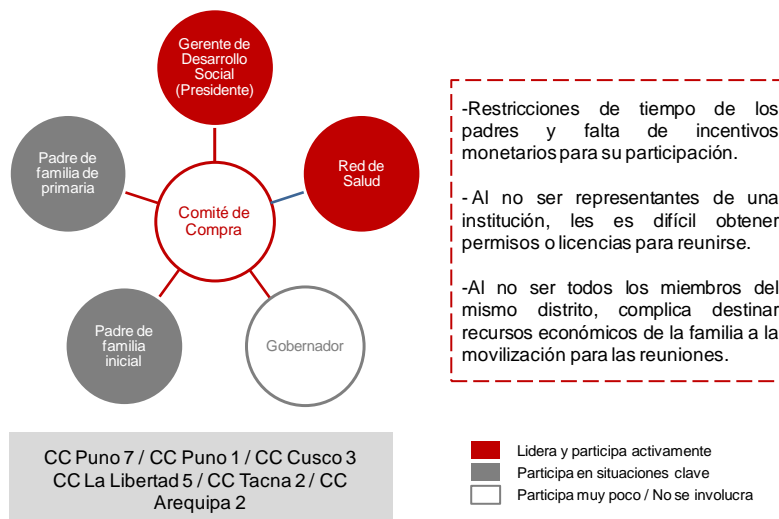
Conformación de los comités de compra

En todas las regiones visitadas se entiende que el Comité de Compras debe estar formado por cinco miembros, tal como lo establece el segundo Manual de Compras, sin embargo, en muchos casos, el rol de cada uno y el nivel de participación de los miembros difiere de lo estipulado en el manual.

Según el Manual de Compras, el comité debe estar conformado por un representante del Gerente de Desarrollo Social; el representante del Director de la Red de Salud; el gobernador de la provincia y, 2 representantes de los padres de familia (inicial y primaria). En todos los casos se ha convocado a un actor clave para asumir cada cargo, en base a ello, se han encontrado tres tendencias de organización: i) el presidente lidera las actividades del comité; ii) el gobernador lidera el comité, a falta de la participación de otros miembros del Estado; y iii) ninguno de los miembros del comité se compromete ni participa activamente.

El primer modelo consiste en una estructura en la que el Gerente de Desarrollo Social tiene el liderazgo, ocupando el cargo de presidente, y el resto de los miembros tiene un bajo nivel de involucramiento con las tareas del comité. Las entrevistas han permitido identificar que la baja participación de estos miembros suele deberse a restricciones de tiempo y la falta de incentivos monetarios para su participación dentro del comité. Los padres con falta de tiempo son aquellos padres que trabajan; para ellos, es difícil obtener permisos o licencias para poder participar de todas las actividades del comité. Los padres que reclaman que no existen incentivos monetarios son también aquellos que no trabajan, y se les hace difícil destinar recursos económicos de la familia a actividades del comité. Dado que los miembros del comité no siempre son del mismo distrito, es necesario movilizarse para lograr reunirse. Por ejemplo, en el caso del CC Puno 1, los padres tendrían que movilizarse durante dos horas en bote desde Anapia para poder reunirse en Juli.

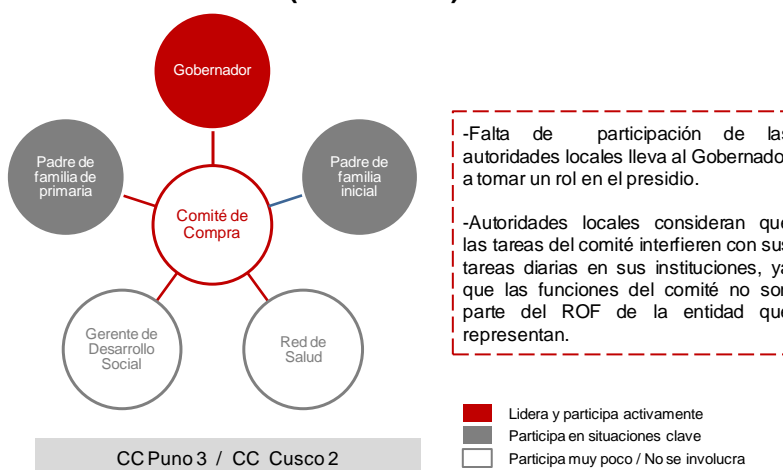
GRAFICO 7: TENDENCIAS DE ORGANIZACIÓN DE LOS COMITÉS DE COMPRA (MODELO 1)



Fuente: Entrevistas a los Comités de Compra y supervisores de la UT. Elaboración: AC Pública

El segundo modelo consiste en una estructura, en la cual, el gobernador tiene el liderazgo del Comité de Compras y los padres de familia apoyan sus actividades. No obstante, los representantes de las instituciones locales tienen un nulo o bajo nivel de involucramiento. De algunas entrevistas se pudo rescatar que las autoridades justifican su bajo nivel de participación sosteniendo que éstas interfieren con las actividades diarias dentro de sus instituciones; se sustenta que el rol como presidente del comité no se encuentra especificado dentro de sus funciones definidas en el Reglamento de Organización y Funciones de la institución y que, por lo tanto, no se le paga por las mismas. Esto hace referencia a que no existe un arreglo institucional claro entre las instituciones públicas vinculadas al programa y el mismo PNAE Qali Warma.

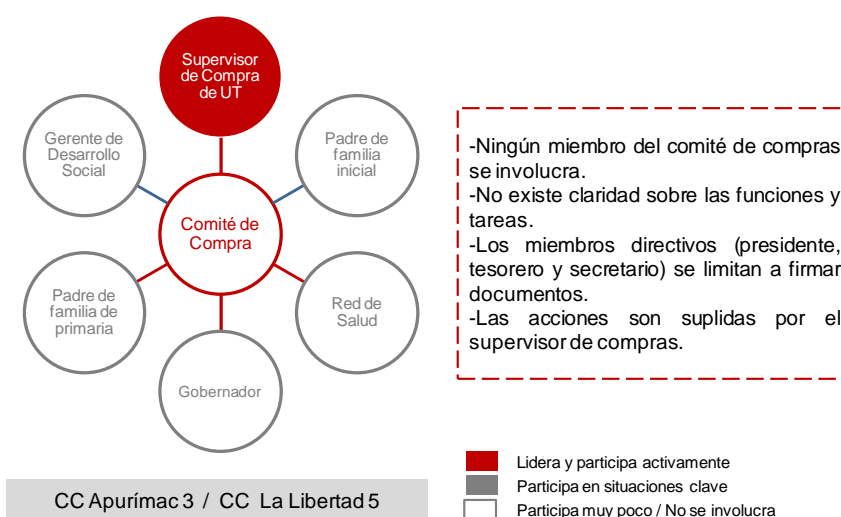
GRAFICO 8: TENDENCIAS DE ORGANIZACIÓN DE LOS COMITÉS DE COMPRA (MODELO 2)



Fuente: Entrevistas a los Comités de Compra y supervisores de la UT. Elaboración: AC Pública

El tercer modelo supone un nivel de involucramiento nulo por parte de los miembros del comité. Al igual que en los otros casos, la falta de involucramiento se debe a la interferencia con las labores personales y a que no se recibe ninguna retribución a cambio del trabajo que realizarían. El liderazgo del Comité de Compras y sus funciones son enteramente asumidos por el supervisor de compras de la Unidad Territorial. Los miembros entrevistados no desempeñan ningún tipo de función; su labor se restringe a firmar documentos elaborados por el responsable de la Unidad Territorial (supervisor de compra) aunque, finalmente, son ellos los que asumen la responsabilidad del contenido de los documentos.

GRAFICO 9: TENDENCIAS DE ORGANIZACIÓN DE LOS COMITÉS DE COMPRA (MODELO 3)



Fuente: Entrevistas a los Comités de Compra y supervisores de la UT. Elaboración: AC Pública

Capacitación

El programa se encarga de capacitar tanto a los comités de compras como a los CAE en temas vinculados a las tareas que deben ejercer; sin embargo, estos perciben que las capacitaciones no son suficientes.

Los miembros de los comités entrevistados mencionaron que se han realizado capacitaciones en torno al segundo Manual de Compras, antes de cada proceso de compras. Asimismo, se realizó en Cusco un encuentro de comités de compras, antes del segundo proceso, con el fin de consolidar mejoras al manual. Adicionalmente, los supervisores de compras (uno por cada comité) ofrecen asistencia técnica continua a los comités de compras y están presentes en todas sus reuniones. A pesar de ello, varios de los miembros de los comités de compras afirmaron que requieren mayor capacitación para cumplir sus funciones de manera adecuada y que tuvieron dificultades al inicio, especialmente, para la evaluación de propuestas, por no tener conocimiento del tema.

Respecto a las capacitaciones del CAE en torno al proceso de compras, las UT han capacitado, antes de los procesos de compras, a los miembros del CAE sobre las características que deben tener los productos o raciones recibidas, para aceptarlas y firmar las actas de conformidad. Adicionalmente, para el caso de las IIEE que reciben productos, se capacita a los CAE en torno a la preparación de los alimentos y las reglas básicas de salubridad para entregarlos y consumirlos. Los CAE son supervisados y asistidos técnicamente por monitores de campo, los cuales pertenecen a la UT. Por su parte, se resalta que a nivel nacional se han realizado exitosas pasantías con CAE (definido así por el PNAE QW), en las cuales, los CAE con mejores prácticas comparten sus experiencias. Además, se resalta el caso de Tacna, donde los CAE son evaluados semanalmente, por decisión de la jef de UT, para implementar mejoras continuas.

Se considera que además de las capacitaciones, resulta importante que los CAE cuenten con el equipamiento y las condiciones necesarias que les permitan cumplir con sus labores, aspectos clave dentro del proceso de supervisión. Por ejemplo, no se cuenta con el equipamiento necesario para la recepción de los productos (balanzas, por ejemplo). Por otro lado, algunos de los CAE entrevistados señaló que asistir a las capacitaciones y pasantías era muy complicado, en la medida que la UGEL no brindaba a tiempo, o negaba, los permisos a profesores y directores. En ese sentido, de asistir a la capacitación, al docente se le descontaban estos días de su sueldo.

En general, tanto los miembros del comité, como los CAE, mencionaron que los viáticos ofrecidos por el programa para viajar y asistir a las capacitaciones, son muy limitados frente a los costos que enfrentan en las ciudades a las que los envían. En algunos casos, incluso se mencionó que no se brinda ningún tipo de viático.

Empoderamiento

Los comités de compras, en la práctica, ven suplidas en gran parte sus funciones por el supervisor de compras, dadas su poca disponibilidad y la falta de capacidades. En cuanto a los CAE, cada cual es relativamente libre de firmar las actas de conformidad sin una supervisión, lo cual no necesariamente comprende una situación adecuada.

Se ha podido constatar en campo, que la mayor parte de las tareas del comité de compra, fuera de la etapa de selección y evaluación de propuestas, son realizadas por los supervisores de compra, debido a que en muchos casos los miembros del comité no se encuentran capacitados en el uso de la metodología y las herramientas que requiere; tampoco cuentan con la predisposición para realizar las tareas encomendadas.

Por otro lado, los CAE tienen un empoderamiento adecuado para la realización de sus tareas, ya que tienen claras las funciones que tienen que realizar y están facultados para hacerlas. No obstante, se considera que la supervisión por parte de los monitores no es suficiente. Los CAE deben firmar la conformidad de recepción de productos, en algunos casos, esta firma se da sin una entrega completa y oportuna por falta de conocimiento o

equipamiento para la revisión. En otros casos, no se realiza la firma oportunamente porque se piensa que solo el director puede firmar las actas, cuando cualquier miembro del CAE está habilitado para hacerlo.

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

Convocatoria y distribución de bases

La etapa de convocatoria se realiza tal como lo establece el segundo Manual de Compras, la cual se percibe como muy corta e insuficiente para dar a conocer el proceso y atraer suficientes postores. Asimismo, se ha percibido que existen problemas en la formulación de bases asociadas a la falta de información precisa sobre el número de instituciones educativas a ser atendidas, el número de beneficiarios y los costos de transporte, principalmente, en zonas alejadas.

De acuerdo con las entrevistas, la etapa de convocatoria es realizada directamente por cada Unidad Territorial. Las principales actividades de esta etapa son la publicación de la convocatoria en el portal electrónico del Programa y la distribución de las bases del concurso. En algunas regiones, se ha complementado la convocatoria a través de medios radiales, comunicación boca a boca, y afiches. Además, la Unidad Territorial y los comités de compra suelen contactar directamente a algunos proveedores de la zona para contarles sobre el programa y así mejorar la promoción del concurso. No obstante, miembros de diversos comités han manifestado que la etapa de convocatoria es muy corta. De acuerdo con el manual, ésta dura un día pero, en la práctica, dura hasta dos días. Los comités sostienen que el reducido tiempo no ha permitido que suficientes postores tengan conocimiento sobre el proceso y, por ende, se presenten al concurso.

Las bases son elaboradas por el personal de la Sede Central y, aunque en las UT se sostiene que los comités de compras están facultados para comentarlas, esto no se da. Esta función de los comités no queda clara entre sus miembros, ni siquiera en el segundo Manual de Compras, donde se establece solo que el Comité de Compras aprueba las bases y se da inicio al proceso de convocatoria. En la mayor parte de los casos, las bases quedan tal como las envía Lima, es decir, se mantiene un esquema de bases homogéneas para realidades heterogéneas, o sea, no presentan modificaciones respecto a la versión enviada por la Sede Central.

Adicionalmente, no existe –en muchos casos- claridad sobre el rol de los miembros del Comité de Compras y las unidades territoriales con respecto a la formulación de sugerencias o modificaciones sobre productos o raciones establecidas en las bases. Otro aspecto resaltante es que la construcción de bases toma en cuenta información desactualizada del MINEDU y el MINAG, referidas al número de alumnos por institución educativa; número de instituciones educativas por distrito; las distancias entre las instituciones educativas y, la disponibilidad de productos disponibles en la zona. Las bases de datos utilizadas por el programa en el año 2013 correspondían al año 2012.

Absolución de consultas y recepción de propuestas

Los Comités de Compra, en general, tienen un conocimiento limitado sobre la absolución de consultas; no conocen los tipos de consulta que hacen los proveedores ni la absolución de consultas que se realiza. Asimismo, se tienen dudas sobre la transparencia en el proceso de recepción de propuestas, por la falta de uso de actas de recepción de las mismas.

La recepción de propuestas se realiza directamente en la Unidad Territorial, ubicada usualmente en la capital del departamento. Cabe resaltar que no necesariamente todos los postores se encuentran ubicados cerca de la capital. Las propuestas deben ser recibidas por representantes de la Unidad Territorial y del Comité de compra, quienes, de acuerdo a lo establecido en el Manual de Compras deben suscitar un acta con el nombre de todos los postores. Esta acta tiene como objetivo hacer transparentes a los participantes vinculados al concurso; no obstante, en la práctica, el acta no siempre se hace.

