



DEFENSORIA DEL PUEBLO

**Segundo Reporte de supervisión al funcionamiento
del Programa Nacional de Alimentación Escolar
Qali Warma en relación a los procesos de compra**

Lima, mayo de 2014

Defensoría del Pueblo
Jirón Ucayali N° 388
Lima-Perú
Teléfono: (511) 311-0300
Fax: (511) 426-7889
E-mail: defensor@defensoria.gob.pe
Página web: <http://www.defensoria.gob.pe>
Línea gratuita: 0800-15170

El presente reporte ha sido elaborado por la comisionada Rosa Erika Tejada Villar y Mónica Callirgos Morales, Jefa del Programa de Descentralización y Buen Gobierno de la Adjuntía para la Administración Estatal.

La edición del texto estuvo a cargo de Dany Cruz Guerrero.

ÍNDICE

1.	Antecedentes	4
2.	Objetivo y período de la supervisión	4
3.	Metodología y ámbito de la supervisión	5
4.	Resultados de la supervisión	6
5.	Conclusiones	32
6.	Recomendaciones	35

1. ANTECEDENTES

Durante el año 2013, la Defensoría del Pueblo realizó una supervisión a nivel nacional sobre el funcionamiento del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). Esta supervisión se realizó en dos etapas. La primera etapa estuvo referida a la gestión del servicio a cargo de los Comités de Alimentación Escolar en las instituciones educativas, mientras que la segunda estuvo referida a los procesos de compra a cargo de los Comités de Compras.

Los resultados de la primera etapa de supervisión se encuentran comprendidos en el «Primer Reporte de supervisión al funcionamiento del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma en instituciones educativas ubicadas en zonas rurales». Este reporte contiene los resultados de la supervisión a 343 instituciones educativas, así como recomendaciones orientadas a contribuir en la incorporación de mejoras al diseño e implementación del Qali Warma –en la fase de la gestión del servicio–, en beneficio de los usuarios y las usuarias de dicho programa social, principalmente de aquellos que habitan en las zonas rurales de mayor pobreza del país.

Cabe indicar que este primer reporte fue presentado, de manera preliminar, a la Ministra de Desarrollo e Inclusión Social y a los representantes del Ministerio de Educación. Posteriormente se remitió formalmente a las autoridades pertinentes y se publicó en nuestro portal institucional para su difusión.¹

Concluida esta primera etapa, la Defensoría del Pueblo inició la supervisión al funcionamiento del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, en lo referido a los procesos de compra a cargo de los Comités de Compras, cuyos resultados se encuentran comprendidos en el presente reporte.

Se debe precisar que la supervisión se realizó con anterioridad a la modificación del Manual de Compras del Modelo de Cogestión para la Atención del Servicio Alimentario del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma,² así como del conjunto de normas que introducen cambios en los procesos de compras.³ Sin embargo, consideramos que los resultados presentados en el presente reporte y las recomendaciones formuladas pueden constituir un aporte a las medidas que viene adoptando el MIDIS para la mejora continua en la implementación del referido programa social.

2. OBJETIVO Y PERIODO DE LA SUPERVISIÓN

Los procesos de compras en el marco del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma se encuentran a cargo de los Comités de Compra y se realizan de acuerdo al marco normativo aprobado por la Dirección Ejecutiva del Programa para tal efecto.

¹ En: http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/buen_gobierno/2013/Reporte-Supervision-Qali-Warma.pdf.

² Modificado mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° 2031-2013-MIDIS/PNAEQW de fecha 19 de diciembre del 2013.

³ Resultado de la revisión y propuestas de mejoras a cargo de la Comisión Multisectorial creada por Resolución Suprema N° 280-2013-PCM.

En ese sentido, la supervisión de la Defensoría del Pueblo tuvo por objetivo verificar la organización y funcionamiento de los Comités de Compra, el desarrollo de los procesos de compra, así como el nivel de coordinación entre las Unidades Territoriales del Programa y los Comités de Compra.

Respecto al período de la supervisión, se debe indicar que ésta se llevó a cabo entre los meses de octubre y noviembre del 2013. Es importante mencionar que durante el 2013 se realizaron dos (2) procesos de compra y la supervisión de la Defensoría del Pueblo priorizó la información sobre el segundo proceso de compra del 2013.

3. METODOLOGÍA Y ÁMBITO DE LA SUPERVISIÓN

La supervisión sobre los procesos de compra se realizó mediante la aplicación de dos (2) fichas de supervisión (encuestas): una para la entrevista con los funcionarios que presiden los Comités de Compra y la otra para la entrevista con los Jefes de las Unidades Territoriales del Qali Warma. La supervisión estuvo a cargo de los comisionados y las comisionadas de las Oficinas Defensoriales y de los Módulos de Atención Defensorial.

Asimismo, la supervisión se realizó a nivel nacional y comprendió a 44 de los 112 Comités de Compra conformados, así como a 26 de las 27 Unidades Territoriales del Qali Warma, ubicadas en las capitales departamentales y en las provincias de Chimbote y Jaén. La Unidad Territorial de Lima Provincias (Huaura) no pudo ser supervisada. La relación de Unidades Territoriales y Comités de Compra supervisados es la siguiente:

Cuadro Nº 1

Unidades Territoriales	Comités de Compra	Nº de Provincias	Nº de Distritos	Nº de Instituciones Educativas
Amazonas	Amazonas 4 (Chachapoyas)	3	45	460
Ancash (Huaráz)	Ancash 6 (Huaraz)	2	17	371
Ancash (Chimbote)	Ancash 1 (Santa)	3	18	481
Apurímac	Apurímac 1 (Andahuaylas)	1	18	530
	Apurímac 2 (Chincheros)	1	8	277
	Apurímac 3 (Abancay)	3	33	517
	Apurímac 4 (Cotabambas)	2	20	511
Arequipa	Arequipa 1 (Arequipa)	1	29	604
Ayacucho	Ayacucho 1 (La Mar)	1	9	356
	Ayacucho 2 (Huanta)	1	8	334
	Ayacucho 3 (Huamanga)	1	15	509
	Ayacucho 4 (Lucanas)	3	20	653
Cajamarca	Cajamarca 2 (Cajamarca)	1	12	637
	Cajamarca 8 (San Miguel)	3	21	645
Cajamarca (Jaén)	Cajamarca 6 (Jaén)	1	12	851
Callao	Callao 1 (Callao)	1	5	103
Cusco	Cusco 1 (La Convención)	1	10	729
Huancavelica	Huancavelica 3 (Tayacaja)	1	16	511
	Huancavelica 4 (Huancavelica)	1	19	399
Huánuco	Huánuco 4 (Dos de Mayo)	2	18	375
	Huánuco 5 (Huamalies)	2	15	421
	Huánuco 7 (Leoncio Prado)	2	9	439
Ica	Ica 1 (Chincha)	2	19	364
	Ica 2 (Ica)	3	24	330

Junín	Junín 1 (Chanchamayo)	1	6	539
	Junín 2 (Satipo)	2	8	735
	Junín 5 (Tarma)	2	13	391
La Libertad	La Libertad 4 (Trujillo)	5	30	345
Lambayeque	Lambayeque 2 Ferreñafe)	1	6	333
	Lambayeque 3 (Lambayeque)	1	12	662
Lima	Lima 3 (Puente Piedra)	-	8	312
	Lima 5 (Ate)	-	7	161
Loreto	Loreto 5 (Maynas)	1	13	966
Madre de Dios	Madre de Dios 1 (Tambopata)	3	11	268
Moquegua	Moquegua 1 (Mariscal Nieto)	2	8	164
Pasco	Pasco 2 (Pasco)	1	13	602
Piura	Piura 2 (Piura)	2	14	287
Puno	Puno 6 (San Román)	1	4	225
	Puno 7 (Puno)	1	15	437
San Martín	San Martín 1 (Moyobamba)	2	15	528
	San Martín 2 (Lamas)	2	25	492
Tacna	Tacna 1 (Tacna)	2	13	265
Tumbes	Tumbes 1 (Tumbes)	3	13	280
Ucayali	Ucayali 1 (Padre Abad)	3	3	173

Fuente: Resolución de Dirección Ejecutiva N° 006-2013-MIDIS/PNAEQW

Elaboración: Defensoría del Pueblo

En el caso de los departamentos de Apurímac, Callao, Ica, Madre de Dios y Tumbes se supervisó a todos los Comités de Compra de la jurisdicción. Asimismo, cabe indicar que de los 44 Comités de Compra supervisados, en 15 compraron solo productos, en 26 compraron productos y raciones (alimentos preparados), y en 3 solo raciones, como es el caso de Lima 3, Lima 5 y Callao 1.⁴

Finalmente, se debe señalar que se entrevistó a diez (10) proveedores de los departamentos de Ayacucho (4 proveedores), La Libertad, Lima, Loreto, Moquegua, San Martín y Tumbes, de manera referencial, para tomar conocimiento sobre su percepción respecto a los procesos de compra, en el marco del Qali Warma.

