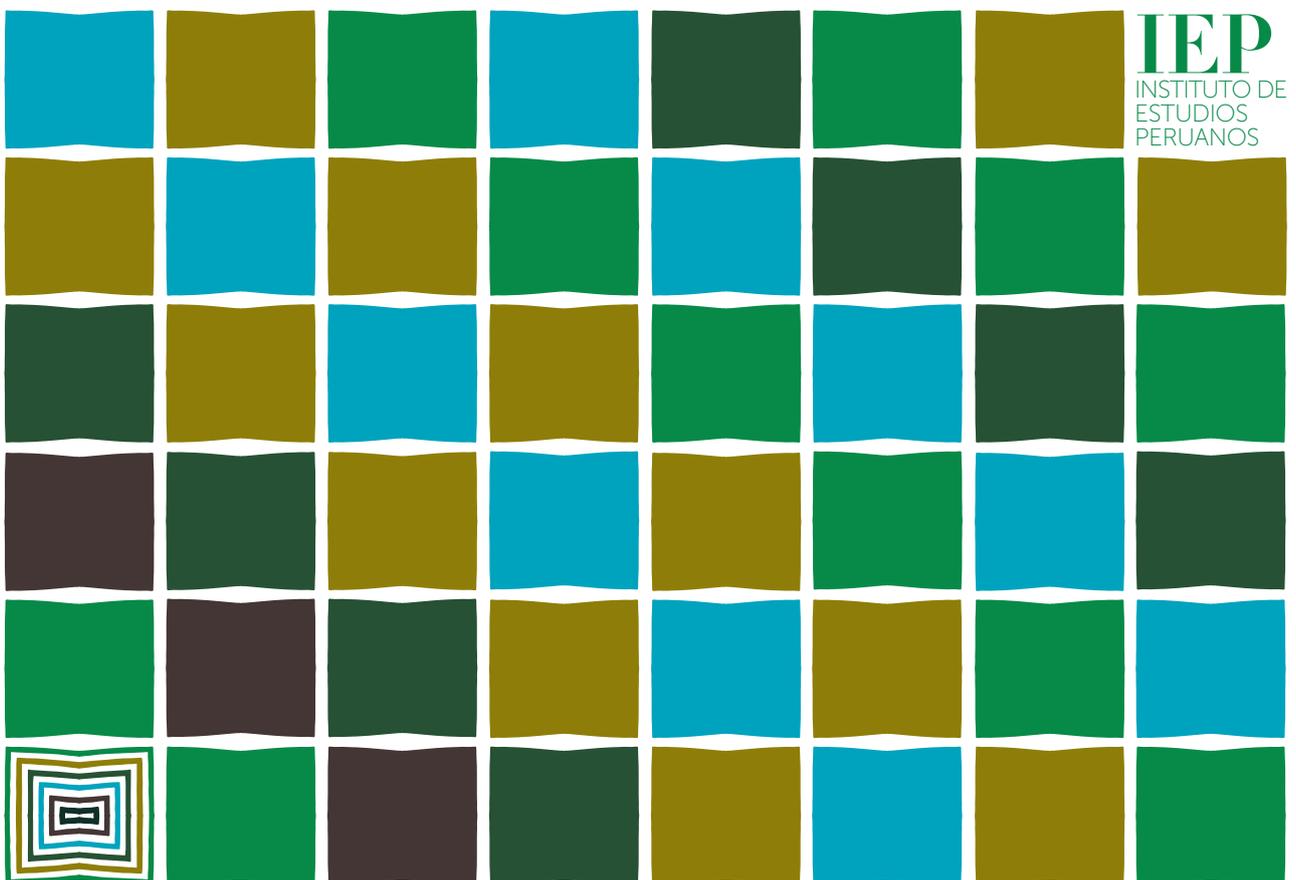


Guiselle Romero Lora
Mavi Riva Castañeda
Sara Benites Orjeda

CRÓNICA DE UNA REFORMA DESCONOCIDA

EXPERIENCIA DE IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR QALI WARMA



Guiselle Romero Lora
Mavi Riva Castañeda
Sara Benites Orjeda

CRÓNICA DE UNA REFORMA DESCONOCIDA

EXPERIENCIA DE IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR QALI WARMA

Documento de Trabajo N.º 229

© Instituto de Estudios Peruanos, IEP
Horacio Urteaga 694, Lima 11
Central telefónica: (51-1) 332-6194
Fax: (51-1) 332-6173
Correo-e: <publicaciones@iep.org.pe>
Web: <www.iep.org.pe>

Libro electrónico de acceso libre disponible en:
<http://www.iep.org.pe/biblioteca_virtual.html>

ISBN 978-9972-51-581-1

Documento de Trabajo (ISSN 1022-0356)

Serie Documentos de Política, 15 (ISSN 1022-0372)

Edición digital

Lima, julio de 2016

Corrección de estilo:

Diana Zapata

Diagramación:

ErickRagas.com

Crónica de una reforma desconocida; experiencia de implementación del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma / Guiselle Romero Lora, Mavi Riva Castañeda y Sara Benites Orjeda. Lima, IEP, 2016 (Documento de Trabajo, 229. Serie Política, 15)

1. PROGRAMAS SOCIALES; 2. NUTRICIÓN; 3. POLÍTICA ALIMENTARIA; 4. ESCOLARES; 5. ALIMENTACIÓN;
6. PERÚ

WD/04.04.02/P/15



Prólogo.....	6
Listado de acrónimos.....	9
Introducción.....	11
1. Los antecedentes: problemas en la política pública	14
1.1 La inadecuada ingesta de alimentos en los niños en el Perú	14
1.2 Proceso de evaluación y reorganización del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA)	16
2. ¿Solo un cambio de nombre? El diseño de Qali Warma	20
2.1 Presentando el proceso de diseño	20
2.2 Población usuaria en el año 2013	22
2.3 Características del servicio alimentario	24
2.4 Modalidades de atención.....	29
2.5 Definiendo el modelo de gestión: ¿centralizado, descentralizado o mixto?	30
2.6 Componente educativo	36
2.7 Colaboración interinstitucional	38
2.8 A modo de resumen: principales dilemas del diseño	38

3. Proceso de preimplementación.....	42
3.1 Arreglos administrativos: formalización de la Unidad Ejecutora.....	44
3.2 La puesta en marcha del servicio alimentario	45
3.3 El piloto Huanta	60
3.4 Dificultades de la etapa de preimplementación	61
4. Proceso de implementación.....	63
4.1 La primera atención de Qali Warma	63
4.2 El segundo proceso de compra	66
4.3 Acciones del componente educativo	67
4.4 Supervisión y monitoreo	71
4.5 Dificultades en la etapa de implementación	75
5. Resultados de los primeros meses de implementación, lecciones aprendidas y reflexiones finales.....	77
5.1 Resultados.....	77
5.2 Lecciones aprendidas, recomendaciones y reflexiones finales.....	81
Bibliografía	88
Acerca de las autoras	92



Hace cuatro años, el Perú emprendió uno de tantos desafíos pendientes en la gestión pública y asumió la creación de un programa de alimentación escolar. Qali Warma representó quebrar mitos, modelos obsoletos, poner a los niños en primer plano y al Estado a su servicio; pero, sobre todo, logró cumplir con la ley. Diseñar y poner en práctica un programa de alimentación escolar, masivo y público, que nivelara el piso para todos los niños y niñas de educación inicial primaria pública, era una deuda del Estado con los niños. Si bien la Ley General de Educación señala que es obligación del Estado proveer a los estudiantes de la escuela pública de una alimentación de calidad, su cumplimiento ha sido pobre, antojadizo y marcado por servicios de mala calidad, intermitentes y orientados a satisfacer a los proveedores antes que a los niños. Qali Warma se creó para cumplir con una obligación del Estado.

El proceso de creación de un programa como Qali Warma implicó desafíos, mucho debate, la construcción de coaliciones y la integración de equipos técnicos multidisciplinarios con actores políticos y con enormes esfuerzos de comunicación. Como sucede siempre en el sector público, los plazos son siempre cortos. En nueve meses, el equipo de Qali Warma tuvo que producir un diseño sofisticado, escalable y sostenible de alimentación escolar y ponerlo en marcha. Lo hizo con grandes carencias y asumiendo riesgos. Los resultados se ven hoy. Sobre lo implementado a partir del primer día de clases del año escolar 2013 se ha construido un programa robusto, masivo, orientado a la atención con calidad de más de tres millones de niños en todo el país. Los programas se transforman, se adaptan, se mejoran, pero sobre la base de un conjunto de principios, acuerdos y objetivos. De ahí la importancia de contar con un diseño sólido, realista y factible.

A partir de junio de 2012, el equipo liderado por Guiselle Romero asumió el desafío de diseñar y poner en práctica Qali Warma. Tenían nueve meses para hacerlo, y lo hicieron. El programa, como tiene que suceder, ha cambiado desde entonces; ha crecido y se ha fortalecido, pero conserva la esencia de su diseño. Reflexionar y sistematizar ese proceso genera un valioso insumo para el debate, no solo sobre este programa en particular, sino sobre el proceso de diseño de intervenciones públicas, en particular de intervenciones innovadoras, disruptivas y orientadas a llevar un servicio pertinente, efectivo y de calidad a sus usuarios.

Este documento resulta un insumo valioso para los debates sobre el rol y la acción del Estado. Presenta los dilemas que enfrentan los equipos en el proceso de diseño, explica el porqué de algunas decisiones —en particular de algunas polémicas en su momento— y discute el rol del compromiso de transformar un servicio que claramente era de mala calidad y limitada pertinencia en la oportunidad de que los niños ejerzan el derecho que les corresponde de recibir una alimentación de calidad en su escuela.

El equipo de diseño enfrentó enormes limitaciones, pero lograron un diseño prometedor, un diseño que ha facilitado un proceso de mejora continua. Hoy, en 2016, Qali Warma es un programa consolidado, valorado y reconocido internacionalmente. Para ello cuenta el diseño, la capacidad de corregir errores, de cambiar rápidamente y adaptarse a necesidades y realidades locales diversas. Resulta clave la capacidad de adaptar para mejorar y la continuidad en el esfuerzo de los equipos centrales y territoriales. También, ha jugado un papel clave la creciente participación de los directores de las escuelas, de los profesores, de los actores locales —regionales y municipales— y, sobre todo, de los padres de familia.

Qali Warma enfrenta aún grandes desafíos de gestión y también de diseño. Hay mucho espacio para mejorar. El trabajo recién comienza. Hay aún mucho que aprender y mejorar, mucho camino por recorrer. La experiencia internacional nos muestra que estamos solo al inicio de un camino. La gestión pública, la gestión de programas sociales, tienen en este programa un caso emblemático. Qali Warma implica el cambio de un programa de mala calidad y pésimo servicio a un programa con una ruta clara de mejora. Ahí hay que perseverar.

El trabajo del equipo de diseño, sistematizado aquí, nos invita a seguir pensando en cómo hacer mejores políticas públicas y nos obliga a entender la complejidad de los procesos en los que el diseño de las mismas se enmarca. De ahí el valor del texto y su pertinencia en esta serie de documentos de Reflexión para la Gestión.

Tuve el honor de ver este proceso desde dentro, de acompañar sus dudas y de presionar al equipo por definiciones y resultados; y por ello, con orgullo, presento este texto que a todas luces permitirá a muchos no olvidar el proceso y entender las complejidades que involucró. Los invito a leer el texto y a seguir discutiendo sobre cómo enfrentar los desafíos de hacer (mejor) gestión pública. El primer paso es aprender de lo hecho, y para ello necesitamos documentos como este que nos cuentan cómo sucedieron las cosas.

Carolina Trivelli
Investigadora Principal
Instituto de Estudios Peruanos

Dedicamos este documento al equipo inicial que puso en marcha Qali Warma, un ejemplo de coraje, sacrificio, y amor por el país. También lo dedicamos a quienes, sin ser parte del programa, apoyaron decididamente el proceso de cambio. Finalmente, a nuestras familias y amigos por su apoyo y cariño.



Listado de acrónimos

ANGR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
APAFA	Asociación de Padres de Familia
AMPE	Asociación de Municipalidades del Perú
BM	Banco Mundial
CAE	Comités de Alimentación Escolar
CAS	Contrato Administrativo de Servicios
CC	Comités de Compra
CE	Componente Educativo
CENAN	Centro Nacional de Alimentación y Nutrición
CONFEPAFAS	Confederación Nacional de Federaciones de APAFA del Perú
DIGESA	Dirección General de Salud Ambiental
DIRESA	Dirección Regional de Salud
DISA	Dirección de Salud
DRA	Dirección Regional Agraria
DGSE-VMPE-MIDIS	Dirección General de Seguimiento y Evaluación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
DRE	Dirección Regional de Educación
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares del INEI
ESCALE	Unidad de Estadística Educativa del MINEDU
ETZ	Equipo de Trabajo Zonal del PRONAA

FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FONCODES	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
IIEE	Instituciones educativas
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INDECOPI	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
ITP	Instituto Tecnológico de la Producción
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MCLCP	Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MINEDU	Ministerio de Educación
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego
MINSA	Ministerio de Salud
MOP	Manual de Operaciones
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
OSB	Organizaciones Sociales de Base
PAE	Programa de Alimentación Escolar
PCA	Programa de Complementación Alimentaria del PRONAA
PIM	Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal del MEF
PIN	Programa Integral de Nutrición del PRONAA
PIP	Proyecto de Inversión Pública
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNAE QW	Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma
PRODUCE	Ministerio de la Producción
PRONAA	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria
REMURPE	Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú
SANIPES	Organismo Nacional de Sanidad Pesquera
SENASA	Servicio Nacional de Sanidad Agraria
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SISFOH	Sistema de Focalización de Hogares
SIAGIE	Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa del MINEDU
SIS	Seguro Integral de Salud
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local
UP	Unidad de Prestaciones del PNAE QW
USyM	Unidad de Supervisión y Monitoreo del PNAE QW
UT	Unidad Territorial del PNAE QW



Introducción

En enero de 2012, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) inició un proceso de evaluación y reorganización de los cinco programas sociales que le habían sido adscritos, con el objetivo de examinar las prestaciones sociales brindadas por estos y adecuar su diseño, organización y objetivos a los lineamientos de este nuevo sector. Uno de los programas adscritos fue el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), que se encargaba, entre otras prestaciones, de brindar alimentación escolar a las niñas y niños de escuelas públicas en los niveles de inicial y primaria en el ámbito nacional.

Como parte de este proceso de evaluación, se encontraron múltiples problemas de gestión y ejecución del programa. Por este motivo, a finales de mayo de 2012, el MIDIS decidió extinguir el PRONAA y crear el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (en adelante Qali Warma) para atender a una parte de la población objetivo del PRONAA. Así, Qali Warma debía brindar alimentación escolar a las alumnas y alumnos de las instituciones educativas públicas del país de los niveles inicial (a partir de los 3 años de edad) y primaria, contribuir a mejorar su atención en clase, favorecer su permanencia en las escuelas y promover en ellos mejores hábitos de alimentación.

Según el decreto supremo de creación del programa,¹ Qali Warma debía operar con un modelo que incorporara la entrega de alimentos diversificados acorde con los hábitos de consumo de las niñas y niños en cada zona. Todo esto sobre la base

¹ El Decreto Supremo N.º 008-2012-MIDIS que declaró la creación del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma fue publicado el día 31 de mayo de 2012.

de un modelo de gestión que articulara la participación de diversos actores sociales. Desde su creación, Qali Warma se concibió como un programa universal de implementación progresiva, que en 2016 debía atender a toda la población escolar de los niveles inicial y primaria de las instituciones educativas públicas del país.

A partir del momento de su creación, un equipo técnico del MIDIS inició el proceso de diseño y preimplementación del programa, el cual tomó alrededor de nueve meses. El primer día de las clases escolares de 2013, Qali Warma inició la prestación del servicio alimentario de manera progresiva. En su primer año, el programa llegó a atender a 2,7 millones de usuarios y usuarias en más de 48.000 instituciones educativas públicas en el ámbito nacional.

La sistematización que se presenta a continuación busca analizar y reflexionar sobre las etapas de diseño, preimplementación y primeros meses de implementación de Qali Warma. Este estudio cubre un período de 16 meses: entre los meses de junio de 2012 y febrero de 2013 (diseño y preimplementación) hasta el 4 de marzo de 2013 (lanzamiento), y los primeros meses de implementación del programa hasta septiembre de 2013.

Reflexionar sobre estas etapas del programa resulta ilustrativo y aleccionador desde el punto de vista de la gestión pública, ya que permite conocer y analizar los condicionantes de esta reforma, sus dilemas y retos, la multiplicidad de actores asociados a su implementación y, por tanto, la complejidad y magnitud de la reforma implementada. Además, en el marco de la institucionalización de la política social, la experiencia de creación de Qali Warma aporta lecciones sobre la definición de prioridades y la toma de decisiones en la organización e implementación de programas sociales que son importantes de rescatar para intervenciones futuras. Igualmente, desde el punto de vista de los resultados, el documento busca identificar los aspectos clave de la primera etapa de implementación del programa que han continuado consolidándose en los siguientes meses de ejecución, así como visibilizar aquellos aspectos que requieren seguir siendo atendidos para garantizar la sostenibilidad de los resultados.

En ese sentido, el documento tiene tres objetivos clave: i) aportar al debate vinculado con la formulación e implementación de políticas públicas y programas de alimentación escolar; ii) dar a conocer las dificultades y lecciones aprendidas del proceso de diseño, preimplementación e implementación de Qali Warma; y iii) dar cuenta de los resultados de la primera fase de implementación del programa. Para lograr esto, la sistematización se plantea como hilo conductor dos preguntas: i) ¿cuáles fueron el origen, la racionalidad y los objetivos clave que moldearon el programa?; y ii) ¿cuáles fueron los hitos y principales retos enfrentados durante los procesos de diseño, preimplementación e implementación de Qali Warma?

Cada capítulo tiene como objetivo, a su vez, analizar un aspecto específico del proceso de implementación del programa. Así, el capítulo 1 describe el contexto en que se creó Qali Warma; el capítulo 2 discute los elementos principales de su diseño y los dilemas enfrentados; el capítulo 3 detalla los hitos de la preimplementación; el capítulo 4 desarrolla los ejes principales de la implementación; y, por último, el capítulo 5 analiza los resultados de los primeros meses de implementación y discute las lecciones aprendidas y reflexiones finales.

Es importante señalar que esta sistematización constituye una visión ex post del proceso que se siguió para la puesta en marcha de Qali Warma, que busca documentar esta experiencia de manera objetiva, como un insumo de aprendizaje para el Estado, la academia y la sociedad civil, pero que, inevitablemente, refleja el punto de vista del implementador. De esta forma, se debe precisar que las autoras hemos formado parte del equipo inicial de Qali Warma y esta sistematización representa una reflexión de parte respecto del proceso de creación de este programa.

Encontrar el justo medio entre documentar en detalle este proceso y no hacerlo ha representado una constante fuente de tensión para las autoras. Cada una de estas actividades fueron críticas para la puesta en marcha de Qali Warma y revelan la enorme complejidad de implementar un programa de este tipo en un contexto complicado y con un modelo que incluye como base la participación ciudadana. Es posible que, dependiendo de la especialidad del lector, se esperen mayores detalles acerca de aspectos logísticos, nutricionales, educativos, de gestión, políticos, sociológicos y de construcción de ciudadanía, entre otros. Sin embargo, el documento busca ofrecer un primer aporte para la discusión a partir de la narración del proceso que se siguió. Seguramente, y eso esperamos, la reflexión sobre Qali Warma no se agotará en él.

Por último, queremos señalar que este documento da cuenta del esfuerzo emprendido por el equipo inicial de Qali Warma en el ámbito nacional, integrado por los jefes de unidad, los coordinadores y el equipo de la Sede Central; los jefes de unidad territorial, supervisores, monitores, nutricionistas, especialistas, asistentes e integrantes de los equipos de las unidades territoriales en todo el país; y también los miembros de los Comités de Compra, Comités de Alimentación Escolar, veedores de los procesos de compra y atención alimentaria, entre otros.

Finalmente, las autoras agradecen también los valiosos comentarios y aportes al documento de Carolina Trivelli, Norma Correa, Claudia Barrios, Janeth Bouby, Fabricio Franco, Isabella Falco, Fanny Montellanos, Ana Rodríguez, Kathy Romero, Milagros Castillo, Alex Rivera, Bruno Yika, Karla Córdova y Luis Barrantes.



Los antecedentes: problemas en la política pública

No parece necesario argumentar excesivamente sobre lo difícil que es, en democracia, "hacer reformas" o "cambiar las cosas". O lo que es lo mismo, tomar decisiones capaces de alterar significativamente la manera en la que se afrontan los problemas colectivos. Decidir suele ser difícil incluso en la esfera privada, y, por lo que parece y como veremos, lo es mucho más en los sistemas político-administrativos.

Subirats y Dente (2014: 15)

1.1 La inadecuada ingesta de alimentos en los niños en el Perú

Para explicar el contexto de creación de Qali Warma es importante, en primer lugar, discutir por qué es necesario un programa con estas características en el Perú. A diferencia de otros programas de alimentación, Qali Warma busca resolver el problema de "inadecuada ingesta de alimentos (en términos de calidad y cantidad) de los niños y las niñas que asisten a las instituciones educativas públicas" (Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma 2013a: 2). Este problema está ligado a la condición socioeconómica de los estudiantes y "las condiciones de la oferta educativa", las cuales traen como consecuencia severos problemas de aprendizaje que refuerzan el ciclo de pobreza y las desigualdades sociales en el país (Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma 2013a: 2).

De acuerdo con el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (2013a: 5), según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en el año 2011,

[...] en el 30,6% de los hogares a nivel nacional había niños y adolescentes (hasta los 18 años de edad) con déficit calórico. En Lima Metropolitana este indicador fue de 24,1%, mientras que en el área rural llegó al 38,6% y en el resto urbano al 29,7%.

Es decir, cerca de un tercio de los niños y adolescentes que viven en hogares peruanos tienen una ingesta insuficiente de calorías necesarias para realizar las actividades diarias de una persona de su edad; esta situación es aun más crítica en las zonas rurales del país.

Asimismo, este déficit calórico es más prevalente entre los sectores más pobres. Gracias a la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), se calcula que el 76,4% de los niños en edad de cursar inicial o primaria pertenecientes a un hogar en pobreza extrema tiene una ingesta inadecuada de calorías. Este porcentaje baja a 40% entre los pobres y a 16,3% entre los no pobres. Igualmente, esta diferencia también se da entre los niños que estudian en instituciones educativas (IIEE) públicas y privadas. El 32,1% de los niños de IIEE públicas tiene una ingesta inadecuada de calorías, frente a un también elevado 19,8% de niños de escuelas privadas (Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma 2013a: 6-7).

Tabla 1

DÉFICIT CALÓRICO EN LOS NIÑOS QUE ASISTEN A EDUCACIÓN INICIAL O PRIMARIA SEGÚN POBREZA Y GESTIÓN ESCOLAR (PÚBLICA Y PRIVADA), 2011

Subgrupo	Total	Inicial	Primaria
	%	%	%
Pobres extremos	76,4	71,5	77,4
Pobres	40,0	39,8	40,1
No pobres	16,3	17,2	15,9
IIEE públicas	32,1	29,2	32,9
IIEE privadas	19,8	22,1	18,7
Total	29,4	27,2	30,1

Fuente: Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (2013a: 7).

La ingesta inadecuada de calorías no solo es resultado de un bajo consumo de estas, sino también producto de una ingesta deficiente de nutrientes de calidad. De acuerdo con el diagnóstico hecho por Qali Warma (2013a: 9),

[...] al 2001, [...] según dominio; [existen] déficits significativos en la ingesta de carbohidratos, tanto en inicial (entre 48% y 66%) como en primaria (entre 51 y 60%); y déficits aún mayores para el caso de los lípidos: entre 68% y 87% para nivel inicial y entre 74% y 93% en primaria. (Segura et ál. 2001)

Esto pone en evidencia que la diversidad de los productos consumidos por los niños no es suficiente para poder satisfacer sus necesidades alimenticias y de salud.

La ingesta inadecuada es un problema de gran relevancia ya que, como consecuencia de ella, los niños presentan problemas en la atención en clase y la respuesta a estímulos y la memoria, lo cual los predispone a un bajo nivel de aprendizaje y de desarrollo. (Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma 2013a: 12)

El estudio de Pollitt et ál. (1989) demuestra que el

[...] no tomar desayuno tiene impactos negativos en la atención y memoria, aún en niños relativamente bien alimentados (aunque los efectos son mayores en los niños en riesgo nutricional). Asimismo, Wyon et al. (1987) señalan que, incluso en niños bien alimentados, la mayor energía o el desayuno adicional pueden llevar a una mayor atención, creatividad y energía física. (Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma 2013a: 13)

En efecto, la alimentación es un factor importante para el desarrollo cognitivo de las personas. Asegurar que esto no sea un factor de reproducción de la pobreza es una de las tareas básicas del Estado. Además, desde una perspectiva de derechos, asegurar una alimentación adecuada es una necesidad para permitir que todos los ciudadanos de este país se desarrollen libremente y puedan vivir con bienestar, como lo determina el artículo 2 de la Constitución peruana.

1.2 Proceso de evaluación y reorganización del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA)

En octubre de 2011 se creó el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) para cumplir con dos funciones básicas: i) desempeñarse como ente rector de las políticas de desarrollo e inclusión social, y ii) desempeñarse como ente ejecutor de programas sociales focalizados y temporales.

En su calidad de ente ejecutor de programas sociales, la Ley de Creación, Organización y Funciones del MIDIS dispuso que se adscribieran a dicho ministerio cinco importantes programas sociales: i) el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA); ii) el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES); iii) el Programa Nacional Cuna Más, constituido sobre la base del Programa Wawa Wasi; iv) el Programa de Apoyo Directo a los más Pobres (Juntos); y v) el Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65, constituido sobre la base del Programa Gracitudo.²

Al momento de la adscripción de estos programas al MIDIS, se concluyó que estos “requerían ser revisados, a fin de adecuar su diseño, organización y objetivos a los lineamientos del Sector” (MIDIS 2012: 7). Por esta razón, mediante el Decreto Supremo N.º 002-2012-MIDIS, se declararon en proceso de evaluación y reorganización estos cinco programas, así como las prestaciones que brindaban. El plazo establecido para culminar el proceso de revisión fue el 30 de junio de 2012, fecha en la cual el MIDIS debía determinar cómo procedería con la gestión de estos programas. De esta forma, se inició la evaluación del PRONAA.

2 El Programa Gracitudo estaba manejado por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (hoy Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables) y la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Ley N.º 29792, Tercera Disposición Complementaria y Final).

Cabe anotar que la evaluación emprendida por el MIDIS en el año 2012 no fue la primera evaluación y reestructuración del programa. Entre los años 2000 y 2011, el PRONAA pasó por cinco procesos de reestructuración y reorganización para corregir su funcionamiento, objetivos y resultados. En este período, cada gobierno impulsó distintos cambios en el programa, tanto en lo referente a transparencia y descentralización de su gestión, como al reporte efectivo de los resultados.

La necesidad de reformar el programa era entonces resultado de los múltiples problemas que presentaba (escasez de resultados concretos, ineffectividad de las prestaciones, irregularidades en las licitaciones de compra de alimentos y la distribución de los alimentos, entre otros).³ El MIDIS se encargó de analizar y evaluar los problemas del PRONAA antes de tomar una decisión sobre el futuro del programa.