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

Revisión y evaluación de propuestas

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. Asimismo, se cuenta con veedores que aseguran la transparencia del proceso.

Para la evaluación de propuestas, es necesario que por lo menos estén presentes tres miembros del Comité de Compras; ya que el segundo Manual de Compras en el punto #57 especifica que debe encontrarse presente “la mayoría de los miembros del Comité de Compras”. La evaluación consiste en la verificación de la documentación presentada por cada uno de los postores siguiendo un formato predeterminado, definido en el segundo Manual de Compras.

Se cuenta con un local ambientado para realizar la revisión y evaluación de propuestas, para lo cual, se tienen formatos que permiten agilizar el proceso. Además, a cada comité se le asigna un supervisor de compra con el fin de brindar asistencia técnica. Igualmente, participan veedores que garantizan la transparencia del proceso. Estos veedores suelen ser representantes de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, la Fiscalía, el Gobierno Regional, Transparencia y la UGEL.

En el primer proceso, en los comités visitados, se obtuvo un número reducido de propuestas, mientras que en el segundo proceso éstas se incrementaron. Para el primero, el proceso de evaluación duró menos de un día. En el segundo proceso, en

muchos de los casos, se la logrado tener por lo menos un postor por cada distrito, por lo que el trabajo, en algunos casos, ha durado hasta un día completo.

En términos generales, el proceso de evaluación es percibido como sencillo; sin embargo, ha generado muchas inquietudes en algunos miembros de los comités en relación con la documentación solicitada. Los requisitos permiten a los postores entregar declaraciones juradas sobre la documentación que acredite el cumplimiento de las especificaciones técnicas (registro sanitario, desinfección de almacenes, desratización, entre otros), lo cual, de acuerdo con los comités, no asegura las condiciones de los proveedores y suscita un riesgo en la futura provisión de alimentos.

Selección

El proveedor con mayor puntaje, en las propuestas técnica y económica, es seleccionado. Los entrevistados suelen hacer énfasis en 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 la propuesta técnica sean muy parecidos.

Como se mencionó, parte de la evaluación técnica se verifica a través de la asignación de puntajes a los documentos presentados, lo cual cumple la mayoría de postores, ya que consigán, únicamente, declaraciones juradas o cartas de compromiso. La evaluación económica consiste en el contraste del precio propuesto por el postor contra el valor referencial planteado en las bases.

Una vez realizada la selección del ganador, se notifica a éste que ha ganado, pero no se publican los puntajes de todas las propuestas debido a que el segundo Manual de Compras no lo estipula. Por ello, algunos postores perciben que no está claro por qué no fueron elegidos.

Firma del contrato

En la firma del contrato, los postores ganadores asumen formalmente el compromiso de la provisión del servicio; en el mismo, se especifica la cantidad, tipo de producto que debe ser entregado a cada una de las instituciones educativas y el cronograma de entregas. Se han identificado muchos casos en los que los postores ganadores no se presentan a la firma del contrato.

La firma de los contratos de los proveedores seleccionados se realiza en las instalaciones de las unidades territoriales. En muchos casos, los postores seleccionados no se presentan a la firma del contrato, lo cual genera un problema. 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 en transporte, y la respectiva ganancia no es la que se esperaba. No obstante, en algunos casos, el uso efectivo de una

garantía de seriedad de oferta ha reducido los casos de incumplimiento en la firma del contrato en el segundo proceso.

Se percibe que los tiempos entre la firma del contrato y la fecha de provisión del servicio son muy cortos, hasta de menos de 7 días. Los proveedores indicaron que, en la práctica, necesitan entre 15 y 20 días para abastecerse de suficientes productos para cumplir con el programa. Esta situación puede provocar que muchos de los proveedores no puedan cumplir con los cronogramas de entrega durante el primer mes de clases.

Adjudicación directa

Al declararse desierto el proceso, se inicia la búsqueda de nuevos proveedores. En este caso, la modalidad de contratación es de adjudicación directa de un grupo reducido de productos con un valor referencial muy similar. Usualmente, se adjudica a otros proveedores que ya formen parte de la red de Qali Warma en la zona y que hayan tenido un buen desempeño en el pasado.

El subproceso seguido difiere de lo estipulado en el segundo Manual de Compras, ya que éste establece la adjudicación directa como última opción en la provisión de servicio y no como la primera solución. Este punto ha generado controversia, ya que se percibe como un incentivo perverso. El proceso de convocatoria por adjudicación directa se realiza casi con el mismo monto referencial, pero con un número reducido de productos, lo cual puede motivar que algunos proveedores no se presenten al proceso regular.

iv. Pago a proveedores y rendición de cuentas

Recolección de documentos

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 y engorroso, y de alto riesgo pues es realizado directamente por el proveedor.

El primero paso del proceso de pago a proveedores consiste en la recopilación de la documentación que garantice la adecuada provisión de los alimentos y que permita realizar la valorización del pago que se debe efectuar por el periodo previsto. Los documentos que debe entregar el proveedor son: factura, guías de remisión de cada entrega de alimentos y actas de conformidad de cada institución educativa de cada distrito adjudicado.

La etapa de consolidación de actas de conformidad requiere de mucho tiempo por parte de los proveedores, ya que éstos no siempre se encuentran al día con las firmas de cada una de las actas, Esto ocurre porque cuando los alimentos son entregados, no siempre se encuentra el representante del CAE que debe de firmar el acta, lo cual los obliga a regresar una vez más o esperar hasta la próxima entrega para regularizar la firma.

Además de las dificultades de la recolección, es difícil mantener las actas en buen estado o sustentar la veracidad de las mismas. Los supervisores sostienen que las actas están manchadas y contienen firmas o sellos ilegibles, lo cual no puede ser aceptado por el Comité de Compras y menos por el supervisor. Esto genera que los proveedores tengan que recolectar nuevamente las firmas de conformidad de cada uno de los CAE de cada centro educativo, en cada distrito. Esta actividad genera que los plazos para la entrega de documentos se dilaten. En los comités visitados en Arequipa, Apurímac y Cusco, los proveedores han retrasado la entrega de documentos en más de 4 meses, lo que ha generado retrasos en las valorizaciones, incluso del primer proceso de compra.

De las entrevistas a proveedores, se ha podido recoger también que se han tenido problemas para que las actas sean firmadas por los CAE, sobre todo en los casos en los que los CAE no cuentan con los instrumentos necesarios para realizar el adecuado control del peso y la calidad de los productos que ingresan a las IIEE (por ejemplo, balanzas electrónicas).

Valorizaciones

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 valorización¹⁹ correspondientes. Dicha actividad no es realizada tal como lo estipula el programa, pues la realiza otro actor y en un plazo que difiere de la norma.

Si bien el segundo Manual de Compras estipula que estas tareas deben ser realizadas por el Comité de Compra, debido a la complejidad que éstas suponen y al tiempo de dedicación que requieren, estas tareas son realizadas por el supervisor. A pesar de ello, el tiempo para la realización de las mismas aún es largo, pues los supervisores tampoco cuentan con las competencias necesarias para realizarlas. La elaboración de la valorización consiste en la consolidación de la cantidad de productos entregados y el costo que estos suponen. En caso se verifique que no se cumplió con la cantidad de productos que debían ser entregados en el tiempo estipulado, se evaluará la aplicación de penalidades.

Una vez que las valorizaciones se encuentran listas, la UT las envía a la oficina central en Lima para su revisión. En algunos casos, se pueden recibir observaciones, lo cual genera que se regrese al inicio del proceso para subsanar los errores. Las observaciones suelen deberse a: fechas incoherentes, firmas o sellos ilegibles o cualquier otro error que ponga en duda la validez de la valorización. Este proceso, en algunos casos, demora más de 15 días. Se presume que las revisiones en Lima toman este tiempo pues existe un solo

¹⁹ Los anexos de valorización son: anexo 1 "Solicitud de transferencia de recursos financieros", anexo 2 "Informe de validación de expediente", anexo 4 "Reporte de rendición de cuentas" y anexo 6 "Consolidado de actas de entrega y recepción de productos".

sectorista asignado para cada departamento, lo cual, evidentemente, retrasa el proceso de revisión. Para acelerar el proceso, en Tacna y Cusco, se gestionó que el sectorista se movilice a la Unidad Territorial; sin embargo, esta medida es temporal, lo que quiere decir que cuando se regrese al ritmo de trabajo usual, se puede llegar a retrasar nuevamente el proceso.

Transferencia de recursos y autorización de pago

Para realizar el pago, la Sede Central transfiere recursos al comité de compra, 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.

Si la valorización es correcta, se procede a realizar la transferencia de recursos desde la sede central a la cuenta del Comité de Compras respectivo; para notificar dicha transferencia se publica una resolución en la web del programa. Los miembros del comité no suelen estar pendientes de dicha comunicación, por lo que en muchos casos son notificados por el supervisor de compra o incluso por los mismos proveedores.

Una vez notificados, el comité debe verificar la conformidad de transferencia y procede a realizar la retención del 10% (cuando son pequeñas empresas), y a emitir la carta orden que autoriza el pago a proveedores. En la práctica, la carta orden suele ser realizada por la Unidad Territorial y firmada por el presidente y el tesorero del Comité de Compras. Una vez realizadas estas actividades, desde la transferencia de recursos, el pago a proveedores demora como máximo 10 días.

Rendición de cuentas

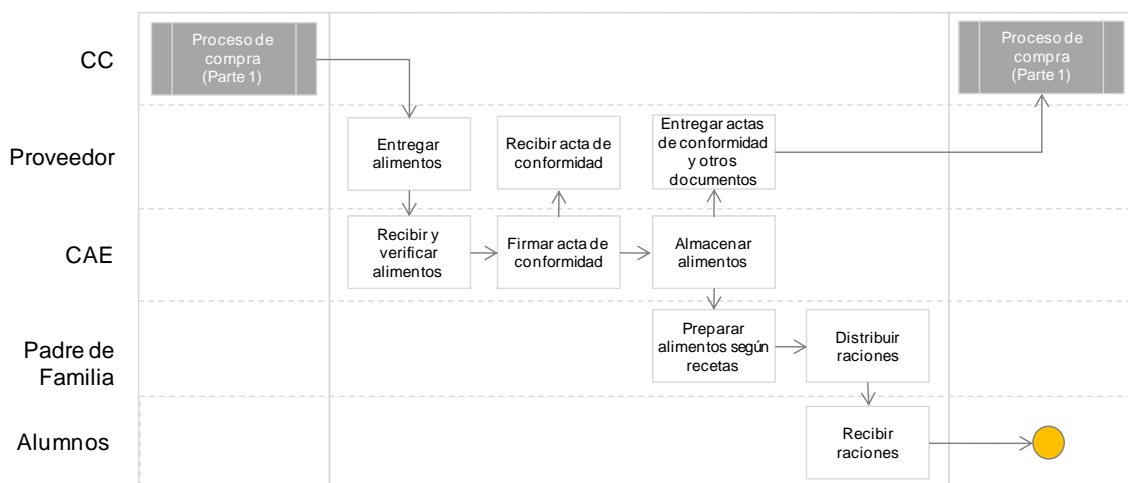
Como parte del proceso de rendición de cuentas, la Unidad Territorial solicita al Comité de Compras un balance de la cuenta bancaria en la que se transfieren los recursos para los pagos. Esta práctica es poco común entre los comités visitados.

El balance solicitado tendría que ser presentado mensualmente; los responsables son el presidente y el tesorero. En los casos en que se presenta este balance, la Unidad Territorial construye la solicitud y solicita la firma del Comité de Compras para poder hacer el requerimiento de los movimientos de la cuenta, al Banco de la Nación.

VII2. Proceso de recepción de alimentos (CAE)

Otro proceso clave asociado al proceso de compra es el proceso de recepción de alimentos realizado por el Comité de Alimentación Escolar (CAE). A partir de las entrevistas realizadas, se ha podido identificar que la problemática identificada en este proceso es clave para el otorgamiento de las actas de conformidad, pieza clave para el proceso de valorizaciones necesario para la aprobación del pago a proveedores. A continuación, se detallan, de forma general, algunos hallazgos encontrados en este procedimiento:

GRAFICO 10: PROCESO DE RECEPCIÓN DE ALIMENTOS



Entrega de alimentos

La mayor parte de las zonas visitadas reciben alimentos a través de la modalidad de productos no perecibles, sobre todo canasta básica, los cuales son recibidos una vez al mes.

En general, la periodicidad de entrega de alimentos difiere de la modalidad de provisión de alimentos adjudicada al proveedor. Cuando la modalidad de contrato es de “raciones”, el proveedor entrega los alimentos todos los días en la institución educativa. Cuando la modalidad de contrato es de “productos no perecibles”, los proveedores hacen entrega de los alimentos una vez cada mes.

En la mayor parte de las zonas de influencia de los comités de compra estudiados, la modalidad de contratación está asociada a la entrega de productos no perecibles. Para la entrega de los productos, los proveedores siguen un cronograma de entrega definido en la firma del contrato. En la práctica, la entrega de los alimentos oscila entre los días definidos en el cronograma, pero casi nunca es el día exacto. Esto se debe, principalmente, a factores geográficos y climáticos que dificultan la llegada a las escuelas,

aunque en algunos casos es por problemas de coordinación del proveedor o dificultad del proveedor para abastecerse con todos los productos a tiempo.

Recepción y verificación de alimentos

La recepción de alimentos es responsabilidad de los miembros del CAE, sin embargo, esto no siempre se da en la práctica pues los miembros no se encuentran presentes, por lo que incluso se asignan otros responsables con horario permanente.

El día de entrega, los alimentos son recibidos por miembros de la institución educativa. El segundo Manual de Compras establece que deben ser los miembros del CAE los que reciben los alimentos; no obstante, esto no siempre sucede en la práctica puesto que se el director no siempre se encuentra presente en la institución educativa, y muchos menos los padres de familia, ya que es difícil coincidir con la fecha estipulada en el cronograma del contrato.

Cuando se reciben los alimentos, las personas encargadas de la recepción, las cuales difieren según la institución educativa, proceden a verificar los pesos definidos en los empaques y a realizar los cálculos necesarios para contrastar la información de lo recibido con lo estipulado en las guías de remisión y el acta de conformidad. En algunos casos, se utilizan balanzas para verificar los pesos; sin embargo, las balanzas que utilizan son muy precarias, lo que termina generando inconvenientes al proveedor, pues los encargados suelen crear problemas por la cantidad de alimentos.

Firma, recepción y entrega del acta de conformidad

La conformidad de la entrega de los alimentos es constatada en la firma del acta de entrega/recepción de alimentos, que debe ser firmada por el presidente del CAE y entregada al proveedor; en la práctica, se presentan muchos problemas y errores antes de consignar el acta adecuada.