4. RESULTADOS DE LA SUPERVISIÓN

A continuación presentamos los resultados de la supervisión realizada a 44 Comités de Compra y 26 Unidades Territoriales, en el marco del funcionamiento del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.

4.1. Conformación de los Comités de Compra

Los Comités de Compra se constituyen para la compra de los productos y/o raciones (alimentos preparados) empleados para la prestación del servicio alimentario a los usuarios y las usuarias del Qali Warma, en las instituciones educativas públicas de nivel inicial y primaria. De acuerdo a lo previsto en la Directiva N° 001-2013-MIDIS «Procedimientos Generales para la Operatividad del Modelo de Cogestión para la Atención del Servicio Alimentario del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma»,⁵ las funciones de los Comités de Compra son las siguientes:

⁴ Información publicada en la página web del Qali Warma: <http://181.65.164.21/SISCOM/Home/Lista>. [Última visita 12 de mayo de 2014]

⁵ Aprobada por Resolución Ministerial N° 016-2013-MIDIS.

- Conducir el proceso de compra de productos y raciones de acuerdo con las recetas, programación, especificaciones y criterios técnicos previamente definidos por el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.
- Seleccionar a los proveedores de los productos y raciones de acuerdo con los criterios establecidos en las bases de los procesos de compra aprobadas por el Qali Warma.
- Suscribir los contratos y adendas que pudieran generarse, con los proveedores seleccionados.
- Resolver contratos para la provisión de productos y raciones en caso de incumplimiento o cumplimiento parcial, tardío o defectuoso, salvo que el incumplimiento se haya ocasionado por caso fortuito o fuerza mayor.
- Realizar los pagos a los proveedores y rendir cuenta documentada de los recursos financieros transferidos, de acuerdo con lo establecido en los procedimientos específicos de transferencia, desembolso y rendición de cuentas aprobados por Qali Warma.⁶
- Implementar las acciones y recomendaciones que disponga Qali Warma, como resultado de la supervisión y asistencia técnica que realice.

En ese sentido, es posible advertir que los Comités de Compra son los responsables de conducir los procesos de compra, desde la convocatoria hasta la conformidad y pago de los proveedores, y que cada uno de sus integrantes cumple un rol importante para garantizar la transparencia y el adecuado desarrollo de los procesos de compra, lo cual redundará en la calidad de la prestación de los servicios a los/as usuarios/as finales.

La determinación del número de Comités de Compra a nivel nacional y su ámbito de cobertura se definió mediante la Resolución de Dirección Ejecutiva N° 006-2013-MIDIS/PNAEQW, la cual aprobó la instalación de 111 Comités de Compra a nivel nacional. Posteriormente, mediante la Resolución de Dirección Ejecutiva N° 2016-2013-MIDIS/PNAEQW se aprobó la instalación del Comité de Compra Cajamarca 10 y su cobertura en la provincia de Hualgayoc.

Conforme a lo regulado en el Decreto Supremo N° 001-2013-MIDIS,⁷ los Comités de Compra están conformados por:

- El Gerente de Desarrollo Social de la municipalidad provincial o distrital –en el caso de Lima Metropolitana– con el mayor número de instituciones educativas en el ámbito de cada Comité de Compra, quien lo preside.⁸
- El director de la Red de Salud, o quien este delegue, de la provincia con el mayor número de instituciones educativas públicas, en el ámbito de cada Comité de Compra.
- El gobernador de la provincia o distrito –en el caso de Lima Metropolitana– con el mayor número de instituciones educativas en el ámbito de cada Comité de Compra.

⁶ Literal modificado por la Resolución Ministerial N° 264-2013-MIDIS.

⁷ Norma que establece disposiciones para la transferencia de recursos financieros a comités u organizaciones que se constituyan para proveer de bienes y servicios del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma

⁸ Inciso 6.1.6 del artículo 6.1 del título VI de la Directiva 001-2013-MIDIS «Procedimientos Generales para la Operatividad del Modelo de Cogestión para la Atención de los Servicios Alimentarios del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma», aprobada por Resolución Ministerial N° 016-2013-MIDIS.

- Un representante de los padres de familia de la institución educativa de nivel inicial, del ámbito del Comité de Compra, con el mayor número de usuarios/as.
- Un representante de los padres de familia de la institución educativa de nivel primario, del ámbito del Comité de Compra, con el mayor número de usuarios/as.

Asimismo, las funciones de cada integrante del Comité de Compras se determinan en el Manual de Compras del modelo de cogestión para la atención del servicio alimentario del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma. De acuerdo al Manual de Compras vigente en la fecha de supervisión,⁹ las principales funciones de cada uno de los integrantes del Comité de Compras son las siguientes:

Cuadro N° 2

<p>PRESIDENTE (Gerente de Desarrollo Social de la Municipalidad Provincial)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ejercer la representación legal del Comité. • Suscribir el convenio de cooperación con Qali Warma en representación del Comité. • Convocar y conducir las sesiones del Comité. • Suscribir el contrato con los proveedores en representación del Comité. • Registrar su firma para la apertura de la cuenta bancaria del Comité. • Suscribir las órdenes de pago a favor de proveedores, conjuntamente con el tesorero. • Remitir el Balance de los recursos transferidos mensualmente.
<p>SECRETARIO (Elección)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Llevar el registro de los acuerdos (Actas). • Asumir en forma interina el cargo del Presidente, en caso de ausencia, impedimento o remoción. • Custodiar el acervo documentario del Comité.
<p>TESORERO (Elección)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Registrar su firma para la apertura de la cuenta bancaria del Comité. • Suscribir las órdenes de pago a favor de los proveedores, conjuntamente con el Presidente. • Elaborar el Balance de recursos transferidos mensualmente.
<p>VOCALES (Elección)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Participar de las sesiones convocadas por el presidente y ejercer su derecho a voz y voto. • Asumir en forma interina las funciones de secretario y/o tesorero en caso de ausencia de dichos integrantes.