El primer problema⁴ encontrado fue la superposición de objetivos e intereses al objetivo principal del programa. De acuerdo con el MIDIS (2012: 15),

El PRONAA tenía múltiples objetivos e intereses, que se sobreponían a su objetivo principal: combatir la malnutrición en la población menor de 12 años. Asimismo, se evidenció la ausencia de integralidad en la gestión de los programas y subprogramas debido a que se habían definido de manera independiente sus estrategias, criterios de priorización y planes de intervención.

En efecto, el PRONAA no lograba alcanzar su objetivo principal debido a diversas razones, no solo a las irregularidades que ocurrían durante el proceso de adquisición de los alimentos, sino también debido a las distintas actividades que buscaba abarcar.

El PRONAA tenía los siguientes objetivos: i) atención a menores de tres años y a mujeres gestantes y en período de lactancia; ii) atención preescolar y escolar; iii) atención de emergencias; iv) compra de productos locales (cereales, menestras, leche y derivados);⁵ y v) promoción del consumo de anchoveta. Se identificó que los objetivos iv) y v) afectaban el cumplimiento de los objetivos i) y ii), y que el objetivo iii) afectaba la correcta planificación de los objetivos i) y ii). Esta diversidad de objetivos y la inadecuada implementación de las múltiples prestaciones dificultaron la gestión por resultados y generaron altos costos de transacción, lo cual desvirtuó la coherencia organizacional y funcional del programa.

El segundo problema fue "la falta de metas en cuanto a actividades, componentes y resultados, lo que impide gestionar y evaluar el Programa en función de resultados" (MIDIS 2012: 15). Al respecto, el marco lógico del Programa Integral de Nutrición del PRONAA (PIN) presentaba, indistintamente, indicadores, metas de gestión y de resultados, y no se consignaba la información de línea de base para cada uno de los objetivos específicos. Esto impedía estimar avances y resultados en términos cuantitativos (Contraloría General de la República 2008: 21). De hecho, no

3 Para más detalles revisar Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, *Síntesis N.º 4, Lecciones de Evaluación, De la evidencia a la acción: las irregularidades encontradas en el componente alimentario*, Julio 2013. Disponible en: <http://www.midis.gob.pe/dgsye/evaluacion/documentos/Sintesis4_Irregularidades_PRONAA_FC_14.10.pdf>.

4 Todos estos problemas están detallados en el informe que justifica el Decreto Supremo de extinción del PRONAA (D. S. N.º 007-2012 MIDIS).

5 Establecido en la Ley N.º 27060 y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N.º 005-2008-MIMDES. En virtud de esta norma, el PRONAA podía comprar a los productores locales exceptuándose de los requisitos establecidos en la normatividad de contrataciones del Estado.

existía un registro nominal de usuarios (DGSYE-VMPE-MIDIS 2012a: 8), por lo que no era posible hacerle seguimiento al impacto del programa.

Igualmente, otro problema identificado era la "cobertura deficiente y no inclusiva de la población que más requería del aporte nutricional: solo 16% de los niños menores de 3 años en situación de pobreza recibían el servicio. Asimismo, la tasa de filtración del consumo de papilla en 2010 fue de 30% a nivel nacional y llegó en las áreas urbanas al 46%" (MIDIS 2012: 15).

Los criterios de focalización del PRONAA no tomaban en cuenta el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH). Estos criterios atendían dos aspectos: i) la desnutrición crónica, pues se focalizaban en todas las IIEE cuyo alumnado superara el índice de desnutrición crónica del distrito; y ii) la asistencia escolar, al considerar a todas las IIEE con niveles de deserción escolar inferiores a la tasa de deserción del distrito. No obstante estos criterios, el programa presentaba problemas de alta filtración (Soltau y Sanz 2008; Alcázar 2007) y subcobertura de 66,4%.

Otro problema identificado fue la alineación del programa con los objetivos institucionales; es decir, no se invertían los recursos necesarios para asegurar que los alimentos estuvieran siendo efectivamente consumidos por los usuarios (MIDIS 2012: 15). De acuerdo con la supervisión efectuada por la Defensoría del Pueblo, varios Equipos Técnicos Zonales (ETZ) del PRONAA carecían de pruebas de aceptabilidad de las raciones por parte de los usuarios y usuarias del programa. Las encuestas realizadas por la Defensoría a madres y directores dieron cuenta de una baja aceptación de las raciones por considerarlas poco variadas, repetitivas y de difícil digestión para los niños y niñas.

En la misma línea, el estudio de percepciones de usuarios y actores relacionados con la alimentación escolar resalta también la saturación de los niños resultado de la escasa variedad de los alimentos entregados; el rechazo de los niños y las niñas que no los encontraban agradables; y, por último, las cantidades insuficientes de alimentos repartidos (Romero 2012: 7). Este estudio señala que la calidad de los productos no era estándar: el arroz presentaba problemas de cocción, el lácteo no resultaba agradable y requería ser complementado con otros productos que mejoraran su sabor, y el pan tenía una consistencia dura que no facilitaba su consumo ni digestión. Entre los productos más demandados, y que no estaban incluidos en las canastas entregadas, se indicaron los siguientes: cereales, productos de la zona, carnes y vegetales. Estos dos últimos tenían que ser adquiridos por los propios padres y madres de familia para balancear los menús.

En cuanto a la operatividad del programa, el proceso de compras de alimentos era muy complejo y el de distribución no permitía una entrega oportuna o completa de la canasta de alimentos; lo cual, en algunos casos, hacía que la calidad de ración entregada se viera afectada.

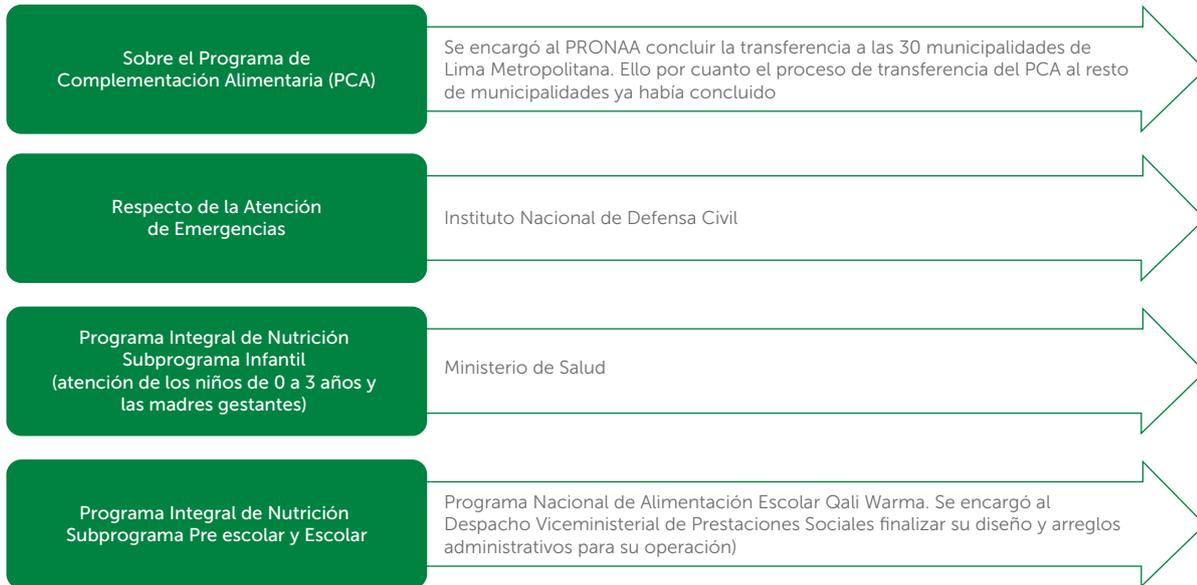
Por ejemplo, en los subprogramas pre-escolar y escolar del PIN ejecutado por el PRONAA la canasta se entrega en forma incompleta: 4 de 7 productos y 2 de 4 productos, respectivamente. Asimismo, en 2010 se encontró que el 14% de madres recibieron la canasta de alimentos con un retraso mayor a 2 meses.⁶

6 Exposición de motivos del Decreto Supremo N.º 007-2012-MIDIS: Extinguen el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria-PRONAA del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

Considerando estos problemas, el MIDIS decidió extinguir el PRONAA mediante Decreto Supremo N° 007-2012-MIDIS, el 31 de mayo de 2012. El plazo fijado al PRONAA para el cierre de sus prestaciones fue el 31 de diciembre del mismo año, en tanto el MIDIS procedió a reasignar algunas de las prestaciones del PRONAA a otras entidades públicas. En el siguiente cuadro se detallan estos cambios:

Gráfico 1

ENTIDADES ENCARGADAS DE LAS PRESTACIONES DEL PRONAA LUEGO DE SU EXTINCIÓN



MIDIS 2012. Elaboración propia

Dado que el decreto supremo de creación de Qali Warma se emitió el mismo día de la emisión del decreto supremo de extinción del PRONAA, la opinión pública asoció la idea de que Qali Warma era el reemplazo del PRONAA y que el cambio era solo de denominación. Sin embargo, Qali Warma fue creado para atender una problemática diferente y trabajar únicamente con una parte de la población objetivo del PRONAA. Qali Warma, como programa social, fue creado con una vigencia de tres años, luego de los cuales, y previa evaluación de impacto, se determinaría su implementación como política pública. La norma de creación de Qali Warma incorporó esta disposición ya que el MIDIS tiene adscritos, únicamente, programas focalizados y temporales. Por lo tanto, un programa de naturaleza universal y permanente debe ser responsabilidad de otra entidad pública.⁷

Desde un inicio, el contexto de creación de Qali Warma fue bastante complejo. No solo la idea de que Qali Warma era un reemplazo del PRONAA, sino también el contexto, modelo y actores que estuvieron involucrados en la gestión del PRONAA fueron factores que inevitablemente influyeron en la etapa inicial de Qali Warma y que, además, representaron limitaciones en su diseño y en las actividades de preimplementación.

⁷ Cabe señalar que mediante el Decreto Supremo N° 004-2015-MIDIS se ha ampliado su vigencia hasta octubre de 2018.



Los resultados de un proceso de toma de decisiones de política pública dependen de la interacción de tipos diferentes de actores, con diferentes objetivos y roles diferentes que, dentro de una network o entramado que puede tener diferentes características, se intercambian recursos, utilizando diferentes modalidades de interacción, para conseguir un acuerdo, dentro de un contexto decisional determinado.

Subirats y Dente (2014: 70)

2.1 Presentando el proceso de diseño

En la etapa de diseño fue necesario pensar en diversos componentes, tales como la población objetivo priorizada para el primer año de funcionamiento del programa, las características y modalidades de atención del servicio alimentario, el modelo de gestión a optar, entre otros. Toda estas actividades implicaron tomar una serie de decisiones constreñidas por restricciones típicas de la gestión pública, como por ejemplo, negociar y lidiar con los actores sociales y políticos que habían sido parte de los beneficiados por el PRONAA durante las últimas dos décadas, y que podían tener grupos de influencia en los medios de comunicación y en las bancadas del Congreso. Asimismo, la ejecución de Qali Warma debía ajustarse a la información disponible y al presupuesto programado.

Adicionalmente, el decreto supremo de creación de Qali Warma estableció también, desde un primer momento, elementos clave que condicionaron su diseño y orientaron el proceso emprendido.

Gráfico 2

ELEMENTOS CLAVE PARA EL DISEÑO DE QALI WARMA



Elaboración propia.

A continuación se presentan con más detalle estos elementos:

- i. *La alimentación escolar como un derecho:*⁸ Qali Warma se creó como un programa universal que debía atender al 100% de la población escolar inicial y primaria pública del país. Este aspecto ya se encontraba regulado por la Ley General de Educación, pero no se cumplía en su totalidad.
- ii. *La niña y el niño como eje central:* énfasis en que los productos que el programa incorporara en las dietas de los escolares fueran aceptados por ellos, de tal manera que se asegurara su consumo. De este modo, se buscaba contribuir al logro de los objetivos de mejora de la atención en clase, la asistencia y permanencia en las escuelas y la generación de hábitos de alimentación saludables entre los usuarios.
- iii. *Diversificación, aceptabilidad y consumo:*⁹ incorporación de productos locales respetando los hábitos de consumo y el patrimonio alimentario regional del país.
- iv. *Modelos de prestación diferenciados:* tomar en cuenta las características sociales y geográficas del entorno, tales como la accesibilidad y el nivel de involucramiento de los actores para la implementación de los modelos de prestación del servicio alimentario.

8 La Ley General de Educación, Ley N.º 28044, en su artículo 4, establece que la educación inicial y primaria se complementan obligatoriamente con programas de alimentación. Además, el artículo 13 de la misma ley establece que la inversión mínima por alumno en alimentación es un factor que, entre otros, interactúa para el logro de la calidad en la educación, lo cual mejora tanto la asistencia como la atención en clases.

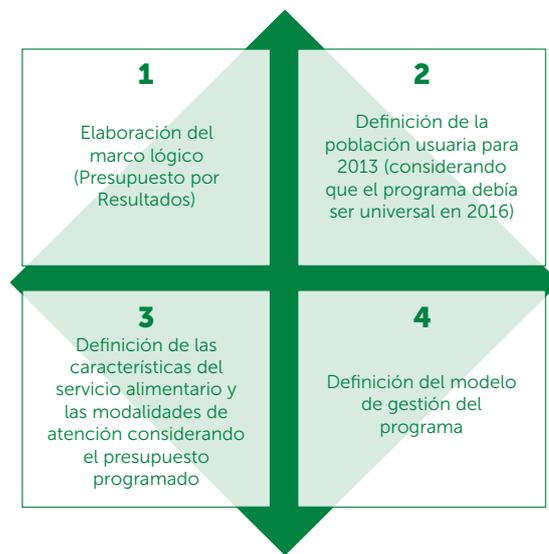
9 "El derecho a la alimentación es un derecho incluyente. No es simplemente un derecho a una ración mínima de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos. Es un derecho a todos los elementos nutritivos que una persona necesita para vivir una vida sana y activa, y a los medios para tener acceso a ellos" (FAO 2010: 3). Según lo dispuesto en la Observación General 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el derecho a la alimentación adecuada, el contenido básico de este comprende la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas y aceptables para una cultura determinada; y accesibilidad de alimentos en forma sostenible y que no dificulte el goce de otros derechos humanos (FAO 2013: 4).

- v. *Cogestión y corresponsabilidad*: el programa debía considerar, en sus diferentes procesos, la participación de la comunidad educativa, la sociedad civil, las ONG y los gobiernos locales, entre otros actores.¹⁰

El diseño detallado de Qali Warma empezó inmediatamente después de la creación legal del programa. Algunas partes de este diseño se realizaron de manera paralela a las actividades de preimplementación debido al corto tiempo con el que se contó para la puesta en marcha del servicio alimentario el primer día del año escolar de 2013 (nueve meses). Esto obligó al equipo a plantearse prioridades en esta etapa.

Gráfico 3

PRIORIDADES PARA EL DISEÑO DEL PROGRAMA



Elaboración propia.

De esta forma, se inició con la elaboración del marco lógico del programa y se realizaron reuniones y talleres de trabajo entre el equipo interno, representantes de la cooperación internacional¹¹ y Lorena Alcázar,¹² consultora contratada especialmente para este proceso. Para ello, se revisaron diversas experiencias internacionales de Programas de Alimentación Escolar. Asimismo, de manera paralela se procedió a identificar y priorizar la población que sería atendida en 2013.

2.2 Población usuaria en el año 2013

Como se ha indicado antes, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley N.º 28044, Ley General de Educación, el derecho a la educación en el nivel inicial y primario se complementa obligatoriamente, entre otros, con programas de alimentación.

10 En su artículo 21, el Código de los Niños y Adolescentes establece que el niño y el adolescente tienen derecho a la atención integral de su salud. Al Estado le corresponde desarrollar los programas necesarios para prevenir y combatir la malnutrición, con la colaboración y el concurso de la sociedad civil.

11 Apoyaron esta etapa funcionarios y consultores del Banco Mundial, el Programa Mundial de Alimentos, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), y la Agencia Alemana de Cooperación Técnica Internacional (GIZ).

12 Investigadora principal del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

En esa línea, Qali Warma debía atender a la totalidad de escuelas públicas a fin de cumplir con lo dispuesto en esta ley y su norma de creación.

No obstante, se priorizó para el primer año la atención a las niñas y los niños que dejaron de ser atendidos por el Subprograma Escolar y Preescolar del PIN. Asimismo, se priorizó la incorporación progresiva en la atención alimentaria de las niñas y los niños que asistían a las escuelas ubicadas en los distritos de mayor pobreza, de acuerdo con la norma de creación del programa.¹³

Con la finalidad de determinar la población usuaria, se empleó el padrón de instituciones educativas beneficiarias del nivel preescolar y escolar del PRONAA (2012). Esta base de datos fue cruzada con las bases del Sistema de Información de Apoyo a la Gestión Educativa (SIAGIE) y con la información brindada por la Unidad de Estadística Educativa (ESCALE) del Ministerio de Educación (2011). A su vez, toda esta información se cruzó con la data del Programa Nacional Juntos. Este proceso fue necesario porque se encontraron múltiples inconsistencias entre las bases de datos de las escuelas (duplicación de códigos modulares, códigos en blanco, entre otros), y se halló que solo el 75% de las IIEE atendidas por el PRONAA presentaban datos correctos.¹⁴

Para mejorar la precisión del cálculo de la población objetivo, se hicieron ajustes a la data y se realizaron coordinaciones con el Ministerio de Educación (MINEDU). De esta forma, se definió que el programa atendería a 47.803 IIEE en el ámbito nacional, con 2.781.805 usuarios durante el año 2013. Esto correspondió aproximadamente al 72% de alumnos de los niveles inicial y primaria, del total de las IIEE públicas del país. Es importante señalar que 3.546 escuelas con 120.000 alumnos de los distritos del quintil más pobre fueron incorporadas por primera vez para recibir el servicio alimentario.

Tabla 2

ATENCIÓN DE QALI WARMA: USUARIOS E INSTITUCIONES EDUCATIVAS (2013-I)

Nivel educativo	Alumnos	IIEE
Primaria	2.228.379	27.532
Inicial	553.426	20.271
Total	2.781.805	47.803

Fuente: MINEDU 2011 y PRONAA 2012.
Elaboración propia.

Cabe indicar que, debido a la naturaleza y dinámica del sector Educación, y los cronogramas de matrículas y cambios durante el año escolar, la información del listado de escuelas y sus usuarios se actualiza de manera constante. Qali Warma tuvo que enfrentar esta dificultad realizando constantes procesos de actualización y estableciendo cláusulas contractuales con los proveedores para permitir ajustes en el número de raciones de acuerdo con la realidad encontrada en las escuelas.

13 Artículo 5 del Decreto Supremo N.º 008-2012-MIDIS.

14 En estas instituciones educativas estudian, según el PRONAA, 2.444.840 alumnos; y según el MINEDU, 2.394.316. Esto representa el 83% de los usuarios atendidos por el PRONAA.

2.3 Características del servicio alimentario

El decreto supremo de creación de Qali Warma establece que el propósito del programa consiste en

[...] brindar un servicio alimentario de calidad, adecuado a los hábitos de consumo locales, cogestionado con la comunidad, sostenible y saludable, para niñas y niños del nivel de educación inicial a partir de los 3 (tres) años de edad y del nivel de educación primaria de la Educación Básica en instituciones educativas públicas. (Qali Warma, 2012)

Para lograr dicho propósito, fue preciso determinar las características del servicio alimentario del programa: aporte nutricional, número de raciones a repartir y hora de entrega (desayuno, refrigerio o almuerzo) y tipos de alimentos que se entregarían (perecibles, no perecibles, preparados culinariamente, fortificados, entre otros).

Aporte nutricional

Para ello, el equipo interno realizó un levantamiento de información del aporte nutricional de los programas de alimentación escolar en el ámbito internacional. Al revisar las estructuras de los servicios que brindan estos programas, se encontró que la ración entregada es principalmente un desayuno o una merienda que cubre entre el 15% y el 30% de las necesidades nutricionales diarias de un niño o niña. El almuerzo se deja como alternativa para los escolares con alta vulnerabilidad o para las escuelas rurales apartadas con jornada completa.

Además de esta revisión, se sostuvieron reuniones con representantes del Centro Nacional de Alimentación y Nutrición (CENAN). El CENAN, ente rector en temas de alimentación y nutrición, participó del proceso brindando soporte técnico y capacitación para la elaboración de los lineamientos nutricionales del programa y la validación de las recetas.¹⁵ Así, este equipo planteó las recomendaciones de energía, proteína y hierro para la población usuaria del programa (niños de los niveles inicial y primaria), a la que clasificó en tres grupos de edades: de 3 a 5 años, de 6 a 8 años y de 9 a 11 años.

Asimismo, se llevaron a cabo reuniones con una serie de organismos nacionales e internacionales¹⁶ para discutir temas relacionados con requerimientos alimenticios, consumo de alimentos y ventajas del consumo de desayuno.

Se sostuvo una larga discusión sobre la factibilidad de incorporar premezclas fortificadas que aseguraran el aporte alimenticio necesario en las zonas altamente vulnerables a la inseguridad alimentaria. Este es un aspecto importante ya que, para poder proveer un servicio de alimentación adecuado a los niños y niñas usuarios, había que asegurar el consumo de ciertos alimentos que no necesariamente se podrían encontrar en las zonas de intervención a lo largo del año. Sin embargo, de acuerdo con la experiencia de otros programas, algunos especialistas remarcaron la dificultad para controlar la composición nutricional de estas mezclas y el bajo nivel de aceptabilidad de estas entre los usuarios.

15 Si bien CENAN tiene esta competencia, es responsabilidad del programa diseñar y aprobar las recetas, y determinar qué recomendaciones adoptar de acuerdo con la realidad y el contexto de cada región alimentaria.

16 A estas reuniones asistieron expertos en temas de nutrición del Instituto de Investigación Nutricional (IIN), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la Dirección Ejecutiva de Ciencia y Tecnología de Alimentos (DECYTA) y la Dirección Ejecutiva de Prevención del Riesgo y Daño Nutricional (DEPRYDAN) del CENAN, así como representantes de la Dirección General de Seguimiento y Evaluación del MIDIS.

Tabla 3
APORTE NUTRICIONAL DE QALI WARMA

Aporte	Desayuno	Almuerzo	Total
Energía (Kcal)	25%	35%	60%
Proteína (g)	25%	50%	75%
Hierro (mg)	10%-25%	35%	45%-60%

Nutriente	Unidad de medida	Edad en años	Aporte del desayuno	Porcentaje que cubre del requerimiento	Aporte del almuerzo	Porcentaje que cubre del requerimiento
Energía ^a	Calorías (cal)	3 a 5	324,0	25%	453,6	35%
		6 a 8	367,1	25%	514,0	35%
		9 a 11	460,1	25%	644,2	35%
Proteína ^b	Gramos (g)	3 a 5	7,5	25%	15,0	50%
		6 a 8	11,0	25%	22,0	50%
		9 a 11	15,3	25%	30,5	50%
Hierro ^c	Miligramos (mg)	3 a 5	0,6 a 1,5	10%-25%	2,1	35%
		6 a 8	0,8 a 1,9	10%-25%	2,7	35%
		9 a 11	1,4 a 3,5	10%-25%	4,9	35%

a INS-CENAN (2012).

b Dietary Reference Intake (DRI), Ingesta diaria recomendada para el año 2001.

c Requerimiento total de vitaminas y minerales (hierro sobre la base del consumo de alimentos con biodisponibilidad del 10%). Tomado de FAO/OMS (2004).

Fuente: Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (2013b).

De esta forma, se estableció una tabla de aporte nutricional por grupos de edad; en función a las recomendaciones del CENAN, los aportes de los expertos y teniendo en consideración la cantidad de horas de permanencia en las escuelas, así como la situación de pobreza de la población escolar según su ubicación.

Atención alimentaria priorizada en una y dos raciones

Como se señaló anteriormente, diversos estudios indican que la alimentación escolar puede mejorar la función cognitiva de los niños al compensar los efectos del hambre de corto plazo. De ahí se deriva la importancia del desayuno como comida principal, que debe aportar entre el 20% y el 25% de la energía total diaria. Muchos niños inician la jornada escolar sin tomar desayuno o con uno de cantidad insuficiente y calidad deficiente. Por tanto, no desayunar significa prolongar el tiempo en ayunas, lo que puede disminuir la capacidad de atención y resolución de problemas, e interferir en la interacción social.

Estos mismos estudios señalan que el déficit calórico es mayor entre los más pobres: 76% en los pobres extremos, 40% en los pobres y 16% en los no pobres. Inicialmente, el programa identificó que las escuelas localizadas en distritos de nivel alto y muy alto de inseguridad alimentaria recibirían dos raciones (desayuno y almuerzo), mientras que las ubicadas en distritos con inseguridad alimentaria media, baja o muy baja recibirían solo una ración (desayuno).



«El ausentismo de los alumnos, junto con la mala alimentación, fueron dos de los problemas recurrentes señalados por los directores y profesores de varias de las comunidades que visité. Llegan a la escuela solo habiendo tomado masato. Ahí se los atiende con alimentos enviados por el programa Qali Warma, pero son solo para el desayuno. En muchos casos es la única comida que hacen al día».

Supervisor de Qali Warma en la cuenca del río Corrientes.

Tabla 4

ÍNDICE DE VULNERABILIDAD A LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA

Índice de Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria

Fue construido por la Dirección General de Seguimiento y Evaluación del MIDIS y clasifica a los distritos según su nivel de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria.

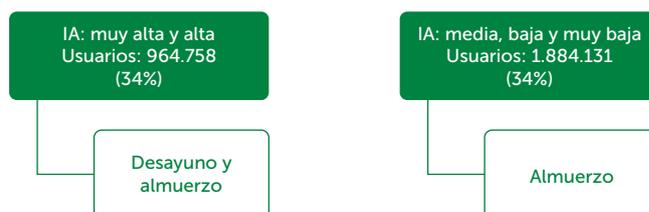
Se define **Inseguridad Alimentaria** como *la situación en que existe disponibilidad limitada o incierta de alimentos nutricionalmente adecuados e inocuos, o la capacidad limitada de conseguir alimentos adecuados en formas socialmente aceptables.*

Este índice presenta una alta correlación con otros indicadores, como el Índice de Vulnerabilidad a la Desnutrición Crónica calculado por el Programa Nacional para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), la brecha del Índice de Desarrollo Humano (PNUD), el Mapa de Pobreza Monetaria calculado por el INEI (2007) y el Índice de Carencias del Mapa de Pobreza de FONCODES (2006).

Fuente: DGSE-VMPE-MIDIS (2012b).

Gráfico 4

PRESTACIONES DIFERENCIADAS SEGÚN NIVELES DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA (IA)



Elaboración propia.

No obstante, en la etapa de diseño se observó que los alcaldes y directores de las escuelas no comprendían fácilmente el concepto de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria, lo cual dificultaba la explicación del modelo de gestión del programa. Como consecuencia, se decidió cambiar de indicador y se priorizó la utilización del indicador de pobreza monetaria del Mapa de Pobreza del INEI de 2009.