Una vez verificados los pesos de los alimentos, el segundo Manual de Compras establece que cualquier representante del CAE debe firmar el acta de conformidad de entrega de alimentos. En muchos casos, ningún miembro del CAE está presente o si lo están no se sienten facultados para firmar por no contar con un "sello", por lo que los proveedores dejan una copia y vuelven para recoger el acta firmada otro día. En algunos casos, los proveedores vuelven por la firma más de una vez, incluso trayendo actas de otros meses, debido a errores en las actas o tachones o borrones encontrados, que no son aceptados por el Comité de Compras.

A pesar de las tardanzas en la entrega, los miembros del CAE suelen firmar las actas con la fecha que establece el acta, aunque ésta difiera del día real de entrega y del día real en el que se firma el acta. Si bien esta información no se recoge de las entrevistas a los CAE, se recoge de las entrevistas a los comités de compras, los supervisores y los monitores.

Cuando el proveedor cuenta con las actas firmadas procede a entregarlas al Comité de Compras respectivo para iniciar el proceso de valorización.

Almacenamiento de alimentos

Los alimentos recibidos deben ser almacenados en ambientes que cuenten con las condiciones adecuadas que permitan la preservación de los mismos. Esta situación se confirma solo en algunos de los colegios visitados, pues la mayoría no cuenta con la infraestructura necesaria para un adecuado almacenamiento.

Una vez recibidos los alimentos, los miembros del CAE guardan los productos en un almacén dentro de la institución educativa. Se han encontrado almacenes en buen estado, en donde se organizan los alimentos por tipo y según fecha de caducidad; para ello, se han acondicionado ambientes frescos, sin ventanas, para que no ingresen animales que puedan contaminar los productos. No obstante, esto no sucede en todos los casos, pues se han encontrado almacenes en muy malas condiciones, en donde se guardan los alimentos junto con mobiliario en desuso de la institución educativa.

Los alimentos, usualmente, están almacenados bajo llave y encargados a una persona específica, quien se encarga de distribuirlos cada día a los padres de familia para la preparación de las raciones. Se encontró un caso particular, en el que se distribuían los alimentos en cada salón, según la cantidad de alumnos. En cada salón, también se almacenaban los alimentos y se entregaban a los padres de familia encargados de preparar los alimentos y servirse los a los niños.

ILUSTRACIÓN 3: ALMACENAMIENTO DE ALIMENTOS (CANAS Y SICUANI 05/12/13)



Almacén con productos clasificados



Almacén con productos no clasificados

Preparación de alimentos

La preparación de alimentos es realizada por los padres o personal contratado para dicha labor. En muchos casos, no se cuenta con las condiciones óptimas para la preparación de alimentos pues las instituciones educativas no están condicionadas ni con infraestructura o mobiliario, ante esto, se han improvisado cuartos de cocina.

Para la preparación de alimentos, los miembros del CAE, en coordinación con los padres de familia, organizan grupos de padres para atender a los niños cada día, o contratan personal de la zona. Dado que la mayoría de los colegios no cuenta con cocina se adecuan ambientes para la preparación de los alimentos. En la mayoría de los casos el menaje utilizado para cocinar es antiguo y requiere ser cambiado. En casos particulares, se han recibido donaciones del Gobierno Regionales para implementar las cocinas.

Para la preparación de los desayunos, se sigue la receta definida por el programa; no obstante, para los almuerzos, los padres suelen aportar una cuota adicional que permita complementar la preparación con alimentos perecibles como: cebolla, papa y hierbas que mejoren el sabor de la comida.

Las recetas otorgadas por el programa dan una variedad de cinco tipos de desayuno por semana, los cuales combinan un cereal y un producto de origen animal. Para el caso del almuerzo, se tienen dos tipos de almuerzo por semana, uno para lunes, miércoles y viernes y otro para martes y jueves. El almuerzo consiste en una combinación de un cereal, una menestra y un producto de origen animal.

ILUSTRACIÓN 4: PREPARACIÓN DE ALIMENTOS (SICUANI Y CANAS 05/12/13)



Recepción de alimentos

La receptividad de alimentos por parte de los niños, las autoridades y los padres de familia es positiva, sobre todo en lo que respecta al desayuno. Sin embargo, se cuestiona la eficiencia del procedimiento debido a que los alimentos se entregan fuera de horario y en ambientes poco adecuados.

El horario de recepción de alimentos no siempre es el mismo y difiere de lo estipulado por el programa. Si bien en algunos colegios se otorga el alimento antes del inicio de las clases, en otros se entrega como un refrigerio durante la mañana. Esta variación en la entrega de los alimentos, se debe a la disponibilidad de tiempo para la preparación de los mismos.

Los alumnos reciben los alimentos en un comedor acondicionado por el colegio o en sus propios salones. En aquellas IIEE en donde no se cuenta con un comedor, los alumnos toman su desayuno o almuerzan sobre su carpeta y, en algunos casos, mientras se continúa el dictado de clases. La mayoría de veces, los niños se lavan las manos antes de consumir los alimentos, y posteriormente ellos mismos, los padres de familia encargados, o los profesores lavan los recipientes donde fue servida la comida. La situación varía notablemente entre cada una de las instituciones educativas.

ILUSTRACIÓN 5: RECEPCIÓN DE ALIMENTOS DESAYUNO Y ALMUERZO (CABANILLAS 27/11/13 Y PUNO 28/11/13)



Alumnos ingieren sus alimentos en un comedor especial



Alumnos ingieren sus alimentos en el salón

VIII. CONCLUSIONES Y PROPUESTA DE MEJORA POR SUB PROCESO

Del análisis realizado se han podido identificar conclusiones y propuestas de mejora al proceso de compra del PNAE Qali Warma, en los aspectos en los que se considera conveniente.

V.1 Subproceso: Acciones previas

Para lograr una mejora en la atención de los beneficiarios del Programa en clases favoreciendo su asistencia y permanencia, se eligió el modelo de cogestión, el cual supone “una estrategia de gestión, basada en la corresponsabilidad, en la que el Estado y la comunidad organizada participan, de manera coordinada y articulada, (...)” de acuerdo con los lineamientos que para tal efecto establezca el MIDIS.

Referidas al modelo de cogestión

Si bien el modelo de cogestión funciona adecuadamente en algunos casos, existen aspectos que deben reforzarse para que el modelo sea más eficiente y funcione de manera óptima en la totalidad de localidades. Estos aspectos residen en la internalización de los costos que supone tener un modelo descentralizado, es decir, asumir los costos de transacción de los miembros de los Comités de Compras y Comités de Alimentación Escolar; así como, incrementar la supervisión por parte de los monitores.

Referidas a la conformación de Comités de Compra

En todas las regiones visitadas, se entiende que el Comité de Compras debe estar formado por cinco miembros, tal como lo establece el segundo Manual de Compras. Sin embargo, en muchos casos, el rol de cada uno y el nivel de participación de los miembros difieren de lo estipulado en el manual.

Para asegurar la sostenibilidad del modelo de cogestión, es necesario respetar las funciones del Comité de Compra, establecidas en el Manual de Compras, y promover la participación equitativa de todos sus miembros a través del establecimiento de incentivos que los comprometa a cumplir su labor, cubriendo al menos su costo de oportunidad.

- Se debe mejorar el compromiso de los representantes de instituciones públicas que forman parte del Comité de Compra con el Programa. Para ello, se propone que no sea, necesariamente, el Gerente de Desarrollo Social el representante en el Comité de Compra, sino que pueda ser cualquier miembro de la municipalidad que se encuentre apto para cumplir las funciones del cargo de presidente del Comité de Compra.
- En el caso de los padres de familia, por ejemplo, sería ideal promover que las actividades no interrumpan los horarios de trabajo. Para asegurar este modelo el Programa deberá suplir los costos de transacción que esto trae consigo. En caso sea necesario realizar reuniones de urgencia dentro del horario de trabajo, se

- puede sugerir al Programa que realice una campaña de sensibilización a la empresa privada.
- Es clave analizar la viabilidad de pagar viáticos acorde con la realidad de la zona en la que se desenvuelven los comités, de forma que estos viáticos cubran los costos reales, teniendo en cuenta que no todos los miembros viven en los mismos distritos o –incluso- provincias.

Capacitación

El Programa se encarga de capacitar tanto a los Comités de Compra como a los CAE, en temas vinculados a las tareas que deben ejercer. Sin embargo, ambos perciben que las capacitaciones no son suficientes.

Se recomienda incrementar las capacitaciones tanto al Comité de Compra como a los CAE. Las capacitaciones deberían ser focalizadas y contemplar ejemplos prácticos o simulaciones de las tareas que deben efectuar los miembros del comité. Para ello, se puede hacer uso de capacitaciones presenciales, virtuales o a través del uso de material de trabajo; como por ejemplo, instructivos, guías, manuales, videos u otros.

Empoderamiento

Los Comités de Compras, en la práctica, ven suplidas en gran parte sus funciones por el supervisor de compras, dada su poca disponibilidad y la falta de capacidades. En cuanto a los CAE, cada cual es relativamente libre de firmar las actas de conformidad sin una supervisión constante, lo cual no necesariamente implica una situación adecuada.

Se considera clave definir adecuadamente, y sincerar, qué tarea es más conveniente que realice el Comité de Compra y qué tareas debe realizar el supervisor. Esto se debe a que, en muchos casos, la labor del Comité de Compra termina siendo solo una formalidad, lo cual no justifica el modelo de cogestión planteado por el Programa. Cabe resaltar que el nuevo Manual de Compras 2014 ha incorporado mayor detalle sobre el rol del supervisor de compra; no obstante, no sincera la división de tareas o sustentar la importancia de fortalecer las capacidades del Comité de Compras para cumplir con el objetivo del modelo de cogestión.

V.2 Subproceso: Convocatoria

Referidas a la planificación del Menú escolar requerido para la estructuración de las bases

Se ha percibido que existen problemas en: la etapa previa a la convocatoria; en la formulación de bases, asociadas a la falta de información precisa sobre el número de instituciones educativas a ser atendidas; el número de beneficiarias; los costos de transporte en zonas alejadas y, la disponibilidad de productos en estas zonas.

Para mejorar esta situación, es necesario mejorar la coordinación con otras entidades que brindan información clave al Programa o de lo contrario empezar a recopilar información a través del personal que se tiene en campo.

Mejorar la coordinación con el sector educación para obtener: (i) bases de datos actualizadas para contar con el número efectivo de usuarios; (ii) infraestructura y equipamiento necesarios para recibir, almacenar, preparar y repartir los alimentos; (iii) dirección efectiva de todas las IIEE para que el Programa pueda calcular adecuadamente los costos de los proveedores asociados al transporte y adaptar así los costos referenciales; y (iv) permisos brindados por la UGEL a los directores y docentes pertenecientes a los CAE, de forma que estos puedan acudir a sus capacitaciones sin problemas. En caso que el MINEDU no cuente con dicha información, el Programa puede actualizar la información inicial de variables específicas a través de las visitas de campo de sus monitores. De esta manera cada proceso de compra y su ejecución irán alimentando la base de datos de todos los colegios de las zonas atendidas. Mejorar la coordinación con los Gobiernos Locales y Regionales para la facilitación de infraestructura y equipamiento necesarios para recibir, almacenar, preparar y repartir los alimentos a las diferentes IIEE. Esta facilitación puede darse en torno a las metas de inversión de estas entidades.

Mejorar la coordinación con el MINAGRI, la información sobre la disponibilidad de productos en la zona; esto permitirá estimar la oferta o mejorar la potencialidad de la misma a través del otorgamiento de información al mercado sobre productos que requerirá el Programa en el futuro. De lo contrario, sería clave que el Programa realice un estudio de mercado a nivel nacional que le permita identificar la variedad real de productos y las costumbres de consumo en la zona.

Referidas a la distribución de bases, absolución de consultas y recepción de propuestas

La etapa de convocatoria se realiza tal como lo establece el segundo Manual de Compras. Esta etapa se percibe como muy corta e insuficiente para dar a conocer el proceso y atraer suficientes postores.

Para mejorar el desempeño de los actores involucrados en esta etapa, se sugiere:

- Las bases deben definir los criterios que generen incentivos o hagan atractiva la participación de más postores (ejemplo: el costo que contemplan debe reconocer todos los rubros de gasto asociados al servicio alimentario de QW, el marco contractual debe respetar el principio del equilibrio económico contractual evitando penalidades desproporcionadas, etc.). Asimismo, se debe delimitar con mayor claridad la posibilidad del Comité de Compra de comentar las bases y lograr cambios en ellas, especialmente, en lo que respecta al tipo de productos a ser repartidos en las IIEE de su zona, considerando las costumbres y disponibilidad de los productos.
- La fase de convocatoria debe ser realizada con más tiempo, de forma tal que más proveedores potenciales puedan enterarse a tiempo del Programa, preparar sus propuestas y abastecerse de productos o insumos. Cabe resaltar, que el nuevo Manual de Compras 2014 ha ampliado la fase de convocatoria; por lo que los

distritos que logren ser adjudicados en la primera ronda contarán con mayor tiempo para el abastecimiento.

- Aún cuando los Comités de Compras no se involucren en la absolución de consultas, es al menos necesario que estos conozcan las principales dudas e inquietudes de los postores y puedan saber cómo resolverlas ante una consulta directa.
- Publicar las actas de recepción de propuestas en el portal de Qali Warma, asegurar la transparencia de postores que participaran en el proceso de evaluación. Cabe resaltar que el nuevo Manual de Compras 2014 ha definido explícitamente que dichas actas debe ser publicadas en la web, lo cual, de cumplirse tendría un impacto muy positivo sobre la transparencia del proceso.

V.3 Subproceso: Selección

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 con el supervisor de compra. 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 entrevistados suelen hacer énfasis en que la propuesta económica suele determinar en gran parte quién es el ganador. Esto se debe a que, una vez realizada la evaluación de documentos, el Manual de Compras 2013 no exige una verificación física de las condiciones de los proveedores, lo cual genera que los puntajes de la propuesta técnica sean muy parecidos. No obstante, el nuevo Manual de Compras 2014 resalta que dichos documentos serán verificados una vez adjudicado el proceso.

Ante esta situación se considera clave realizar acciones como:

- Evaluar la inclusión obligatoria de una verificación física de las instalaciones del postor (almacén y/o planta) como parte del proceso de evaluación de propuestas y/o incluir los certificados originales y no declaraciones juradas o cartas de compromiso.
- Establecer restricciones que impidan que los postores ofrezcan proveer raciones o productos por un precio muy por debajo del precio de referencia establecido por el Programa. De este modo se garantiza la calidad de los alimentos que recibirán los niños. En todo caso, este precio inferior deberá justificarse adecuadamente.
- Mejorar la transparencia del proceso de evaluación de propuesta a través de la publicación de los puntajes de los postores que no ganaron el concurso. Esto servirá como referencia para futuros concursos. Cabe resaltar, que el nuevo Manual de Compras 2014, establece que se efectúe dicha publicación de información.