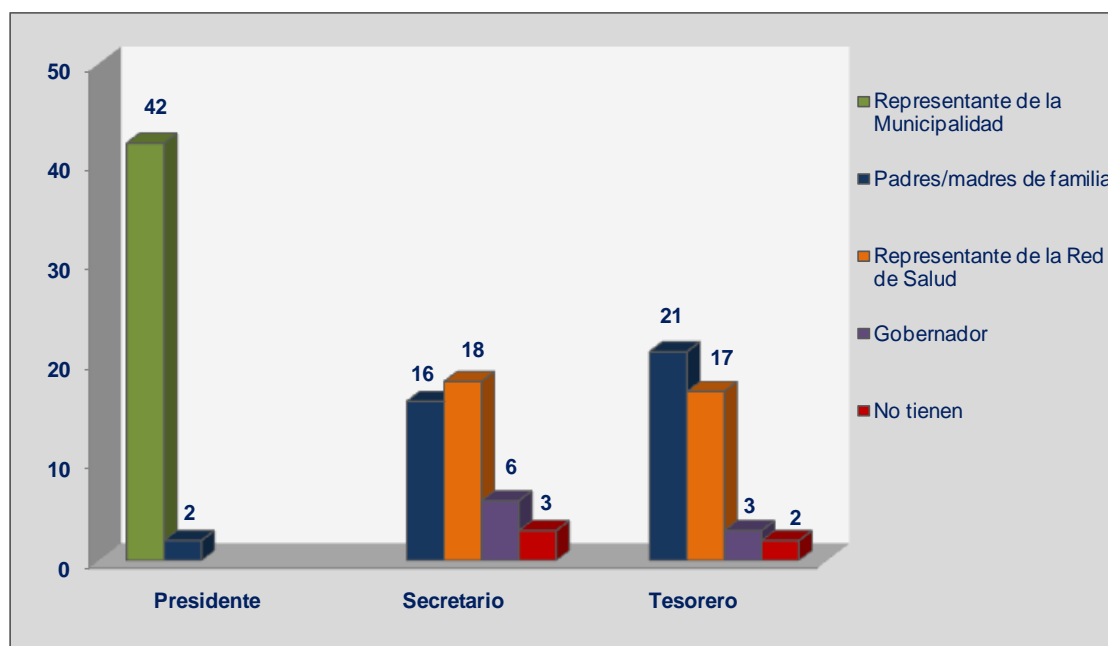
⁹ Aprobado mediante Resolución de Dirección Ejecutivo N° 2031-2013-MIDIS/PNAEQW del 17 de diciembre del 2013.

El modelo de cogestión del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma se basa en la corresponsabilidad, en la cual el Estado y la comunidad participan de manera articulada y coordinada para la prestación de los servicios.¹⁰ Bajo dicho modelo de cogestión, los Comités de Compra están integrados por representantes de diversas instituciones, así como por representantes de los/as padres/madres de familia, lo cual, por un lado, contribuye a promover una mayor participación y compromiso de los diferentes actores con los objetivos del programa y, por otro lado, permite garantizar la imparcialidad en los procesos de compra y la calidad de los alimentos, reduciendo los riesgos de corrupción en dichos procesos.

No obstante, como lo desarrollaremos más adelante, si bien la participación de varios actores puede ser positiva, en algunos casos, la distancia y el difícil acceso geográfico entre los lugares de residencia de cada uno de ellos, así como la rotación del personal en las entidades públicas, afecta el adecuado funcionamiento de los Comités de Compra.

Respecto a la conformación de los Comités de Compra, en la supervisión realizada se observó lo siguiente:

Gráfico N° 1



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

Conforme se puede apreciar en el Gráfico N° 1, en la fecha de supervisión, 42 Comités de Compra supervisados estaban presididos por el funcionario representante de la municipalidad provincial, conforme a lo establecido en la normatividad vigente. Solo los Comités de Compra Junín 2 y Junín 5 estaban presididos por los representantes de los/as padres/madres de familia. En el caso de Junín 2, se indicó que la Gerente de Desarrollo Social de la Municipalidad Provincial de Satipo asumió como Regidora y la nueva gerente designada en su reemplazo no quiso asumir la presidencia del Comité de Compra, por lo cual una madre de familia tuvo que asumir la presidencia temporalmente.

¹⁰ Inciso 2.1 del artículo 2 del Decreto Supremo N° 001-2013-MIDIS.

En el caso del Comité de Compra Junín 5, el representante de los/as padres/madres de familia también tuvo que asumir la presidencia ante la renuncia al cargo del funcionario representante de la municipalidad provincial.

Asimismo, se debe destacar la participación de los/as padres/madres de familia, quienes en 16 Comités de Compra supervisados ocupaban el cargo de secretarios (10 padres y 9 madres) y en 21 de tesoreros (12 padres y 9 madres), cargo que implica gran responsabilidad, pues tienen entre sus funciones la suscripción de las órdenes de pago de los proveedores y la elaboración del balance de los recursos transferidos, lo que está vinculado a la rendición de cuentas. Además, en 6 Comités de Compra ocupaban el cargo de secretarios y tesoreros, es el caso de los Comités de Compra Ancash 6, Apurímac 3, Ayacucho 2, Cusco 1, Huánuco 5 y Lambayeque 3.

Igualmente es posible advertir que hay una mayor participación de los padres de familia en relación con la participación de las madres de familia, en los cargos de secretario y tesorero.

Los representantes de las Redes de Salud también tienen una importante participación. En 18 Comités de Compra ocupaban el cargo de secretarios y en 17 de tesoreros. Por el contrario se observó poca participación de los gobernadores, solo en 6 Comités de Compra supervisados ocupaban el cargo de secretarios (Ancash 1, Ayacucho 2 y 3, Huancavelica 4, Loreto 5 y San Martín 2), y en 3 de tesoreros (Huancavelica 3, Junín 5 y Ucayali 1). Por su parte, en 26 Comités de Compra ocupaban el cargo de vocales y en 9 no participaban, como es en el caso de los Comités de Compra Callao 1, Junín 1, Junín 2, Lambayeque 2, Lima 3, Madre de Dios 1, Pasco 2, Tacna 1 y Tumbes 1.

En la mayoría de los Comités de Compra supervisados se indicó que la poca participación de los gobernadores se debe a su alta rotación o a la falta de su designación por parte del Ministerio del Interior. Al respecto, cabe señalar que la alta rotación del personal en las entidades de la administración pública, en general, no contribuye a garantizar la continuidad de los integrantes en los Comités de Compra, lo cual ocasiona constantes cambios en su estructura o que funcionen sin todos sus integrantes, como lo desarrollaremos más adelante.

Finalmente, en el Gráfico N° 1 se observa que en 3 Comités de Compra (Junín 1 y 2 y Lima 3) no contaban con secretarios y en 2 Comités de Compra (Cajamarca 2 y Callao 1) no contaban con tesoreros. Asimismo, cabe indicar que en el Comité de Compras Cajamarca 6 no se brindó información sobre el cargo de secretario y en Ayacucho 3 sobre el cargo de tesorero.

4.2. Desarrollo de capacidades de los integrantes de los Comités de Compra

Como mencionamos en el primer reporte de supervisión sobre el funcionamiento del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, el desarrollo de capacidades de los operadores del servicio, que incluye tanto a los integrantes de los Comités de Compra como a los integrantes del Comité de Alimentación Escolar (CAE), así como el empoderamiento de cada uno de sus integrantes respecto al rol que les corresponde asumir, es fundamental para lograr los objetivos del programa y beneficiar de manera efectiva a los/as niños/as usuarios/as del mismo.

En ese sentido, el Manual de Operaciones del programa Qali Warma¹¹ establece como parte de las funciones de la Unidad de Prestaciones de la Dirección Ejecutiva y de

¹¹ Aprobado por Resolución Ministerial N° 174-2012-MIDIS del 3 de octubre del 2012.

cada Unidad Territorial, la provisión de asistencia técnica que comprende, entre otras acciones, la realización de talleres de capacitación y actividades de acompañamiento a los operadores del servicio.