Antes de proceder al cambio de indicador, se compararon los resultados iniciales del indicador de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria con los de los quintiles simples de pobreza a escala distrital. En este ámbito, no existían mayores diferencias entre ambos indicadores, por lo que se procedió a cambiar el indicador para la priorización de la población usuaria.

De esta forma, Qali Warma priorizó la entrega del desayuno en las IIEE ubicadas en los distritos de los quintiles 3, 4 y 5, y de dos raciones (desayuno y almuerzo) en las IIEE ubicadas en los distritos de los quintiles 1 y 2. De acuerdo con los criterios para la priorización de la entrega de una y dos raciones a los usuarios y usuarias del programa, en el año 2013, cerca de un millón de alumnos recibirían desayuno y almuerzo (33% del total de usuarios), y alrededor de un millón ochocientos mil alumnos recibirían solo desayuno (67% del total de usuarios).

Tabla 5

ATENCIÓN DE QALI WARMA EN 2013 SEGÚN QUINTIL DE POBREZA

Quintil de pobreza	Número		Porcentaje	
	Alumnos	IIEE	Alumnos	IIEE
Quintil 1	536.438	12.964	19%	27%
Quintil 2	395.708	9.888	14%	21%
Quintil 3	537.561	10.763	19%	23%
Quintil 4	506.183	7.663	18%	16%
Quintil 5	805.915	6.525	29%	14%
Total	2.781.805	47.803	100%	100%

Fuente: MINEDU 2011, PRONAA 2012, INEI 2009.

Elaboración: Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, equipo inicial.

Atención alimentaria variada

Una vez definido el aporte nutricional del programa y para la definición de las recetas, se dividió al país en ocho regiones alimentarias¹⁷ definidas en función de elementos culturales, geográficos, ecológicos, económicos y sociales en común, que conforman una identidad culinaria compartida.¹⁸ La siguiente tabla contiene la relación de las regiones alimentarias y los departamentos que las integran.

Tabla 6
REGIONES ALIMENTARIAS

Región 1-Costa norte	Tumbes, Piura*, Lambayeque y La Libertad*
Región 2-Sierra norte	Piura, Cajamarca, Amazonas* y La Libertad
Región 3-Amazonía alta	Amazonas, San Martín, Loreto*, Huánuco*, Pasco*, Junín* y Cusco*
Región 4-Amazonía baja	Ucayali, Loreto y Madre de Dios
Región 5-Sierra central	Lima*, Áncash*, Huánuco, Pasco, Junín, Huancavelica y Ayacucho
Región 6-Costa central	Lima, Ica, Callao y Áncash
Región 7-Sierra sur	Arequipa*, Cusco, Apurímac, Moquegua, Tacna* y Puno
Región 8-Costa sur	Arequipa, Moquegua y Tacna

*El departamento pertenece a dos o más regiones alimentarias debido a que la división es a escala provincial.

Fuente: Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma 2013b.

Elaboración: Equipo inicial.

Las recetas para la preparación de los desayunos y almuerzos, además de responder al aporte nutricional definido por el programa, serían elaboradas con productos disponibles en la zona y aceptadas por los usuarios. Estas recetas debían ser de fácil preparación; es decir, elaborarse sin necesidad de un horno, utensilios o ingredientes difíciles de acceder, así como con una manipulación mínima de los alimentos en la etapa final de la preparación.

La selección de las recetas se realizó sobre la base de cinco criterios importantes:

- i. *Valoración nutricional*: requerimiento de energía y nutrientes, según grupos de edad de la población objetivo.
- ii. *Diversificación*: variedad de alimentos en función de la producción y disponibilidad de alimentos.
- iii. *Producción y estacionalidad*: producción de alimentos y alimentos más consumidos en cada departamento.
- iv. *Aceptabilidad*: sabor, aroma y presentación que determinan qué tan agradable es la preparación.

17 Para complementar la definición de las divisiones por departamentos de las regiones alimentarias, se realizó un análisis a escala provincial en el que se clasificó a cada provincia de acuerdo con sus características geográficas: altitud mínima o máxima de sus distritos y región natural a la que pertenecía. Cabe resaltar que en aquellas provincias que por su naturaleza se encontraban comprendidas en dos regiones alimentarias, el criterio definitorio para su clasificación fue la mayor cantidad de niños en los distritos de determinada región alimentaria.

18 Propuesta definida en conjunto con Andrés Ugaz Consultores, integrante de la Asociación Peruana de Gastronomía (APEGA).

- v. *Fácil preparación*: elaboración sin necesidad del empleo de utensilios de difícil acceso.

Inicialmente, se establecieron diez recetas de desayuno y almuerzo por cada una de las ocho regiones alimentarias. Como insumos para la creación de estas recetas se emplearon las preparaciones usadas en los centros Cuna Más en el ámbito nacional y los dos recetarios del Instituto Nacional de Salud INS-CENAN (La mejor receta y Recetario de la quinua). Estas fuentes de información se utilizaron debido a su aceptabilidad (en el caso de Cuna Más) y el uso de ingredientes locales, diversificados y económicos (en el caso del CENAN).¹⁹

Otro aspecto importante fue establecer criterios y parámetros sanitarios que garanticen no solo la inocuidad, sino también la calidad de los alimentos ofrecidos a las niñas y niños. Para ello, se incorporaron a las fichas técnicas de productos, normativas sanitarias para alimentos transformados, agropecuarios e hidrobiológicos, elaborados por la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA) y el Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES) respectivamente. Además, se validaron las fichas con estas mismas autoridades y el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI).

2.4 Modalidades de atención

El PIN Escolar del PRONAA llevaba a las escuelas una canasta de productos para la preparación de los desayunos y almuerzos. En el caso de los desayunos, esta canasta se componía fundamentalmente de leche UHT, o leche pasteurizada enriquecida y endulzada, o leche fresca, o mezcla fortificada de cereales y leguminosas; un papapán²⁰ fortificado o galleta de agua fortificada, y una conserva de anchoveta. Por su parte, en los almuerzos se contemplaba la entrega de una mezcla fortificada, cereales locales, menestras, un producto animal y aceite. La entrega de estos productos podía realizarse bimensualmente, mensualmente o diariamente.

En todos los casos, se confiaba en que la preparación la realizarían las madres y los padres de familia, o se asumía que, debido a su presentación, la leche UHT o leche pasteurizada sería consumida por los usuarios sin necesidad de mayor preparación. No obstante, estudios como el de la Defensoría del Pueblo (2012:70-80) daban cuenta de que, en algunas escuelas, los padres y madres de familia no lograban organizarse para preparar las mezclas fortificadas, por lo que se les entregaba la mezcla en crudo a los estudiantes para que la prepararan posteriormente cada uno en sus casas.

Por esta razón, para definir las modalidades de atención, se tomaron en cuenta varios elementos, como el nivel de involucramiento de los actores locales, la densidad de las escuelas y la distancia temporal entre la escuela y las capitales provinciales, así como existencia de proveedores de servicios alimentarios. De esta forma, se

19 Adicionalmente, y a fin de ampliar las recetas para los siguientes procesos de compra, la consultora CERES Nutrir desarrolló un levantamiento de información en campo que permitió mapear la disponibilidad de alimentos en los mercados y obtener nuevas recetas. Para esto se llevaron a cabo grupos focales, entrevistas, pruebas de degustación y validaciones técnicas.

20 Pan elaborado con harina de trigo y papa.

diseñaron dos modalidades de atención: i) la *ración servida* lista para el consumo, compuesta por un bebible y un sólido; y ii) la canasta de productos, compuesta por un conjunto de productos.

La modalidad de la ración servida estaba pensada principalmente para las zonas urbanas, donde la institucionalidad de los Comités de Alimentación Escolar (CAE) era débil y donde estudiaban 200 a más alumnos. Además, se aplicó a todas las IIEE que se ubicaban a no más de dos horas de distancia de la capital provincial.²¹ Esta decisión se tomó no solo por la complejidad que el proceso de preparación de los alimentos implicaba, sino que también fue producto del estudio de percepción que incluyó grupos focales con madres de familia, directores y docentes de zonas urbanas. En esta modalidad se planificó la atención del 46% de IIEE (21.812) y del 66% de usuarios (1.840.154).

Por su parte, la modalidad de canasta de productos estuvo pensada principalmente para zonas rurales, de baja conectividad, con mercados menos dinámicos y limitada existencia de proveedores de raciones servidas, en las que la institucionalidad de las organizaciones de madres alrededor de la alimentación escolar es mayor y el número de alumnos por institución educativa es, por lo general, menor de 200. Esta modalidad fue aplicada en las IIEE que se encontraban a más de dos horas de distancia, así, se planificó atender al 54% de IIEE (25.991) y al 34% de usuarios (941.051).

Finalmente, la contratación de las raciones servidas se realizó en conjunto (bebible y sólido). Se acordó que el proveedor las entregaría diariamente durante las primeras horas de la mañana. En el caso de la contratación para la entrega de la canasta de productos, los alimentos se dividieron en dos partes: i) el conjunto de productos no perecibles de entrega mensual a cada institución educativa; y ii) el conjunto de productos perecibles de entrega semanal.²²

2.5 Definiendo el modelo de gestión: ¿centralizado, descentralizado o mixto?

Además de definir los tipos de alimentos y la forma de distribución de estos, también fue necesario determinar el modelo de gestión del programa Qali Warma. Para esto se revisaron diversas experiencias previas de programas de alimentación escolar (PAE) que han implementado diferentes modelos de gestión, tanto centralizados, como descentralizados y mixtos (Torres 2012a). No hay una única forma de asegurar el éxito de un PAE. Existen múltiples factores que pueden determinar que un PAE sea fructífero o fracase, ya sea la participación ciudadana, la transparencia, el respeto por la diversidad y cultura local, el planteamiento de objetivos claros, entre otros (Torres 2012a: 10-11). De esta forma, se optó por combinar diversas características halladas en distintos PAE de la región.

21 A partir del Censo Escolar 2011, el indicador de distancia utilizado fue el de "distancia temporal de las IIEE a la UGEL empleando el medio de transporte más frecuente", pues se consideraba que la mayoría de las UGEL se ubican en capitales provinciales. En el segundo año, este radio se limitó a una hora de distancia.

22 Esto debido a que el comportamiento del mercado de alimentos (acopiamiento, almacenamiento y distribución) suele diferenciar entre quienes proveen productos no perecibles y perecibles.

Gráfico 5

ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS DE LOS PAE LATINOAMERICANOS ADOPTADOS POR QALI WARMA



Elaboración propia.

Es importante especificar que Qali Warma no optó por un modelo descentralizado debido a que los gobiernos locales y regionales cuentan con capacidades de gestión, institucionalidad y recursos humanos y financieros heterogéneos, que no siempre aseguran la efectiva atención de los usuarios. En un estudio de revisión de la experiencia del Programa de Complementación Alimentaria (PCA), encargado por el MIDIS, se halló que los funcionarios encargados de los programas sociales en los gobiernos provinciales “[...] realizan a la vez diversas funciones y/o su permanencia es inestable afectando el desarrollo del Programa de Complementación Alimentaria” (Escajadillo 2012: 54).

Por esta razón se decidió implementar un modelo de cogestión,²³ sobre la base de la participación articulada y cooperación entre actores de la sociedad civil y los sectores público y privado. De acuerdo con Torres (2012b: 5), Qali Warma tiene un modelo mixto que

[...] combina la cogestión con instancias locales como los comités de compra (CC) y los comités de alimentación escolar (CAE) con la existencia de una estructura organizacional que tiene a su cargo la definición de las recetas de alimentos por cada una de las 8 zonas alimentarias definidas, la realización del monitoreo y supervisión, el establecimiento de los estándares de calidad para cada proceso, entre otras materias.

Esto implica diferentes niveles de participación de los actores en los procesos de compra, gestión y supervisión del servicio alimentario.

El modelo de Qali Warma implicó la creación y articulación de distintos actores. Uno de los principales son los comités de compra (CC), los cuales congregan a representantes de la sociedad civil y de entidades públicas que tienen el interés y la competencia de apoyar al cumplimiento de los objetivos del programa. Los CC se constituyen para la compra de canastas de productos y raciones servidas para la atención alimentaria de los usuarios del programa. Están conformados por representantes de los gobiernos locales²⁴ (gerencias de Desarrollo Social),²⁵ representantes de las redes de salud,²⁶ gobernadores²⁷ y padres de familia de las IIEE públicas del ámbito de intervención de Qali Warma.

En los CC están representados los tres niveles de gobierno y representantes de los usuarios. Se buscó una conformación plural, de tal manera de asegurar contrapesos en los procesos de toma de decisión durante la compra. Adicionalmente, se previó que los CC cambiaran a sus integrantes cada año, para evitar la posibilidad de que se relacionaran con proveedores y surgieran prácticas contrarias a la transparencia. Los CC cuentan con capacidad jurídica y son reconocidos mediante Resolución de la Dirección Ejecutiva de Qali Warma.²⁸

Para el primer año de funcionamiento del programa se definieron 111 comités de compra. Para dicha determinación, el equipo evaluó diversas variables, tales como población, niveles de pobreza y acceso a servicios financieros; asimismo, se tomaron en consideración criterios referidos al número de IIEE y de alumnos, ubicación geográfica y vías de acceso. Se empleó la información oficial del SIAGIE, la ESCALE (2011), el padrón de instituciones educativas beneficiarias del nivel preescolar y escolar del PRONAA (2012) y la información de vías de acceso de la Oficina de Estadística del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y del Programa Provías Descentralizado del MTC.

23 Resolución Ministerial N.º 016-2013-MIDIS que aprueba la Directiva N.º 001-2013-MIDIS, "Procedimientos generales para la operatividad del modelo de cogestión para la atención del servicio alimentario del PNAE Qali Warma".

24 Se consideró importante la participación del gobierno local, ya que es la instancia de gobierno más cercana a la ciudadanía.

25 Con la finalidad de asegurar la participación de un funcionario municipal conector de programas alimentarios, se solicitó que el representante fuera el gerente o el representante de la Gerencia de Desarrollo Social, que suele tener bajo su competencia los procesos de compra de alimentos en su jurisdicción.

26 Se solicitó que fuera un nutricionista o funcionario vinculado a acciones de vigilancia sanitaria de alimentos.

27 Se los incorporó debido a su rol fundamental en la vigilancia de los programas sociales.

28 Para mayor detalle sobre las funciones y responsabilidades de los CC, revisar la Resolución Ministerial N.º 016-2013-MIDIS.

Del análisis de la distribución y dispersión de las IIEE, se consideró como un criterio base que cada CC debía atender a un promedio de 25.000 alumnos, a fin de que los procesos de compra fueran homogéneos en cuanto a volúmenes de atención. En este sentido, las regiones con mayor número de IIEE, como Cajamarca y Puno, tuvieron un mayor número de CC, lo mismo que las regiones con geografía dispersa, como Loreto y Junín.

Tabla 7
DISTRIBUCIÓN DE COMITÉS DE COMPRA A NIVEL REGIONAL

Departamento	N.º de CC
Amazonas	4
Áncash	7
Apurímac	4
Arequipa	3
Ayacucho	5
Cajamarca	9
Callao	1
Cusco	7
Huancavelica	5
Huánuco	7
Ica	2
Junín	6
La Libertad	5
Lambayeque	3
Lima	9
Loreto	7
Madre de Dios	1
Moquegua	2
Pasco	2
Piura	5
Puno	8
San Martín	4
Tacna	2
Tumbes	1
Ucayali	2
Total	111

Fuente: Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.

Asimismo, como parte del proceso de diseño del programa, se estableció un protocolo de veeduría social que establecía el mecanismo y las herramientas que permitieran asegurar un proceso de compra transparente. Se contempló que la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP), el Comité de

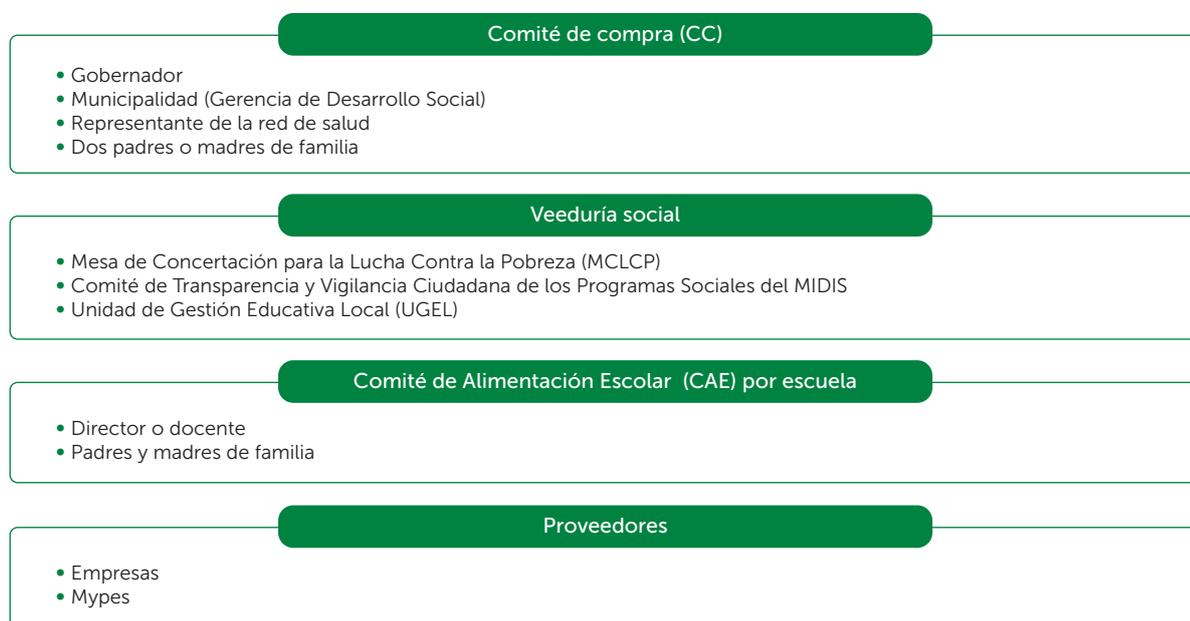
Transparencia y Vigilancia Ciudadana de los Programas Sociales del MIDIS y la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) se encargaran de vigilar el proceso de compra.

Otro actor importante del modelo de cogestión es el Comité de Alimentación Escolar (CAE).²⁹ El CAE es una agrupación de personas pertenecientes a la comunidad educativa de cada escuela usuaria del programa,³⁰ que gestiona y vigila el servicio alimentario. En las escuelas que reciben raciones preparadas, los CAE se encargan de la recepción, distribución y vigilancia del consumo de las raciones entregadas por los proveedores. En el caso de las escuelas que reciben una canasta de productos, los CAE se responsabilizan de la recepción, almacenamiento, preparación, servido, distribución y vigilancia de los productos.

Finalmente, los proveedores son personas naturales o jurídicas seleccionadas, en el marco de los procesos de compra del Estado, para brindar el servicio alimentario en las IIEE públicas de inicial y primaria priorizadas para su atención. Estos proveedores deben cumplir los requisitos establecidos en el Manual de compras del programa y en las bases para la compra de raciones o canasta de productos. Estos proveedores no son necesariamente los productores directos de los alimentos comprados, sino que también pueden ser personas o empresas que acopien los productos y los distribuyan a las escuelas que cumplan con los requerimientos del programa.

Gráfico 6

ACTORES PRINCIPALES DEL MODELO DE COGESTIÓN



Elaboración propia.

29 Para mayor detalle sobre las funciones y responsabilidades de los comités de compra, revisar la Resolución Ministerial N.º 016-2013-MIDIS y la Directiva N.º 014-2013-MINEDU/VMGP-DIGEDIE.

30 El CAE está conformado por los siguientes miembros de la comunidad educativa: i) el director o un docente, que actúa como presidente, y ii) dos representantes de los padres y madres de familia.

El modelo de Qali Warma cuenta con tres fases. En primer lugar, la planificación del menú escolar comprende el proceso de determinación de las recetas y la programación de estas para la atención del servicio alimentario. En segundo lugar, la fase de compra implica las actividades que realizan los CC para la adquisición de las canastas de productos y raciones servidas. Finalmente, la fase de gestión del servicio alimentario involucra las actividades a cargo del CAE para la recepción, almacenamiento, preparación y entrega de los alimentos. Este proceso varía si el CAE recibe raciones servidas o canastas de productos. En el primer caso, el CAE realiza fundamentalmente una verificación organoléptica del producto antes de su consumo; en el segundo, el CAE verifica que los productos estén adecuadamente envasados con la fecha de vencimiento y el registro sanitario correspondiente.

Es preciso señalar que, en todas estas fases, Qali Warma participa brindando asistencia técnica y supervisión, tal como se muestra en el siguiente gráfico.



Fuente: Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.

El modelo de cogestión empleado por Qali Warma no es nuevo en Perú. Existen antecedentes de experiencias similares de gestión y participación articulada del Estado y la sociedad civil. Así, por ejemplo, se cuenta con la experiencia de los Comités Locales de Administración de Salud (CLAS), los Comités de Gestión del Programa Nacional Wawa Wasi (sobre cuya base se creó el Programa Nacional Cuna Más), los Núcleos Ejecutores creados por el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) y los comités de mantenimiento y comités veedores creados en el marco del Programa de Mantenimiento de Locales Escolares.

2.6 Componente educativo

La supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo respecto del componente educativo en el PIN del PRONAA remarcó la ausencia de un plan, por lo que no resultaban claras las actividades a realizarse ni su horizonte de ejecución. Así, las entrevistas a los informantes evidenciaron que muchos integrantes de los equipos técnicos zonales no habían recibido capacitación (Defensoría del Pueblo 2012: 92). Esto repercutía, a su vez, en el trabajo de réplica que estos últimos debían realizar con los demás actores en el ámbito local —comunidades, familias, gobiernos locales, entre otros— y con los usuarios y usuarias del PIN.

Estas carencias se evidenciaron al entrevistar a las madres encargadas de la cocina, quienes desconocían las normas de higiene y salubridad, las recetas que se iban a preparar y la forma de su preparación (Romero 2012: 12). La sistematización realizada por el MIDIS resalta también algunas investigaciones llevadas a cabo que dieron a conocer el desconocimiento de algunas madres respecto de temas de nutrición, alimentación balanceada, buenas prácticas de manipulación de los alimentos, técnicas de preparación de los alimentos, prácticas de higiene, etc. (DGSYE-VMPE-MIDIS 2012c: 4). Incluso, en algunos casos, las capacitaciones recibidas estaban enfocadas en otros temas no vinculados directamente con los objetivos del PIN.

Atendiendo a esta problemática, Qali Warma incorporó dentro de su diseño un componente educativo con el objetivo de “[...] promover mejores hábitos de alimentación en los niños y niñas y sus familias, usuarios del programa, y en diversos actores involucrados con la implementación del servicio de alimentación escolar” (Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma 2013c: 4). Qali Warma se planteó el reto de pasar de un programa que solo suministra alimentos a uno que promueve hábitos de alimentación saludable en las escuelas, “[...] centrado en los Derechos del Niño y sustentado en los enfoques del Derecho Humano a la Alimentación y la Seguridad Alimentaria y Nutricional” (Ibíd.: 5).

Desde el diseño, Qali Warma concibe el consumo de alimentos como una actividad pedagógica. Los alimentos que llegan diariamente a las instituciones educativas representan una oportunidad para generar aprendizajes fundamentales para los estudiantes, quienes aprenden a lavarse las manos, identificar alimentos nutritivos, vincular la alimentación con la investigación sobre el origen de los alimentos y su valor nutricional, promover el consumo de alimentos locales, implementar huertos escolares, cuidar la higiene bucal, manejar los residuos y usar el tacho, prevenir enfermedades relacionadas con prácticas inadecuadas de alimentación o hábitos de aseo, entre otros (Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma 2013c: 7).

El componente educativo estaba orientado a los usuarios, los padres y madres de familia, los miembros del CAE y de los CC, el personal técnico del programa y los operadores, en la medida en la que estos actores gestionan el servicio alimentario y sus acciones tienen un impacto en la calidad del servicio y en los aprendizajes de las niñas y niños.

Dado el contexto de creación del programa y la contratación de su personal en todo el país por primera vez, la capacitación y asistencia técnica dirigida a este

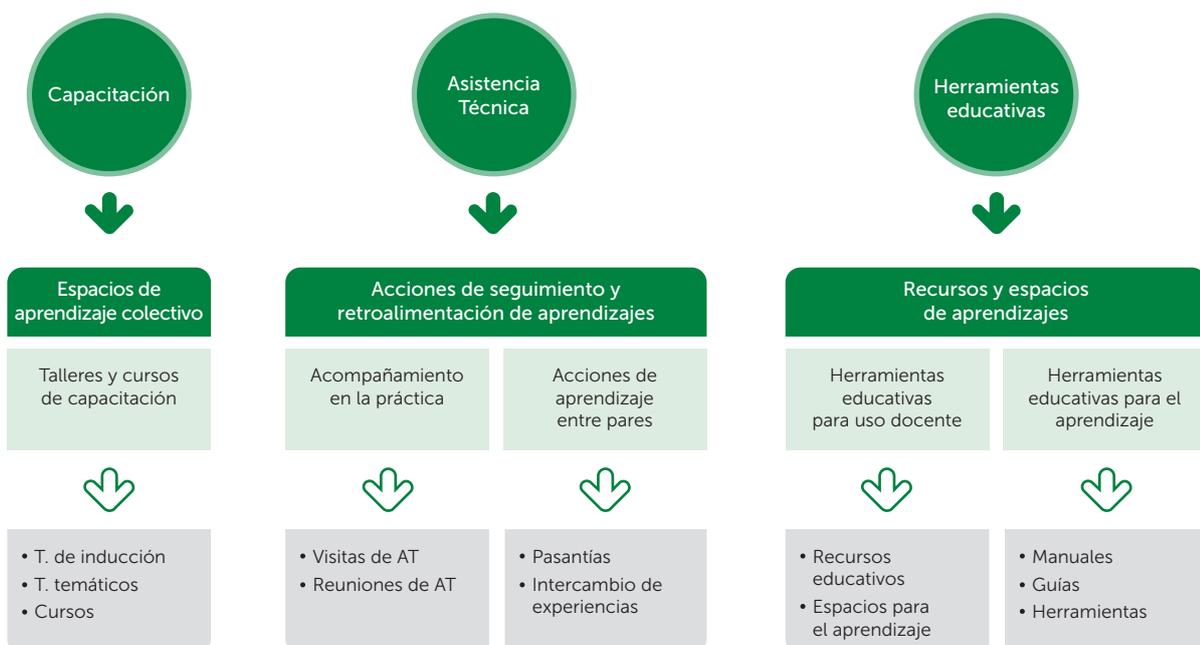
público resultaba también trascendente para la implementación de Qali Warma. En este sentido, las estrategias que el equipo central del programa planteó para trabajar el componente educativo fueron las siguientes (Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma 2013c: 5):

- *Capacitación*: espacios colectivos de aprendizajes diseñados y planificados de manera sistemática y periódica.
- *Asistencia técnica*: conjunto de acciones orientadas a fortalecer las capacidades de los operadores del servicio de alimentación escolar en el espacio donde este se brinda, durante las visitas a las instituciones educativas. Esto implicaba acciones de enseñanza-aprendizaje de manera colaborativa, de entrenamiento, ejercitación y retroalimentación en la práctica.
- *Herramientas educativas*: recursos y espacios educativos que promuevan hábitos de alimentación saludable en los usuarios del programa. Se plantearon dos tipos: i) herramientas educativas de apoyo docente, que integren contenidos educativos sobre buenas prácticas y hábitos de alimentación saludable promovidos desde sectores vinculados a la educación, alimentación y salud; y ii) herramientas educativas para el aprendizaje adulto orientadas al fortalecimiento de capacidades en los operadores del servicio.