Con la firma del contrato, los postores ganadores adquieren el compromiso de realizar la provisión del servicio alimentario. El contrato especifica la cantidad, tipo de producto que debe ser entregado a cada una de las instituciones educativas y el cronograma de entregas. Se han identificado muchos casos en los que los postores ganadores no se presentan a la firma del contrato, obligando al Comité de Compra a iniciar un nuevo proceso. Sin embargo, esto no tiene repercusiones serias contra los postores que no se presentaron, ni los inhabilita de contratar con el Estado. Con la finalidad de evitar que los postores ganadores no se presenten a la firma del contrato, se considera clave realizar acciones como:

- Incentivar el uso y cumplimiento de las garantías de seriedad de oferta, para asegurar la fidelidad de los proveedores con las ofertas realizadas. Asimismo, asegurar que los postores cuenten con toda la información necesaria para realizar sus propuestas con un tiempo prudente. Cabe resaltar que el nuevo Manual de Compras 2014 establece esta disposición.
- Ampliar el plazo para que los proveedores seleccionados puedan abastecerse de todos los productos solicitados en el contrato, ya que la excesiva demanda del Programa genera escasez en la zona. Cabe resaltar que el nuevo Manual de Compras 2014 establece esta disposición.

Al declararse desierto el proceso, se inicia el proceso de búsqueda de nuevos proveedores. En este caso, la modalidad de contratación es de adjudicación directa de un grupo reducido de productos con un valor referencial muy similar. Usualmente, se adjudica a otros proveedores que ya formen parte de la red de Qali Warma en la zona y que hayan tenido un buen desempeño en el pasado.

Se considera que la adjudicación directa, luego de que un proceso ha sido considerado desierto, no es el método de adjudicación idóneo pues genera incentivos perversos entre los proveedores que esperan la convocatoria de la canasta básica, ya que de este modo pueden ganar una suma parecida con menor nivel de esfuerzo. Un mejor método de concurso sería utilizar un esquema de subastas. Este esquema supone que se realicen subastas diferenciando entre zonas atractivas, con mayor oferta de proveedores, y zonas menos atractivas, alejadas y con menor oferta de proveedores. El mecanismo de subasta pretende hacer competir a diversas empresas para la provisión de un paquete de productos y/o servicios al menor precio posible, asegurando que el acuerdo sea rentable. Al diferenciar los concursos por zonas se estaría dando señales al mercado de que los precios pueden ser diferenciados; es decir, pueden competir con precios menores en las zonas más atractivas y con precios mayores en las zonas menos atractivas. En ambos casos, el proveedor, en virtud de ganar el concurso, propondrá el precio más competitivo, dadas las condiciones de la zona (accesibilidad y volumen de productos). En caso persistan zonas alejadas sin proveedores dispuestos a participar en la subasta, se pueden hacer subastas mixtas; en donde, el proveedor recibe un puntaje adicional por participar o haber ganado en una zona considerada como menos atractiva.

V.4 Subproceso: 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. El proceso se percibe como largo, engorroso y de alto riesgo pues es realizado directamente por el proveedor.

- Se considera que, para el caso de abastecimiento mediante productos, las actas de conformidad firmadas por los CAE podrían ser recolectadas directamente por el monitor de campo de la Unidad Territorial en sus visitas mensuales. Para ello, sería necesario reforzar la planta y capacidad de los monitores. De esta manera, se incrementaría la supervisión y se minimizaría el riesgo de manipulación de actas de conformidad por parte de los actores involucrados.
- Para el caso de abastecimiento mediante raciones, se considera clave contar con un cuaderno de actas que consolide el abastecimiento de manera mensual. De tal forma, se mantiene un control diario de las entregas, pero consolidado en un solo documento, evitando que las actas se pierdan, se maltraten, se traspapelen, etc. Este cuaderno podría ser supervisado por el monitor hasta dos veces al mes, considerando que aquellos que se abastecen por raciones suelen estar en zonas urbanas de mayor accesibilidad.
- Mejorar los mecanismos de control hacia los CAE, asegurando que las actas de conformidad sean firmadas, después de una adecuada revisión de las condiciones de los productos (cantidad y peso exacto), en la fechas reales de entrega. Esto se puede realizar mediante el establecimiento de auditorías inadvertidas por parte de los monitores o supervisores de campo.
- Incrementar el número de miembros facultados a firmar las actas de conformidad, de tal manera que se pueda realizar oportunamente y se minimice el riesgo de corrupción. Cabe resaltar, que el Programa establece cambios en el protocolo de conformación de CAE a partir de enero 2014.
- Definir cronogramas rígidos para proveedores, con fechas límite para la entrega de documentación, de tal manera que no se acumulen meses de trabajo para los encargados de realizar las valorizaciones.

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 valorización²⁰ correspondientes. Dicha actividad no es realizada tal como lo estipula el Programa, pues lo realiza otro actor y en un plazo que difiere la norma. Adicionalmente, se resalta que las valorizaciones son realizadas de manera manual, ya que no se cuenta con una plataforma virtual que permita sistematizar la información. Ante ello, se recomienda:

- Repotenciar las capacidades de los Comités de Compra a través de asistencia técnica por parte del supervisor de compra. Muchos de los miembros de los comités no cuentan con el perfil ni las capacidades para realizar este proceso.
- Consolidar una base de datos con las firmas de las personas autorizadas del CAE para firmar las actas, de tal manera que se pueda realizar una verificación simple de las firmas y se asegure la veracidad de las mismas.
- Diferenciar las sanciones aplicadas a los proveedores según la gravedad de la falta cometida. Se deberá tener en consideración los casos en los que los proveedores se ven en la imposibilidad de reabastecerse con productos, y, por lo tanto, cumplir con las entregas en el plazo previsto en el contrato, debido a la falta de pagos anteriores por parte del Programa.
- Se considera necesario contar con una plataforma virtual amigable y sencilla que permita ingresar datos específicos y construir las valorizaciones de manera automática. Dicha plataforma puede tener como característica la interoperabilidad; es decir, una base de datos que pueda ser visualizada por todos los Comités de Compra, las Unidades Territoriales y la Sede Central en tiempo real. Asimismo, para agilizar el llenado de dicha plataforma o cualquier revisión final a las valorizaciones, se podría contar con apoyo de los sectoristas en la misma Unidad Territorial, de manera periódica.

El Comité de Compra debe firmar las valorizaciones y elaborar las cartas orden que autoricen el pago al proveedor. Sin embargo, en la práctica, es la Unidad Territorial quien casi siempre realiza este trabajo y el Comité de Compra únicamente se limita a firmar. Se recomienda eximir al Comité de Compra de la responsabilidad de la verificación de la disponibilidad de recursos y elaboración de la carta orden, ya que toma mucho tiempo contactar y contar con la disponibilidad de sus miembros, quienes además muchas veces no se sienten en capacidad de realizar las labores mencionadas. Dicha responsabilidad podría trasladarse a la Unidades Territoriales, por tratarse de un proceso operativo.

Una vez realizado el pago, se considera importante acelerar el proceso de devolución de retenciones para facilitar la disponibilidad de recursos de los proveedores.

Como parte del proceso de rendición de cuentas, la Unidad Territorial solicita al Comité de Compra un balance de la cuenta bancaria en la que se transfieren los recursos para los pagos. Sin embargo, esta es una práctica poco común entre los Comités visitados; por lo cual se deberían dar instrucciones más claras a las Unidades Territoriales y supervisores para recolectar dicha información según un calendario específico o con un límite de días posterior a la realización de cada pago.

IX. ANEXOS

ANEXO 1: Instrumentos

En la presente sección se detallan los tres tipos de instrumento: guías de entrevista, guías de observación y las fichas de sistematización:

A. Guías de entrevista

GUÍA DE ENTREVISTA 1: PROCESO DE COMPRA (COMITÉS DE COMPRAS)

Objetivo de la evaluación:

El objetivo general de la evaluación es analizar el proceso de compra del PNAE QualiWarma, identificando los procesos y sub-procesos en cada fase (convocatoria, selección y pago), verificando el cumplimiento del marco normativo vigente, y determinando las fortalezas y obstáculos encontrados durante el proceso de compra, así como las posibles oportunidades de mejora.

Objetivo de la entrevista:

El objetivo de la entrevista es identificar el procedimiento real llevado a cabo por los miembros del Comité de Compra, de tal manera que se pueda identificar el flujo de procesos real en el trabajo diario de los comites. Así mismo, la entrevista permite recoger el detalle del rol que cumple cada miembro del Comité en el proceso de compra y los tiempos de demora entre cada paso.

Público objetivo: Comité de Compras

Fecha:

Entrevistador:

Lugar de entrevista:

DATOS GENERALES DEL ENTREVISTADO

1. Datos del informante
 - a. Comité de Compra:
 - b. Nombre:
 - c. Cargo:
 - d. DNI:
 - e. Teléfono(s) de contacto:
-

Módulo 1: Acciones previas

Conformación de Comités de compra

- 1.1. ¿Quiénes conforman el Comité de Compra? ¿Cómo y desde cuando fueron invitados a / elegidos para participar en el Comité de Compra? ¿Participan todos?
- 1.2. ¿Con que frecuencia se reúne el Comité ?
- 1.3. ¿Cuántos distritos y escuelas tienen a su cargo este Comité de Compra?
- 1.4. ¿Cuáles son las principales funciones del Comité ? ¿Las distribuyen entre los miembros?
- 1.5. ¿Qué modalidades de provisión se utilizan en los distritos a su cargo? [Si aplica] ¿Cuántos colegios reciben raciones y cuantos colegios reciben productos?

Capacitación

- 1.6. ¿Han recibido alguna capacitación para reforzar su conocimiento y poder llevar a cabo las tareas ligadas al programa? ¿Quién brindó la capacitación? ¿ Fue suficiente?
- 1.7. ¿Se tiene programada alguna otra capacitación? ¿A que otros actores considera que se le debería realizar capacitación? ¿En qué temas?

Empoderamiento

- 1.8. ¿Cuál es su relación con el personal del programa (Qali Warma)? ¿Con qué frecuencia se reúne con el personal de QW? ¿Realizan actividades en conjunto?
- 1.9. ¿Consideran que requieren de apoyo adicional de las unidades territoriales?
- 1.10. ¿Conoce los cambios que tuvo el Manual de Compras para el segundo proceso (se refiere al proceso convocado en el mes de agosto)? ¿Qué efectos / consecuencias han tenido estos cambios?

Módulo 2: Convocatoria

Preparación de bases para el proceso de compra

- 2.1. ¿En qué consiste la fase de convocatoria? ¿Qué pasos siguen para desarrollar esta fase? ¿Cuál es la duración promedio de cada paso?
- 2.2. ¿Se tiene un solo responsable para toda la fase o se comparten tareas?
- 2.3. ¿Conoce los cambios que se implementaron en el manual de compras anterior con respecto al proceso de convocatoria?
- 2.4. ¿Qué requisitos se establecen para un proceso de compra de raciones y/o de productos?
- 2.5. ¿Son comprensibles los requisitos? ¿Cree que se debería eliminar o incluir alguno?
- 2.6. ¿Qué diferencias existen entre el proceso de provisión de raciones o productos? ¿Qué ajustes se hacen para un proceso de canasta básica?

Convocatorias

- 2.7. ¿En qué consiste el proceso de convocatoria? ¿Quién se encarga?
- 2.8. ¿En qué medios se publican las convocatorias? ¿Se recibe apoyo de alguna otra institución para la publicación y difusión de la convocatoria?
- 2.9. ¿Cuánto tiempo dura el proceso de convocatoria?
- 2.10. En promedio ¿Cuántos postores se presentan en cada convocatoria? ¿Es suficiente? ¿Es competitivo? ¿se tienen registros de todos los participantes?
- 2.11. ¿Se han tenido problemas en el proceso de convocatoria? ¿Cuáles? ¿Con quién?

Consultas

- 2.12. ¿Se reciben consultas en el proceso de convocatoria? ¿Cuáles son las más frecuentes? ¿Cómo se absuelven?
- 2.13. ¿Cuántos días se tiene para poder absolver dichas consultas?
- 2.14. Las consultas realizadas por los postores, ¿son claras o confusas? ¿Se recibe apoyo de las unidades territoriales para poder absolver las consultas?
- 2.15. ¿La absolución de consultas genera retrasos en la fase de convocatoria?

Recepción de propuestas

- 2.16. ¿Qué procedimiento se sigue en la recepción de propuestas? ¿Quiénes participan? ¿Cuánto tiempo les toma?
- 2.17. ¿Existen registros de todos los postores que presentan propuestas?
- 2.18. ¿Cuándo es necesaria la incorporación de documentación adicional específica?
- 2.19. ¿Se han presentado problemas en la recepción de propuestas? ¿Cuáles?

Modulo 3: Selección

Revisión y evaluación de propuestas

- 3.1. ¿Qué miembros del Comité participan en la evaluación de las propuestas?
- 3.2. ¿Qué criterios técnicos se toman en cuenta en el proceso de evaluación? ¿Todos tienen la misma importancia? ¿Cómo han evidenciado los cambios entre el primer proceso y el segundo proceso? ¿Afecta el tiempo y la evaluación de las propuestas?
- 3.3. ¿Considera usted que deben agregarse o suprimirse criterios de evaluación? ¿Por qué?
- 3.4. ¿Se realiza algún tipo de verificación física de las condiciones del postor, antes de que sea seleccionado (instalaciones, equipamiento, infraestructura, etc.)?
- 3.5. [Si aplica] ¿Es la evaluación diferenciada para el caso de raciones y de productos?
- 3.6. ¿Cómo se realiza la evaluación económica de todos los postores?
- 3.7. ¿Considera usted que debería haber mejoras en el cálculo del puntaje final?
- 3.8. ¿Se cuenta con una oferta suficiente de proveedores de calidad? De no ser el caso, ¿qué acciones considera usted que podrían tomarse para mejorar esta situación?
- 3.9. ¿Qué percepción y expectativas presentan los proveedores acerca de la fase de selección de Qali Warma?

Selección de proveedores

- 3.10. ¿En qué consiste el proceso de selección? ¿Cuánto dura este proceso?
- 3.11. ¿Interviene algún representante de Qali Warma (Unidad Territorial) en el proceso?
- 3.12. ¿Cómo se procede en el caso de empates?
- 3.13. ¿Cómo se notifica al proveedor una vez que es seleccionado?
- 3.14. ¿Cuántos procesos aproximadamente (en número o % del total) se declaran desiertos? ¿Este número o % fue igual en primer y segundo proceso?
- 3.15. ¿Cómo se procede cuando una convocatoria se declara desierta? ¿Cuánto tiempo tarda asignar un proveedor?

Firma del contrato

- 3.16. ¿Cuánto tiempo se tiene como límite para la firma del contrato una vez realizada la selección? ¿Qué documentación debe presentar el proveedor para la firma del contrato?
- 3.17. ¿Ocurre que los proveedores seleccionados no se presentan para la firma del contrato? ¿Por qué? ¿Se presenta efectivamente una garantía de seriedad de oferta?