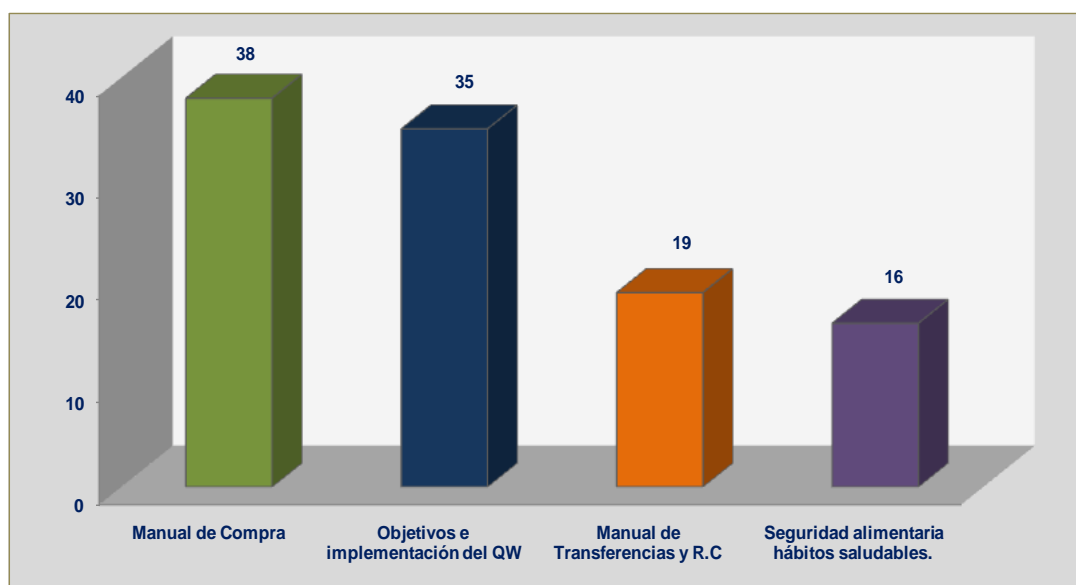
Al respecto, en la supervisión realizada, los representantes de los 44 Comités de Compra supervisados manifestaron haber sido capacitados por el Qali Warma, al menos en una oportunidad. De éstos, en 24 Comités de Compra indicaron que todos sus integrantes fueron capacitados y en 20 que solo algunos de sus integrantes fueron capacitados.

Asimismo, de los 24 Comités de Compra que manifestaron que todos sus integrantes fueron capacitados, en 5 indicaron que fueron capacitados en una sola oportunidad, en 5 en dos oportunidades y en 14 señalaron que fueron capacitados en más de una oportunidad.

Se debe destacar que, a diferencia de los Comités de Alimentación Escolar (CAE) supervisados en la primera etapa, los Comités de Compra han recibido mayor capacitación para el adecuado desarrollo de sus funciones en el marco del programa Qali Warma.

Con relación a los temas abordados en las actividades de capacitación, los representantes de los Comités de Compra supervisados indicaron lo siguiente:

Gráfico N° 2



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

En el Gráfico N° 2 se advierte que en 38 y 35 Comités de Compra indicaron que se los capacitó sobre el Manual de Compras y los objetivos e implementación del programa Qali Warma, respectivamente, lo que es importante destacar. Asimismo, es relevante señalar que en 10 Comités de Compra manifestaron haber sido capacitados en todas las materias. Estos fueron los Comités de Compra Apurímac 1 y 3, Arequipa 1, Ayacucho 2 y 4, Junín 2, La Libertad 4, Lambayeque 3, Tacna 1 y Tumbes 1. Además 8 de estos Comités de Compra indicaron haber recibido más de una capacitación.

Sin embargo, en 9 Comités de Compra señalaron haber recibido solo una capacitación que comprendió, entre otros aspectos, el Manual de Compras, lo cual sería insuficiente

si tomamos en cuenta los cambios en la conformación de algunos Comités de Compra y las modificaciones al Manual de Compras que se han realizado. Asimismo, en el Gráfico N° 2 se observa que solo 19 Comités de Compra, es decir menos de la mitad de los Comités supervisados, señalaron haber sido capacitados sobre el Manual de Transferencia y Rendición de Cuentas, tema de gran relevancia para cautelar el buen uso de los recursos públicos.

Por ello, consideramos que si bien hay una preocupación por la capacitación a los integrantes de los Comités de Compra, es necesario que cada Unidad Territorial cuente con un plan de desarrollo de capacidades que responda a la situación y realidad de cada Comité de Compra, y que se actualice a las modificaciones de los procedimientos, conforme a lo establecido en el Manual de Operaciones del Qali Warma.¹²

De esta manera será posible contar con un plan de desarrollo de capacidades permanente para los integrantes de los Comités de Compra y evitar posibles dificultades en el cumplimiento de sus funciones.

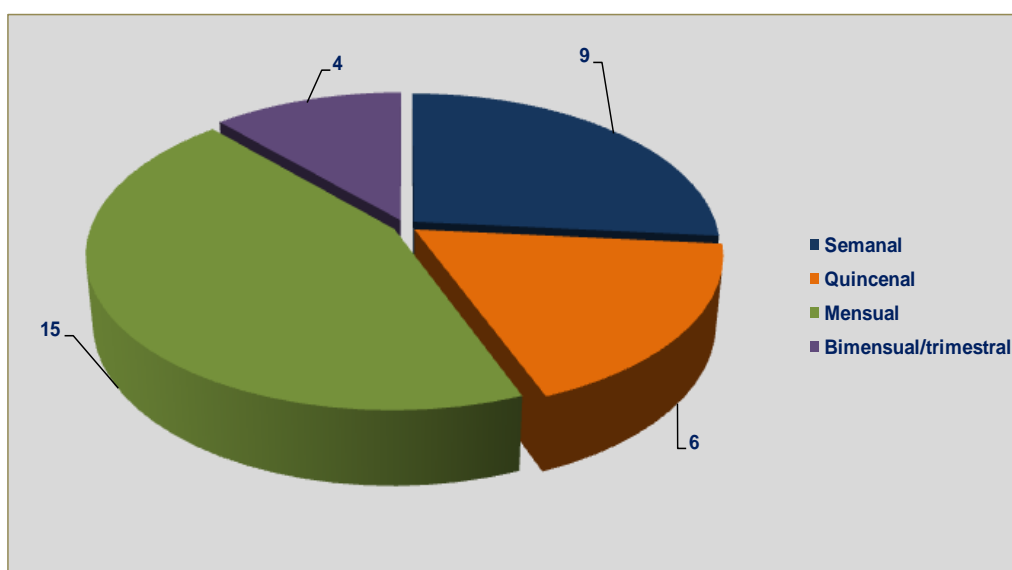
4.3. Funcionamiento de los Comités de Compra

De acuerdo al diseño del Qali Warma, una vez concluida la Fase de Planificación del Menú Escolar, se inicia la Fase del Proceso de Compras a cargo de los Comités de Compra, para luego pasar a la Fase de la Gestión del Servicio Alimentario.

En ese contexto, los Comités de Compra se conforman y funcionan de manera permanente para realizar los procesos de compra, así como para verificar el cumplimiento de la prestación de los servicios a cargo de los proveedores y realizar el pago a dichos proveedores.

En ese sentido, los Comités de Compra deben reunirse con cierta periodicidad para cumplir con las responsabilidades encomendadas. Al respecto, en la supervisión realizada a 44 Comités de Compra, se informó lo siguiente:

Gráfico N° 3



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

¹² Literal k del punto II.2.9 del Sub Capítulo IV.10 del Título IV del Manual de Operaciones del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, aprobado por Resolución Ministerial N° 174-2012-MIDIS.

En el Gráfico N° 3 se puede apreciar que en promedio los Comités de Compra se reúne mensualmente, con excepción de los Comités de Compra Callao 1 y Huánuco 5 donde informaron que no se reunían, o de los Comités de Compra Piura 2, San Martín 1 y Madre de Dios 1 donde indicaron que solo se reúnen cuando se los convoca, así como en los Comités de Compra Apurímac 4, Cajamarca 2, Junín 2, Puno 6 y San Martín 2 donde señalaron que sólo se reunían para los procesos de compra.

En general se observa que las reuniones de los Comités de Compra no se realizan con la misma periodicidad, lo cual tiene sentido si tomamos en cuenta que cada Comité funciona de acuerdo a su propia dinámica y coyuntura. Sin embargo, considerando que el Comité de Compras no solo es responsable de llevar a cabo el proceso de compra –que se inicia con la convocatoria y concluye con la firma del contrato con el proveedor– sino también de verificar el cumplimiento de la prestación de los proveedores y realizar sus respectivos pagos, y, por otro lado, considerando que cada Comité tiene a su cargo más de un distrito y más de un proveedor, queda claro que las reuniones de coordinación necesariamente se deben realizar con mayor frecuencia.

Por ello, sería importante que cada Comité de Compra al inicio de sus funciones anuales apruebe su cronograma de actividades, de manera que cada uno de sus integrantes pueda programar sus propias actividades y cumplir con sus responsabilidades como integrantes de los Comités de Compra.