Se debe resaltar que el componente educativo, central para el programa, es, por sus características, intersectorial. Esto se debe a la diversidad de iniciativas relacionadas, tanto desde el sector salud como desde el sector educación. La idea era no duplicar esfuerzos, sino generar sinergias respecto de los contenidos desarrollados y al arreglo institucional con ambos sectores.

Gráfico 8

ESTRATEGIAS DEL COMPONENTE EDUCATIVO



Fuente: Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (2013c).

2.7 Colaboración interinstitucional

Finalmente, es importante destacar que el diseño de Qali Warma no fue únicamente una decisión del gobierno nacional, sino que fue producto de discusiones y aportes de diversos actores. El proceso de reforma estuvo marcado por la participación de cinco grupos clave: gobierno nacional, otros niveles de gobierno (regional, provincial y local), cooperación internacional, sector privado y sociedad civil; los cuales actuaron como aliados, promotores, opositores o mediadores de este proceso. Por ejemplo, los actores del gobierno nacional incluyeron a la Presidencia de la República; los ministerios de Educación, Salud, Agricultura y Riego, Producción y Trabajo y Promoción del Empleo; la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza; la Confederación de Asociaciones de Padres de Familia del Perú, la Asociación Peruana de Gastronomía, las direcciones del MIDIS, entre otros.

El equipo de Qali Warma también participó en reuniones de coordinación con otras instancias del Estado como la Defensoría del Pueblo, los gobiernos regionales, la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y los gobiernos locales. Igualmente, se conformó una mesa de cooperantes con la finalidad de coordinar la asistencia técnica al proceso de reforma. De este modo, diversas agencias de cooperación internacional brindaron apoyo en la construcción del modelo del programa, así como en el intercambio de experiencias con PAE de otros países.

2.8 A modo de resumen: principales dilemas del diseño

El diseño de Qali Warma implicó numerosa toma de decisiones; todas estas significaron una serie de dilemas que podían tener consecuencias importantes en la política pública y en la vida de millones de niños y niñas peruanas. Cada alternativa tenía sus pros y sus contras, por lo que al tomar decisiones no solo se podía pensar en lo que se quería idealmente hacer, sino, muchas veces, en la mejor opción para el contexto en el que se enmarcaba la creación de Qali Warma. Este contexto estuvo marcado por el cierre del PRONAA, que tuvo tanto reacciones positivas como negativas por parte de los actores involucrados.

Entre los dilemas más importantes de la etapa de diseño se pueden mencionar los siguientes:

Dilema 1: ¿productos frescos o industriales?

Qali Warma buscó establecer un modelo enfocado en el consumo y aceptabilidad del alimento. Por ello, apostó por una dieta diversa y que respondiera a los hábitos de consumo local, pero que también brindara el aporte nutricional determinado por el programa para cada grupo etario. Para generar una canasta de alimentos diversa, el servicio alimentario buscó un adecuado balance entre dos tipos de productos: perecibles y no perecibles. Así, en la primera compra se incluyeron 67 productos no perecibles y 51 productos perecibles.

Se incorporaron frutas y vegetales, teniendo en consideración el consumo insuficiente de este tipo de productos, especialmente en los quintiles de menor gasto y en el área rural. Así, Aldana (2013) señala que el consumo de frutas y vegetales es menor de cuatrocientos gramos diarios en más del 70% de los hogares del menor

quintil de gasto del ámbito urbano, y en más del 60% de los hogares de los tres menores quintiles de gasto en el ámbito rural (citada en Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma 2013a: 25).

Como se explicará más adelante, los resultados de la primera compra no permitieron incorporar estos productos en la planificación del menú escolar en algunas escuelas, en gran medida porque el mercado no contaba con los requisitos de calidad e inocuidad que se exigían para estos productos. Por esta razón, el programa reforzó sus acciones de articulación interinstitucional con otros actores de gobierno para el fortalecimiento de la oferta de proveedores de este tipo de productos.

Dilema 2: ¿productos fortificados?

La supervisión y el control de calidad de las mezclas fortificadas que realizó el CENAN en todo el país reveló que estas no cumplían con los requisitos de la ficha técnica. Las dificultades para supervisar las plantas en el ámbito nacional y analizar los productos finales impedían que se realizara un control riguroso del cumplimiento de las especificaciones técnicas de las premezclas. A ello se sumaba el bajo nivel de aceptabilidad de estos productos por parte de los usuarios.³¹

Por esta razón, en la primera etapa del programa se descartaron los productos fortificados. No obstante, se empezó a trabajar con el CENAN en el diseño de pilotos que permitieran incorporar multimicronutrientes a las raciones alimentarias de Qali Warma, especialmente en las zonas con mayor prevalencia de anemia.

Dilema 3: ¿desayuno, almuerzo o refrigerio?

Como se señaló anteriormente, diversos estudios indican que el no tomar desayuno tiene impactos negativos en la atención y memoria, aun en niños relativamente bien alimentados, aunque los efectos son mayores en los niños en riesgo nutricional. Asimismo, los estudios señalan que, incluso en niños bien alimentados, el desayuno puede llevar a una mayor atención, creatividad y energía física (Wyon y otros 1987, citado en Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma 2013a: 13).

Considerando ello, el programa decidió que su prestación principal fuera el desayuno y esta se complementara con el almuerzo en las escuelas situadas en los distritos ubicados en los quintiles más altos de pobreza, en los que el déficit calórico era mayor. En la etapa de diseño se consideró la posibilidad de que una de las raciones, especialmente para los alumnos de las escuelas ubicadas en distritos de quintiles 4 y 5, fuera una fruta o un refrigerio que se brindara en el recreo, pero esa propuesta se descartó por lo complejo que resultaba incorporarla en un contexto de cambio.

31 El mismo estudio del Programa Mundial de Alimentos (2007) cita la evaluación de impacto del Subprograma Escolar Nivel Primaria Desayunos, fase II, del Instituto Nacional de Salud, que indica que se encontró que la mezcla fortificada era el producto más rechazado.

Dilema 4: ¿entrega de raciones preparadas o canasta de productos?

La supervisión que realizó la Defensoría del Pueblo al PIN daba cuenta de que, pese a que el PRONAA había prohibido la entrega de productos en crudo, en algunas IIEE se entregaba la mezcla fortificada directamente a las madres o padres de familia para su custodia y posterior preparación en sus hogares. En las visitas de supervisión también se indicó al equipo del programa que los productos eran usados con otros fines como rifas, sorteos, entre otros.

Considerando que el objetivo de Qali Warma era la mejora de la atención en clases, se debía asegurar el consumo efectivo del producto. Por este motivo, se optó por incorporar la modalidad de ración servida. Asimismo, esta modalidad evitaba que factores como la calidad del equipamiento e infraestructura de las escuelas y la intervención de los padres influyeran en el servicio alimentario. Se planificó que la atención bajo este modelo fuera a más del 60% de niñas y niños. Asimismo, se debe resaltar que la modalidad de raciones servidas también se adapta mejor a contextos urbanos y a escuelas con gran número de estudiantes, en los que la entrega de productos para la preparación complica la prestación del servicio alimentario.

Dilema 5: ¿focalizado o universal?

El artículo 4 de la Ley N.º 28044, Ley General de Educación, señala que el derecho a la educación en la educación inicial y primaria se complementa obligatoriamente con programas de alimentación. En esa línea, el carácter universal ya venía dado por la norma, y lo que introdujo el programa fue la atención diferenciada con dos raciones en las escuelas ubicadas en distritos en los que la evidencia indicaba que las familias y niños tenían un mayor déficit calórico.

Dilema 6: ¿centralizado, descentralizado o mixto?

Como se ha indicado, los PAE utilizan diferentes modelos de gestión. Cada modelo trae aparejadas ventajas y desventajas, tales como grados de participación de la comunidad, posibilidad o no de control social, apropiación por la comunidad, economías de escala versus compras locales, entre otros. En esa línea, la evidencia en América Latina demuestra que no existe una receta única para asegurar el éxito de un PAE.

Qali Warma optó por un modelo mixto, denominado “modelo de cogestión”, que incorpora la participación de diversos actores asociados a la alimentación escolar y que recoge en su diseño experiencias exitosas en el ámbito nacional e internacional. En el modelo de Qali Warma, la planificación de compra se estableció a nivel central para asegurar la adquisición de alimentos diversos, aceptables y que tuvieran el aporte nutricional establecido, pero se optó por contar con comités que actuaran como unidades de compra en los mercados locales.

Además, la figura de estos comités permitía contar con mecanismos de contrapeso y fiscalización interna, ya que los miembros representan a diferentes entidades o actores. Los CC, a pesar de ser autónomos, se iban a regir por normas reguladas de manera centralizada, de forma que el programa supervisara el proceso de compra. Complementan el modelo los CAE, que realizan labores de vigilancia

de los productos entregados en las escuelas (CAE urbanos) o gestionan el servicio alimentario (CAE rurales).

Dilema 7: ¿implementación progresiva o cobertura total?

En la etapa de diseño se planteó iniciar el programa en la modalidad de pilotos en ciertas zonas del país y mantener en el resto del territorio la compra centralizada a cargo del PRONAA o de un organismo de cooperación internacional con experiencia en gestión de programas alimentarios, como el Programa Mundial de Alimentos (PMA). No obstante, el contexto político y de los actores que rodeaban el proceso de reforma no permitía optar por esta alternativa. Por esta razón, el programa inició su operación en el ámbito nacional con un mismo modelo, y se contempló el diseño de pilotos de otros modelos de gestión durante el año 2013.



Proceso de preimplementación

En un campo lleno de surcos y pendientes, las pelotas eran puercoespines con tendencia a desenrollarse e ir cada uno por su lado; los palos eran flamencos que en el momento del golpe se daban la vuelta para mirar al jugador con aire interrogante; y las puertas eran soldados formando arcos que también se levantaban y se movían. Si todo eso no fuera suficiente, los jugadores no respetaban los turnos y discutían por las bolas. No es extraño que Alicia, una niña inglesa educada con toda formalidad, encontrara el juego "verdaderamente difícil". El juego decisional presenta características similares e incluso más complicadas, dado que no siempre todos los jugadores tienen intención de serlo ni de ganar.

Subirats y Dente (2014: 51)

Dada la premura de poner a trabajar el programa, la etapa de preimplementación se desarrolló de manera paralela a la del diseño. Los principales hitos de esta etapa se pueden dividir en dos grupos: i) los arreglos administrativos para la puesta en marcha del programa: la formalización de la Unidad Ejecutora, la aprobación del Manual de Operaciones (MOP), y el reclutamiento del personal; y ii) la puesta en marcha del servicio alimentario: proceso de compra de alimentos, actividades del componente educativo, estrategia de supervisión y monitoreo, conformación de los CAE, mejora de condiciones de infraestructura para la alimentación escolar, entre otros.

Gráfico 9

PRINCIPALES HITOS EN EL PROCESO DE DISEÑO Y PREIMPLEMENTACIÓN



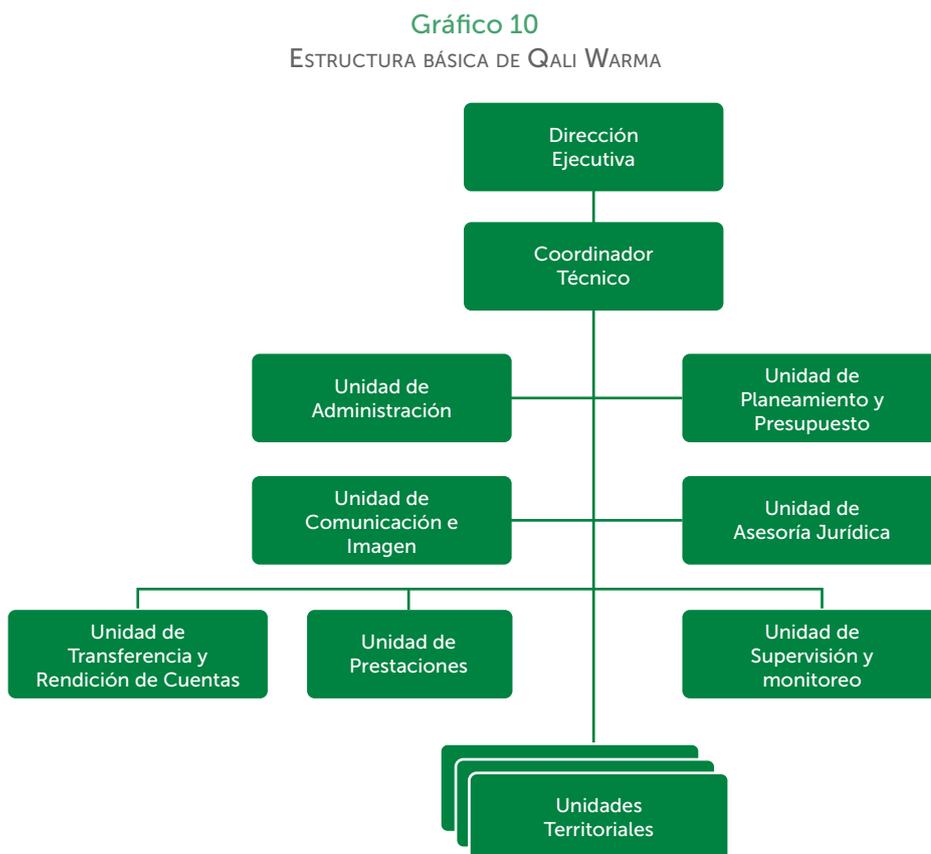
Elaboración propia.

3.1 Arreglos administrativos: formalización de la Unidad Ejecutora

La única disposición complementaria final del decreto supremo de creación de Qali Warma señalaba que el programa debía constituirse como Unidad Ejecutora, implementándose progresivamente para garantizar la prestación de sus servicios a los usuarios desde el primer día del año escolar 2013. En esa línea, el primer paso para la implementación de la Unidad Ejecutora fue la aprobación del MOP del programa.

En julio de 2012 empezó el proceso de elaboración del MOP,³² a cargo de una empresa consultora y supervisado por el equipo de diseño y la Dirección General de Calidad de Prestaciones del MIDIS, en el marco de los Lineamientos para la elaboración y aprobación del Manual de Operaciones de los programas sociales del MIDIS.³³ El MOP es un documento de gestión que establece la estructura organizativa de Qali Warma, las funciones de las unidades que lo conforman y las necesidades de personal de las áreas de apoyo y asesoramiento, áreas técnicas y unidades territoriales.

La estructura básica de Qali Warma considera las funciones generales de cada unidad que conforma el programa. En el gráfico 10 se presenta cada una de estas unidades.



Fuente: MOP del PNAEQW.

32 Aprobado mediante Resolución Ministerial N.º 174-2012-MIDIS el 3 de octubre de 2012.

33 Este documento establecía un conjunto de parámetros previamente definidos respecto de la organización de los programas adscritos al Ministerio.

Posteriormente, se realizaron con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) las coordinaciones para capacitar al equipo de preimplementación en el manejo del aplicativo informático del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF). Concluido esto, se formalizó la Unidad Ejecutora (UE 007) de Qali Warma.³⁴ Este hecho significó un hito importante para el programa, dado que a partir de ese momento se pudo iniciar el proceso de contratación de personal y se contó con presupuesto propio.

De junio a diciembre de 2012, el equipo de diseño y preimplementación de Qali Warma fue contratado por el MIDIS. Así, en las tareas iniciales se combinaron las labores del equipo interno y los servicios de consultores externos financiados por el MIDIS y diversas agencias de cooperación internacional. Qali Warma lanzó su primera convocatoria pública de personal a mediados de diciembre del mismo año. Para ello se tuvieron que definir previamente los perfiles de cargo y se organizó el proceso de reclutamiento a escala nacional, en el que participaron tanto miembros del equipo del MIDIS como profesionales externos.

Se planteó una estrategia escalonada de contratación de personal. Así, los primeros puestos convocados fueron los de jefes de unidad y cargos clave de la sede central y los jefes de las unidades territoriales, con la finalidad de que posteriormente ellos participaran en la selección del personal para los puestos de sus unidades. La modalidad de contratación empleada fue la de Contrato Administrativo de Servicios (CAS). Adicionalmente, el programa contaba con personas contratadas para realizar servicios de manera temporal.

Los procesos de selección no estuvieron exentos de problemas. En algunos lugares fue difícil encontrar especialistas o profesionales que encajaran con los perfiles propuestos, por lo que varios procesos de contratación fueron declarados desiertos. Por esta razón, se realizaron diversos ajustes a los perfiles para poder contratar al personal requerido.

3.2 La puesta en marcha del servicio alimentario

3.2.1 El proceso de compra y provisión de alimentos

Elaboración del marco normativo

El modelo de gestión mixto por el que optó Qali Warma implicaba que los 111 CC realizaran la compra de alimentos para prestar el servicio alimentario. Por ello, otra tarea preparatoria para la compra fue la elaboración de un marco normativo similar al que tenían el Programa Cuna Más y los núcleos ejecutores de FONCODES para regular el proceso de compra. De esta forma, se aprobaron una serie de normas que permitieron regular un conjunto de aspectos necesarios para la compra: i) el procedimiento a seguir para la compra; ii) el procedimiento para la transferencia de recursos y rendición de cuentas; iii) el retiro e incorporación de las escuelas que se iban a atender; y iv) el procedimiento de veeduría en el proceso de compra, entre otras.

34 Mediante Resolución Ministerial N.º 203-2012-MIDIS del 16 de noviembre de 2012.

Tabla 8
PRINCIPALES NORMAS APROBADAS

Normativa	Descripción
Ley N.º 29951	Autorizó al MIDIS para que realizara transferencias financieras a los comités u organizaciones que se constituyeran para proveer los bienes y servicios del programa, a fin de que alcanzaran los objetivos propuestos.
Decreto Supremo N.º 001-2013-MIDIS	Estableció disposiciones generales para la transferencia de recursos financieros a los comités u organizaciones que, de acuerdo con el modelo de cogestión, se constituyeran en torno a la provisión de bienes y servicios para la prestación del servicio alimentario de Qali Warma.
Resolución Ministerial N.º 016-2013-MIDIS	Estableció los procedimientos generales para la operatividad del modelo de cogestión para la atención del servicio alimentario de Qali Warma.
Resolución de Dirección Ejecutiva N.º 105-2013-MIDIS/PNAEQW	Aprobó el Manual de compras, que contiene las disposiciones y los lineamientos que deben observar los CC en los procesos de compra de productos o raciones para la prestación del servicio alimentario de Qali Warma.

Elaboración propia



Manual de compras

El Manual de compras del programa constituyó un hito en el proceso de compra, pues definió la forma en la que se adquirirían los alimentos para el programa. En la redacción del documento participaron consultores externos que presentaron propuestas para el contenido. Posteriormente, el equipo técnico del programa —compuesto por nutricionistas, ingenieros de industrias alimentarias, abogados, especialistas en compra y logística— elaboró el documento final incorporando elementos de las propuestas presentadas sobre los requisitos de compra, las características del servicio alimentario, el sistema de evaluación, el modelo de contrato, entre otros. Se incorporaron también elementos de la legislación y contrataciones del Estado, y de los procesos de compra de los núcleos ejecutores de FONCODES y los comités de Cuna Más.

El Manual fue aprobado el 23 de enero de 2013 y constituyó el marco normativo para el inicio del proceso de compra. Estableció los procedimientos para la compra, las responsabilidades de los actores, los requisitos mínimos de los postores, el cronograma de actividades a seguir, las pautas para la evaluación y selección de propuestas y las penalidades que se establecerían en los contratos, entre otros aspectos.

Conformación de los comités de compra

Otra actividad preparatoria fue la conformación de los 111 CC en el ámbito nacional. Para ello, se coordinó con FONCODES —programa adscrito al MIDIS— para que apoyara el proceso de conformación de CC en todo el país con el objetivo de constituirlos en diciembre y principios de enero. Una vez aprobados el D. S. N.º 001-2013-MIDIS y la R. M. N.º 016-2013-MIDIS, se inició el reconocimiento formal de los CC por parte del programa.

Asimismo, se desarrolló un proceso de inducción y capacitación a los miembros de los comités para que realizaran las actividades de compra. Para ello, se contrató a 59 especialistas en compras y logística que, además de capacitar a los miembros de los comités, realizarían las labores de asistencia técnica y acompañamiento en todo el proceso de compra en el ámbito nacional.

Expresión de interés

Entre diciembre de 2012 y la segunda semana de enero de 2013, Qali Warma desarrolló una expresión de interés pública con el objetivo de informar al mercado sobre los productos que se comprarían, los requisitos que se solicitarían, las unidades de compra y los mecanismos que se emplearían para el proceso. El objetivo de la expresión de interés era también conocer a los potenciales ofertantes y absolver sus consultas sobre los requisitos y el proceso de compra en general.

La expresión de interés permitió que 590 postores interesados realizaran sus propuestas de acuerdo con el ámbito y cantidad de usuarios que deseaban atender, registraran precios tentativos para estas ofertas y dieran a conocer las características generales de sus empresas. De esta manera, el programa obtuvo información sobre los lugares que presentaban una cantidad considerable de ofertantes y los que no.

A partir de la experiencia de la expresión de interés se realizaron ajustes a las características de la compra: se incrementaron los costos de la modalidad de raciones servidas; se implementó el mecanismo de precios ocultos con el objetivo de fomentar la competencia en los lugares en los que existía mayor cantidad de ofertantes;³⁵ y se validó el modelo de compra con perfiles de proveedores acopiadores o comercializadores, más que productores.

El proceso de compra

La compra fue una fase crítica para la atención del servicio alimentario, especialmente en un contexto de reforma que implicaba poner en marcha un programa con una lógica de atención diferente, con niveles descentralizados de compra y adquisición de alimentos diversos en el ámbito nacional. Uno de los grandes hitos del proceso de preimplementación del programa fue la primera compra, que se inició en diciembre de 2012 con las actividades preparatorias y finalizó con la atención del servicio alimentario en marzo de 2013.³⁶

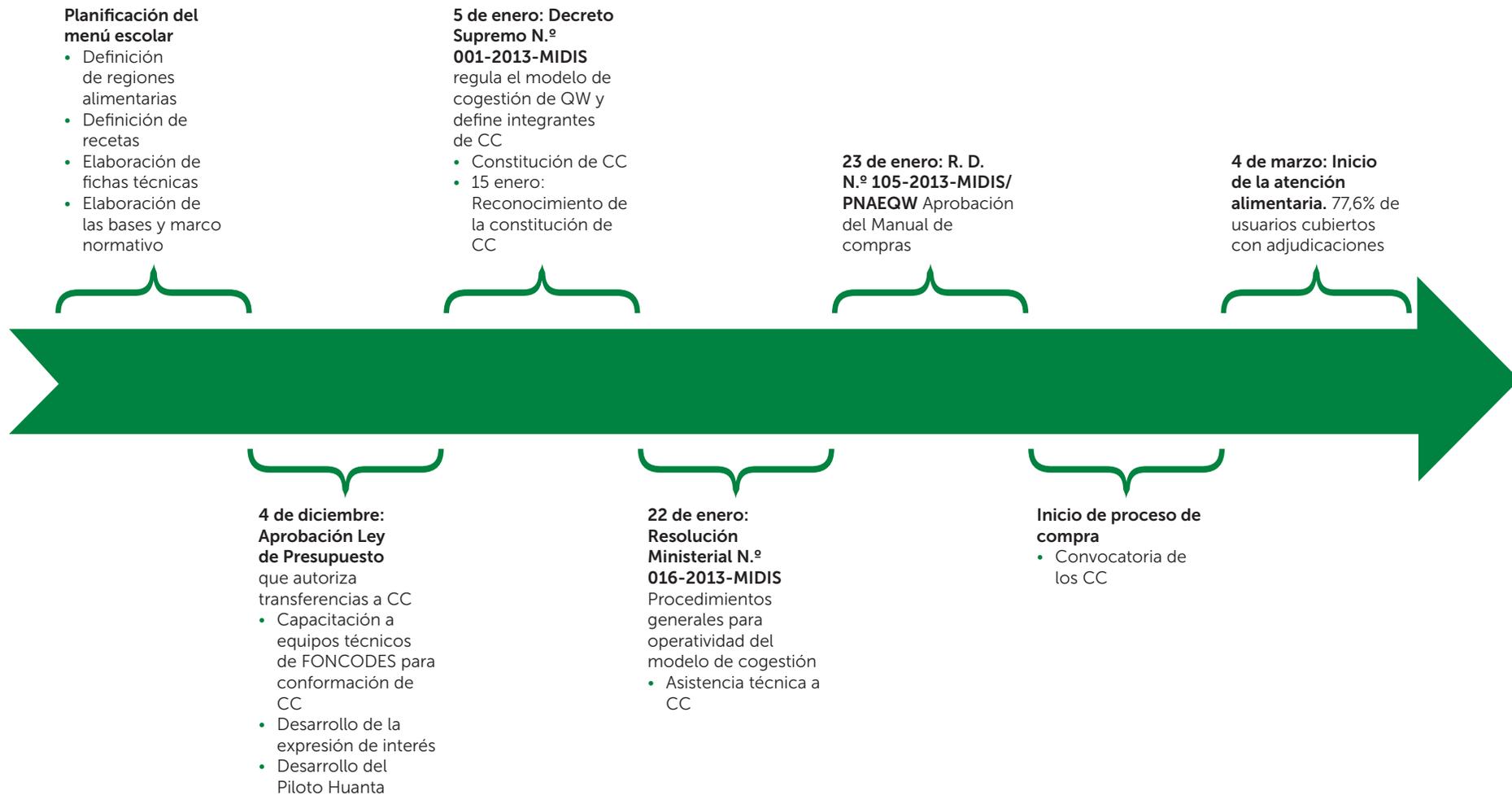
Para diseñar las características de la compra de alimentos para Qali Warma se hizo una evaluación del proceso de compras del PRONAA. Gracias a esto, se identificaron algunos cuellos de botella, tales como la compra de alimentos no adecuados para los hábitos de consumo local, el desfase entre la calidad exigida por el Estado y lo ofrecido por los productores locales, la monopolización de los procesos de compra locales por grupos de pequeños productores sobre la base de relaciones contrarias a la transparencia, la entrega de los alimentos de forma incompleta y a destiempo, entre otros (Defensoría del Pueblo 2012; Prisma 2012).

35 Este mecanismo permite que los postores, al no contar con un valor referencial y existir competencia, ofrezcan precios más competitivos. Se utilizó este mecanismo para 249 ítems/distritos. Los ítems son las unidades mínimas de compra a las que podían presentarse los proveedores. Estos fueron determinados según dos criterios: el ámbito geopolítico distrital y la asignación de las modalidades por institución educativa. En el caso de la modalidad de productos, se determinó que los productos perecibles y no perecibles correspondieran a ítems de compra separados.

36 De acuerdo con los resultados de la primera compra, el proceso tuvo que seguir en ciertas zonas hasta lograr la adjudicación de la totalidad de ítems y completar la cobertura.