- 3.18. ¿Es posible modificar (incrementar o disminuir) las prestaciones luego de la firma del contrato? ¿Existe un límite para ello?
- 3.19. ¿Qué sanciones contempla el contrato por incumplimiento del proveedor? ¿Se aplican estas efectivamente?
- 3.20. ¿Tiene el contratista derecho a subcontratación?
- 3.21. ¿Cuál es el proceso cuando se asigna un nuevo proveedor al culminar el contrato de otro durante la prestación del servicio?
- 3.22. ¿Qué oportunidades de mejora identifica usted en la fase de selección de proveedores?

Módulo 4: Pago

Entrega y revisión de documentación

- 4.1. ¿Qué pasos se siguen para el pago a proveedores?
- 4.2. ¿Qué documentación se toma en cuenta para la conformidad de prestación de los servicios de los proveedores? ¿Estos documentos son archivados? ¿Dónde?
- 4.3. ¿Quién otorga la conformidad los servicios? ¿Cada cuánto tiempo?
- 4.4. ¿Cuánto demora la revisión de todos los documentos? ¿Quién del Comité es el encargado de la revisión de los mismos? ¿Reciben apoyo?
- 4.5. ¿Qué aspectos se revisan en las unidades territoriales?
- 4.6. ¿En algún caso se le aplican penalidades al proveedor? ¿Son muchos los casos de incumplimiento del contrato, o de cumplimiento tardío o defectuoso?
- 4.7. ¿Han estado involucrados en procesos de arbitrajes? Cómo se solucionó?

Autorización de pago y transferencia de recursos

- 4.8. ¿Quién transfiere el dinero para el pago de proveedores? ¿Cuál es el requisito para que se efectúe la transferencia? ¿Cuánto tiempo demora? ¿Se registra las fechas en las que reciben las transferencias y los montos transferidos?
- 4.9. ¿Quiénes se encuentran autorizados para administrar el dinero de esa cuenta?
- 4.10. ¿Cuántos días demora el pago a los proveedores?
- 4.11. ¿Los pagos a los proveedores se realizan en efectivo, mediante cheque o transferencia bancaria? ¿Por qué?
- 4.12. ¿Los proveedores entregan boletas y/o facturas? ¿Se tienen registradas? ¿Dónde?
- 4.13. ¿Se ha registrado algún problema o retraso para efectuar el pago?
- 4.14. ¿Cuánto dinero se ha pagado a los proveedores a la fecha? ¿Se está al día en los pagos?

Rendición de cuentas

- 4.15. ¿Cómo funciona el proceso de rendición de cuentas? ¿Quiénes participan en él?
- 4.16. ¿Cuánto tiempo requiere el Comité para realizar un adecuado proceso de rendición de cuentas? ¿Recibe apoyo?
- 4.17. ¿Cómo considera que es el proceso de pago a proveedores?

Modulo 5: individual

- 1.A.1. ¿En qué trabaja? ¿Cuántas veces por semana?
- 1.A.2. ¿Las labores del Comité afectan su desempeño en el trabajo?
- 1.A.3. Debido a su trabajo, ¿le es difícil cumplir todas las tareas del Comité o asistir a todas las reuniones?
- 1.A.4. ¿Cuál es su percepción o expectativa de su participación en el Comité ?
- 1.A.5. ¿En cuántas sesiones del Comité ha participado en el último año? ¿Cuántas ha habido?
- 1.A.6. ¿Cuentan con un asesor técnico de Qali Warma que los acompaña en cada sesión? ¿Ha tenido alguna inconveniente o problema de coordinación con dicho representante?
- 1.A.7. ¿Cómo se designan los cargos de Secretario, Tesorero y Vocales en el Comité ?
¿Cómo es el reemplazo ante la renuncia de un miembro del CC?

[Para el Gerente de Desarrollo Local]

- 1.A.8. ¿En qué consiste su trabajo como Gerente de Desarrollo Local?
- 1.A.9. ¿Se encuentra de acuerdo con que usted, debido a su cargo, sea el presidente y representante del Comité de Compra? ¿Por qué?
- 1.A.10. ¿Qué acciones realiza como miembro del Comité de Compra?
- 1.A.11. ¿Considera valioso que el programa se siga llevando a cabo y perfeccionando? ¿Qué acción de mejora recomendaría?

[Para el Director de la Red de Salud]

- 1.A.12. ¿En qué consiste su trabajo como Director de la Red de Salud?
- 1.A.13. ¿Qué opinión tiene sobre el hecho que usted, debido a su cargo, forme parte del Comité de Compra? ¿Por qué?
- 1.A.14. ¿Qué acciones realiza como miembro del Comité de Compra?
- 1.A.15. ¿Considera valioso que el programa se siga llevando a cabo y perfeccionando? ¿Qué acción de mejora recomendaría?

[Para el Gobernador]

- 1.A.16. ¿En qué consiste su trabajo como Gobernador?
- 1.A.17. ¿Se encuentra de acuerdo con que usted, debido a su cargo, forme parte del Comité de Compra? ¿Por qué?
- 1.A.18. ¿Qué acciones realiza como miembro del Comité de Compra?
- 1.A.19. ¿Considera valioso que el programa se siga llevando a cabo y perfeccionando? ¿Qué acción de mejora recomendaría?

[Para los padres de familia]

- 1.A.20. ¿Se encuentra de acuerdo con que los padres de familia formen parte del Comité de Compra? ¿Por qué?
- 1.A.21. ¿Qué acciones realiza como miembro del Comité de Compra?
- 1.A.22. ¿Considera que el Programa Qali Warma ha mejorado la nutrición de sus hijos/as y contribuye con el desarrollo de sus facultades?
- 1.A.23. ¿Considera valioso que el programa se siga llevando a cabo y perfeccionando? ¿Qué acción de mejora recomendaría?

GUIA ENTREVISTA 2: UNIDADES TERRITORIALES

Objetivo de la evaluación:

El objetivo general de la evaluación es analizar el proceso de compra del PNAE Qali Warma, identificando los procesos y sub-procesos en cada fase (convocatoria, selección y pago), verificando el cumplimiento del marco normativo vigente, y determinando las fortalezas y obstáculos encontrados durante el proceso de compra, así como las posibles oportunidades de mejora.

Objetivo de la entrevista:

El objetivo de la entrevista es conocer el rol y las funciones de las unidades territoriales, en el marco del proceso de compra y pago, e identificar las principales oportunidades de mejora en los diversos procesos y subprocesos que se siguen.

DATOS GENERALES DEL ENTREVISTADO

1. Datos del informante

a. Institución educativa / CAE: _____

b. Nombre: _____

c. Cargo: _____

d. DNI: _____

e. Teléfono(s) de contacto: _____

Módulo 1: Rol y Funciones

- 1.1. ¿Cuál es la principal función de la Unidad Territorial del Programa Qali Warma?
- 1.2. ¿Cómo están organizados?
- 1.3. ¿Cuáles son sus principales labores como miembro de la Unidad Territorial a la que pertenece?
- 1.4. ¿Realiza tareas de coordinación con los Comités de Compra? ¿Cuáles?
- 1.5. ¿Qué mejoras implementaría en la labor de supervisión que ejercen las UT?
- 1.6. ¿Existe una fácil y rápida comunicación entre las Unidades Territoriales y la sede central de Qali Warma? ¿Qué mejoras implementaría?

Módulo 2: Proceso de compra

- 2.1. ¿Realizan alguna tarea vinculada a la definición de Comités de compra y asignación de distritos entre los mismos?
- 2.2. ¿Qué tareas realizan vinculadas a la capacitación y empoderamiento de los Comités de compra?
- 2.3. ¿Realizan alguna(s) tarea(s) vinculada(s) con el proceso de compra? ¿Cuál(es)?
- 2.4. ¿Qué tareas realizan vinculadas a la convocatoria de los procesos? ¿Se tienen problemas con el armado e integración de las bases? ¿De qué tipo?
- 2.5. ¿Realizan actividades de absolución de dudas o problemas a los miembros del Comité de Compras durante la fase de convocatoria?
- 2.6. ¿Qué tareas realizan vinculadas a la selección de proveedores? ¿Se tienen problemas en esta etapa? ¿De qué tipo?
- 2.7. ¿Se supervisan las evaluaciones realizadas a los proveedores? ¿En qué casos?

- 2.8. ¿Se realiza una supervisión vinculada a la transferencia de recursos y pago a proveedores? ¿En qué consiste? ¿Existen registros? ¿Se tienen problemas en esta etapa? ¿De qué tipo? ¿Ha estado involucrado en procesos de arbitraje?
- 2.9. ¿Cómo funciona la presentación de los informes y la rendición de cuentas entre el Comité de Compras y la Unidad Territorial? ¿Qué dificultades se pueden identificar?
- 2.10. ¿Su Unidad Territorial se ha visto en la necesidad de aplicar sanciones a los Comités de Compra? ¿Por qué motivos? ¿En qué casos? ¿Cómo siguen esos procesos?
- 2.11. ¿Ha notado cambios entre el primer y el segundo proceso? ¿A qué cree que se debe?
- 2.12. En general, ¿cómo calificaría el desempeño de los Comités de Compra del ámbito de su Unidad Territorial? ¿Por qué?
- 2.13. ¿Qué sugerencias o recomendaciones plantearía para mejorar el proceso de convocatoria y selección de proveedores? ¿Y para mejorar los procesos de pago y de rendición de cuentas?

Módulo 3: Comités de Alimentación Escolar

- 3.1. ¿Qué tareas realizan vinculadas al proceso de conformación de los Comités de Alimentación Escolar?
- 3.2. ¿Qué tareas realizan vinculadas a la capacitación y empoderamiento de los Comités de Alimentación Escolar? ¿Cuántas se han realizado en lo que va del año escolar? ¿Cómo es la participación de los CAE en estas actividades? ¿Qué mejoras se pueden implementar?
- 3.3. ¿Considera que los CAE realizan adecuadamente sus funciones? ¿Cuáles son sus principales dificultades? ¿Cuáles son sus principales fortalezas? ¿Qué recursos necesitan?
- 3.4. ¿Cuáles son los problemas más frecuentes en la recepción de raciones?
- 3.5. ¿Cuáles son los problemas más frecuentes en la recepción de y/o productos?
- 3.6. A todos los alumnos de un mismo colegio, ¿se les otorga la misma dosificación (solo desayuno o desayuno y almuerzo)? ¿Se realiza alguna diferenciación? ¿En que se basa la diferenciación? ¿Esto genera algún problema?
- 3.7. ¿Alguna vez los alimentos otorgados por el programa han tenido alguna repercusión negativa sobre los niños de la institución? ¿Cuántas veces? ¿Cuándo? ¿Cuál fue la intervención de la unidad territorial? ¿Cómo siguen estos procesos?

GUÍA DE ENTREVISTA 3: COMITÉS DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR

Objetivo de la evaluación:

El objetivo general de la evaluación es analizar el proceso de compra del PNAE Qali Warma, identificando los procesos y sub-procesos en cada fase (convocatoria, selección y pago), verificando el cumplimiento del marco normativo vigente, y determinando las fortalezas y obstáculos encontrados durante el proceso de compra, así como las posibles oportunidades de mejora.

Objetivo de la entrevista:

El objetivo de la entrevista es identificar el procedimiento llevado a cabo para el otorgamiento de la conformidad de entrega de raciones y/o productos. La conformidad de entrega es un documento clave para el pago que debe efectuar el Comité de Compra al proveedor.

Público objetivo: Comité de Alimentación Escolar (CAE)

Fecha:

Entrevistador:

Lugar de entrevista:

DATOS GENERALES DEL ENTREVISTADO

1. Datos del informante

a. Institución educativa / CAE: _____

b. Nombre: _____

c. Cargo: _____

d. DNI: _____

e. Teléfono(s) de contacto: _____

Módulo 1: Funciones

- 1.1. ¿Qué es un Comité de Alimentación Escolar? ¿Por quienes está conformado?
- 1.2. ¿Cuál es función principal del CAE? ¿Todos los miembros del Comité realizan las mismas tareas?
- 1.3. El colegio al cual está relacionado, ¿recibe raciones preparadas o canastas de productos?
¿Esto siempre fue así? [¿Por qué cambio?]
- 1.4. ¿Cómo se realiza la labor de vigilancia?
- 1.5. ¿Cuál es el protocolo de recepción de las raciones y/o productos?
- 1.6. ¿Cuáles son los problemas más frecuentes en la recepción de raciones y/o productos?
- 1.7. En el caso de recepción de raciones:
 - 1.7.1. ¿Los alimentos entregados por los proveedores se encuentran en buenas condiciones (calidad de la preparación, envasado, temperatura, tamaño de las raciones)?
 - 1.7.2. ¿Se ha tenido problema con los horarios de entrega de los productos?
 - 1.7.3. ¿Tiene conocimiento sobre el tipo de ración que debe entregar el proveedor?
- 1.8. En el caso de recepción de productos:

- 1.8.1. ¿Los alimentos entregados por los proveedores se encuentran en buenas condiciones? ¿Se otorga la cantidad exacta, peso exacto?
 - 1.8.2. ¿Se ha tenido problema con el cronograma de entrega de los productos?
 - 1.8.3. ¿Dónde se almacenan los productos?
 - 1.8.4. ¿Dónde se preparan los alimentos?
 - 1.8.5. ¿En base a qué pautas se preparan los alimentos para los escolares?
 - 1.8.6. ¿Se cuenta con la infraestructura adecuada para preparar los alimentos? ¿Qué falta? ¿Se toman en cuenta medidas de salubridad adecuadas?
 - 1.8.7. ¿Se cuenta con las herramientas y/o utensilios necesarios para preparar los alimentos? ¿Qué hace falta? ¿Se ha solicitado mejor equipamiento? ¿A quién?
 - 1.8.8. ¿Está conforme con la frecuencia de la entrega de los productos? ¿Se ha tenido problemas en este aspecto?
-
- 1.9. ¿Alguna vez los alimentos otorgados por el programa han tenido alguna repercusión negativa sobre la salud de los niños de la institución? ¿Cuántas veces? ¿Cuándo? ¿Se comunicó este hecho? ¿De qué manera? ¿Qué proceso se siguió? ¿Cómo es su rol de vigilancia ante estos hechos? ¿Siguen trabajando con ese proveedor?
 - 1.10. ¿Entrega un acta de conformidad al proveedor? ¿Con qué frecuencia (cada entrega, semanal, mensual, otro)? ¿Qué se evalúa para entregar la conformidad?
 - 1.11. ¿Existen casos en los que no se ha dado la conformidad al proveedor? ¿Qué sucedió en ese caso? ¿Por qué no se dio la conformidad? ¿Cómo se solucionó el problema?
 - 1.12. ¿Quién entrega o suscribe las actas de conformidad? ¿Algún miembro del CAE? ¿Cuál?
 - 1.13. ¿Existen casos en los que se le da al proveedor conformidades por entregas pasadas (a destiempo)? Los proveedores, ¿solicitan copias de actas de conformidad pasadas?
 - 1.14. ¿Llevan un registro de las actas de conformidad que otorgan?
 - 1.15. Quali Warma, ¿los ha capacitado para hacer esta revisión y conformidad?
 - 1.16. Una vez otorgada la conformidad del servicio, ¿Conoce el procedimiento seguido por el Comité de Compra? ¿Cuánto tiempo demora el pago a proveedores?
 - 1.17. ¿Conoce de algún problema con el pago a los proveedores? ¿A qué cree que se deba esto?