Con relación a la participación de los/as padres/madres de familia en los Comités de Compra, en la supervisión realizada en 44 Comités, en 18 informaron que los/as padres/madres de familia cubren sus propios gastos para asistir a las reuniones de coordinación, en 20 indicaron que la Unidad Territorial cubre sus gastos de traslado y en un Comité indicaron que en algunas ocasiones ellos mismos solventan sus gastos y en otras la Unidad Territorial. Cabe indicar que en 5 Comités de Compra no precisaron la información.

El ámbito de jurisdicción de cada Comité de Compra está comprendido por un determinado número de provincias y/o distritos, por lo cual –salvo que los representantes de los/as padres/madres de familia domicilien en algún distrito próximo al lugar de reunión del Comité de Compra– su traslado implica un costo que puede ser elevado y difícilmente asumido por los/as padres/madres de familia, sobre todo si se trata de zonas muy alejadas o zonas de selva, donde su traslado puede comprender movilidad y hospedaje.

Así, por ejemplo, en el Comité de Compra Apurímac 4 se indicó que, luego de sus reclamos, se les empezó a reconocer hospedaje y otros gastos. Sin embargo, existe descontento en los integrantes de dicho Comité debido a que no se cubren todos sus gastos y la devolución es con reembolso.

En ese sentido, es importante que las Unidades Territoriales de Qali Warma cuenten con un rubro de gastos que les permita cubrir los costos del traslado y/o alojamiento de los integrantes de los Comités de Compra, principalmente de los/as padres/madres de familia, y que ello se encuentre debidamente regulado, a fin de motivar y garantizar su participación activa, de lo contrario el factor económico puede constituirse en una limitación para promover su participación.

Por otro lado, en el Comité de Compra Tacna 1 se señaló que debido a la distancia entre los distritos que comprende cada Comité, sus integrantes tenían dificultades para trasladarse y asistir a las reuniones. Asimismo, en el Comité de Compras Tumbes 1 se

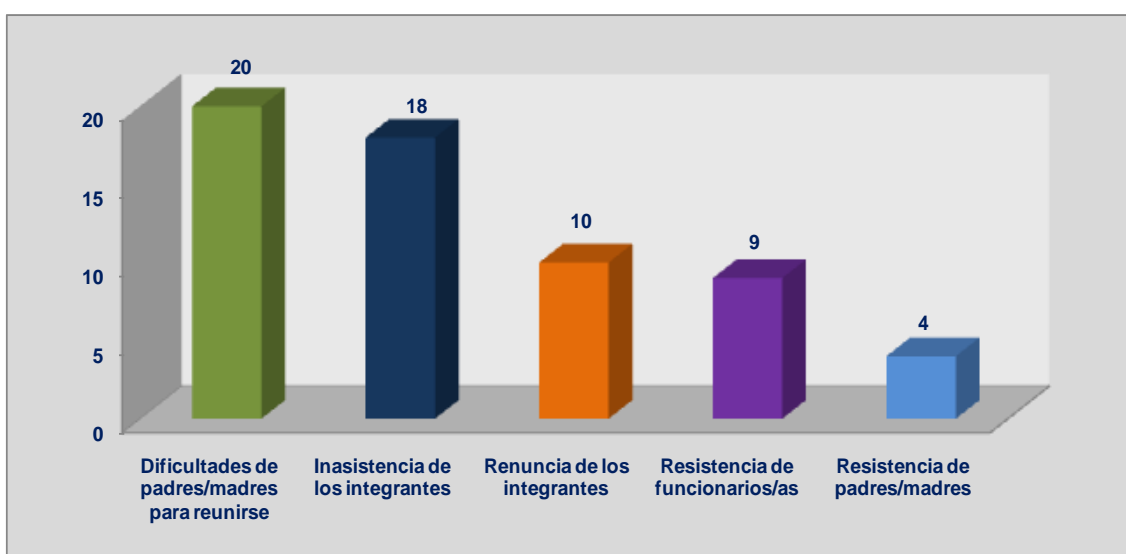
indicó que la recargada agenda de los funcionarios integrantes del Comité no les permite asistir a las reuniones de coordinación.

Por ello, una forma de anticipar el funcionamiento de los Comités de Compra es –como mencionamos anteriormente– que se cuente con un cronograma de actividades que permita tanto al Comité como a cada uno de sus integrantes programar sus actividades

4.3.1. Principales dificultades en el funcionamiento de los Comités de Compra

En los 44 Comités de Compra supervisados, identificaron como principales dificultades en el funcionamiento de los Comités, las siguientes:

Gráfico N° 4



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

De acuerdo al Gráfico N° 4, las principales dificultades están referidas a los siguientes aspectos:

- a) *Dificultades de los/as padres/madres de familia para asistir a las reuniones del Comité de Compras.* En 20 Comités de Compra señalaron que los/as padres/madres de familia tienen dificultades para asistir a las reuniones del Comité, lo cual en algunos casos no permite que el Comité funcione con todos sus integrantes.

De estos 20 Comités de Compra, en 9 los/as padres/madres de familia ocupaban el cargo de secretarios, en 10 de tesoreros y en uno de presidente. Asimismo, en 3 Comités de Compra (Ancash 6, Apurímac 3 y Ayacucho 2) los dos padres/madres de familia ocupaban los cargos de secretario y tesorero.

En ese sentido, es posible apreciar que en estos 20 Comités de Compra, los/as padres/madres de familia ocupaban cargos relevantes para garantizar su adecuado funcionamiento. No obstante, de estos 20 Comités de Compra, en 11 señalaron que los/as padres/madres de familia cubrían sus propios gastos para asistir a las reuniones de sus respectivos Comités de Compra, con lo cual podría asumirse que es la falta de recursos económicos una de las dificultades para que éstos puedan asistir y cumplir adecuadamente con sus responsabilidades.

- b) *Inasistencia de los integrantes a las reuniones del Comité de Compras.* En 18 Comités de los 44 supervisados, se indicó que una de las dificultades para el normal funcionamiento de los Comités de Compra era la inasistencia de sus integrantes.

Como se ha venido señalando en los párrafos precedentes, la falta de recursos económicos, principalmente, en el caso de los/as padres/madres de familia, así como la distancia entre provincias y/o distritos, las diferentes realidades geográficas de cada zona y la recargada agenda de los funcionarios integrantes de los Comités de Compra, son factores que ocasionan la inasistencia a las reuniones de los Comités de Compra, afectando el adecuado cumplimiento de sus responsabilidades, sobre todo si no asiste más de uno de sus integrantes.

Por ejemplo, el representante del Comité de Compra Cajamarca 8 señaló que dicho Comité comprende 3 provincias: Contumazá, San Pablo y San Miguel, que son provincias alejadas y dificultan, por ejemplo, que los/as padres/madres de familia que domicilian en la provincia de San Pablo y que ocupan los cargos de secretario y vocal, asistan a las reuniones del Comité, por lo tanto, no pueden reunirse con frecuencia con todos sus integrantes.

Asimismo, en el Comité de Compra Huánuco 7 se indicó que la provincia del Marañón debería tener su propio Comité, pues su lejanía y la falta de una partida presupuestal que facilite el traslado de los integrantes del Comité para el cumplimiento de sus responsabilidades, dificultan su funcionamiento, sobre todo para los procesos de selección de los proveedores.

En el mismo sentido, el Comité de Compra Madre de Dios 1 indicó que debido a la geografía de la zona, es necesario crear un nuevo Comité de Compras para la provincia del Manú.

En esa línea 25 Comités de Compra, de los 44 supervisados, consideraron que era necesaria la creación de nuevos Comités de Compra debido, principalmente, a su lejanía. Entre ellos, el Comité de Compra Puno 7 donde consideran que debe crearse un nuevo Comité para distritos alejados y con mayor población, como el distrito de Ácora.