Gráfico 11

LÍNEA DE TIEMPO DE LAS ACTIVIDADES DE COMPRA



Fuente: Elaboración propia.

Considerando esta problemática y las características del mercado de alimentos que proveería el servicio, el equipo de Qali Warma comprendió que el proceso de compra se iría fortaleciendo de manera gradual y que debía desarrollar acciones de articulación con otros actores gubernamentales y privados para fortalecer la oferta de proveedores de manera progresiva. La siguiente línea de tiempo permite visibilizar las principales actividades relacionadas con la compra, así como la secuencia de estas.

La compra propiamente dicha tuvo una duración de 21 días como mínimo y 30 como máximo, considerando las etapas de convocatoria, distribución y publicación de bases, formulación de consultas, absolución y modificación de bases, presentación de propuestas, evaluación y selección de propuestas, y firma de contrato.

Tabla 9
PROPUESTA DE CRONOGRAMA PARA LA COMPRA

ETAPAS	Días calendario																				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
Convocatoria																					
Distribución y publicación de bases																					
Formulación de consultas																					
Absolución de consultas y modificación de bases																					
Presentación de propuestas																					
Evaluación y selección de propuestas																					
Firma de contrato																					

Fuente: Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma 2013e.

La convocatoria se realizó por medio de la página web del programa luego de ser aprobada por los CC. Se publicaron las bases de los procesos de compra de raciones preparadas y canasta de productos de cada uno de los CC en el ámbito nacional, así como los cronogramas, estado de adjudicación e información relacionada a la compra.

La aplicación web que se empleó para la gestión del proceso de convocatoria fue desarrollada por el equipo del programa, basándose en un servicio de almacenamiento en nube que garantizara el acceso en todo el país sin problemas de caídas del sistema por la concurrencia de usuarios. Es preciso destacar que los archivos publicados eran monitoreados para ver la cantidad de vistas o descargas que había por cada CC, lo cual era un indicador de la participación de los proveedores en los procesos de compra. Cabe resaltar que, en los años anteriores, las compras locales realizadas por el PRONAA no eran de acceso público.

Posteriormente, se emitió una Resolución de Dirección Ejecutiva N° 128-2013-MIDIS/PNAEQW que aprobó disposiciones complementarias referidas a la duración del proceso de compra que establecía ampliaciones a los plazos de las etapas de compra con el objetivo de brindar mayor flexibilidad a los CC teniendo en cuenta el proceso descentralizado.

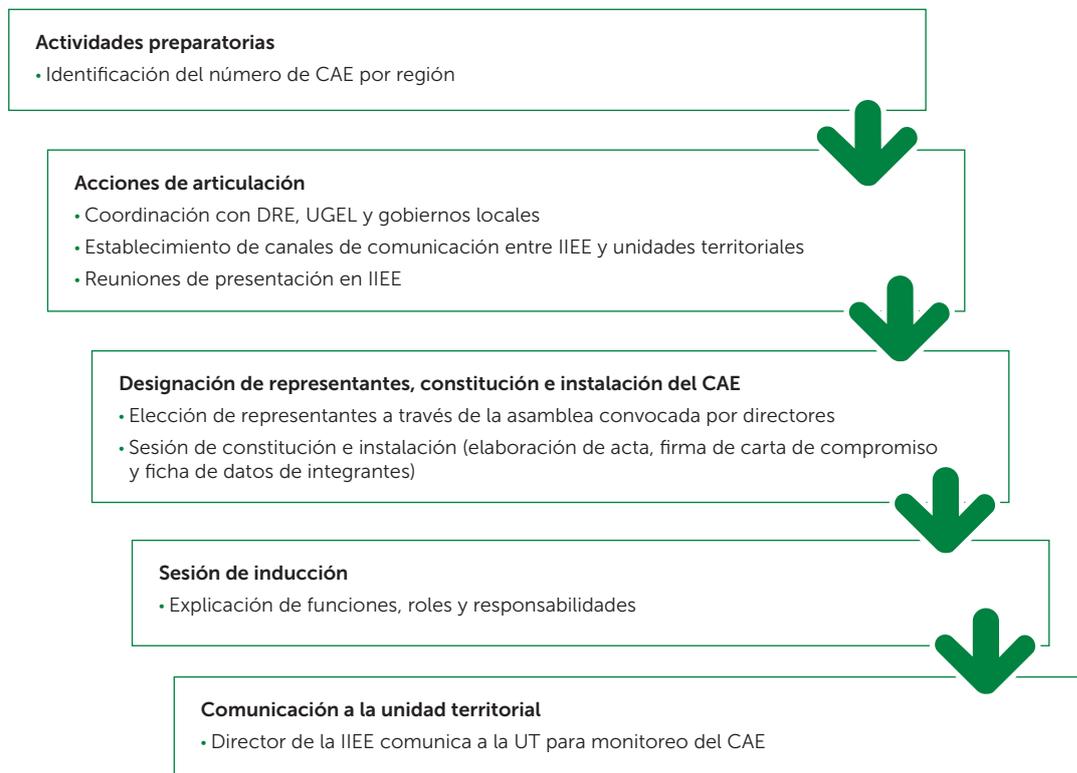
Conformación de los Comités de Alimentación Escolar (CAE)

Como se ha indicado, los CAE forman parte del modelo de cogestión y permiten a las comunidades participar en la prestación del servicio de Qali Warma. Por esta razón, una de las actividades más importantes de la etapa de preimplementación fue conformar los CAE en cada institución educativa atendida por el programa, con la finalidad de que ejecutaran y vigilaran la prestación del servicio alimentario.

Las etapas del proceso de implementación de los CAE se describen en el siguiente gráfico.

Gráfico 12

ETAPAS DEL PROCESO DE CREACIÓN DE LOS CAE



Elaboración propia.

3.2.2 Otras actividades importantes de la puesta en marcha

Paralelamente a la provisión del servicio alimentario, el equipo de Qali Warma también desarrolló otras actividades que fueron importantes para hacer funcionar el servicio del programa. Tener una buena campaña de comunicaciones, desplegar las acciones del componente educativo y mejorar la infraestructura para la provisión del servicio eran indispensables para que Qali Warma, como programa social (y probablemente como política pública en un futuro cercano), alcanzara sus objetivos.

Estrategia de comunicaciones

La finalidad de la estrategia de comunicaciones fue informar y sensibilizar al público objetivo priorizado, así como a la población en general, sobre los objetivos, inicio de las funciones, prestaciones y actividades del programa. Dada la diversidad de los actores asociados al programa, las actividades fueron planteadas dependiendo del público objetivo.



Para llegar a este diferente público, se plantearon tres mensajes principales: i) informar que la prestación se iniciaría en marzo de 2013, destacando la progresividad y complejidad de implementar el programa; ii) sensibilizar sobre la participación de la comunidad educativa en la cogestión del programa y la inclusión del patrimonio alimentario regional en las recetas; y iii) destacar la importancia de la alimentación en la escuela para mejorar la atención en clase.

a. Las actividades de la estrategia se dividieron en tres momentos principales:

- Actividades de prelanzamiento:
- Definición del logo y *slogan*.
- Desarrollo de folletería y *merchandising* dirigido al público objetivo priorizado.
- *Media training* de voceros.
- Campañas publicitarias:
 - › Expresión de interés dirigida a proveedores: aviso en prensa + web (diciembre 2012).
 - › Primera compra de alimentos: spot radial + prensa + redes + web (enero 2013).
 - › Conformación de CAE: spot radial en español, quechua, asháninka y aimara + prensa + redes + web (febrero 2013).

- Reuniones informativas y de sensibilización con actores clave: sectores, Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), AMPE, Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE), Congreso de la República, líderes de opinión y gobiernos locales.
 - Prensa: entrevistas en medios estratégicos (febrero 2013).
- b. Actividades de lanzamiento:
- Campaña de intriga: con el objetivo de presentar la marca, se apeló a la dimensión emocional del público para difundir los mensajes del programa. El mensaje específico fue el siguiente: "Niños bien alimentados en cada escuela, una batalla que será dura, pero con un premio hermoso y que se iniciará pronto". Esta campaña se realizó en la semana previa al lanzamiento.
 - Develamiento del programa: se presentó el programa remarcando que su implementación sería progresiva. Se destacó la necesidad de que los actores involucrados participaran de manera articulada. Se presentó el slogan y se dio la fecha de inicio de las prestaciones. El mensaje específico de la campaña fue el siguiente: "Un niño bien alimentado es un niño que aprende. La batalla ha comenzado, Qali Warma ha empezado".
 - Evento mediático con autoridades del Ministerio de Salud (MINSA) y del MINEDU, como parte del buen inicio del año escolar y la estrategia Aprende Saludable.
- c. Actividades luego del lanzamiento
- Apoyo al componente educativo mediante el desarrollo de herramientas comunicacionales para promover mejores hábitos alimentarios y de higiene: cuentos, radionovela y herramientas educativas.
 - Campaña para la segunda compra de alimentos: mediante esta campaña se buscaba informar a los potenciales proveedores de alimentos sobre los requerimientos alimentarios considerados para el segundo semestre.

Acciones para mejorar las condiciones de infraestructura y equipamiento para la alimentación escolar

El servicio alimentario no solo depende de la calidad de los alimentos, sino también de la infraestructura disponible dentro de las propias escuelas para la preparación o consumo de estos. Por este motivo, Qali Warma desarrolló diversas estrategias de coordinación intersectorial e intergubernamental con el fin de mejorar el estado de las condiciones de equipamiento e infraestructura en las escuelas públicas, ya que sus competencias funcionales no le permitían realizar inversiones en infraestructura.

Gráfico 14

ACCIONES PARA UNA INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO ESCOLAR ADECUADOS



Elaboración propia.

No se contaba con información sobre la infraestructura y equipamiento de las escuelas. Por esta razón, en primer lugar se elaboró la ficha de diagnóstico, que incluyó además preguntas sobre las condiciones del servicio alimentario. Esta ficha fue empleada durante el desarrollo del piloto Huanta, así como en el levantamiento de información de las escuelas atendidas por el PRONAA en Lima Provincias y Lima Metropolitana. Culminada la validación de la ficha, se aplicó en todo el ámbito nacional y se pudo tener, en una primera etapa, información actualizada sobre las condiciones de la infraestructura para la alimentación escolar, el equipamiento y la gestión de 37.832 instituciones educativas del país.

Para reclutar a las personas que se encargarían de esta labor, se realizaron convocatorias a escala nacional dirigidas a egresados de carreras afines a la nutrición e industrias alimentarias, y a jóvenes que hubieran concluido sus estudios en educación técnico-productiva, educación ocupacional o educación superior técnica en las ramas de nutrición, industria alimentaria, cocina, gastronomía y afines. Es importante señalar que este equipo también debía encargarse de la conformación de los CAE y de la inducción de sus miembros.

Una segunda iniciativa fue incorporar una meta en el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal 2012 del MEF (PIM) para comprometer a los gobiernos locales a mejorar la infraestructura y el equipamiento de sus escuelas.³⁷ El grupo de gobiernos locales al que fue dirigida esta meta pertenecía al conjunto de municipalidades no consideradas ciudades principales con 500 o

37 Para más información sobre la meta 20 del Plan de Incentivos Municipales, revisar el siguiente enlace: <https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/migl/metad/Meta20_QW.pdf>.

más viviendas urbanas. Se priorizó este grupo, ya que la estrategia de atención en la mayoría de las ciudades principales era la modalidad de raciones servidas.

Los objetivos específicos de la meta fueron los siguientes: i) contribuir a que los gobiernos locales asumieran compromisos concretos para invertir en la construcción, el mejoramiento, la adaptación de infraestructura o la asignación de gasto corriente para la compra de mobiliario, que favorecieran la provisión del servicio en las instituciones educativas públicas de su ámbito territorial; ii) generar información clave respecto de las condiciones de infraestructura y equipamiento (mobiliario y utensilios) para la provisión del servicio alimentario en las IIEE públicas del país; y iii) iniciar el proceso de empoderamiento de los gobiernos locales en temas relacionados con la gestión alimentaria, como base para futuras iniciativas locales.

Gracias a esto, al culminar el período de implementación del PIM se logró que 472 municipalidades distritales se comprometieran a mejorar las condiciones de equipamiento e infraestructura de 10.188 locales escolares, con una inversión aproximada de 69 millones de nuevos soles. Cabe resaltar que la meta de Qali Warma y los gobiernos locales fue una de las más exitosas en el año 2013 en el marco del Plan de Incentivos Municipales.

En tercer lugar, en coordinación con los gobiernos regionales, se buscó que estos invirtieran en la construcción y mejora de infraestructura para la alimentación escolar en sus respectivas jurisdicciones. Como resultado, diversos gobiernos asumieron compromisos y algunos llegaron a concretar estos acuerdos durante el mismo 2013. Por ejemplo, el Gobierno Regional del Cusco expidió una directiva en la que dotó de recursos a las escuelas para el mejoramiento de las cocinas y almacenes. Igualmente, el Gobierno Regional de Ayacucho aprobó una ordenanza para la implementación del programa Qali Warma, y el Gobierno Regional de Tumbes invirtió en 34 comedores de sus escuelas.

En cuarto lugar, el MINEDU aprobó la Guía para la implementación de las cocinas escolares y sus almacenes en las instituciones educativas públicas de los niveles de educación inicial y primaria en el marco de Qali Warma.³⁸ Esta guía permitía especificar las condiciones mínimas para la habilitación de las cocinas y almacenes en las IIEE receptoras del programa, con la finalidad de unificar criterios, procedimientos y acciones para brindar un servicio alimentario adecuado que apoyara la prestación de los servicios educativos. Además, esta guía sirvió como referencia para las municipalidades y los actores de la empresa privada que estuvieron interesados en invertir en los servicios alimentarios de sus escuelas.

En quinto lugar, se convocó al sector privado mediante la campaña "Adopta tu cocina escolar", impulsada por el MIDIS en coordinación con el MINEDU. Esta campaña buscaba implementar y equipar cocinas con estándares de calidad en las IIEE públicas receptoras del programa, mediante la colaboración voluntaria de personas naturales y jurídicas.³⁹ Para esta campaña, se priorizaron aproximadamente 21.000 escuelas rurales que se encuentran en zonas de pobreza y pobreza extrema (quintiles 1 y 2).

38 Disponible en: <http://www.minedu.gob.pe/files/5565_201302141201.pdf>.

39 Disponible en: <<http://www.midis.gob.pe/index.php/es/informacion/presentacion>>.

Gráfico 15

PROCEDIMIENTO PARA ADOPTAR UNA COCINA ESCOLAR



Fuente: <<http://www.midis.gob.pe/index.php/es/informacion/presentacion>>.

Finalmente, en el marco de los lazos de cooperación entre el gobierno del Perú y el PNUD, Qali Warma suscribió un convenio con esta institución, que contemplaba el soporte operativo y la asistencia técnica en una serie de componentes. Uno de estos componentes fue la adquisición y distribución de equipos, mobiliario y menaje para la prestación del servicio alimentario a las escuelas usuarias de Qali Warma atendidas con la modalidad de canasta de productos. Adicionalmente, Qali Warma presupuestó recursos para mejorar el equipamiento de 25.575 escuelas y comprar menaje para aproximadamente 943.134 niños.

Actividades del componente educativo

El equipo del componente educativo desarrolló dos líneas de acción: la capacitación e inducción a los miembros del CC y la elaboración de las herramientas educativas para uso docente en las clases y para el aprendizaje de los adultos involucrados (el personal del programa, los miembros de los CAE y CC, principalmente).

Para capacitar y brindar asistencia técnica a los miembros de los CC durante el primer proceso de compra, se contrató a especialistas en compras y logística. Los miembros de los CC fueron trasladados a las capitales de sus regiones para dicho propósito. Se organizaron 51 grupos en los que participaron 485 miembros de comités de compra (Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma 2013c).

En lo que respecta a las herramientas educativas para uso docente, con la asistencia técnica de la FAO y en coordinación con el MINEDU y el CENAN, se inició un estudio para la validación de los contenidos y metodologías de las herramientas educativas (Vásquez y Gonzáles 2012). Como resultado, se planificó la elaboración de una caja de herramientas para el uso de los docentes en la enseñanza que se distribuyó en todas las IIEE atendidas.⁴⁰

Por otro lado, en el portal web del programa se publicó la primera caja de herramientas para el equipo de Qali Warma, que contaba con cuatro módulos: metodología para la capacitación de adultos, técnicas participativas, alimentación balanceada y prevención de la anemia. Este material se adecuó para el programa a partir de una experiencia desarrollada y validada por el PMA. Asimismo, se elaboraron herramientas educativas para adultos, como guías y manuales para orientar en el desarrollo adecuado de sus funciones a los CC, CAE y personal técnico del programa (gráfico 16).

Gráfico 16

MANUALES DISEÑADOS EN LA ETAPA DE PREIMPLEMENTACIÓN



Elaboración propia.

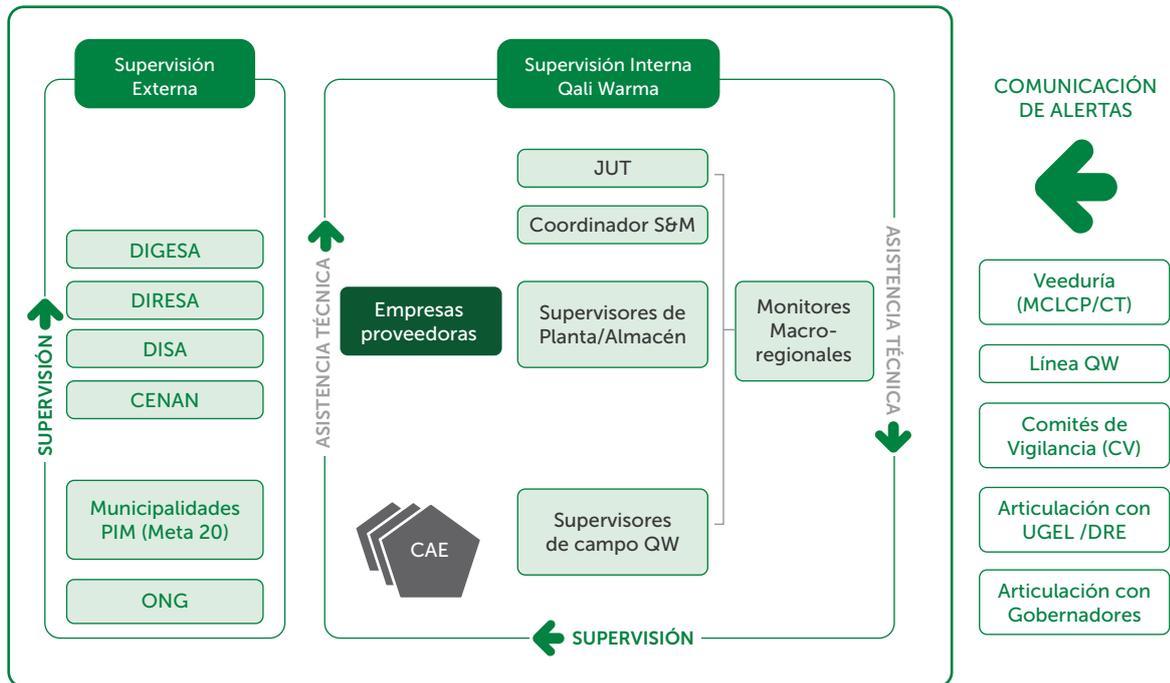
Estrategia de supervisión y monitoreo

Finalmente, un componente vital del diseño e implementación de un programa social, es la posibilidad de monitorear y supervisar la ejecución de este. Qali Warma incluyó dos estrategias de supervisión: supervisión interna y supervisión externa (Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma 2013f). Por un lado, la supervisión interna estuvo a cargo del equipo técnico de Qali Warma, que realizó visitas de seguimiento a los CAE en todas las IIEE en el ámbito nacional, además de supervisar las plantas de los proveedores. Por otro lado, la supervisión externa fue encargada a los diferentes actores del programa, que realizaron un trabajo articulado con procedimientos preestablecidos, de modo que complementaran las acciones de supervisión interna.

⁴⁰ Debido al poco tiempo que se tuvo para la elaboración y traslado a las IIEE, fue imposible contar con estas herramientas antes del inicio de clases de 2013, pero la tarea se ejecutó durante dicho año.

Gráfico 17

ESTRATEGIA DE SUPERVISIÓN INTERNA Y EXTERNA



Fuente: Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma 2013f.

Como se observa en el Gráfico 17, la supervisión interna estuvo a cargo de los siguientes actores:

- Especialistas de la Unidad de Supervisión y Monitoreo de la sede central: salidas de campo trimestrales a las 25 unidades territoriales para brindar asistencia técnica en las actividades de supervisión y monitoreo. Ellos serían los responsables de analizar la información proporcionada por los monitores macrorregionales, las unidades territoriales y otras unidades técnicas de la sede central de Qali Warma, así como por los actores externos involucrados.
- Monitores macrorregionales: asistencia técnica constante a las unidades territoriales para las actividades de supervisión y monitoreo; seguimiento de los avances hacia las metas planteadas, en función de los indicadores de producto y proceso del programa; y seguimiento de los planes de trabajo trimestrales de las unidades territoriales que les fueran asignadas como macrorregión.
- Unidades territoriales: supervisión de la gestión del servicio alimentario de su jurisdicción; levantamiento de información en las IIEE mediante las fichas de seguimiento; asistencia técnica a los CAE; generación de información sobre incumplimientos o situaciones de riesgo en las IIEE; seguimiento a las denuncias y quejas; aplicación del test de aceptabilidad a los usuarios del programa; y registro de la información levantada en campo en los aplicativos informáticos diseñados por el programa.
 - › Respecto de los CAE: verificación del cumplimiento de los criterios establecidos por el programa para el servicio alimentario en la institución educativa;

evaluación de la infraestructura y equipamiento, buenas prácticas de manipulación de alimentos y aceptabilidad de la ración.

- › Respecto de las plantas y almacenes de proveedores: priorización de los establecimientos que requerían mayor seguimiento y control. En las unidades territoriales se conformaron equipos de control de calidad encabezados por un coordinador, quien debía consolidar los informes de las visitas de cada supervisor, con la documentación respectiva.

En el caso de la supervisión externa, los gobiernos locales asumieron un importante rol en la supervisión de sus localidades y en la generación de alertas sobre posibles situaciones que podrían perjudicar la prestación o la calidad del servicio alimentario. Asimismo, el CENAN realizó visitas programadas de inspección y evaluación de la calidad de la ración en las plantas de procesamiento e IIEE de la modalidad de gestión de productos. Por su parte, las autoridades sanitarias (DIGESA, DIRESA y DISA) realizaron la vigilancia sanitaria tanto en los establecimientos donde se preparaban los alimentos como en los almacenes de productos. Finalmente, también se instaló una línea telefónica gratuita para que la ciudadanía comunicara sus inquietudes y reportara sus quejas.

Tabla 10

MONITOREO SOCIAL Y PROCEDIMIENTO DE QUEJAS Y RECLAMOS

El monitoreo social se planteó como un mecanismo de participación de la ciudadanía para mejorar los procesos de compra y gestión del servicio alimentario.

Monitoreo social en el proceso de compra: como se ha indicado, Qali Warma implementó un proceso permanente de veeduría social de los procesos de compra, a fin de contribuir con la transparencia de los procesos de selección de los proveedores.

Asimismo, se estableció un protocolo de veeduría social que permitió: i) verificar el cumplimiento de los procedimientos formales establecidos para el proceso de compra en el Manual de compra; ii) verificar el cumplimiento de las etapas y plazos del proceso de compra; iii) identificar la participación de los miembros del CC y el cumplimiento de sus funciones; iv) reportar a Qali Warma las alertas; y v) remitir al programa los resultados y las recomendaciones de la veeduría.

Monitoreo social en la gestión del servicio: el monitoreo social dentro de la gestión del servicio a través de los CAE y otras organizaciones permitió: i) verificar periódicamente que los alimentos se entregaran cumpliendo los criterios de calidad y cantidad; ii) verificar periódicamente que los alimentos fueran aceptados por los usuarios; iii) observar la participación y el nivel de capacitación de los miembros de los CAE; iv) reportar las alertas de manera inmediata; y v) remitir al programa los resultados y las recomendaciones del monitoreo social.

Mecanismo de denuncias, quejas o reclamos (DQR): en coordinación con la Oficina de Atención al Ciudadano del MIDIS, se implementó el uso de una línea 0800 para la atención de denuncias, quejas o reclamos de usuarios y ciudadanía en general.

Fuente: Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, Unidad de Supervisión y Monitoreo.

Finalmente, para efectos del recojo de información en campo, así como para homogeneizar conceptos y procedimientos para la supervisión, se construyeron las siguientes herramientas técnicas:

- Guía de supervisión y monitoreo.
- Protocolo para la supervisión (y asistencia técnica).
- Cronograma de visitas a las escuelas.

- Plano de rutas de supervisión.
- Padrón de escuelas a ser visitadas.
- Fichas de supervisión a la prestación del servicio alimentario.
- Acta de visita de supervisión.
- Instructivo para el llenado de la ficha de supervisión.
- Formato de verificación de productos en el almacén.



“Realizando una inspección a la proveedora de raciones (desayunos/almuerzos), Flor Lilia, Zarate Escalante, en el distrito de Challabamba, provincia de Paucartambo, Cusco, me encontré con una gran sorpresa visitando la Comunidad campesina de Cutipata, donde se encuentra la Institución Educativa ‘Amigos de Jesús’ y el PRONOEI ‘Luciérnagas’ con fecha 12-07-2013, seguramente fijándose las imágenes y se sorprenderán”.

Jefe de la Unidad Territorial de Cusco, julio de 2013.



3.3 El piloto Huanta

Como parte del proceso de preimplementación de Qali Warma, en octubre de 2012 se inició un piloto en la provincia de Huanta, departamento de Ayacucho, con el objetivo general de validar la metodología para la identificación del patrimonio alimentario regional y sistematizar los conocimientos, actitudes y prácticas alimentarias de los niños en edad preescolar y escolar (Andrés Ugaz Consultores 2012).⁴¹ Se buscó, también, someter a prueba la prestación del servicio alimentario en forma diferenciada (una y dos raciones), al mismo tiempo que se validaron las herramientas técnicas. Asimismo, se identificaron los mercados y ferias locales y el flujo comercial de estos distritos y se recogió información acerca de las perspectivas de la población respecto a los programas y proyectos de alimentación infantil en la provincia.

Para el piloto se seleccionaron seis escuelas en los distritos de Huanta, Huamanguilla e Iguaín. La población fue de 1.377 niños y niñas de los niveles de inicial y primaria, tanto en zonas urbanas como rurales, y pertenecientes a los quintiles 2 y 3 de pobreza. Se aplicaron encuestas a cocineros y cocineras del lugar, así como a comerciantes de ferias y mercados. Se organizaron talleres para elaborar mapas de actores sociales con el fin de caracterizar la institucionalidad social. Igualmente, con el fin de identificar el patrón alimentario, se llevaron a cabo grupos focales con niños, niñas, madres de familia, docentes y encargadas de la preparación de alimentos escolares, así como entrevistas con otros actores involucrados.

En esta primera etapa del piloto, el levantamiento de información permitió identificar algunos puntos clave para la implementación del programa, tales como las condiciones del servicio alimentario, capacidad organizativa de las organizaciones sociales de base relevantes para el servicio (como clubes de madres), la percepción sobre los servicios alimentarios del Estado, entre otros.