GUIA DE ENTREVISTA 4: PROVEEDORES

Objetivo de la evaluación:

El objetivo general de la evaluación es analizar el proceso de compra del PNAE Qali Warma, identificando los procesos y sub-procesos en cada fase (convocatoria, selección y pago), verificando el cumplimiento del marco normativo vigente, y determinando las fortalezas y obstáculos encontrados durante el proceso de compra, así como las posibles oportunidades de mejora.

Objetivo de la entrevista:

El objetivo de la entrevista es conocer la percepción de los proveedores sobre el proceso de compra para identificar las principales oportunidades de mejora.

DATOS GENERALES DEL ENTREVISTADO

- a. Nombre de la empresa: _____
b. RUC: _____
b. Nombre: _____
c. Cargo: _____
d. DNI: _____
e. Teléfono(s) de contacto: _____
-

PERFIL DEL PROVEEDOR

- Modalidad
 - Años de experiencia general
 - Años de experiencia en el rubro
 - Número de trabajadores
 - Número de plantas / sucursales
 - Número de alumnos que atiende
 - Número de IIEE que atiende
 - ¿Era proveedor PRONAA?
-

Módulo 1: Proceso de Compra

Convocatoria

- 1.1. ¿Qué requerimientos se le solicitan para poder postular a un proceso de compra?
- 1.2. ¿Considera que la cantidad de requisitos solicitada es adecuada? ¿Los requisitos son claros?
- 1.3. ¿Cómo se enteró de la convocatoria? ¿Considera que el proceso de convocatoria se realiza de forma adecuada? ¿Qué mejoraría? ¿La cantidad de medios de difusión es suficiente?

Presentación:

- 1.4. ¿Cuánto tiempo demanda preparar la propuesta técnica? ¿y la económica?
- 1.5. ¿Qué requisitos generan dificultad a la hora de armar la propuesta? ¿Por qué? ¿Requiere de mucho esfuerzo conseguirlo?
- 1.6. ¿Cómo considera la incorporación de nuevos requisitos, según el nuevo Manual de Compras?

Evaluación y selección:

- 1.7. ¿Cómo considera que se realiza el proceso de selección? ¿Son claros los criterios de selección?
- 1.8. ¿Alguna vez ha percibido que un proceso de selección no es claro? ¿Cuándo? ¿Qué pasó?

Provisión

Una vez ganada la convocatoria,

- 1.9. ¿Cuál es el procedimiento que sigue para la provisión de los alimentos? ¿Cómo se organiza?
- 1.10. ¿Existe algún Comité que supervise este proceso? ¿Cómo es su relación con el CAE?
- 1.11. ¿Existe un CAE conformado en todas las IIEE a las que usted atiende?
- 1.12. ¿Qué aspectos considera que el CAE debe supervisar con mayor énfasis sobre la provisión del servicio?

Proceso de pago

- 1.13. ¿Cómo considera que es el proceso de pago? ¿Es rápido y sencillo? ¿Qué documentos son requisitos para poder solicitar el pago de los servicios brindados?
- 1.14. ¿Cuánto tiempo demora el proceso de pago?
- 1.15. ¿Cuántas veces ha tenido que acercarse al CC para completar papeles para su expediente de pago?
- 1.16. ¿Cuáles son los requisitos para recibir el acta de conformidad? ¿Con qué frecuencia la recibe? ¿Quién se la otorga?
- 1.17. En promedio, ¿Cuánto tiempo demora el CAE en otorgar la carta de conformidad?
- 1.18. ¿Ha tenido problemas en el pasado con algún CAE? ¿Por qué? ¿Ha ido al CAE para pedir actas de conformidad de entregas ya pasadas?
- 1.19. ¿Tenía experiencia previa con otros clientes en este modo de solicitud de pago (experiencia con el sector público, por ejemplo)?
- 1.20. ¿Cuáles son las principales oportunidades de mejora en este proceso?

Modulo 2: Percepción sobre el CC: ¿Qué aspectos mejoraría?

- 2.1. ¿Cómo percibe que es su relación con el Comité de Compra durante el proceso de compra?
- 2.2. ¿Durante el proceso de provisión del servicio? ¿Como se relacionan ahí?
- 2.3. Considera que están adecuadamente capacitados para realizar sus tareas?
- 2.4. ¿Qué aspectos considera se podrían reforzar?
- 2.5. ¿Tienen algún comentario particular sobre los Comités de compra?

B. Guías de observación

FICHA DE SISTEMATIZACIÓN Y PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÓN DEL PROGRAMA QALIWARMA SOBRE LOS PROCESOS ADJUDICADOS

Objetivo de la evaluación:

El objetivo general de la evaluación es analizar el proceso de compra del PNAE QaliWarma, identificando los procesos y sub-procesos en cada fase (convocatoria, selección y pago), verificando el cumplimiento del marco normativo vigente, y determinando las fortalezas y obstáculos encontrados durante el proceso de compra, así como las posibles oportunidades de mejora.

Objetivo del instrumento:

El objetivo del instrumento es recoger el detalle de la información de los procesos adjudicados para la prestación de servicios en cada distrito por cada comité de compra.

DATOS GENERALES

Nombre Comité de Compra:	_____
Nombre del proceso:	_____
Fecha de convocatoria:	_____
Ubicación geográfica	_____
	[Departamento] [Provincia] [Distrito]

PROVEEDOR

Nombre del Proveedor:	_____		
RUC:	_____		
Fecha de adjudicación:	_____		
Modalidad de atención:	_____		
Institución educativa	_____		
Número de días de atención	<input type="text"/>	Fecha de inicio	_____
		Fecha de fin	_____
Número de usuarios	<input type="text"/>		
Monto adjudicado (S/.)	<input type="text"/>		
Número de actas de conformidad	<input type="text"/>		
Número de pagos realizados	<input type="text"/>		
		Fecha pago 1	_____
		Monto 1 (S/.)	<input type="text"/>
		Fecha pago 2	_____
		Monto 2 (S/.)	<input type="text"/>
		Fecha pago 3	_____
		Monto 3 (S/.)	<input type="text"/>
		Fecha pago 4	_____
		Monto 4 (S/.)	<input type="text"/>
		Fecha pago 5	_____
		Monto 5 (S/.)	<input type="text"/>
		Fecha pago 6	_____
		Monto 6 (S/.)	<input type="text"/>

Insertar a base de datos

Limpiar datos

B. Ficha de sistematización

GUÍA DE OBSERVACIÓN DE LOS PROCESOS DE REVISIÓN DE DOCUMENTACIÓN

Objetivo de la evaluación:

El objetivo general de la evaluación es analizar el proceso de compra del PNAE QualiWarma, identificando los procesos y sub-procesos en cada fase (convocatoria, selección y pago), verificando el cumplimiento del marco normativo vigente, y determinando las fortalezas y obstáculos encontrados durante el proceso de compra, así como las posibles oportunidades de mejora.

Objetivo del instrumento:

Verificar el tipo de documentación que toman en cuenta los Comités de compra para realizar la valorización y a partir de ello realizar el pago a proveedores.

DATOS GENERALES

Nombre Comité de Compra:	_____
Nombre del proceso a ser revisado:	_____
Ubicación geográfica	_____
	[Departamento] [Provincia] [Distrito]
Nombre del Proveedor:	_____
RUC:	_____
Fecha de adjudicación:	_____
Modalidad de atención:	_____
Institución educativa	_____

DOCUMENTACIÓN NECESARIA PARA LA APROBACIÓN DEL PAGO

	Código	(Sí = 1/ No= 0)	Observación
¿Cuenta con copia del contrato entre el CC y el proveedor?			
Acta de recepción - entrega			
Conformidad de servicio otorgada por CAE			
Verificación de transferencia de recursos			
Verificación de disponibilidad de recursos para el pago			
Factura emitida por el proveedor			
Otro [insertar]			

Insertar a base de datos

Limpiar

ANEXO 2: Trabajo de campo

El trabajo de campo contempla la distribución del equipo de campo, el cronograma de viajes, los plazos y el cronograma de trabajo por región. Asimismo, se mencionan las principales limitaciones encontradas durante el trabajo de campo para recoger la información para cada Comité de Compras.

El primero grupo de entrevistas se realizó entre los días 25 de noviembre y 21 de diciembre. Para ello, se organizaron dos equipos que realizaron viajes en paralelo. Para cada viaje, fue necesario realizar coordinaciones previas con el Jefe de cada UT y coordinar directamente con los entrevistados (supervisores de compra (UT), proveedores y miembros de los CAE). Para ello, se recibió ayuda de la DGSE, la cual, mediante el envío de oficios, cartas de presentación y coordinaciones internas, pudo anunciar nuestra visita y facilitar los números de contacto y correos electrónicos de los entrevistados.

TABLA 7: CRONOGRAMA DE VIAJES

		Semana	Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
Equipo 1	1	24 - 30 nov.		CC Tacna 2	CC Arequipa 2	CC Arequipa 1			
Equipo 2				CC Puno 7	CC Puno 3	CC Puno 1			
Equipo 1	2	1 - 7 dic.		CC La Libertad 5	CC La Libertad 4	CC Apurímac 3			
Equipo 2						CC Cusco 2	CC Cusco 3		
Equipo 1	3	15 - 21 dic.		Amazonas 1	Amazonas 1				
Equipo 1								CC Ancash 5	Ancash 7
Equipo 2								CC Ancash 1	Ancash 3
Equipo 1		5 – 11 ene			Ancash 1	Ancash 5	Ancash 7	Ancash 3	

Dentro de este primer grupo, se realizaron entrevistas en profundidad en 7 departamentos alrededor del país. Se entrevistó a miembros de 12 Comités de compras, jefes y supervisores de las UT, proveedores, miembros de algunos CAE y se presencié, en ciertas localidades, la repartición y consumo de alimentos de los niños. En dichas entrevistas se pudo recabar información sobre el

funcionamiento el proceso de compra: organización, tareas y responsabilidades de los actores involucrados y dificultades, carencias y oportunidades de mejora para el siguiente proceso.

Debido a problemas de coordinación, dificultades en las fechas por fiestas de fin de año, y, por la lejanía entre los distritos en donde se encontraban ubicados los Comités de compra, no se pudo culminar con todas las entrevistas Ancash, por lo que fueron reprogramadas para inicios de enero. Es por ello que, adicionalmente al viaje realizado a fines del mes de diciembre, se optó por la decisión de realizar un segundo viaje a Ancash entre los días 21 y 23 de enero del 2014. Una vez finalizado dicho viaje se completo el trabajo de campo, quedando recabada toda la información en los 8 departamentos y 16 Comités de compra, según lo acordado.

El detalle de los plazos de permanencia en cada región se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 8: PLAZOS DE PERMANENCIA

Región	Comité de Compras	Plazo (días)
Tacna	CC Tacna 2	1
Puno	CC Puno 1	3
	CC Puno 3	
	CC Puno 7	
La Libertad	CC La Libertad 4	2
	CC La Libertad 5	
Apurímac	CC Apurímac 3	2
Cusco	CC Cusco 2	2
	CC Cusco 3	
Amazonas	CC Amazonas 1	2
Ancash	CC Ancash 3	5
	CC Ancash 4	
	CC Ancash 5	
	CC Ancash 7	

El detalle del cronograma de trabajo por región y distribución del equipo se muestra a continuación:

Tabla 9: CRONOGRAMA DE TRABAJO DE CAMPO

Viaje	Fecha	Departamento	Personas entrevistadas	Equipo
Viaje 1	25/11/2013	Tacna	Jefe de la Unidad Territorial	Consultor 1 Consultor 2
			Miembros del CC Tacna 2	
			Supervisor del CC Tacna 2	
			CAE IE (Tacna 2)	
			Proveedor del CC Tacna 2	
	26/11/2013 - 27/11/2013	Arequipa	Jefe de la Unidad Territorial	Consultor 1 Consultor 2
			Miembros del CC Arequipa 1	
			Miembros del CC Arequipa 2	
			Supervisor del CC Arequipa 1	
			Supervisor del CC Arequipa 2	
			CAE IE (Arequipa 1)	
			CAE IE (Arequipa 2)	
			Proveedor del CC Arequipa 1	
			Proveedor del CC Arequipa 2	
Viaje 2	25/11/13 - 27/11/2013	Puno	Jefe de la Unidad Territorial	Consultor 3 Consultor 4
			Miembros del CC Puno 1	
			Miembros del CC Puno 3	
			Miembros del CC Puno 7	
			Supervisor del CC Puno 7	
			CAE IE Independencia (Puno 7)	
			CAE IE Cabanillas (Puno 6)	
			Proveedor del CC Puno 1	
			Proveedor del CC Puno 3	

Viaje	Fecha	Departamento	Personas entrevistadas	Equipo
Viaje 3	02/12/2013 - 03/12/2013	La Libertad	Jefe de la Unidad Territorial	Consultor 1 Consultor 3
			Miembros del CC La Libertad 4	
			Miembros del CC La Libertad 5	
			Supervisor del CC La Libertad 4	
			Supervisor del CC La Libertad 5	
			CAE IE (La Libertad 4)	
			CAE IE (La Libertad 5)	
			Proveedor del CC La Libertad 4	
Proveedor del CC La Libertad 5				
Viaje 4	04/12/2013 - 05/12/2013	Apurímac	Jefe de la Unidad Territorial	Consultor 2 Consultor 3
			Miembros del CC Apurímac 3	
			Supervisor del CC Apurímac 3	
			CAE IE (Apurímac 3)	
Proveedor del CC Apurímac 3				
Viaje 5	04/12/2013 - 05/12/2013	Cusco	Jefe de la Unidad Territorial	Consultor 1 Consultor 4
			Miembros del CC Cusco 2	
			Miembros del CC Cusco 3	
			Supervisor del CC Cusco 2	
			Supervisor del CC Cusco 3	
			CAE IE (Cusco 2)	
			CAE IE (Cusco 3)	
			Proveedor del CC Cusco 2	
Proveedor del CC Cusco 3				
Viaje 6	16/12/2013 - 17/12/2013	Amazonas	Jefe de la Unidad Territorial	Consultor 3 Consultor 7
			Miembros del CC Amazonas 1	
			Supervisor del CC Amazonas 1	

Viaje	Fecha	Departamento	Personas entrevistadas	Equipo
			CAE IE (Amazonas 1)	
			Proveedor del CC Amazonas 1	
Viaje 7	19/12/2013 - 21/12/2013	Ancash	Jefe de la Unidad Territorial	Consultor 3 Consultor 5
			Supervisor del CC Ancash 1	
			Supervisor del CC Ancash 3	
			Supervisor del CC Ancash 5	
			Supervisor del CC Ancash 7	
Viaje 8	21/01/2014 – 24/01/2014	Ancash	CC de Compra Ancash 1	Consultor 3 Consultor 5 Consultor 6 Consultor 7
			CC de Compra Ancash 3	
			CC de Compra Ancash 5	
			CC de Compra Ancash 7	
			CAE IE (Ancash 1)	
			CAE IE (Ancash 3)	
			CAE IE (Ancash 5)	
			CAE IE (Ancash 7)	

Además, se realizaron entrevistas a miembros representantes de la Sede Central de Qaliwarma en Lima y la Viceministra de Prestaciones Sociales entre la semana del 3 al 7 de febrero. Y finalmente, el día 7 de febrero se concreto un taller de diagnóstico y validación de la problemática identificada en cada una de las etapas del proceso: convocatoria, selección y pago; así como, la provisión del servicio alimentario.