La participación activa de todos los integrantes no solo garantiza la imparcialidad y transparencia en los procesos de compra sino que agiliza su funcionamiento. Por ello es importante generar las condiciones necesarias para promover la participación activa de todos sus integrantes, ya sea facilitando su traslado o evaluando la posibilidad de crear nuevos Comités de Compra que comprendan ámbitos más cercanos y de fácil acceso para sus integrantes.

- c) *Renuncia de los integrantes del Comité de Compras.* En 10 Comités de los 44 supervisados, se identificó como una dificultad para el cumplimiento de sus funciones, la renuncia de sus integrantes.

La renuncia de los integrantes de los Comités de Compra puede responder a la alta rotación de los funcionarios en las entidades públicas. Por ejemplo, en el Comité de Compra Huancavelica 4 el Gerente de Desarrollo Social renunció al cargo de presidente debido a que al interior de la municipalidad asumió el cargo de Gerente de Desarrollo Económico.

De los 44 Comités de Compra supervisados, en 18 informaron que al menos uno de sus integrantes renunció al cargo que ocupaba, conforme al siguiente detalle:

Cuadro N° 3

Cargo	Presidente	Secretario	Tesorero	Vocal	No especificó
Comité					
Ancash 1	x	X		x	
Apurímac 1		X			
Apurímac 2					x
Apurímac 3				x	
Ayacucho 3				x	
Cajamarca 2			x		
Cajamarca 6			x		
Callao 1			x		
Huancavelica 4	x				
Huánuco 7			x		
Junín 1		x			
Junín 2	x	x		x	
Junín 5	x				
Lima 3		x		x	
Loreto 5			x		
Madre de Dios 1		x			
Pasco 2		x			
Puno 7					x

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

De acuerdo al Cuadro N° 4, en el 2013 se registró una mayor renuncia al cargo de secretario y tesorero. En 7 Comités de Compra renunciaron al cargo de secretario y en 5 al cargo de tesoreros. Asimismo, en algunos Comités renunció más de uno de sus integrantes, como en los Comités de Compra Ancash 1 y Junín 2 en los cuales renunciaron al cargo de presidente, secretario y vocal, con lo cual los Comités tuvieron que entrar en proceso de restructuración. Asimismo, en el Comité de Compra Lima 3 renunció el secretario y el vocal

Cabe indicar que en la fecha de supervisión, los Comités de Compra Apurímac 3, Cajamarca 2, Callao 1, Huancavelica 4, Huánuco 7, Junín 1, Junín 2, Lima 3 y Pasco 2 venían funcionando sin todos sus integrantes, en los demás casos ya habían sido reemplazados, excepto en el Comité de Compra Ayacucho 3 en el cual no se precisó la información.

Conforme a lo regulado en el Manual de Compras, ante la renuncia del presidente del Comité, el secretario debe asumir de forma interina el cargo, y ante la renuncia del secretario y/o tesorero, son los vocales quienes deben asumir estas funciones. Sin embargo, se observa que en algunos Comités no opera el reemplazo, así, por ejemplo, en el Comité de Compra Lima 3, el gobernador ocupaba el cargo de secretario y debido a su cambio, dicho Comité venía funcionando sin secretario hasta que se designe al nuevo gobernador.

Las renunciaciones a los cargos de los Comités de Compra, al igual que en el caso de las inasistencias a las reuniones, es una dificultad que ocasiona que éstos no puedan funcionar adecuadamente con todos sus integrantes.

- d) *Resistencia de los funcionarios a ser parte de los Comités de Compra.* En 9 Comités de Compra señalaron que inicialmente hubo resistencia de algunos funcionarios a formar parte del Comité de Compras. Es el caso de los Comités de Compra Apurímac 1, Arequipa 1, Ayacucho 2, Cajamarca 2, Huánuco 5, Junín 2, Junín 5, Pasco 2 y Puno 6.
- e) *Resistencia de los/as padres/madres de familia ser parte de los Comités de Compra.* En 4 Comités de Compra informaron que, inicialmente, también hubo resistencia de algunos padres/madres de familia para formar parte del Comité. Fue el caso de los Comités de Compra Apurímac 1, Ayacucho 2, Callao 1 y Huánuco 4.

Tanto en el caso de los funcionarios como de los/as padres/madres de familia, su resistencia puede responder a sus recargadas labores, la lejanía, las dificultades económicas para el traslado, entre otros aspectos.

Por ello, además de asegurar las condiciones necesarias para garantizar el adecuado funcionamiento de los Comités de Compra –como se ha mencionado anteriormente–, también sería importante evaluar la posibilidad de otorgar un incentivo a los integrantes de los Comités de Compra y de los Comités de Alimentación Escolar (CAE), que no necesariamente debe responder a un incentivo pecuniario sino a la entrega de algún documento de reconocimiento por su participación, lo cual no solo motivará la participación de los funcionarios/as y de los/as padres/madres de familia sino que puede serles de utilidad para su historial laboral. Así, por ejemplo, en los Comités de Compra Apurímac 1 y Apurímac 2, informaron que se ha propuesto al Qali Warma la entrega de resoluciones de reconocimiento a la labor desempeñada.

Finalmente, cabe indicar que en los Comités de Compra Ayacucho 1, Ica 2, Junín 1, Lambayeque 2 y 3, Loreto 5, La Libertad 4 y Moquegua 1 manifestaron que no tenían ninguna dificultad para el desarrollo de sus funciones, en el marco del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.

4.3.2. Coordinación de las Unidades Territoriales con los Comités de Compra

De acuerdo a lo regulado en el Manual de Operaciones del Qali Warma, corresponde a las Unidades Territoriales planificar, ejecutar, controlar y supervisar las actividades relacionadas con la organización, implementación y funcionamiento de las prestaciones del programa en el ámbito de su competencia, realizando acciones de asistencia técnica y supervisión que garanticen el cumplimiento de los objetivos del programa.¹³

En ese sentido, es importante establecer relaciones de coordinación entre las Unidades Territoriales con los Comités de Compra y los Comités de Alimentación Escolar para cautelar el cumplimiento de los respectivos procedimientos y la prestación de asistencia técnica.

Al respecto, en 15 de las 26 Unidades Territoriales supervisadas indicaron que había buena coordinación con los Comités de Compra y no tenían dificultades. No obstante, en las 11 Unidades Territoriales restantes manifestaron que tenían algunas dificultades para la coordinación con uno o más de los Comités de Compra bajo su jurisdicción,

¹³ Literal a) del punto II.2.9 del Sub Capítulo IV.10 del Título IV del Manual de Operaciones del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, aprobado por Resolución Ministerial N° 174-2012-MIDIS.

como es el caso de las Unidades Territoriales de Ancash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Junín, Loreto, Piura, Puno, San Martín y Tumbes.

Entre las principales razones que generaban dificultades para la coordinación con los Comités de Compra, las Unidades Territoriales de Apurímac, San Martín y Tacna hicieron referencia a la poca disposición de tiempo de los integrantes de los Comités de Compra. Por su parte, las Unidades Territoriales de Arequipa y Loreto lo atribuyeron a la lejanía de algunos de los Comités de Compra. En efecto, en Arequipa existe una distancia considerable con el Comité de Compra Arequipa 3 (Caravelí). Finalmente, las Unidades Territoriales de Junín y Ancash 1 señalaron que algunos Comités de Compra no asisten cuando se los convoca.

En ese sentido, sería necesario generar diferentes mecanismos que faciliten la coordinación y relación entre las Unidades Territoriales y los Comités de Compra, a fin de brindar la respectiva asesoría y supervisar su funcionamiento, pero también para recoger sus opiniones y atender sus demandas.