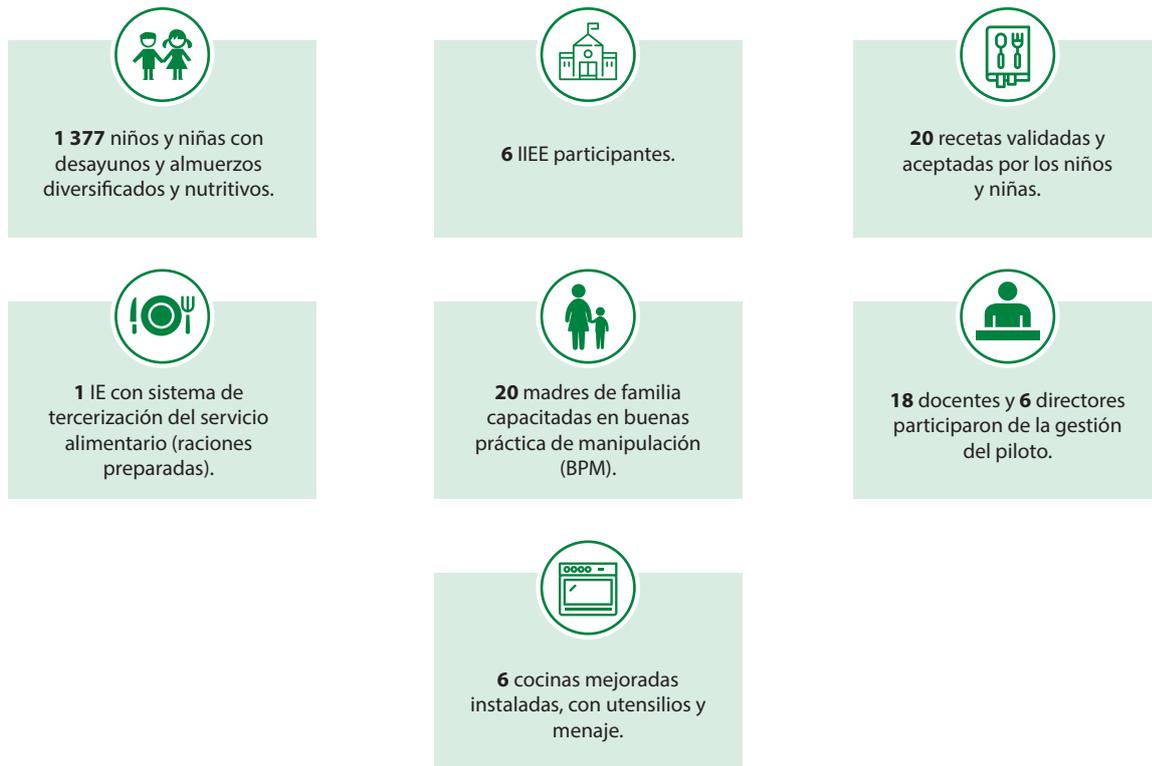
En un segundo momento, se procedió a validar la aceptación de los alimentos por parte de los niños y las niñas mediante la realización de pruebas de aceptabilidad de las diversas recetas propuestas por el estudio. Asimismo, se validaron algunas herramientas de recojo de información del programa, como la ficha de diagnóstico de infraestructura y capacidad de gestión para la provisión del servicio, ficha de supervisión del servicio alimentario, prueba de degustación, evaluación sensorial de las raciones alimentarias e instrumentos de condición nutricional.

Finalmente, se validó la metodología para la conformación y asistencia técnica a los CAE en temas relacionados con las buenas prácticas de manipulación y preparación de los alimentos. Esto implicó la capacitación de los miembros del CAE, la compra y distribución de los productos a las instituciones educativas, y la posterior preparación de las raciones.

Todos los insumos recogidos mediante el piloto Huanta sirvieron para incorporar modificaciones a las herramientas de recojo de información, así como para afinar las propuestas inicialmente planteadas y mejorar los protocolos establecidos, con miras a la puesta en marcha de la prestación del servicio alimentario en marzo de 2013.

41 Este estudio estuvo enmarcado en la creación de dos nuevos programas del MIDIS: Qali Warma y el Programa de Articulación P-20.

Gráfico 18
EL PILOTO HUANTA EN CIFRAS



Fuente: Andrés Ugaz Consultores 2012.

3.4 Dificultades de la etapa de preimplementación

Como se ha indicado en esta sección, muchas de las actividades de la etapa de preimplementación se llevaron a cabo paralelamente a las del diseño. Esto implicó realizar una serie de arreglos administrativos para la puesta en marcha del programa, así como algunas actividades para la prestación del servicio alimentario al mismo tiempo. En esta etapa, el programa enfrentó una serie de dificultades que han sido divididas en dos grupos: factores externos e internos.

3.4.1 Factores externos

- Existía una limitada información sobre las condiciones de infraestructura y equipamiento para la alimentación escolar y acceso a servicios básicos en las IIEE. Para resolver esta dificultad, Qali Warma recolectó información de 37.832 IIEE, lo que permitió establecer acciones de articulación con los sectores y niveles de gobierno competentes para mejorar las condiciones de equipamiento e infraestructura para la alimentación escolar.
- Se encontraron inconsistencias en las bases de datos de escuelas, tales como duplicación de códigos modulares, códigos modulares en blanco, entre otros. Por esta razón, se tuvo que cruzar varias bases de datos para obtener una lista final de escuelas y usuarios. Sin embargo, debido a las fechas de cierre de matrícula de cada año y los retrasos en la remisión de información, fue necesario

incorporar mecanismos de actualización permanentes, a cargo de los equipos de campo del programa.

- La información sobre la producción alimentaria y los costos en el ámbito nacional, con el detalle de la situación en las provincias y distritos, era muy limitada. Se utilizó información del Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) y de la ENAHO, pero resultó insuficiente, aspecto que se fue paliando con la información recopilada por los equipos de campo.
- Hubo dificultades para concretar procesos de tercerización de acciones de capacitación tanto para los equipos del programa como para los actores asociados, por falta de postores que pudieran cubrir el territorio nacional brindando dicho servicio. Por este motivo, se contrató personal que realizara esta labor bajo la dirección del área a cargo del componente educativo.
- Faltó precisión por parte de las autoridades sanitarias sobre la normatividad aplicable a la modalidad de raciones servidas. Se realizaron gestiones para afinar este aspecto.
- Pese a haber ganado el proceso de compra, algunos proveedores desistieron de firmar los contratos aduciendo la existencia de presiones hacia ellos por parte de exproveedores del PRONAA. Asimismo, durante el primer proceso de compra se experimentaron dificultades para adjudicar el servicio en zonas muy alejadas y para completar la oferta necesaria de proveedores que brindara el servicio bajo la modalidad de raciones. Ante ello, el programa reforzó las actividades de articulación con otras entidades de gobierno.

3.4.2 Factores internos

- La Unidad Ejecutora enfrentó una recarga administrativa, pues a la par de la puesta en marcha del servicio alimentario tuvo que atender la implementación administrativa de 25 unidades territoriales.
- Se presentaron demoras en los trámites administrativos para la contratación y pago de personas contratadas para desarrollar tareas puntuales, tales como la aplicación de fichas de diagnóstico.
- Los procesos de selección de personal fueron declarados desiertos en varias zonas, por lo que se tuvieron que hacer ajustes a los perfiles convocados, contemplando a otras especialidades de profesionales para completar el personal requerido para la supervisión y asistencia técnica.
- Las condiciones de equipamiento e infraestructura en los locales de trabajo de los equipos técnicos del programa fueron limitadas, tanto en la sede central como en todo el territorio nacional.

Pese a estas dificultades, el equipo concluyó la etapa de preimplementación con una unidad ejecutora en operación, un Manual de operaciones aprobado, CC constituidos y en operación, y el servicio alimentario adjudicado para garantizar el 77,69% de la meta de usuarios (2.781.549) a inicios del año escolar 2013, cifra que se fue ampliando progresivamente.



Si bien es difícil y políticamente riesgoso introducir una iniciativa reformista, el proceso de implementación y el mantenimiento de esa decisión probablemente esté aun más lleno de dificultades y riesgos.⁴²

Grindle y Thomas (1991: 121)

4.1 La primera atención de Qali Warma

De acuerdo con los reportes de la Unidad de Prestaciones sobre los resultados de la compra, el 2 de marzo el programa había cubierto, considerando adjudicaciones, a 2.160.048 niños y niñas, quienes representaban el 77,69% del total de la meta de usuarios por atender en ese momento (2.781.549).⁴³ Es importante señalar que debido a una serie de factores —postergación del inicio de clases, factores climáticos, retrasos en la contratación de profesores o en su traslado a las escuelas, demoras en los procesos de compra de Qali Warma, desistimiento de proveedores o falta de postores en algunas zonas—, el inicio de la atención del programa el día 4 de marzo de 2013 se realizó de manera escalonada y progresiva, sin perjuicio del porcentaje de cobertura mediante adjudicaciones.

Los resultados de las compras por departamento daban cuenta de que algunas unidades territoriales estaban cubiertas al 100% —Callao, Lambayeque, Ica, Madre de Dios, Moquegua, Piura, Tacna y Tumbes—, mientras que otras unidades —Amazonas,

42 Traducción hecha por las autoras.

43 El número de usuarios se incrementó durante el año como resultado de la actualización de la información.

Áncash, Apurímac, Arequipa, Cajamarca, Huánuco, Junín, La Libertad, Lima Metropolitana, Loreto, Pasco, Puno, San Martín y Ucayali— habían sido cubiertas solo entre el 50% y 99%. Dos unidades territoriales —Huancavelica y Lima Provincias— habían cubierto menos del 30% de la meta. En esa línea, los encargados de los equipos de compra siguieron trabajando durante las siguientes semanas, activando los diferentes mecanismos establecidos en el Manual de compras con la finalidad de alcanzar la meta del 100% de niñas y niños atendidos.

Se desarrollaron estrategias específicas para la supervisión y monitoreo del inicio del servicio, adopción de acciones preventivas y correctivas, y comunicación de los resultados a actores internos y externos. Se organizó una red de monitoreo mediante las unidades territoriales y sus equipos para verificar que las escuelas contaran con proveedores adjudicados. Asimismo, cada nutricionista o promotor de campo debía visitar entre una y tres escuelas, dependiendo de la cercanía, darle seguimiento y monitoreo a la prestación del servicio mediante llamadas telefónicas y correos electrónicos a los directores de las escuelas que no iban a ser visitadas por el personal de campo y finalmente llenar todos los ocurrencias en la ficha rápida de monitoreo.

Se dispuso que el personal asignado para monitorear las escuelas el día del lanzamiento del programa se acercara a las IIEE entre las 6:00 y 7:00 a. m., para reforzar durante la recepción de los productos o raciones, aspectos tratados en la inducción a los miembros del CAE. Este personal debía verificar que se iniciara la prestación del servicio alimentario en la escuela, supervisar el cumplimiento de los lineamientos establecidos por el programa y comunicar los resultados al asistente administrativo de la unidad territorial que, a su vez, iba transmitirlos a la sede central. En los casos en los que se presentaron dificultades en la provisión del servicio alimentario, el personal debía permanecer en la escuela coordinando con el CAE y la unidad territorial para resolver el impase.

Toda la información de la ficha fue ingresada al aplicativo de Qali Warma, el cual permitió generar y difundir reportes difundidos desde la sede central del programa, tanto en el ámbito de las unidades territoriales como de la alta dirección del MIDIS. Este seguimiento fue realizado desde la Unidad de Supervisión y Monitoreo y se complementó con viajes de equipos conjuntos MIDIS-Qali Warma a todos los departamentos, para verificar la marcha del servicio.

En total, el primer día del año escolar se monitorearon 419 escuelas en el territorio nacional, en los departamentos de Amazonas, Áncash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Callao, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima Metropolitana, Loreto, Moquegua, Pasco, Piura, San Martín, Tacna, Tumbes y Ucayali. Se visitaron 375 CAE de gestión de raciones y 44 CAE de gestión de productos. En ambos casos, la atención del servicio alcanzó al 65% del total de los CAE. Los departamentos de Cusco, Huancavelica, Madre de Dios y Lima Provincias no iniciaron la prestación del servicio ese mismo día, mientras que en Apurímac, Huánuco, Piura y Puno este se inició solo parcialmente.

Gráfico 19
IMÁGENES DEL DÍA DE LANZAMIENTO DE QALI WARMA

AYACUCHO



TACNA



HUÁNUCO



LAMBAYEQUE



TUMBES

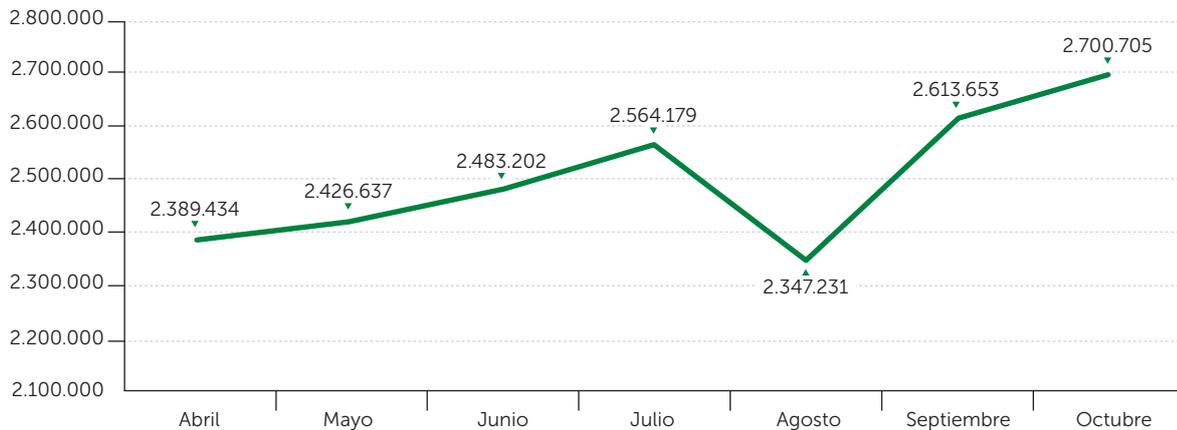


Fuente: Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, Unidad de Supervisión y Monitoreo.

A lo largo del año 2013, se incrementó el número de usuarios del programa. Como se observa en el Gráfico 20, el número de niños atendidos aumentó conforme fueron concluyendo los procesos de compra. Hacia agosto de ese mismo año se produjo una baja en la atención del servicio alimentario como resultado del término de los contratos con los proveedores de la modalidad de canasta de productos en la primera compra. Cabe señalar que el programa realizaba dos procesos de compra para la modalidad de canasta de productos y un proceso de compra para la modalidad de raciones servidas.

Gráfico 20

EVOLUCIÓN DEL SERVICIO ALIMENTARIO DE QALI WARMA DURANTE EL AÑO 2013

Fuente: Tablero de control del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.⁴⁴

La segunda compra concluyó a finales de setiembre del año 2013 con la adjudicación para atender a 1.783.973 niñas y niños, cifra que representó el 94% del total programado para dicha compra.⁴⁵ En la siguiente sección se presentan los actos preparatorios y el proceso de la segunda compra realizada ese año.

4.2 El segundo proceso de compra

Como se ha indicado, el modelo de compra del programa contempló dos procesos de adquisición al año para la modalidad de canasta de productos. En este marco, en junio de 2013 se iniciaron las actividades preparatorias para el segundo proceso de compra: planificación del menú escolar, estimación de costos asociados, determinación de las IIEE y las modalidades asignadas, entre otras.

Este proceso incorporó las lecciones aprendidas de la primera compra; así, por ejemplo, se optó por reducir el número de recetas del menú escolar de diez a cinco por cada CC y modalidad de atención (ración o canasta de producto). Esto se realizó porque, en la modalidad de canasta de productos, la preparación de diez recetas y el almacenamiento de los productos asociados a estas complicaba el servicio alimentario para los CAE.

Adicionalmente, la estimación de los volúmenes de varios alimentos que componían las diez recetas hacía que en las escuelas con poca cantidad de alumnos (veinte niños) se recibiera una cantidad muy pequeña de estos productos, lo cual generaba confusión. Las recetas no incluyeron productos perecibles para la modalidad de canasta de productos, pues en el primer proceso de compra la canasta de productos perecibles (vegetales y frutas) fue adjudicada en pocos lugares.

Para la firma del contrato, se incorporaron requisitos adicionales a los contemplados por la normativa, como la presentación de certificados de calidad e

44 Tablero de control de Qali Warma 2013-2015, elaborado por la DGSyE del MIDIS. Disponible en: <<http://infomidis.midis.gob.pe/tablero/tcQaliWarma/usuarios.html>>.

45 El segundo proceso de compra no incluyó la contratación del servicio de raciones preparadas del primer proceso de compra, pues los contratos abarcaron el período de marzo a diciembre.

inocuidad: higiénico sanitario, capacidad de planta, manual de buenas prácticas de manufactura, almacenamiento, fraccionamiento de productos, saneamiento ambiental, programa de disposición de residuos sólidos, entre otros.

También se definió una nueva modalidad de atención como variante de la modalidad de canasta de productos para las IIEE más alejadas.

Actividades para la compra

La planificación del menú escolar, la estimación del número de usuarios por atender en el segundo semestre, así como las modificaciones al Manual de compras, las bases y el contrato se iniciaron casi inmediatamente después de finalizar el primer proceso de compra entre los meses de mayo y agosto de 2013.

El equipo técnico del programa, ya existente en las unidades territoriales, participó activamente tanto en la elaboración de las recetas como en la identificación en campo de las IIEE y los alumnos matriculados. En ambos casos, se utilizaron dos herramientas informáticas: i) una para estimar los volúmenes de compra, que en el primer proceso se llevó a cabo en hojas de cálculo; y ii) otro sistema para el registro de IIEE y usuarios.

El registro de las IIEE y los usuarios fue un punto crítico, pues a pesar de que se inició en marzo con el reconocimiento de todas estas instituciones del ámbito nacional, la complejidad y dimensión de esta actividad fue grande. Concluida dicha actividad, se definió que el segundo proceso de compra cubriría la atención de 1.892.961 usuarios, pues aproximadamente 900.000 estaban atendidos mediante la modalidad de raciones con contrato anual. De los 1.892.961 usuarios, 431.164 serían atendidos con la modalidad de raciones y 1.461.797 con la de productos.

Se hicieron ajustes al Manual de compra, y se aprobaron nuevas bases de compra y un nuevo modelo de contrato que incluyó las modificaciones necesarias, determinadas sobre la base de los resultados de los primeros meses de implementación del servicio alimentario.

El proceso de compra se inició el 5 de agosto de 2013 con la convocatoria de 99 CC de los 111 existentes. Los 12 restantes tenían cubierto el servicio alimentario para su ámbito territorial por todo el año. A finales de setiembre de 2013, se adjudicó el servicio para 1.783.973 niñas y niños, que representaban el 94% del total programado en el territorio nacional.

4.3 Acciones del componente educativo

4.3.1 Capacitación y asistencia técnica

Era vital que los actores que formaban parte del modelo de cogestión se encontraran debidamente informados y capacitados para realizar sus funciones. Por lo tanto, el componente educativo jugó un papel importante en la etapa de implementación del servicio alimentario. Las estrategias de capacitación y asistencia técnica se dirigieron principalmente a los miembros de los CC, de los CAE y a los

equipos técnicos del programa. A continuación se detallan las actividades de capacitación y asistencia técnica llevadas a cabo.⁴⁶

Comités de alimentación escolar

- Se capacitó a los miembros de los CAE de cada institución educativa del país mediante visitas y talleres. En la primera visita se realizaron sesiones de inducción sobre el programa y las funciones del CAE. En la segunda, se llevaron a cabo talleres sobre la gestión del servicio alimentario.
- Se identificaron a los CAE con desempeño exitoso (diez por cada unidad territorial) y se organizaron intercambios de experiencias sobre alimentación escolar en todo el país.
- Se realizó la campaña “Mi receta Qali Warma favorita” para dar a conocer las opiniones de los niños y niñas sobre la aceptabilidad y preferencia de las recetas mediante dibujos y textos producidos por ellos.

Comités de compra

Los miembros de los CC recibieron asistencia técnica mediante: talleres, reuniones y encuentros macrorregionales.

- Además de la inducción inicial para el primer proceso de compra, se realizaron cuatro talleres macrorregionales con el fin de capacitar en contenidos relacionados con la compra y el pago a los proveedores. Participaron 304 miembros de CC. Además, estuvieron presentes los veedores de los procesos de compra, los supervisores provinciales⁴⁷ y los jefes de las unidades territoriales.
- Antes del segundo proceso de compra, se realizaron 56 talleres de capacitación dirigidos a 104 CC, en los que participaron 520 integrantes de estas instancias.

Equipos técnicos

Los miembros de los equipos técnicos de las unidades territoriales fueron capacitados en el cumplimiento de sus funciones. Se empleó una estrategia de cascada para que ellos mismos brindaran a su vez la asistencia técnica a los CAE y CC. Se ejecutaron las siguientes acciones de capacitación mediante talleres, pasantías y eventos macrorregionales:

46 Basado en el “Informe de prestaciones: de diciembre a la fecha”, octubre de 2013.

47 Los supervisores provinciales forman parte del equipo técnico del programa; su función es asistir a los comités de compra en las adquisiciones y el pago a proveedores.

Tabla 11
ACCIONES EDUCATIVAS DIRIGIDAS A EQUIPOS TÉCNICOS

Actores	Acciones	Temas
Jefes de las unidades territoriales (27)	Taller de inducción, 4 talleres temáticos centralizados en Lima, 1 jornada de trabajo con actores claves (DIRESA, DIGESA, ITP y SENASA) y 4 pasantías de fortalecimiento de capacidades.	Modelo de cogestión, estrategias de los componentes del programa y dirección del programa a escala territorial.
Especialistas alimentarios (27)	4 talleres centralizados en Lima.	Gestión y preparación de los alimentos: planificación del menú escolar y elección de recetas, estimación de volúmenes de compra, dosificación de alimentos, entre otros.
Nutricionistas de campo y monitores de gestión (50)	Talleres de capacitación.	Asistencia técnica y supervisión de la gestión del servicio alimentario en las IIEE.
Profesionales nuevos de las unidades territoriales (343)	Eventos macrorregionales y otros talleres.	Funciones y gestión del servicio alimentario.
Supervisores provinciales (a cargo de los procesos de compra) (111)	Talleres centralizados.	Fortalecimiento de capacidades y unificación de criterios en la asistencia técnica a los CC.
Asistentes administrativos (22)	Evento centralizado en Lima.	Desarrollo de procesos administrativos de la unidad territorial.
Supervisores de planta de las unidades territoriales (84)	Talleres de capacitación.	Inocuidad en el control del servicio alimentario.
Monitores de gestión y supervisores junior de las 27 unidades territoriales (1.768)	37 talleres descentralizados dirigidos por especialistas de la sede central de la Unidad de Supervisión y Monitoreo y del componente educativo de la Unidad de Prestaciones.	Supervisión y asistencia técnica a los CAE.

Elaboración propia.

Otros actores relacionados con el servicio alimentario

Se realizaron eventos de sensibilización e información con actores clave, como las empresas proveedoras y las DIRESA:

- 1 jornada de intercambio de información y procedimientos técnicos normativos en la que participaron 56 representantes de las DIRESA, los jefes de unidades territoriales y representantes de la DIGESA.
- 67 jornadas de capacitación e información dirigidas a 971 integrantes de empresas proveedoras, en las cuales se difundieron buenas prácticas para mejorar la calidad del servicio que brindan.

4.3.2 Herramientas educativas

Las herramientas educativas recogen características propias de cada zona y fueron redactadas en seis lenguas originarias: asháninka, awajún, aimara, quechua chanka, quechua Cusco-Collao y wampis. Los personajes de las ilustraciones son niños y niñas de diversas etnias, que en algunos casos presentan discapacidades. Las his-

torias promueven la inclusión, así como la igualdad de género e intergeneracional. Se utilizaron varios formatos de presentación de estas herramientas: CD, manuales impresos, videos, rotafolios, etc.

Algunas de las herramientas educativas desarrolladas fueron las siguientes:

- Recetarios de los menús escolares.
- Protocolos de la gestión del servicio alimentario para los CAE.
- Manual de gestión del servicio alimentario “Un día con los comités de alimentación escolar (CAE)”, en siete idiomas incluido el castellano.
- Guía de orientación para el uso de los protocolos en la prestación del servicio alimentario de los CAE.
- Kits de material lúdico para campañas educativas sobre información alimentaria y nutricional.
- Kits de asistencia técnica al CAE.
- Kits de indumentaria para el desarrollo de pasantías de los equipos técnicos de las unidades territoriales.
- Kit de trece canciones breves y fáciles de aprender, con contenidos que promueven prácticas saludables y revaloran la importancia de los alimentos locales y hábitos saludables de higiene en los niños y niñas.
- Kit de ocho cuentos cuyos protagonistas son alimentos de las diferentes regiones.
- Video “Un día en el huerto escolar”.

4.3.3 Los huertos escolares como herramientas educativas

El estudio que muestra el panorama de la alimentación escolar y posibilidades de compra directa de la agricultura familiar en países de América Latina (Cooperación BRASIL-FAO, 2013), desarrollado sobre la base de la experiencia de ocho países de la región, señala que una de las acciones pedagógicas más significativas identificadas en los PAE son los huertos escolares. Estos funcionan como un laboratorio en el que los niños aprenden acerca de los productos que consumen y constituyen una herramienta educativa que promueve aprendizajes vivenciales sobre el origen y características de la producción agrícola. Acercan a los estudiantes al conocimiento y cuidado de la naturaleza, promueven la sostenibilidad e impulsan la exploración y el conocimiento científico.

Durante el año 2013, Qali Warma impulsó experiencias piloto de huertos escolares que buscaron contribuir con el servicio de alimentación escolar desde un espacio pedagógico articulado con el currículo escolar. Los objetivos específicos fueron los siguientes: i) desarrollar competencias y capacidades en los estudiantes mediante el huerto escolar como recurso pedagógico para las buenas prácticas y hábitos de alimentación saludable; y ii) articular el proceso productivo del huerto escolar con el servicio de alimentación de Qali Warma, principalmente en institu-

ciones con déficit en productos frescos como las hortalizas.

Las experiencias piloto siguieron tres principios: i) pedagógico: aprendizaje significativo; ii) productivo: producción agroecológica (permite que los niños reconozcan los procesos naturales de este agroecosistema); y iii) intercultural: revaloración de la agrobiodiversidad local.

La estrategia de huertos escolares se implementó en ocho IIEE mediante tres tipos de intervención:

1. Apoyo de instituciones externas al programa. Se desarrollaron dos experiencias, una en la provincia constitucional del Callao, financiada por un aliado privado, el empresario y chef peruano Gastón Acurio; y otra en Puno, con el gobierno local y el apoyo técnico de la ONG Global Humanitaria.
2. Intervención directa de Qali Warma desarrollada en las unidades territoriales de Cajamarca y Lima Metropolitana.
3. Iniciativa de las unidades territoriales y las IIEE a través de proyectos liderados por las propias escuelas e identificados por los equipos técnicos de Qali Warma.