ANEXO 3: Resultados del taller de validación/diagnóstico con equipo Qali Warma

El día viernes 7 de febrero se llevó a cabo un taller de diagnóstico de la problemática vinculada al proceso de compra y la validación de los resultados recogidos en campo con el equipo de la Sede Central del programa Qali Warma.

a. Metodología

Para realizar el diagnóstico se formaron cuatro grupos de trabajo, los cuales deberían identificar problemas, causas, consecuencias y propuestas de solución para los siguientes temas: convocatoria, selección, provisión del servicio alimentario y pago.

Al instalarse, cada grupo de trabajo eligió a:

- a. Un coordinador, cuya principal función es conceder el uso de la palabra, dirigir los diálogos y debates, controlar el tiempo de las intervenciones de los participantes, y recoger y colocar las tarjetas de trabajo en la pizarra.
- b. Un secretario técnico, que registra todas las conclusiones a las que llegue el grupo de trabajo.
- c. Además, en cada mesa, participan en calidad de facilitadores, representantes de la OIT y AC Pública. Los facilitadores se encargan de ayudar a ordenar las ideas de los participantes en cada una de las etapas del taller.

A continuación, cada grupo de trabajo enlistó y escribió los principales problemas en las tarjetas de color azul (una idea por tarjeta). El coordinador se encargó de recoger las tarjetas y eliminar las repetidas.

En seguida, se seleccionó un número razonable de problemas a discutir con mayor profundidad. Se recomendó que se seleccione un máximo de 5 problemas. Por cada problema, el grupo de trabajo desarrolló las causas (directas e indirectas de ser el caso) y las escribió en las tarjetas amarillas. Asimismo, describieron los efectos de este problema en las tarjetas verdes.

Posteriormente, los grupos discutieron sobre las posibles soluciones a los problemas identificados y desarrollados en la sección precedente. Las ideas de solución fueron escritas en las tarjetas rosadas. Finalmente, el coordinador de cada grupo expuso las conclusiones a las que llegaron a todos los participantes del taller. La duración total del taller participativo es de 4 horas.

A partir de la información recabada en el taller, se estructuró un árbol de problemas que detalla los problemas centrales, las causas directas e indirectas y los efectos directos e indirectos.

b. Resultados

Convocatoria

El grupo que desarrolló la fase de convocatoria desarrolló también los temas correspondientes a las gestiones previas que realiza el programa para implementar el programa. De acuerdo con lo recogido en el taller, la información y el presupuesto disponibles son insuficientes para llevar a cabo una etapa de convocatoria adecuada, lo cual condiciona el resto de fases del proceso de compra.

En primer lugar, se identificó como problema la ausencia de una base de datos que sistematice los precios históricos a los cuales compra el programa los alimentos. Esta base no ha sido posible de realizar porque, en términos generales, no se ha realizado una sistematización de los precios adjudicados sino que estos son planteados en las bases cada vez que son realizadas y teniendo en cuenta cada caso. Como efecto de ello, cada vez que se van a estructurar costos se enfrentan dificultades y se terminan elaborando bases, como se describió en la observación en campo, con precios que dificultan la rentabilidad y atracción para los mejores proveedores. Como solución, se propuso la sistematización y elaboración de una base de datos que reúna los precios de los alimentos adjudicados históricamente.

En segundo lugar, se identificó que el presupuesto aprobado para el programa no se ajusta al estudio de mercado propuesto por el mismo. Esto se debe a que el programa inició sin conocer en un principio el valor real de la prestación de un servicio alimentario con un modelo de cogestión y compra descentralizada. Este problema generó, como se ha presentado en los resultados generales, condiciones en las bases que han desalentado la entrada de proveedores de calidad, enfrentando escasez de proveedores y –en muchos casos- presentando la necesidad de cambiar la modalidad de atención inicialmente pensada para raciones, a productos. Como solución a este problema, los participantes propusieron la priorización y aprobación del presupuesto por parte del MIDIS y el MEF.

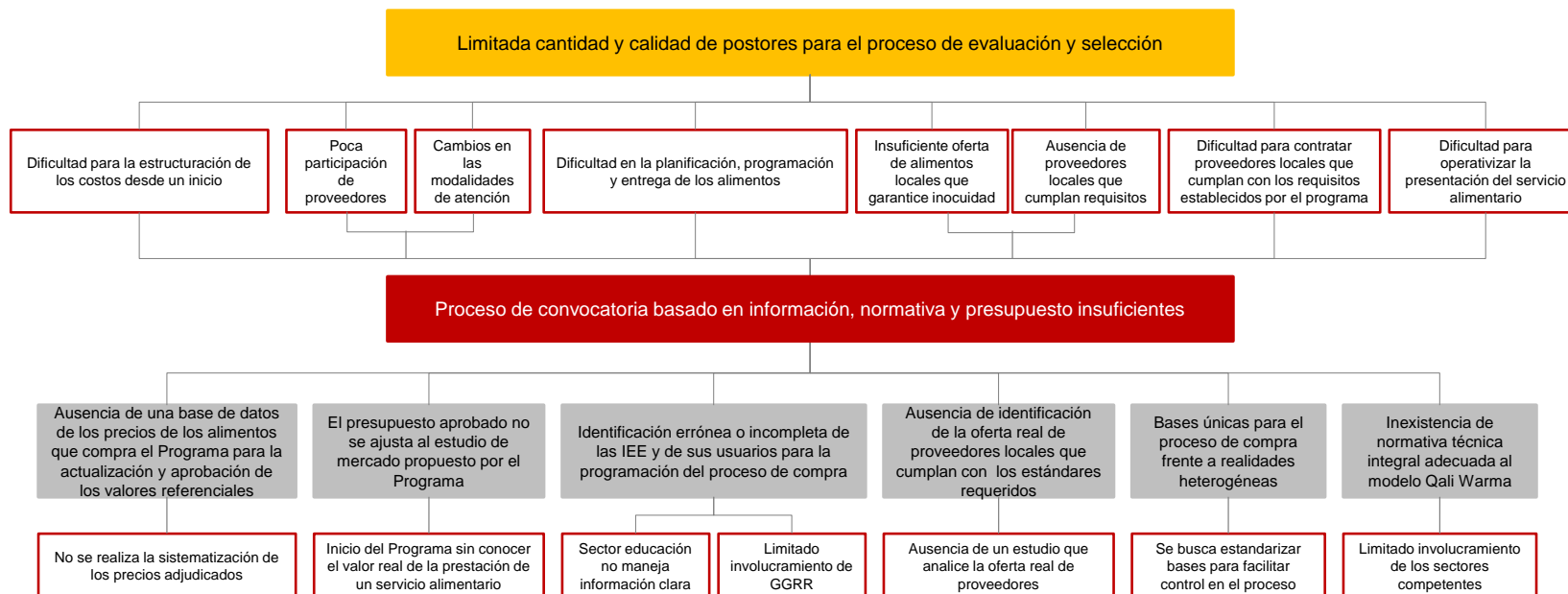
Otro problema identificado es el mapeo incompleto o erróneo de las IIEE a las que atiende el programa, así como de sus usuarios para la programación del proceso de compra. Esto se debe a que la información que maneja y otorga el MINEDU no es clara ni se encuentra actualizada, así como a la limitada participación de los gobiernos regionales para mejorar la calidad de esta información. Esto genera una dificultad para planificar y programar la entrega de alimentos. Ante ello, se propuso continuar y fortalecer las actividades de actualización y validación de la base de datos a cargo de las UT.

Adicionalmente, se señaló el problema de la ausencia de identificación de la oferta real de proveedores locales que cumplan con los estándares requeridos por el programa. Esto se explica por la falta de un estudio que analice esta oferta y genera inseguridad respecto a la garantía de contar con alimentos locales que cumplan con las medidas de inocuidad. Por ello, el programa enfrenta, como se ha mostrado en los resultados, una fuerte escasez de proveedores locales que cumplan con los requisitos impuestos. Como solución, se propuso fortalecer la oferta y establecer alianzas con otros actores y sectores, como ONG y Gobiernos Subnacionales.

Por otro lado, se identificó como problema que las bases son únicas para un proceso de compras descentralizado que enfrenta realidades heterogéneas. Los participantes explicaron que las bases se diseñaron de esta forma con la finalidad de tener un mejor control del proceso de compras en todas sus etapas. Sin embargo, esto ha traído consigo la dificultad para hacer operativa la presentación del servicio alimentario. Por ello, se propuso la realización de bases diferenciadas a nivel de región alimentaria.

Finalmente, se resaltó el problema de la ausencia de una normativa técnica integral que se adecúe al modelo del programa. De acuerdo con los participantes, esto se debería al limitado involucramiento de los sectores competentes, como las autoridades sanitarias y el sector educación. Esto genera una dificultad para hacer operativa la prestación del servicio alimentario. Ante ello, se propuso una mayor articulación con los sectores y con otros actores regionales para la generación y aplicación de normas más adecuadas.

ÁRBOL DE PROBLEMAS IDENTIFICADO – CONVOCATORIA



Evaluación y selección de proveedores

En esta fase, los participantes identificaron como problema central que se seleccionan proveedores locales pequeños, incapaces de ofrecer a los usuarios un servicio de calidad. Por ello, las IIEE que atiende el programa se encuentran en muchos casos desabastecidas o abastecidas de manera inadecuada. Se identificaron asimismo 6 problemas que serán desarrollados a continuación.

En primer lugar, se encuentra el hecho de que los postores son incapaces de cumplir con la acreditación de los requisitos impuestos por el programa, incluso antes de la firma del contrato. Esto se debería a la negligencia de los postores adjudicados y a los plazos cortos con los que cuentan para acreditar los requisitos que les son pedidos. Por ello, no se suscribe el contrato adjudicado en su totalidad y quedan ítems desiertos. Como solución –ya implementado para este nuevo proceso de compras- se propuso acreditar los

requisitos obligatoriamente en la evaluación técnica, impidiendo elegir a un postor que no cuente con todos sus requisitos acreditados.

En segundo lugar, se resaltó el plazo insuficiente con que cuentan los postores para presentar sus propuestas –alrededor de 5 días. Los participantes afirmaron que una causa de ello es que el cronograma se encuentra establecido en días calendario, en lugar de días hábiles, restringiendo las posibilidades de los postores para tener su propuesta a tiempo. Por ello, existe una limitada afluencia de postores y deficiencias para formular propuestas de calidad. Una solución propuesta fue establecer el cronograma en días hábiles.

Por su parte, se identificó –como se desarrolló en la sección anterior y en los resultados del estudio- la ausencia de postores dispuestos a atender zonas alejadas. Esto se debe a la fuerte dispersión y limitada accesibilidad de varias IIEE en zonas rurales, así como al monto referencial que resulta poco atractivo para postores de calidad. Esto genera que varios ítems permanezcan desiertos en zonas alejadas, que tienden a ser las más necesitadas. Por ello, se propuso el empaquetamiento de ítems para IIEE alejadas y cercanas, de forma tal que se evite el desabastecimiento en los lugares con mayor necesidad.

Adicionalmente, se resaltó la complejidad de las exigencias para que el proveedor presente su propuesta económica. Los participantes señalaron que esto se debe a la complejidad del Formato N°7 para su llenado, lo cual genera la descalificación de varios postores. Por ello, se propuso un diseño más amigable de dicho formato.

Por otro lado, se encuentra la dificultad de los postores para presentar la garantía de seriedad de oferta, ligada al Formato N°7 mencionado en el problema anterior. Esto se debería a que no se han difundido de manera adecuada los nuevos requisitos impuestos por el segundo proceso de compra, a la falta de previsión para el trámite bancario y a frecuentes errores de interpretación en el cálculo por confusiones respecto a la base imponible. Por ello, se descalifica a varios postores. Ante este problema, se propuso difundir mejor este requisito, mediante la realización de talleres participativos con proveedores.

Finalmente, se identificó la débil asistencia técnica brindada al comité de compras en la práctica, debida principalmente a la elevada rotación de supervisores de compra. Esto trae consigo una deficiente evaluación de las propuestas técnicas y económicas presentadas. Por ello, es necesario definir y mejorar el perfil de los supervisores de compra contratados y brindarles una capacitación adecuada.

ÁRBOL DE PROBLEMAS IDENTIFICADO – EVALUACIÓN Y SELECCIÓN



Provisión del servicio

En esta fase, los participantes identificaron como problema central que la provisión de productos y raciones resulta inadecuada, lo cual trae consigo incumplimiento de los objetivos del programa y riesgo en la salud de los beneficiarios.

En primer lugar, se señaló que en muchas IIEE el horario de consumo de las raciones es inadecuado y diferente al establecido por el programa. Esto se debe, en gran parte, a los hábitos de consumo de los niños distintos a lo establecido por el programa, por lo que no aceptan el desayuno temprano por la mañana al haber comido algo ya en sus casas. Esto genera dificultades para el cumplimiento del objetivo del programa, generando déficit de atención y por tal de rendimiento. Por ello, se sugirió mejorar el acompañamiento y supervisión a los CAE.

Por causas similares, se identificó el problema de rechazo de los niños ára el consumo de ciertos productos que se encuentran en su dieta (por ejemplo, como se corroboró en campo, la anchoveta). Esto genera que el programa no cumpla sus objetivos, al no consumir los niños todo lo que se les otorga y genera el desperdicio de varios alimentos. Por ello, se propuso la difusión de información a los padres y la realización de campañas de alimentación saludables.

Por otra parte, en muchas IIEE se ofrece el servicio con condiciones higiénico-sanitarias inadecuadas; es decir, se sirve el desayuno sobre los escritorios sin limpiarlos previamente, los niños no siempre se lavan las manos antes de comer, entre otras situaciones. Esto se debería, de acuerdo con los participantes, a los hábitos de higiene inadecuados en casos de algunos profesores, generando riesgos de intoxicaciones y ETA. Por ello, se propuso la difusión de información a los padres y la realización de campañas de alimentación saludables.