4.4. Proceso de compra y prestación del servicio

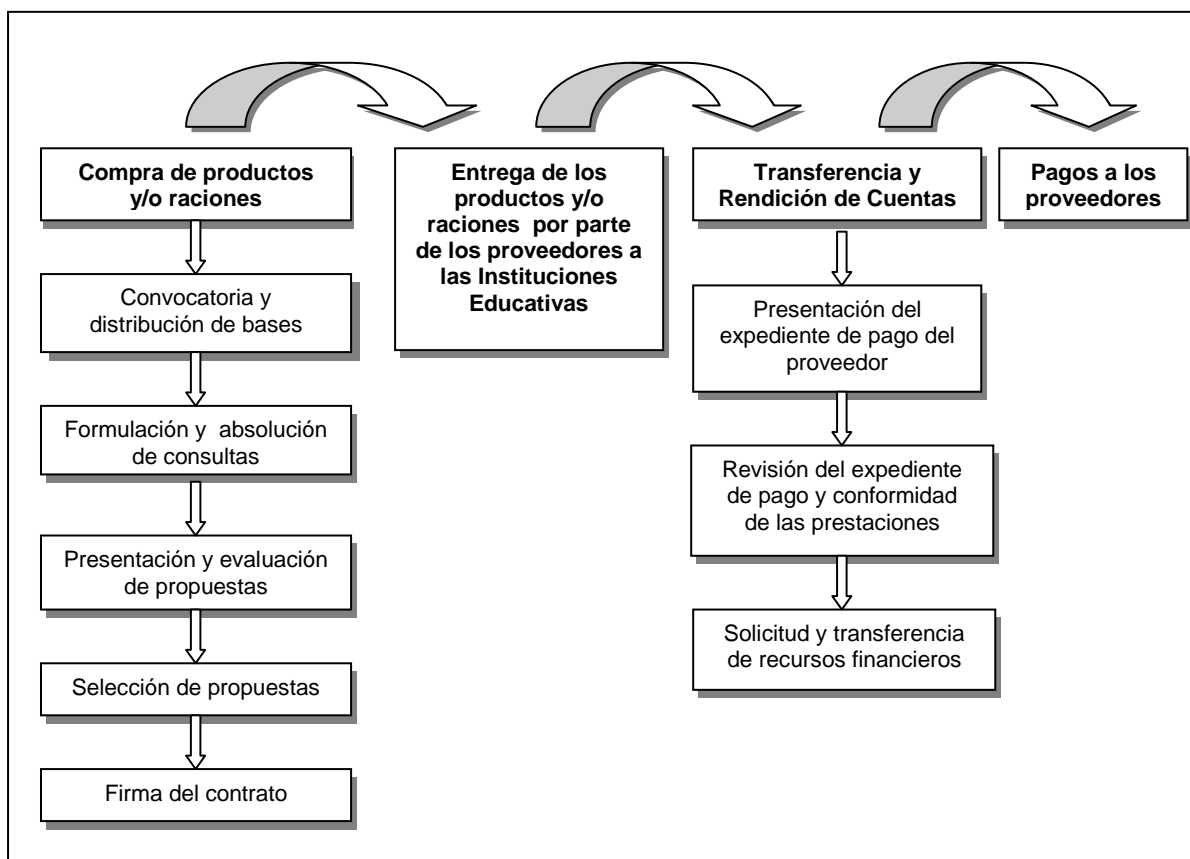
Las responsabilidades de los integrantes de los Comités de Compra y el procedimiento para la compra de los productos y/o raciones se encuentran regulados en el Manual de Compras del Modelo de Cogestión para la Atención del Servicio Alimentario del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (en adelante Manual de Compras)¹⁴ así como en el Manual de Transferencia y Rendición de Cuentas.¹⁵ Ambos documentos aprobados por la Dirección Ejecutiva del Qali Warma para tal efecto.

Conforme a dicho marco normativo, es posible señalar que el ciclo del proceso de compra de productos y/o raciones hasta la prestación del servicio, se desarrolla de acuerdo a la siguiente secuencia:

¹⁴Aprobado por Resolución de Dirección Ejecutiva N° 105-2013-MIDIS/PNAEQW modificada por Resolución de Dirección Ejecutiva N° 105-2013-MIDIS/PNAEQW y por Resolución de Dirección Ejecutiva N° 2031-2013-MIDIS/PNAEQW.

¹⁵Aprobado por Resolución de Dirección Ejecutiva N° 131-2013-MIDIS/PNAEQW modificada por Resolución de Dirección Ejecutiva N° 1035-2013-MIDIS/PNAEQW y por Resolución de Dirección Ejecutiva N° 1895-2013-MIDIS/PNAEQW.

Cuadro N° 4



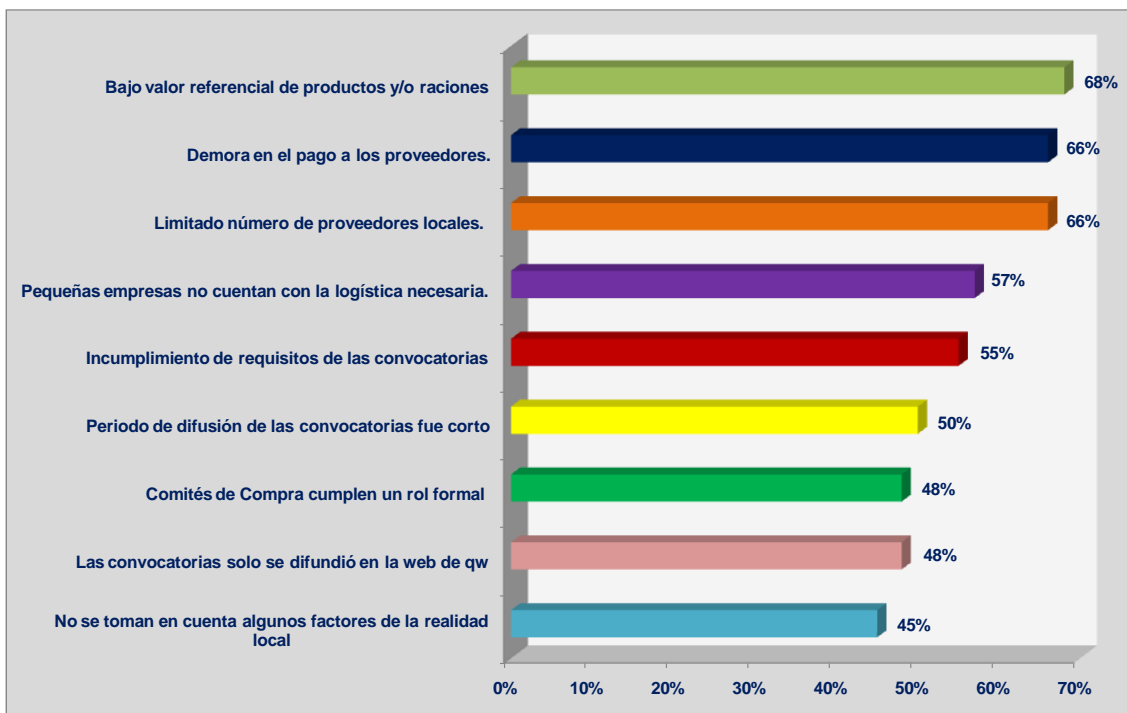
Fuente: Manual de Compras y Manual de Transferencia de Recursos y Rendición de Cuentas.
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Durante el 2013 se realizaron dos procesos de compra, el primero en el mes de febrero y el segundo en el mes de agosto. Como se ha mencionado a lo largo del presente documento, la supervisión de la Defensoría del Pueblo priorizó la información sobre el segundo proceso de compra.