La experiencia piloto dejó como lecciones que hay múltiples formas de promover este tipo de espacios para el aprendizaje. Un huerto escolar implica la participación de todos los actores educativos y debe formar parte del currículo. Sostenerlo contribuye al protagonismo de los estudiantes y profundiza la vinculación entre el aprendizaje en el aula y el objetivo del programa, que consiste en mejorar los hábitos alimenticios de los usuarios. Además, ayuda a mejorar la alimentación en las escuelas con dificultades para acceder a productos frescos.

4.4 Supervisión y monitoreo

Durante la etapa de implementación, las unidades territoriales, guiadas por la Unidad de Supervisión y Monitoreo, pusieron en práctica la estrategia planteada para la supervisión de los dos procesos principales del programa: la gestión del servicio alimentario y la compra.

En lo que respecta al servicio alimentario, se organizó a los equipos para que supervisaran las escuelas y las plantas. En un primer momento, los especialistas alimentarios de cada unidad territorial se encargaron de visitar las plantas y almacenes; además, organizaron las rutas de supervisión de los nutricionistas de campo y los promotores. Los nutricionistas de campo también debían verificar el correcto cumplimiento de las rutas de los promotores. Debe resaltarse que el equipo de promotores constituyó un apoyo muy importante para el programa, sobre todo al inicio de la prestación del servicio alimentario, puesto que como no se cubrieron todas las vacantes requeridas, ellos asumieron el trabajo faltante.

Gracias a ello, en las primeras dos semanas de iniciada la prestación se realizaron cerca de 900 visitas a IIEE en el territorio nacional. Es decir, durante ese período los equipos técnicos de las unidades territoriales llegaron a supervisar la atención con desayunos o almuerzos a aproximadamente 184.000 usuarios del programa.

Asimismo, el equipo de monitores macrorregionales de la Unidad de Supervisión y Monitoreo visitó regularmente las unidades territoriales para brindar acompañamiento y soporte técnico, especialmente al inicio y durante el primer período de la prestación del servicio alimentario. La retroalimentación que se generó a partir de estas visitas permitió detectar problemas y atenderlos oportunamente tomando buenas decisiones.

Elaboración de planes de trabajo en las unidades territoriales

La Unidad de Supervisión y Monitoreo brindó pautas para la elaboración de los planes de trabajo en las unidades territoriales con la finalidad de que se implementaran los procesos de supervisión y monitoreo del programa en el ámbito nacional. Los planes se elaboraron con periodicidad trimestral.

En estos planes se plasmó también el diagnóstico situacional de la unidad territorial. Se detalló la situación de los recursos humanos y físicos con los que se contaba para atender al universo de IIEE y usuarios, y supervisar a los proveedores. Se plantearon las metas programadas para el trimestre mediante indicadores como los siguientes:

- IIEE atendidas.
- Usuarios y usuarias atendidos.
- CAE conformados.
- CC conformados.
- CC activos.
- IIEE supervisadas.
- Almacenes supervisados.
- Plantas de elaboración de raciones supervisadas.
- Fichas de aceptabilidad aplicadas.
- Gobiernos locales que implementan la Meta 20 del PIM.

Los planes de trabajo fueron elaborados por el jefe de la unidad territorial y el especialista alimentario, y luego socializados y validados con el equipo de la mencionada unidad. Una herramienta importante para las unidades territoriales fue el directorio en el que figuraban los miembros del equipo técnico, CAE y CC, así como los proveedores de plantas de raciones y de almacenes, y los integrantes de los gobiernos locales.

Sistematización y definición de las rutas de supervisión

Como se explicó anteriormente, el primer trabajo de campo fue realizado con el objetivo de levantar información de la ficha diagnóstico, así como de conformar los CAE. Sobre esta base, cada promotor de campo elaboró rutas de supervisión que correspondían a la distribución geográfica en el ámbito distrital (o, en algunos casos, en el ámbito del centro poblado) de las IIEE. Estas primeras herramientas de

trabajo, que sirvieron a los nutricionistas de campo y monitores para sus visitas a las escuelas, se fueron afinando una vez iniciado el servicio alimentario y dada una serie de criterios:

- Número de locales escolares por visitar.
- Acceso a Internet.
- Vías de acceso y medios de transporte.
- Tiempos de traslado.
- Modalidad de gestión del CAE.

Herramientas de supervisión: ficha de supervisión y ficha de seguimiento

La herramienta que se empleó inicialmente durante las visitas de supervisión fue la Ficha de Supervisión del Servicio Alimentario, que era aplicada en la institución educativa por el personal de campo. Se trataba de una lista de cotejo que permitía verificar el cumplimiento de un conjunto de criterios de calidad del servicio alimentario. Al final de cada visita, el personal de campo debía levantar también un acta en la que exponía las conclusiones de la supervisión y brindaba las recomendaciones respectivas. El director de la escuela, en representación del CAE, visaba ambos documentos.

Si bien esta herramienta fue validada en un inicio, requirió ajustes y mejoras. Por otra parte, se sintetizaron los criterios de verificación con el fin de reducir el tiempo de aplicación de la herramienta. Estos ajustes se realizaron recogiendo las sugerencias de los miembros de los equipos técnicos de las unidades territoriales.

De esta forma, se lanzó una nueva herramienta para la supervisión, la Ficha de Seguimiento a la Prestación del Servicio Alimentario, que, una vez validada, se aplicó desde mayo de 2013 hasta fines de ese año.

Encuesta de aceptabilidad

Como parte de la estrategia de monitoreo social, y con el objetivo de evaluar periódicamente la satisfacción de los niños y niñas respecto de los alimentos que recibían, la Unidad de Supervisión y Monitoreo diseñó la Encuesta de Aceptabilidad de las Raciones, herramienta lúdica dirigida a las y los usuarios del programa, desde el nivel inicial (a partir de los 3 años de edad) hasta sexto grado de primaria.

Durante abril de 2013, las unidades territoriales y sus equipos técnicos realizaron de manera intensiva el levantamiento de información mediante esta encuesta. Además de los datos generales, se planteó la pregunta principal: "¿Te gustó el desayuno y/o almuerzo que recibiste hoy?". Las opciones de respuesta eran tres: "me gustó mucho", "me gustó" y "no me gustó". Los resultados dieron cuenta de que las recetas planteadas por Qali Warma gozaban de una alta aceptación entre los alumnos. Estos resultados sirvieron también para realizar ajustes a las recetas en el segundo proceso de compra.

Reporte de resultados de la supervisión

Se estableció un proceso para el reporte de los resultados de la supervisión. En el caso de las supervisiones a los CAE, y tal como se estableció en el Protocolo para la Supervisión del Servicio Alimentario, el personal de campo debía analizar periódicamente los resultados obtenidos para identificar las debilidades en la planificación de las acciones de supervisión.

El reporte consolidaba semanalmente las observaciones realizadas en las visitas de supervisión y las acciones tomadas durante estas. El monitor de gestión del servicio alimentario y nutricionista de campo debían elaborar su informe mensualmente o cuando se presentaran situaciones de riesgo para la salud de los usuarios (alguna denuncia, queja o reclamo, por ejemplo). En este último caso, debían señalar qué aspectos había que subsanar de manera inmediata, en qué plazo y quién era el responsable de hacerlo. Igualmente, debía describir las acciones correctivas tomadas durante la visita y las recomendaciones respectivas.

Los informes eran elevados al jefe de la unidad territorial. Paralelamente, los datos de las fichas de supervisión, llenadas en formato físico, debían ser ingresados en el aplicativo web. Se instó al personal de campo a realizar esta actividad periódicamente para evaluar la calidad del servicio prestado e implementar medidas correctivas oportunas.

En el caso de las supervisiones a almacenes y a las plantas de elaboración de raciones, el supervisor debía remitir semanalmente un informe al especialista alimentario de la unidad territorial.

Por otro lado, en caso de incumplimiento de contrato o de situaciones que implicaran riesgo para la salud, el supervisor se debía comunicar inmediatamente con el especialista alimentario de la unidad territorial para que tomara las medidas necesarias y comunicara el hecho a la sede central. Paralelamente, debía enviar un informe a la Unidad de Supervisión y Monitoreo, adjuntando los formatos y las evidencias correspondientes.

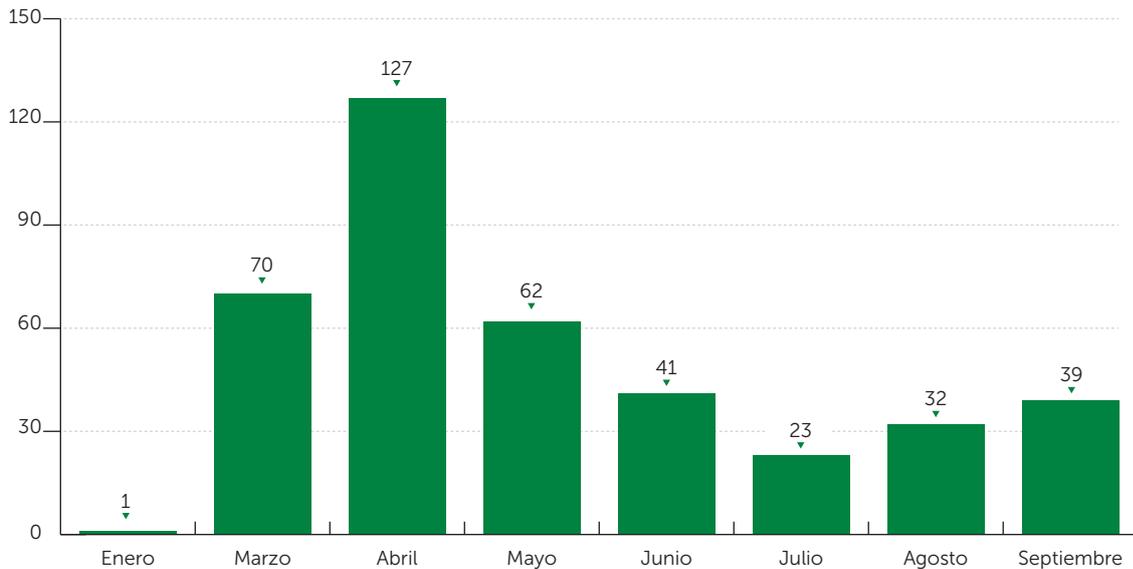
Mecanismo de atención de denuncias, quejas y reclamos (DQR)

Las DQR fueron recibidas mediante diferentes canales: la Línea MIDIS (línea gratuita), medios de comunicación de circulación nacional y local, cartas y oficios, y otros (llamadas telefónicas directas al programa). El 38,3% de las DQR se generaron por medios de comunicación; el 37,5%, por la línea MIDIS; y el 24,2%, por otros canales. El mayor número de DQR se concentró en la sierra; así, el 45,3% de las DQR provenían de Áncash, Ayacucho, Cajamarca, Huánuco, Junín, Lima Provincias y Puno.

El pico más alto de DQR se presentó en abril de 2013, luego fueron disminuyendo y volvieron a incrementarse en septiembre con el ingreso de nuevos proveedores participantes en el segundo proceso de compra.

Gráfico 21

DENUNCIAS, QUEJAS Y RECLAMOS A SEPTIEMBRE DE 2013



Fuente: Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma 2013j.

Muchas DQR fueron replicadas por diferentes medios sin corroborar su veracidad; así, hubo casos de noticias falsas o sobredimensionadas. Al analizar las DQR provenientes de medios de comunicación hasta octubre de 2013, se encontraron 841 menciones a Qali Warma. En total, se encontraron 209 noticias, difundidas 632 veces en diversos medios de comunicación.

El programa atendía cada caso con la participación del equipo de DQR de la Unidad de Supervisión y Monitoreo, la Unidad de Comunicaciones, la Unidad de Asesoría Jurídica y la Dirección de Atención al Usuario del MIDIS. Todas las noticias, denuncias, quejas y reclamos eran investigados por el equipo de Qali Warma, y respondidos según correspondiera. Por ejemplo, del total de casos en investigación por intoxicación alimentaria (ocho a septiembre de 2013), en cuatro se iniciaron acciones penales o de investigación administrativa, mientras que en los otros cuatro se elaboraron los expedientes para las denuncias penales correspondientes.

Asimismo, en los talleres dirigidos al equipo técnico de las unidades territoriales se realizaron sesiones informativas acerca del tratamiento de las DQR y se establecieron mecanismos de coordinación con la Defensoría del Pueblo. Así, los jefes de las unidades territoriales y los coordinadores de las oficinas defensoriales compartían los resultados de sus visitas de inspección. A partir de esta información, el programa adoptaba medidas correctivas y emitía también reportes a la Defensoría.

4.5 Dificultades en la etapa de implementación

En este capítulo se ha desarrollado cómo se inició el servicio alimentario y su evolución en los primeros meses de 2013, la estrategia desplegada para la supervisión del servicio, las acciones del componente educativo y la segunda compra. Si bien la etapa de implementación fue similar a la etapa de preimplementación, se enfrentaron nuevas dificultades que debieron ser resueltas por el equipo de Qali Warma.

Estas dificultades, presentadas a continuación, están divididas en dos grupos: factores externos y factores internos.

Tabla 12
DIFICULTADES EN EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE QALI WARMA

Factores externos	Factores internos
Postergaciones en el inicio de clases.	La contratación de los equipos de trabajo demandó tiempo de trabajo de la USyM que debía ser destinado a la supervisión, capacitación y asistencia técnica.
Limitada infraestructura para la prestación del servicio alimentario.	Dificultades en el reporte periódico de actividades en campo: acceso a Internet limitado o inexistente.
Resistencia de los actores de las escuelas frente al cambio de la modalidad de prestación del servicio de productos a raciones servidas, principalmente en zonas urbanas.	Limitaciones del sistema web para el ingreso de las fichas de supervisión: para generar reportes era necesario contar con información completa, por lo que muchas veces había retrasos en la actualización de los datos.
Resistencia al cambio de horario en la entrega del servicio (de refrigerio a desayuno).	Dificultades en la contratación de especialistas regionales y locales, procesos desiertos.
Dificultades para la articulación con las autoridades sanitarias en el ámbito regional.	Demora en el pago de los viáticos para las visitas de supervisión.
Ruido mediático de actores políticos y económicos.	Demora en los pagos a los proveedores debido a procesos administrativos.
Accesibilidad geográfica en algunas zonas de la sierra y la selva, así como factores climatológicos que complicaron la distribución de los productos, así como la supervisión y atención de las quejas o denuncias.	
Limitada oferta de proveedores que contaran con los certificados de calidad e inocuidad exigidos por la autoridad sanitaria.	

Elaboración propia.

No obstante, el compromiso del equipo permitió que se enfrentaran y resolvieran estas dificultades para sacar adelante el programa. Para funcionar correctamente, Qali Warma debía adaptarse a las circunstancias y sobrepasar las dificultades. Adaptarse implicaba, por ejemplo, que si el inicio de clases se postergaba, entonces el servicio alimentario debía ser implementado progresivamente; o, si los procesos para la contratación de personal quedaban desiertos, se ampliaban los perfiles y se adoptaban acciones para la capacitación del nuevo personal.

Nada de esto impidió que, en el segundo mes de atención, Qali Warma cubriera al 85,9% del total de usuarios, que la aceptación de los alimentos por parte de los usuarios fuera de 83,5% y que los CC operaran al 100%.



Resultados de los primeros meses de implementación, lecciones aprendidas y reflexiones finales

Es usual que el sector público peruano empiece de cero con cada gestión. Así, la experiencia acumulada y las lecciones aprendidas de la implementación de cada proyecto se van junto con los funcionarios que la desarrollaron. No se documenta en qué consistió, cuáles eran las condiciones, quiénes eran los actores, qué propósito guiaba cada decisión, qué lecciones se aprendieron, qué dificultades se afrontaron y qué recomendaciones se pueden plantear para futuras intervenciones.

Los capítulos anteriores han descrito el cómo y el porqué de los procesos seguidos para la implementación de Qali Warma con la finalidad de aportar a la gestión del conocimiento en el sector público y así se conozca el contexto en el que fue creado el programa, los actores asociados al proceso de reforma, los dilemas enfrentados en el proceso de diseño, así como las dificultades asociadas a las etapas de preimplementación así como la puesta en marcha. En esta sección presentamos los resultados logrados, las lecciones aprendidas y unas reflexiones finales.

5.1 Resultados

A pesar de las dificultades asociadas a la puesta en marcha de un programa nuevo, Qali Warma logró importantes resultados en los primeros meses de implementación.

5.1.1 Gestión del servicio alimentario

Cobertura

Hasta septiembre de 2013, el programa alcanzó el 97,09% de cobertura, con la atención de 2.700.705 niñas y niños.⁴⁸ En esa fecha, el número de escuelas atendidas fue de 44.479, 93,04% de la meta inicial; y 121.723 niños y niñas de 3.546 escuelas ubicadas en los distritos de mayor pobreza recibieron por primera vez el servicio alimentario escolar.

En la supervisión a escuelas rurales, la Defensoría del Pueblo (2013: 10) encontró que “[...] el 88% de las Instituciones Educativas Supervisadas señalaron que Qali Warma sí funciona [...]”, en la recepción de raciones o productos. Estas cifras son relevantes si se toma en cuenta que el informe de la Defensoría de 2012 respecto del programa alimentario anterior señalaba que el 75% de las IIEE supervisadas declararon haber recibido los productos incompletos (Defensoría del Pueblo 2012: 63).

Alimentación diversificada y aceptabilidad

En el primer proceso de compra se incorporaron 118 productos y se elaboraron 80 recetas, que se emplearon también en el segundo proceso. El 71,2% de los CAE cumplieron con los menús programados por Qali Warma, lo que aseguró la cantidad y calidad de las raciones, y cubrió los requerimientos de niñas y niños.



“Es más fácil entender que la vaca produce leche y que de la leche se prepara queso cuando has comido queso’. José Raúl Quispe dice esto con emoción sincera y se le quiebra un poquito la voz. Él es director del Centro Educativo 70002 en la isla de Taquile, en Puno, y cuenta que hasta marzo de este año los niños del colegio a su cargo, sobre todo los que no han salido nunca de la isla, no habían probado el queso”.

El día que los niños de la isla de Taquile conocieron el queso. *El Comercio*, 6 de mayo de 2014, p. A-20.

De acuerdo con la encuesta de aceptabilidad aplicada a una muestra de 45.768 niños en 21 departamentos del país durante el primer semestre de 2013 (Rodríguez Reaño 2013), se encontró un nivel de aceptabilidad del 83,5%. De acuerdo con la misma encuesta, las recetas incluidas en las regiones alimentarias costa norte, amazonía baja, sierra central y sierra sur mostraron una alta aceptación (entre 95% y 100%).

De acuerdo con la Dirección General de Seguimiento y Evaluación del MIDIS (DGSyE-VMPE-MIDIS 2013), el 92,4% de las raciones ofrecidas fueron consumidas en su totalidad y aceptadas por las niñas y niños. Hay una importante diferencia si se comparan estos datos con los del PRONAA, respecto de los cuales la Defensoría reporta hastío y cansancio por lo repetitivo de la dieta.

48 MIDIS (2014). Tablero de seguimiento de Qali Warma sobre la base de la información remitida por el programa.

Tabla 13
RECETAS CON MAYOR ACEPTABILIDAD POR REGIÓN ALIMENTARIA

Región alimentaria	Recetas
Costa norte	Leche con avena con cachanga/Quinua con leche y pan con manjar
Sierra norte	Arroz con menestra y pollo frito
Amazonía alta	Bebible de arroz con leche y galleta con manjar
Amazonía baja	Bebible mingado de arroz con leche
Sierra central	Arvejita con arroz/locro de zapallo/quinua con leche Sopa de camaroncito chino con arroz, huevo y leche Quinua con leche/saltado de atún Sopa de sémola
Costa central	Avena con leche
Sierra sur	Quinua con leche y pan con queso Tallarín saltado más pescado enlatado Saltado de verduras
Costa sur	Bebible de maicena con leche más pan con queso

Fuente: Rodríguez Reaño (2013).

5.1.2 Cogestión

La cogestión se refiere a la participación articulada y de cooperación entre actores de la sociedad civil y los sectores público y privado, que tuvieron diferentes niveles de participación en los procesos de compra, gestión y supervisión del servicio alimentario. Hasta septiembre de 2013, se habían alcanzado los siguientes resultados:

- 111 CC conformados y operativos: 555 miembros, de los cuales 206 eran mujeres.
- 29 CC presididos por mujeres.
- Participación de 87 veedores en el primer proceso de compra y 92 en el segundo.
- Elaboración de dos instrumentos de veeduría para ambos procesos de compra.

A septiembre de 2013, se había conformado el 90,83% del total de CAE, los cuales son vitales para la adecuada vigilancia y gestión de los servicios alimentarios en las IIEE. El reporte de la Defensoría respecto de las escuelas rurales indica que, hasta octubre de 2013, en “[...] el 86% de instituciones educativas supervisadas se había conformado el CAE” (Defensoría del Pueblo 2013: 11).

5.1.3 Componente educativo

Qali Warma incorporó un componente educativo con el objetivo de “[...] promover mejores hábitos de alimentación en los niños y niñas y sus familias, usuarios del programa y en diversos actores involucrados con la implementación del servicio de alimentación escolar” (Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma 2013c). Este componente estaba orientado a los usuarios, los padres, los CAE, los CC, el personal técnico del programa y los operadores, quienes estaban a cargo de la gestión del servicio alimentario.

Como parte de este componente se realizaron diversas actividades de capacitación y asistencia técnica a los CAE; talleres, reuniones y encuentros macrorregionales para los CC y veedores; talleres, pasantías y eventos macrorregionales para los equipos de las unidades territoriales; y eventos de sensibilización e información con otros actores clave vinculados al servicio alimentario.

Para este último grupo de actores, se realizaron 26 jornadas de capacitación e información a empresas proveedoras, en las que participaron 420 personas. Posteriormente, entre julio y agosto de 2013, se organizaron 41 eventos con la participación de 551 miembros de empresas, con el objetivo de mejorar la calidad del servicio alimentario y las buenas prácticas.

Igualmente, se elaboraron y distribuyeron diversas herramientas educativas, tales como afiches, protocolos, cajas de herramientas para el aprendizaje adulto, manuales, recetarios, videos, audios con canciones infantiles, cuentos infantiles y juegos para campañas como Tumbachatarra y La ruleta preguntona.

5.1.4 Supervisión

Gráfico 22

PRINCIPALES RESULTADOS DE SUPERVISIÓN Y MONITOREO



48.965 visitas de seguimiento en IIEE



Cajamarca: puesta en marcha de pilotos de supervisión social (comités de desarrollo comunal)



Vigilancia social de la gestión en 14 regiones en articulación con el Comité de Transparencia y Vigilancia Ciudadana (CTVC) y la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP)



Trabajo de coordinación y cooperación con el CENAN para la supervisión de una muestra de IIEE y plantas procesadoras



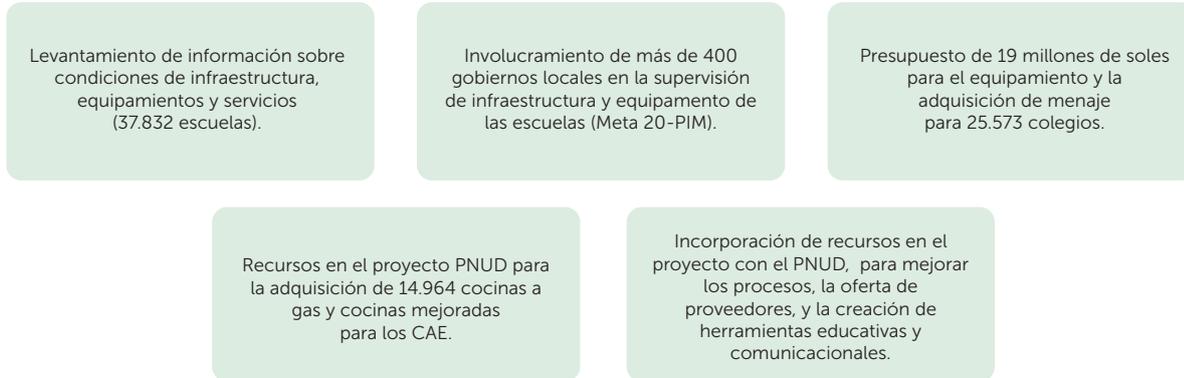
Diseño de app y uso de *smartphones* para el registro de fichas de seguimiento

Elaboración propia.

5.1.6 Infraestructura y equipamiento para la alimentación escolar

Gráfico 23

PRINCIPALES RESULTADOS DE INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO ESCOLAR



Elaboración propia.

5.1.7 Articulación

Qali Warma realizó una serie de esfuerzos para establecer mecanismos de articulación con los actores clave. Con el fin de mejorar la infraestructura de las escuelas, fortalecer la oferta de proveedores, mejorar la vigilancia social, entre otros propósitos, se firmaron una serie de convenios y se expedieron diversas normas intersectoriales. Algunos de los más importantes fueron los siguientes:

- Convenio de cooperación interinstitucional suscrito entre Qali Warma y la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE) para el seguimiento de las municipalidades que asumieron compromisos en el marco de la meta 20, así como para fortalecer la oferta de proveedores en el ámbito local.
- Convenio de colaboración con la Confederación Nacional de Federaciones de APAFA del Perú (CONFEPAFAS) para fortalecer la vigilancia social.
- Convenios con Global Humanitaria y Aldeas infantiles SOS para articular esfuerzos de capacitación y asistencia técnica, entre otros.
- Convenio con el Seguro Integral de Salud (SIS) para la incorporación de los usuarios de Qali Warma al padrón de beneficiarios.
- Directiva N.º 014-2013-MINEDU/VMGP-DIGEDIE. "Normas y orientaciones para la cogestión del servicio alimentario del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma del MIDIS".

5.2 Lecciones aprendidas, recomendaciones y reflexiones finales

5.2.1 Lecciones aprendidas

De las muchas lecciones que dejó la intensa experiencia de los dieciséis meses de puesta en marcha de Qali Warma, las principales son las siguientes:

1. Para llevar adelante las reformas, especialmente las de gran magnitud o las que afectan a amplios sectores, es necesario construir amplias coaliciones de apoyo. Los esfuerzos realizados fueron insuficientes para que los actores comprendieran el modelo del programa, se apropiaran de este y reconocieran que las decisiones adoptadas respecto del servicio alimentario eran las adecuadas en el contexto particular de su creación. Como bien señala Vergara (2014),⁴⁹

[...] [p]ara bien y para mal, la democracia no es el sistema donde se premia necesariamente a las mejores ideas, sino a quienes construyen coaliciones exitosas para sacar adelante esas ideas. Cuanto más inclusiva la coalición, más legitimidad obtiene la reforma y mayores las posibilidades de que perdure en el tiempo. El tecnócrata es un tigre de papel sin respaldo político.

El tiempo transcurrido entre el diseño y la implementación no permitió que se desarrollaran con mayor intensidad debates y reflexiones sobre el programa, lo que hubiera contribuido al surgimiento de coaliciones más amplias de apoyo a la reforma. Esto era particularmente importante, por cuanto la puesta en marcha de Qali Warma implicaba que muchos actores vieran afectados sus intereses por el traspaso del modelo de compra de uno centralizado a uno descentralizado, el incremento de productos a comprar, así como por los tipos de atención del servicio que se implementarían en las escuelas.