Asimismo, se observó que –debido a la falta de capacitaciones adecuadas- se generan los problemas de incumplimiento del protocolo de recepción de productos y raciones por el CAE y de la dosificación de las recetas preparadas por los CAE que reciben productos. Esto genera que los niños consuman productos no aptos, efectos nutricionales indeseados, déficit de productos al final de cada periodo y que muchas actas sean firmadas a destiempo o cuenten con firmas ilegibles.

Un problema adicional es la supervisión esporádica por parte de los supervisores de compra (UT). Esto se debe a una limitada disposición de personal capacitado e idóneo para sus puestos en las Unidades Territoriales, llevando a incumplimientos contractuales seguidos. Por ello, se propone mejorar los perfiles del personal y aumentar el personal idóneo en las UT.

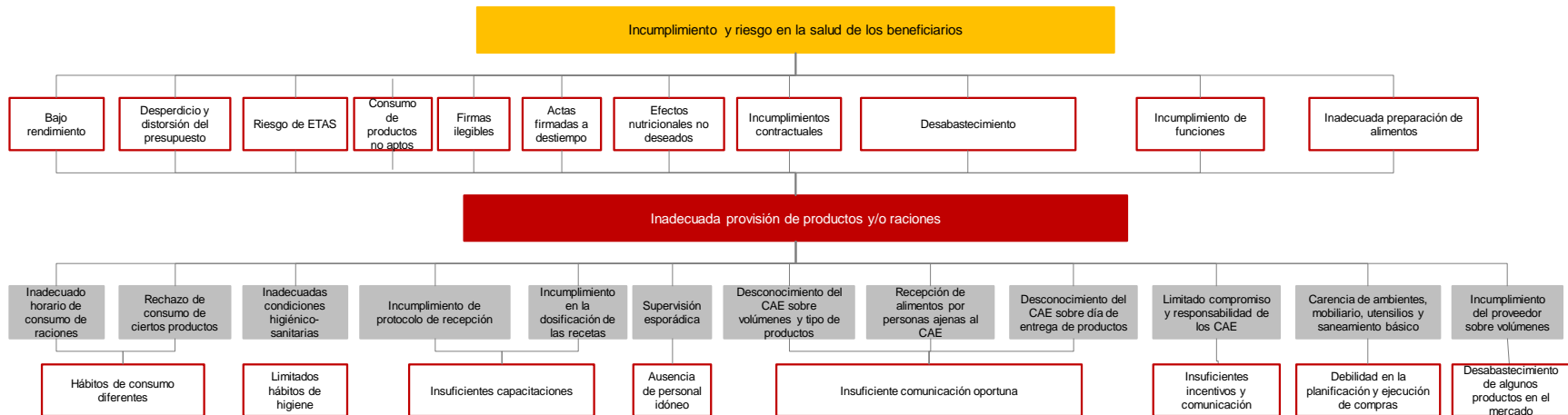
Por otro lado, por motivo de una falta de comunicación oportuna, se dan los problemas de desconocimiento de los CAE acerca de los volúmenes y tipo de productos, la recepción de los alimentos por personas ajenas al CAE y el desconocimiento del CAE acerca del día de entrega de los productos. Esto genera desabastecimiento, pues muchas veces nadie recibe a los proveedores. Ante ello, se propuso generar una mejor estrategia de comunicación y coordinación con los CAE y entre los CAE y proveedores.

Se observó asimismo un limitado compromiso y responsabilidad por parte de algunos CAE, dada la falta de incentivos para realizar el trabajo (ad-honorem) y de motivación. Esto genera incumplimiento seguido de las funciones del CAE. Por ello, se propuso realizar talleres motivacionales y evaluar la posibilidad de brindar incentivos monetarios a los miembros del CAE.

Otro problema asociado a la provisión del servicio es la carencia de ambientes, mobiliario, utensilios y saneamiento básico en las IIEE, debido a la debilidad en la planificación y ejecución de las compras. Por ello, no se da una adecuada preparación de los alimentos y se incrementan los riesgos de intoxicaciones por ETA. Ante ello, se sugirió hacer efectiva la implementación y mejorar la coordinación con el sector educación.

Finalmente, los participantes identificaron como problema el incumplimiento del proveedor respecto a los volúmenes de productos o raciones que deja en las IIEE. Esto se debe en muchos casos al desabastecimiento del mercado de ciertos productos altamente demandados por el programa a nivel nacional. Por ello, en muchos casos hay quejas por la limitada variedad de las dietas. Ante ello, los participantes propusieron una mejor programación de los productos de acuerdo con la información de su disponibilidad en el mercado.

ÁRBOL DE PROBLEMAS IDENTIFICADO – PROVISIÓN DEL SERVICIO



Pago

En esta fase, se identificó como problema central los retrasos en el trámite y la entrega del pago a los proveedores, lo cual genera la insostenibilidad de la provisión de productos y/o raciones a las IIEE.

En primer lugar, se identificó como problema la paralización en el trámite de pago al proveedor. Este problema se debería a distintas causas: la formulación del contrato es muchas veces deficiente por las falencias en las actividades previas a la convocatoria, existen demoras en el cálculo de los volúmenes, los proveedores cometen errores de decimales en la fijación de precios, la UT no controla la elaboración del contrato y los datos del total de beneficiarios son inexactos por su desfase. Como resultado, se dan múltiples reclamos de proveedores en otras instancias distintas al programa (Congreso de la República, Defensoría del Pueblo, prensa, etc.), la ejecución presupuestal del programa es limitada y los proveedores se retrasan para sus siguientes entregas por falta de fondos. Ante este problema, surgieron distintas sugerencias de solución: mejorar la supervisión de la UT en la elaboración del contrato y las

adendas, estandarizar las adendas para agilizar el proceso, mejorar la infraestructura de la Sede Central y de las UT y diseñar un sistema integrado que reúna datos históricos, desde la compra hasta el pago.

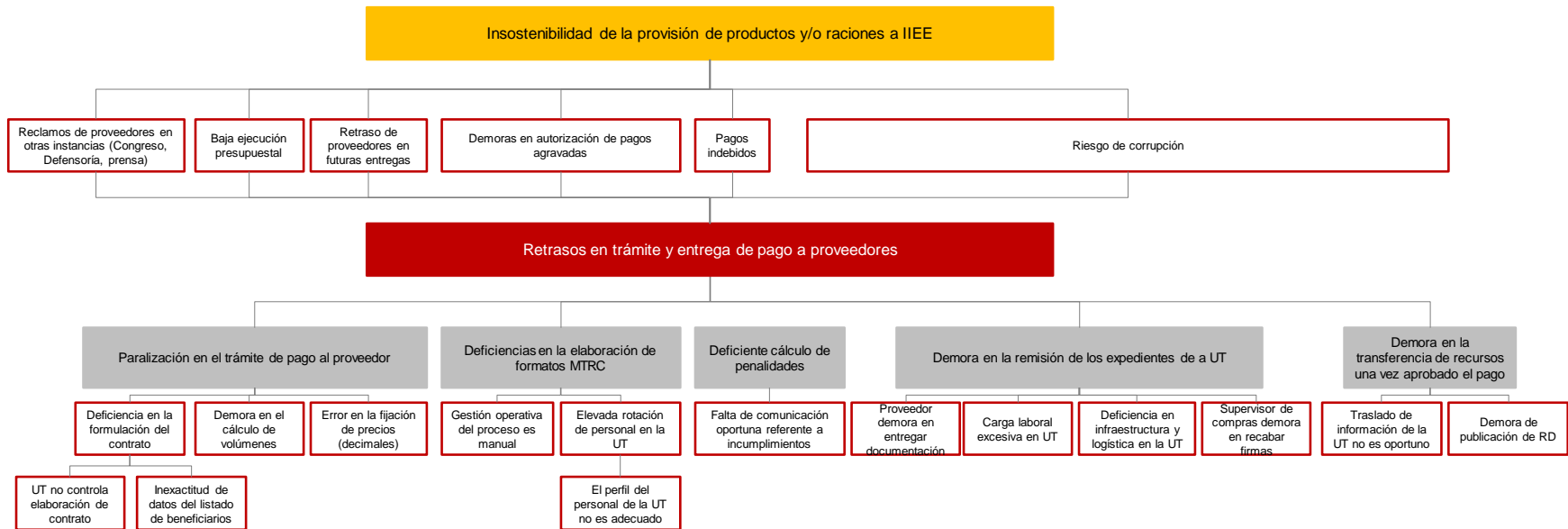
En segundo lugar, se identificaron deficiencias en la elaboración de los formatos MTRC, debido a que el perfil del personal de la UT no es adecuado, la gestión operativa del proceso es casi enteramente manual y a los cambios permanentes en el personal de las UT. Esto alarga aún más las demoras en la autorización de los pagos. Como solución, se propuso generar un registro de retrasos de proveedores para afectar evaluaciones futuras, el diseño de un sistema integrado para el cálculo de las valorizaciones y que las solicitudes de transferencias no sean requeridas por el Comité de Compras. Esto último ya ha sido implementado en el nuevo proceso de compras.

Adicionalmente, se resaltó que el cálculo de las penalidades es muchas veces deficiente por carecer de sustento. Esto se debería a una falta de comunicación oportuna de los incumplimientos, generando riesgos de corrupción y pagos indebidos a proveedores que no cumplen con su labor. Por ello, se propuso realizar visitas técnicas más frecuentes de los sectoristas especialistas a las UT y una mejor y definida interpretación de la aplicación de penalidades a proveedores por incumplimiento.

Por otro lado, se señaló que un problema son las demoras en la remisión de los expedientes de las UT. Esto se debe a la excesiva carga laboral del personal de las UT, a las demoras en la entrega de documentación de los proveedores, a las deficiencias en la infraestructura y logística en las UT y a las demoras del supervisor de compras para recabar las firmas necesarias antes de mandar la documentación a Lima. Esto trae consigo elevados riesgos de corrupción.

Finalmente, se señaló la demora en la transferencia de los recursos, aún una vez aprobada esta. Esto se debe a los retrasos en el traslado de información de la UT y a las demoras de la publicación de la RDE en la página web del programa. Ante ello, se propuso mejorar la comunicación al Comité de Compras para la firma de la Carta orden basada en la RDE publicada.

ÁRBOL DE PROBLEMAS IDENTIFICADO – PAGO



ANEXO 4: Índice de gráficos, tablas e ilustraciones

Tablas

TABLA 1: DATOS GENERALES	15
TABLA 2: ACTORES PRINCIPALES.....	15
TABLA 3: ACCIONES Y CONSIDERACIONES PREVIAS.....	16
TABLA 4: PROCESO DE COMPRA	18
TABLA 5: RESUMEN DE RECOMENDACIONES PARA INCORPORAR A QALI WARMA	22
TABLA 6: PRODUCTOS Y RECETAS.....	23
TABLA 7: CRONOGRAMA DE VIAJES	105
TABLA 8: PLAZOS DE PERMANENCIA.....	106
TABLA 9: CRONOGRAMA DE TRABAJO DE CAMPO	107

Gráficos

GRAFICO 1: PROCESOS DE CADENA DE VALOR	24
GRAFICO 2: IDENTIFICACIÓN DE PROCESOS.....	25
GRAFICO 3: ESTRUCTURA DE TRABAJO	27
GRAFICO 4: COMITÉS DE COMPRA QUE CONFORMAN LA MUESTRA.....	28
GRAFICO 5: FLUJO DEL PROCESO DE PROVISIÓN DEL SERVICIO ALIMENTARIO	30
GRAFICO 6: MODELO DE CO-GESTIÓN.....	69
GRAFICO 7: TENDENCIAS DE ORGANIZACIÓN DE LOS COMITÉS DE COMPRA (MODELO 1).....	71
GRAFICO 8: TENDENCIAS DE ORGANIZACIÓN DE LOS COMITÉS DE COMPRA (MODELO 2).....	71
GRAFICO 9: TENDENCIAS DE ORGANIZACIÓN DE LOS COMITÉS DE COMPRA (MODELO 3).....	72
GRAFICO 10: PROCESO DE RECEPCIÓN DE ALIMENTOS.....	80

Ilustraciones

ILUSTRACIÓN 1: RESULTADO BAJO LA OCURRENCIA DEL RIESGO 1, CASO 1.....	61
ILUSTRACIÓN 2: RESULTADO BAJO LA OCURRENCIA DEL RIESGO 1, CASO 2.....	61
ILUSTRACIÓN 3: ALMACENAMIENTO DE ALIMENTOS (CANAS Y SICUANI 05/12/13)	82
ILUSTRACIÓN 4: PREPARACIÓN DE ALIMENTOS (SICUANI Y CANAS 05/12/13).....	83
ILUSTRACIÓN 5: RECEPCIÓN DE ALIMENTOS DESAYUNO Y ALMUERZO (CABANILLAS 27/11/13 Y PUNO 28/11/13)	84

BIBLIOGRAFÍA

América Económica (08/16/2013), *FAO y Brasil llevan la experiencia de alimentación escolar a África.*

<http://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/fao-y-brasil-llevan-la-experiencia-de-alimentacion-escolar-africa>

Programa de Cooperación Internacional Brasil-FAO, *Fortalecimiento de Programas de Alimentación Escolar en el Marco de la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025*

<http://www.fao.org/docrep/field/009/as233s/as233s.pdf>

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, *Programa Nacional de Alimentação Escolar*

<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao>

Alimentación Escolar Sustentable en América Latina, *Programa Nacional de Alimentación Escolar, Brasil*

http://alimescolar.sistematizacion.org/iniciativas/contenu-du-programme/?tx_panel_pi1%5Bafficher%5D=det_panel&tx_panel_pi1%5Buid%5D=36

Alimentación Escolar Sustentable en América Latina, *Programa de Alimentación Escolar (PAE), Chile*

http://alimescolar.sistematizacion.org/iniciativas/contenu-du-programme/?tx_panel_pi1%5Bafficher%5D=det_panel&tx_panel_pi1%5Buid%5D=24

Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, *Programa de Alimentación Escolar (PAE)*

<http://www.junaeb.cl/programa-de-alimentacion-escolar>

Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos –INTA –Universidad de Chile, *Fortalecimiento de los Programas de Alimentación Escolar en el marco de la Iniciativa América Latina Sin Hambre –Programa de alimentación escolar en Chile*

http://www.rlc.fao.org/fileadmin/templates/fondobrasil/documentos/Foro_expertos/Apresentaciones/Programa_de_alimentacion_escolar_en_Chile_Nelly_Bustos_resumida.pdf

Revista del Colegio de Nutricionistas, *La Historia del Programa de Alimentación Escolar (PAE)*

http://www.nutricionistasdechile.cl/rev_a2n1_10.html

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, *Anexo Técnico del Programa de Alimentación Escolar,*

<http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/NormatividadC/Contratacion/RegimenEspecial/RESedeDireccion/CP005-2011/ANEXOTECN24.pdf>