El contar con un mayor apoyo habría protegido más al programa en la etapa inicial. Esta lección debe servir para otros implementadores de reformas y también como reflexión a futuro, respecto de la importancia de generar vasos comunicantes entre las comunidades tecnocráticas y los cuadros de los partidos políticos.

2. El equipo tuvo nueve meses para diseñar y realizar las acciones de preimplementación administrativas e iniciar el servicio. La escasez de tiempo impidió desarrollar más pilotos sobre otros modelos de gestión, capacitar más a los miembros de los equipos, probar esquemas diferentes de supervisión, mejorar las estrategias de articulación relacionadas con la oferta de proveedores y las compras de alimentos, e involucrar en mayor medida a los actores relacionados con la prestación del servicio.

Así, por ejemplo, uno de los principales componentes de la prestación del servicio alimentario es la compra de alimentos. Especialmente en los PAE, estos procesos deben estar articulados con las políticas agrarias, de desarrollo productivo y de desarrollo del mercado de transformación de alimentos, como es el caso del Programa de Adquisición de Alimentos en Brasil.

3. Es necesario construir y desplegar una estrategia integral de comunicación. Rodríguez (2014) señala que

[l]a comunicación no es una etapa o un compartimento estanco que deba colocarse en el cronograma de un proyecto: es el fluido que debe contener todos los elementos de la idea desde su nacimiento para facilitar su llegada a un buen destino. Algo así como el plasma en la sangre.

49 Vergara, Alberto (2014, 11 de febrero). ¿La utopía tecnocrática? (Elogio y crítica de un libro importante). Lamula.pe. Lima. Disponible en <<https://social.lamula.pe/2014/02/11/la-utopia-tecnocratica-elogio-y-critica-de-un-libro-importante/cienciassociales/>>.

El programa partió bien definiendo una estrategia publicitaria (hasta en diferentes idiomas) que acompañara el inicio del año escolar, la conformación de CAE y el desarrollo de los procesos de compra, pero faltó tiempo y recursos para desplegar actividades comunicacionales dirigidas a todos los actores asociados al programa y que tomaran en cuenta sus posturas frente a este: favorables, contrarias o indiferentes.

4. También es preciso analizar el contexto permanentemente y reaccionar de manera inmediata frente a escenarios adversos o complejos. El programa tuvo que enfrentar un contexto hostil desde su puesta en marcha; así, por ejemplo, cuando los primeros proveedores desistieron de brindar el servicio porque recibieron amenazas, el equipo adoptó acciones inmediatas para evitar que esta situación se generalizara.

Al respecto, Brugue-Torruella (2014: 41) señala lo siguiente:

Los sistemas complejos generan incertidumbre e imprevisibilidad, de manera que las políticas públicas no son verdades que resuelven objetivamente los problemas. La idea de un experto que nos proporciona la conocida y popular *one best solution* no tiene cabida en un entorno de complejidad. En un entorno de complejidad, por lo tanto, las políticas públicas deben ser integrales y flexibles, han de asumir la incertidumbre y han de reaccionar permanentemente frente a situaciones de constante dinamismo.

En esta línea, uno de los mensajes permanentes para los miembros del equipo fue que se mantuvieran atentos al entorno y recibieran las quejas, reclamos o sugerencias con apertura, tomándolos como oportunidades para mejorar y buscar soluciones colectivas, sin perder de vista que el eje central del programa son los niños y niñas.

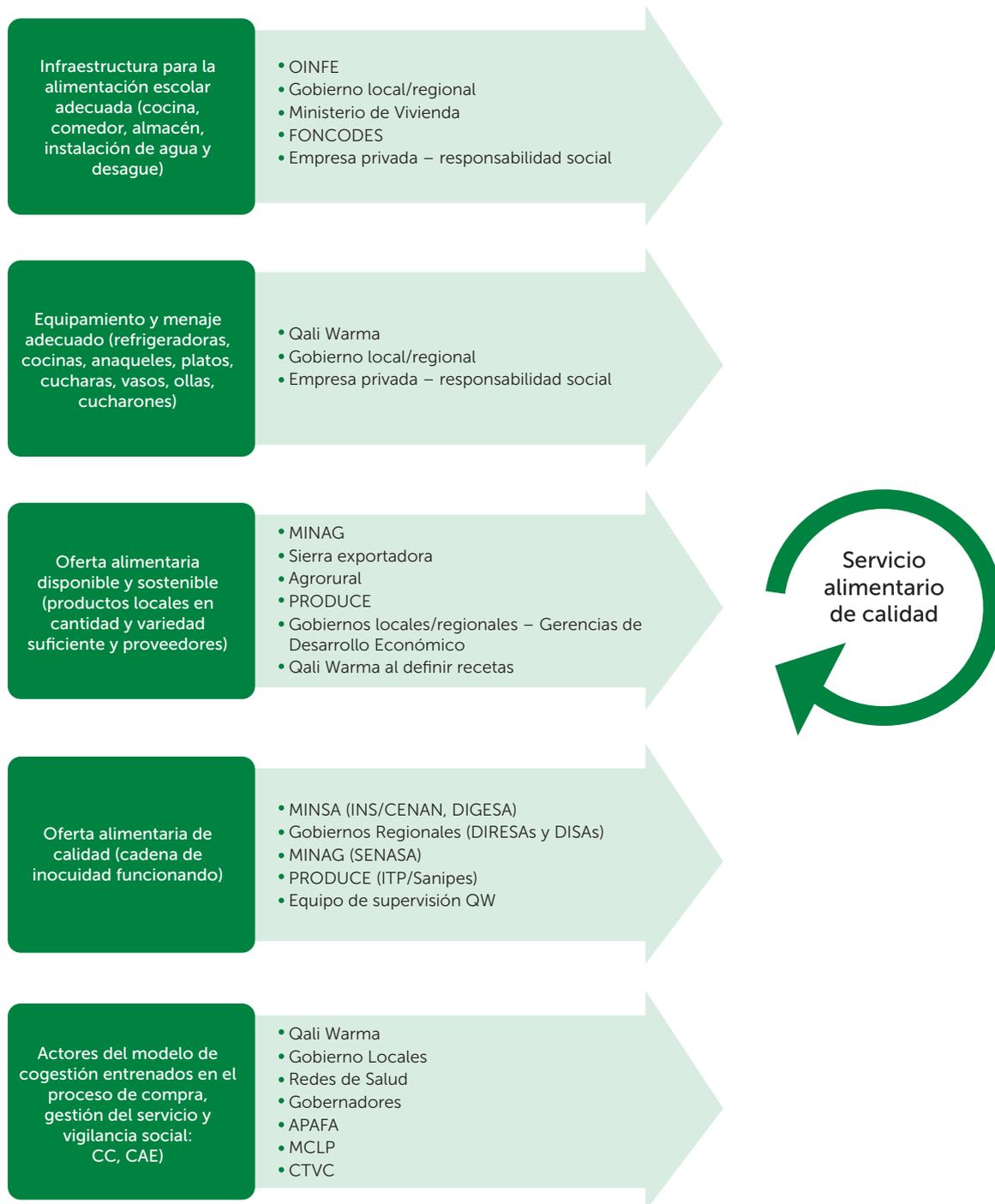
5.2.2 Reflexiones finales y recomendaciones

Articulación para la alimentación escolar

Quizá la reflexión más importante es que resulta clave que toda la sociedad, y especialmente el aparato gubernamental, comprenda que el funcionamiento de un PAE requiere de una serie de condiciones que trascienden su estructura organizativa y su radio de acción. Estas condiciones son las siguientes: i) el funcionamiento de la cadena de inocuidad y de certificación sanitaria, y la presencia de estos entes en todo el país; ii) la existencia de una adecuada infraestructura y de servicios básicos en las escuelas; iii) la disponibilidad y sostenibilidad de una oferta alimentaria de calidad; entre otros. Cada condición implica tareas en las que Qali Warma participa, pero que requieren el trabajo decidido y articulado de otros actores.

Gráfico 24

ARTICULACIÓN PARA LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR



Elaboración propia

Para que los resultados alcanzados en la primera etapa de Qali Warma se sostengan, es clave que la participación de otros actores del Estado sea obligatoria y que existan mecanismos que aseguren su efectiva participación. Esto también supone que se fortalezca la línea de trabajo dentro de la estructura del programa relacionada con la articulación y se diferencien las actividades por sectores y temas.

Así, por ejemplo, se deben distinguir las actividades intersectoriales e intergubernamentales referidas a la escuela y sus necesidades, que van desde precisar la información sobre el número de escuelas y alumnos hasta mejorar la salud escolar. Por otro lado, están las actividades de articulación para fortalecer la oferta de proveedores, mejorar la infraestructura, optimizar la cadena de inocuidad, entre otras.

Énfasis en las niñas y los niños como eje central del servicio

No se debe perder de vista que los niños y las niñas son el eje principal del programa. Cada decisión debe estar orientada a la mejora del servicio. Por esta razón, es necesario verificar de manera permanente la aceptabilidad de los alimentos por parte de los usuarios. No se debe renunciar al consumo de alimentos locales, frescos, variados, naturales, que respondan a las costumbres culinarias de cada lugar.

No es suficiente que los alimentos lleguen; estos deben ser consumidos y aceptados por los niños. De esa forma, se asegura la coherencia con los mensajes de alimentación saludable que se imparten desde los sectores de salud y educación como parte de sus intervenciones regulares.

Con tal propósito, se deben aprovechar las sinergias establecidas con los gobiernos locales y regionales para lograr que se involucren en el fortalecimiento de la oferta de proveedores que permita que los niños consuman productos saludables, diversos y nutritivos.

El vínculo entre la alimentación escolar y el aprendizaje

Debe mantenerse el vínculo entre la alimentación y el desarrollo de aprendizajes. Un PAE no solo debe concentrarse en el suministro de alimentos y la logística; esto es insuficiente para alcanzar los objetivos trazados por un programa basado en los derechos.

Para que el programa alcance el éxito, es fundamental que sea un programa de educación nutricional, fortalecimiento de capacidades y creación de herramientas educativas. No solo es necesario contribuir a que los adultos aprendan cómo implementar el servicio con calidad e inocuidad, sino que los estudiantes sean y se sientan personas activas respecto de su propia alimentación. Deben saber qué comen, por qué lo comen, cómo les ayuda esta alimentación en sus vidas, y qué relación tiene su alimentación con su historia personal, familiar y comunal. Deben sentirse motivados a aprender e investigar sobre su alimentación.

No solo se trata de que coman, sino de que aprendan a comer bien, a elegir sus alimentos sabiendo por qué lo hacen y a saber cuál es el origen de estos. Promover la creación de huertos escolares, desarrollar proyectos de investigación vinculados a temas de alimentación y elaborar recetas son ejemplos de las muchas acciones educativas que se pueden realizar y que desde Qali Warma se han llevado a cabo con mucho éxito.

Es importante medir el potencial del programa para mejorar los hábitos alimenticios de las familias. Incidir en las familias por intermedio de los niños y niñas se puede convertir en una herramienta muy poderosa que permita hacer sostenible el programa. La alimentación saludable no debería quedar circunscrita a las aulas,

donde los niños y las niñas reciben sus desayunos y almuerzos acompañados por sus profesores, sino también extenderse a los patios de juego, donde los estudiantes acceden a los quioscos que, por lo general, expenden alimentos poco saludables; a las puertas de los colegios, donde ofertan sobre todo comida chatarra; y a sus propios hogares, donde aún persisten prácticas poco saludables.

Mejora continua en procesos de compra y servicio alimentario

Se debe mantener la dinámica de mejora continua y, en esa lógica, revisar los principales procesos del programa, y optimizarlos para su automatización. Así, por ejemplo:

- Se debe iniciar el proceso de compra por lo menos en octubre del año anterior y realizar compras para todo el año escolar.
- Se debe fortalecer la herramienta “expresión de interés” como parte de los procesos preparatorios de las compras para actualizar información sobre los costos y la disponibilidad de los alimentos.
- Los miembros de los CC deben ser renovados por lo menos una vez al año, con la finalidad de evitar posibles acuerdos con los proveedores. Asimismo, se debe revisar de manera permanente la conformación del ámbito territorial de los CC.
- Se debe coordinar con las autoridades sanitarias la generación de requisitos ad hoc para el programa, especialmente para la modalidad de raciones servidas. Esto implica una modificación de la normatividad.
- Se debe evaluar la pertinencia del pago o estipendio a las cocineras que trabajan en las escuelas en la modalidad de canasta de productos.
- Hay que evaluar la conveniencia de cambiar el desayuno por un refrigerio consistente en una fruta y un bebible, especialmente en las zonas urbanas o con prevalencia de obesidad.
- Se deben analizar permanentemente los mecanismos de supervisión interna y externa, para optimizarlos con la incorporación de buenas prácticas.
- Se recomienda implementar pilotos de otros modelos de gestión tales como la transferencia de recursos a gobiernos locales que administraron eficientemente otros programas alimentarios, así como a ONG o asociaciones con experiencia en la gestión de PAE. Asimismo, revisar las normas de promoción de la inversión privada para tratar de incluir la alimentación escolar en su ámbito, y así abrir la posibilidad de encargar esta tarea a asociaciones público-privadas, especialmente en zonas urbanas con alta densidad de escuelas y alumnos.
- Teniendo en cuenta los intereses políticos y económicos en juego, así como la necesidad de sostener el modelo, debe evaluarse la descentralización del programa. Para ello, es preciso diseñar los mecanismos y candados necesarios que permitan una adecuada implementación y seguimiento, incluso promoviendo incentivos para su ejecución. Así, la sede central asumiría un rol rector, normativo, de monitoreo, y de formulación de estrategias y lineamientos.

5.2.3 Preguntas para investigaciones futuras

Se sugiere que los miembros de la comunidad académica interesados en la experiencia de Qali Warma tomen en cuenta las siguientes preguntas:

- i. ¿Cuál ha sido el impacto del programa en el incremento de la asistencia escolar de los niños y niñas del nivel inicial en el ámbito rural?
- ii. ¿Qué cambios ha dejado el programa en los hábitos nutricionales?
- iii. ¿Cuál ha sido el impacto del programa en la economía local? ¿Quiénes son los principales abastecedores de los proveedores? ¿Cuánta mano de obra emplean? ¿Los proveedores compran productos de la agricultura familiar?
- iv. ¿Cuáles son las principales trabas que enfrentan los actuales proveedores de Qali Warma? ¿Qué dificultades tienen que superar los nuevos proveedores para acceder a los procesos de compra y adjudicación del programa?
- v. ¿Qué se puede hacer para apoyar la labor de los CC? ¿Se les debe pagar o reconocer con un estipendio? ¿Qué integrante de los CC debe ser continuamente cambiado? ¿Ha sido adecuada la composición de los CC como un mecanismo para no caer en la corrupción? ¿Qué otros mecanismos se pueden implementar para incrementar la transparencia?
- vi. ¿Qué percepciones tienen los usuarios y usuarias sobre el programa y el impacto que este ha tenido en sus vidas? ¿Lo consideran importante? ¿Por qué sí o no?

Dada la complejidad de la experiencia de Qali Warma, se ha optado por presentar los hitos de la puesta en marcha del programa. Es posible que los lectores, dependiendo de sus intereses y experiencia —gestor, académico, logístico, etc.—, requieran mayores detalles sobre algún tema, pero consideramos que este, como primer documento sobre el programa, debía presentar un balance general de los procesos que se realizaron y las actividades más importantes de estos.

Esperamos que este documento sirva para entender el cómo y el porqué de los procesos desarrollados, así como la enorme complejidad de diseñar e implementar un PAE de esta magnitud. Como se ha indicado, no existen recetas para el éxito. Sin embargo, reiteramos que la alimentación escolar no depende solo de un programa, sino que requiere una estrategia intersectorial que asegure que se cumplan todas las condiciones requeridas: infraestructura, equipamiento y servicios básicos en las escuelas; una cadena de inocuidad y certificación sanitaria que funcione bien; una oferta alimentaria disponible y sostenible con proveedores de calidad; entre otras. Esto solo será posible si cada actor involucrado asume sus funciones.



ALCÁZAR, Lorena

- 2007 ¿Por qué no funcionan los programas alimentarios y nutricionales en el Perú? Riesgos y oportunidades para su reforma. En *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. Lima: GRADE.

ALDANA, Úrsula

- 2012 *Indicadores nutricionales y de calidad de la dieta en el Perú*. Informe de consultoría. Mimeo. Lima.

ANDRÉS UGAZ CONSULTORES

- 2012 *Patrimonio alimentario regional para una oferta en los programas alimentarios escolares*. Lima.

BRUGUÉ, Quim

- 2014 Políticas públicas: entre la deliberación y el ejercicio de autoridad. En *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, vol. 1, núm. 1, 37-55.

BRUGUÉ, Quim y Marc PARÉS

- 2012 Entre la deliberación y la negociación: el caso de Mesa de la Montaña en Aragón. *Revista de Estudios Políticos*, núm. 158. Madrid.

CONFERENCIA REGIONAL MINISTERIAL

- 2008 *Hacia la erradicación de la desnutrición infantil en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

- 2008 *Programas sociales en el Perú. Elementos para una propuesta desde el control gubernamental*. Lima.

COOPERACIÓN BRASIL-FAO

- 2013 *Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar. Estudio de caso en ocho países.* Disponible en <<http://www.fao.org/docrep/018/i3413s/i3413s.pdf>> (última consulta: 09/10/14).

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

- 2012 Aportes a los Programas Sociales de contenido alimentario a partir de la supervisión al Programa Integral de Nutrición del PRONAA. En *Documento Defensorial* N° 19. Lima.
- 2013 *Primer Reporte de supervisión al funcionamiento del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma en instituciones educativas ubicadas en zonas rurales.* Lima.

DIF

- 2004 *Programa de desayunos escolares en México.* México: Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

DGSYE-VMPE-MIDIS

- 2012 *Informe técnico N.º 001-2012-DGSYE Recomendaciones con base en evaluaciones y en la evidencia científica internacional para la reorganización del PRONAA.* Lima: Dirección General de Seguimiento y Evaluación-Viceministerio de Políticas y Evaluación-MIDIS.
- 2012b *Consultoría para proponer y calcular un índice de inseguridad alimentaria y realizar análisis estadísticos del consumo efectivo de la papilla.* Lima: Dirección General de Seguimiento y Evaluación-Viceministerio de Políticas y Evaluación-MIDIS (elaborado por Juvenal Díaz Álvarez).
- 2012c *Informe técnico N.º 002-2012-DGSYE Recomendaciones con base en evaluaciones y en la evidencia científica internacional sobre la entrega de alimentos en el componente infantil del PIN del PRONAA.* Lima: Dirección General de Seguimiento y Evaluación-Viceministerio de Políticas y Evaluación-MIDIS.
- 2013 *Presentación Análisis Rápido de Qali Warma.* Lima: Dirección General de Seguimiento y Evaluación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

ESCAJADILLO GROSSO, Rafael

- 2012 *Consultoría de evaluación de los convenios de gestión del Programa de Complementación Alimentaria.* Lima: MIDIS.

FAO

- 2013 *Módulo II: Programas de Alimentación Escolar. Experiencia brasileña en alimentación escolar.* En *Curso Semi Presencial Alimentación Escolar: Desarrollo de Programas Sostenibles a partir del Caso Brasileño.* Lima.

FONCODES

- 2011 *Núcleo Ejecutor: experiencia de gestión de proyectos por la comunidad y sus representantes.* Lima.

GRINDLE, Merilee S. y John W. THOMAS

- 1991 Implementing reform: Arenas, stakes, and resources. En *Public choices and policy change. The political economy and reform in developing countries.* Baltimore: Johns Hopkins University Press.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

- 2009 *Mapa de pobreza* Lima.
- 2012 *Precios máximos y mínimos referenciales de alimentos procesados según la ENAHO 2012-Semestre I.* Lima.

INS-CENAN

- 2012 *Requerimientos de energía para la población peruana.* Documento de Trabajo. Lima: Dirección Ejecutiva de Prevención de Riesgo y Daño Nutricional-Área de Desarrollo de Recursos Humanos y Transferencia Tecnológica.

INS-CENAN

- 2012 *Recetario de la Quinoa*. Lima.
- 2013 *La mejor receta*. Disponible en: <http://www.ins.gob.pe/mejor_receta/> (última consulta: 9/11/2014).

INFANTE, Antonio

- 2005 *Informe final. Inventario de los programas de alimentación escolar en América Latina*. Disponible en <http://www.fepale.org/sitio_viejo/lechesalud/documentos/Informe-final-pma.pdf> (última consulta: 09/10/14).

MINISTERIO DE AGRICULTURA (MINAG)

- 2012 *Base de datos de precios máximo y mínimo a nivel de mercado mayorista*. Lima: Oficina de estudios económicos y estadísticos.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (MINEDU)

- 2011 *Censo Escolar 2011*. Lima: MINEDU.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y EDUCACIÓN POPULAR, NICARAGUA

- 2004 *Guía para el funcionamiento de Comité de Alimentación Escolar*. Nicaragua: Asistencia Oficial de Desarrollo de Japón.

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (MIDIS)

- 2012 *Evaluación y reorganización de los programas sociales*. Antecedentes, proceso, próximos pasos. Lima.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

- 2009 *Decreto de Urgencia N° 085-2009, Guía para la conformación y Gestión de Núcleos Ejecutores*. Lima: PCM.

PLAN DE DESARROLLO BOGOTÁ POSITIVA PARA VIVIR MEJOR

- 2011 *Informe de rendición de cuentas 2011*. Bogotá.

PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR QALI WARMA

- 2012a *Manual de Operaciones*. Lima.
- 2012b *Misión a Guyana por parte del equipo técnico del Programa Qali Warma en octubre del año 2012*. Lima.
- 2013a *Diseño del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma*. Lima: GIZ (Elaborado por la consultora Lorena Alcázar).
- 2013b *Documento de trabajo: Lineamientos de Planificación del Menú Escolar*. Resolución Jefatural N.º 001-2013. Lima.
- 2013c *Documento de trabajo: Lineamientos del Componente Educativo*. Lima.
- 2013d *Informe N.º 008-2013-PNAEQW/UP-ARC, Remito modelo de bases, requerimientos, especificaciones técnicas de alimentos y valores referenciales para primer proceso de compras*, Lima.
- 2013e *Manual Compras. Primera convocatoria enero 2013*. Lima.
- 2013f *Protocolo para la supervisión de la prestación del servicio alimentario del PNAE Qali Warma*. Lima.
- 2013g *Ficha de seguimiento del servicio alimentario de modalidad raciones/productos*. Lima.
- 2013h *Informe de prestaciones: de diciembre a la fecha. De octubre del 2013*. Lima.
- 2013i *Documento de trabajo interno: Ayuda Memoria-Experiencia en la implementación de huertos escolares en el PNAE Qali Warma*. Lima.
- 2013j *Base de datos de denuncias, quejas y reclamos*.

PMA

- 2007 *Estudio de la calidad y aceptabilidad de los principales productos del Programa Integral de Nutrición (PIN) en el ámbito del Programa Conjunto de Naciones Unidas (Andahuaylas, Ayacucho, Huancavelica y Loreto)*. Lima (elaborado por Mónica Saavedra).

PRISMA

- 2012 *Consultoría para la evaluación de la calidad y restricciones en la cadena de provisión de desayunos y almuerzos del Subprograma Escolar PIN-PRONAA*. Lima: PRISMA.

PRONAA

- 2012 *Base de datos de usuarios 2012*. Lima.

RODRIGUEZ, Gustavo

- 2014 *La silla que falta*. Disponible en <<http://gustavorodriguez.pe/2014/09/la-silla-que-falta/>> (última consulta: 09/11/14).

RODRÍGUEZ REAÑO, Rosa

- 2013 *Resultados de la Encuesta de Aceptabilidad aplicada a usuarios y usuarias del Programa Qali Warma*. Lima.

ROMERO, Marianella

- 2012 *Estudio exploratorio de percepción de futuros usuarios y otros actores sobre aspectos relacionados con el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma*, Lima: BID y MIDIS.

SANCHEZ GRIÑAN, Maria Inés

- 2012 *Asistencia técnica para apoyar en el diseño e implementación del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, con énfasis en temas de diseño, organización y operatividad del programa. Informe de avance*. Lima: FAO y PNAEQW.

SOLTAU, Luis F. y Teodoro SANZ

- 2008 *Informe final-Presupuesto público evaluado: Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA)*. Lima: MEF.

SUBIRATS, Joan y Bruno DENTE

- 2014 *Decisiones públicas. El análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*, Barcelona: Ariel.

TORRES SANSOTA, Andrea

- 2012a *Propuesta de modelos de gestión para la implementación del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma. Informe de avance*. Lima: Banco Mundial y PNAEQW.
- 2012b *Propuesta de modelos de gestión para la implementación del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma. Informe final*. Lima: Banco Mundial y PNAEQW.

VÁSQUEZ VELAZCO, Carmen y Patricia GONZÁLES

- 2012 *Consultoría sobre validación de contenidos curriculares de herramientas educativas con enfoque de seguridad alimentaria nutricional para IIEE*. Lima.

VERGARA, Alberto

- 2011 *¿La utopía tecnocrática? (elogio y crítica de un libro importante)*. Disponible en <<https://social.lamula.pe/2014/02/11/la-utopia-tecnocratica-elogio-y-critica-de-un-libro-importante/cienciassociales/>> (última consulta: 09/11/14).



Guiselle Romero Lora.- Tiene una maestría en Gestión y políticas públicas de la Universidad de Manchester, Reino Unido. Abogada de la PUCP. Ha ejercido como funcionaria pública en diversos cargos: Directora Ejecutiva del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, Secretaria General del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y Directora Nacional Alternativa del Proyecto de Modernización de dicho Ministerio. Asimismo, como Directora General de Coordinación Intersectorial y asesora de la Secretaría General de la PCM. También se ha desempeñado como Secretaria Ejecutiva del Business Regulation and Evaluation Group y como consultora en temas de modernización del Estado, fortalecimiento institucional, simplificación administrativa, en diversos organismos de cooperación internacional.

Actualmente es Coordinadora de la Mención de Gestión Pública de la Facultad de Gestión y Alta Dirección de la PUCP y docente del Departamento de Ciencias de la Gestión. Asimismo es Vicepresidenta de la Comisión de Protección al Consumidor 3 del INDECOPI y consultora en temas de gestión pública.

Mavi Riva Castañeda.- Es licenciada en gestión de organizaciones con mención en Gestión Pública de la PUCP. Se ha desempeñado como profesional en la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR. Asimismo, como Asistente Técnica de la Dirección General de Descentralización y Coordinación de Programas Sociales del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS y especialista en el equipo de diseño del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma. Fue Presidenta y Fundadora de la Asociación Civil de Gestores Públicos. Actualmente se desempeña como consultora en gestión pública.

Sara Benites Orjeda.- Es economista de la PUCP con un Diplomado en Gestión de Políticas y Programas con Niñez y Adolescencia de la Universidad Antonio Ruíz de Montoya. Se ha desempeñado como especialista económico de la Secretaría de Planificación Estratégica del Ministerio de Educación y especialista de la Unidad de Supervisión y Monitoreo del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma y responsable de la implementación de la meta 20 del Plan de Incentivos Municipales en dicho programa. Asimismo se ha desempeñado como investigadora asistente en temas de economía y desarrollo territorial rural, cambio climático y pobreza infantil en GRADE. Actualmente es consultora en evaluación de programas presupuestales.

ISBN: 978-9972-51-581-1