4.4.1. Principales dificultades en los procesos de compra

En los 44 Comités de Compra supervisados se identificaron como principales dificultades en el desarrollo de los procesos de compra –desde la convocatoria hasta el pago de los proveedores– las que se aprecia a continuación:

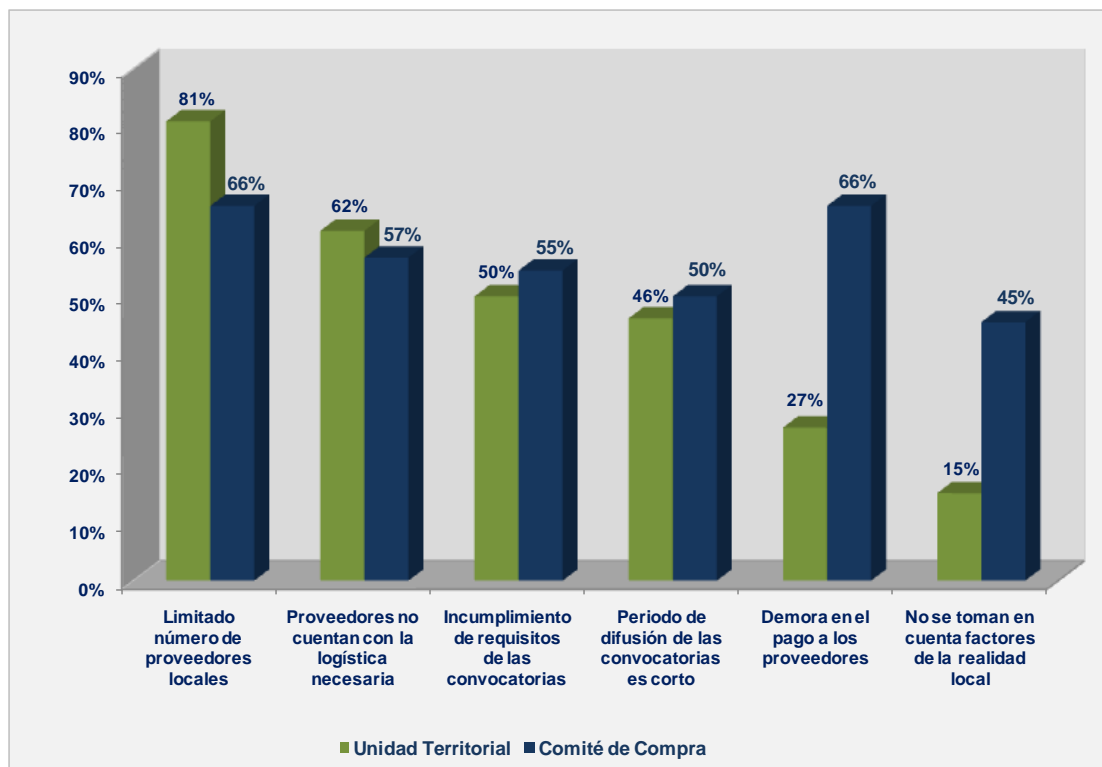
Gráfico N° 5



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo

En comparación con los Comités de Compra, los representantes de las 26 Unidades Territoriales del Qali Warma supervisadas identificaron como las principales dificultades en el desarrollo de los procesos de compra, a las siguientes:

Gráfico N° 6



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo

- a) *Limitado número de proveedores locales.* Conforme se aprecia en los Gráficos N° 5 y 6, para el 81% de las Unidades Territoriales supervisadas y el 66% de los Comités de Compra supervisados, una de las principales dificultades en los procesos de compra es el limitado número de proveedores locales que participan en los procesos de compra convocados en el marco del programa Qali Warma. Ello no permite contar con una amplia oferta para seleccionar a los proveedores que deberán abastecer de productos y/o raciones a las instituciones educativas.

Asimismo, tampoco permite cumplir con la planificación del programa, por ejemplo, en el Comité de Compra Huánuco 7 se informó que inicialmente se debían comprar raciones (productos preparados) pero debido a la falta de proveedores locales, se tuvo que variar la compra a productos.

- b) *Proveedores locales no cuentan con logística necesaria.* En el 62% de las Unidades Territoriales y en el 57% de los Comités de Compra supervisados, se identificó como otra de las dificultades en los procesos de compra que los proveedores locales no cuentan con la logística necesaria (o suficiente) para cumplir con la entrega de los productos y/o raciones a las instituciones educativas, en las condiciones y el tiempo requerido.

De acuerdo a la información publicada en la página web del Qali Warma sobre los proveedores de productos y/o raciones adjudicados en el segundo proceso de compra del 2013,¹⁶ se observó que en algunos lugares un solo proveedor abasteció a un elevado número de instituciones educativas en diferentes distritos de un mismo Comité de Compra, como es el caso del proveedor Consorcio Corporación de Productos Alimenticios Enriquecidos S.R.L y Dora Luz Olivas Zorrilla que en la jurisdicción del Comité de Compra Cusco 1, abasteció a 535 instituciones educativas en 10 distritos. Asimismo, el proveedor CORSEM E.I.R.L en la jurisdicción del Comité de Compra Junín 1, abasteció con productos a 437 instituciones educativas en 6 distritos.

Por otro lado, se observó que algunos postores fueron adjudicados en más de un Comité de Compra, como en el caso del Consorcio de Alimentos Rico Combo, que fue proveedor de los Comités de Compra Huánuco 4, Huánuco 5 y Huánuco 7, abasteciendo a un total de 489 instituciones educativas.

Situaciones como las referidas pueden originar que los proveedores, al no contar con la logística necesaria para abastecer a un alto número de instituciones educativas, incumplan con los términos del contrato y, consecuentemente, sean penalizados. Así, por ejemplo, de la relación de proveedores sancionados, publicada en la página web del Qali Warma¹⁷, se observa que el Consorcio de Alimentos Rico Combo fue penalizado por incumplimiento de contrato en el ámbito del Comité de Compra Huánuco 7 y a CORSEM E.I.R.L, proveedor del Comité de Compra Junín 1, se le resolvió el contrato.

Asimismo, se observó que durante el año 2013 –en los 44 Comités de Compra supervisados por la Defensoría del Pueblo– 39 proveedores fueron penalizados por demora en la entrega de productos y/o raciones o por incumplir con el cronograma de entrega. Del mismo modo, 2 proveedores fueron sancionados con resoluciones de contrato por la misma causal.¹⁸

¹⁶ Enlace: <http://181.65.164.21/SISCOM/Home/Lista>. [Última visita 12 de mayo de 2014].

¹⁷ Enlace: <http://compras.qw.gob.pe/siscom2014>. [Última visita 12 de mayo de 2014].

¹⁸ Entre ellos, NIISA Corporation, único proveedor del Comité de Compra Lima 5 que abastecía a un total de 64 instituciones educativas en el distrito de Ate.

- c) *Incumplimiento de requisitos.* Otra de las dificultades en los procesos de compra señaladas por el 50% de las Unidades Territoriales y el 64% de los Comités de Compra supervisados, fue la referida al incumplimiento de requisitos previstos en las bases. Sobre el particular, en 14 Comités de Compra indicaron que los postores no cumplen con presentar la carta fianza con la garantía del 1% del valor referencia del ítem¹⁹ al que se presentan, el cual, de acuerdo a lo regulado en el Manual de Compras, es un requisito obligatorio para calificar a la etapa de evaluación técnica. Este problema se encuentra estrechamente vinculado al limitado número de proveedores locales, pues son pocos los proveedores que pueden cumplir con dicho requisito y, por lo tanto, no postulan o postulan pero no presentan la carta fianza.

Asimismo, en 5 Comités de Compra señalaron que los postores no presentan la copia de la partida registral o ficha electrónica de la empresa, con una antigüedad no mayor a 30 días. En el mismo sentido, en 5 Comités de Compra señalaron algunos postores no cumplen con presentar la copia certificada de la vigencia de poderes.

Finalmente, en 5 Comités de Compra indicaron que los postores no cumplen con presentar los documentos de control sanitario, los cuales son requisitos indispensables para garantizar la salubridad de los productos y/o raciones que se compran en el marco del programa Qali Warma.

Las últimas modificaciones al Manual de Compras para el proceso de compras 2014, incorporan nuevos requisitos que deben cumplir los postores que deseen participar en los procesos de compra. Así, por ejemplo, se incorporan los siguientes requisitos, tanto para el caso de raciones como productos:

1. Declaración Jurada del postor declarando que:
 - Los productos que se utilizarán cuentan con el informe de ensayo y/o certificado de análisis de los lotes, emitido por la empresa fabricante y/u Organismo de Inspección, que demuestre el cumplimiento de los requisitos establecidos en las Fichas Técnicas de Alimentos.
 - Los productos perecibles a utilizar (raciones) o entregar (productos) deben contar con vida útil vigente posterior a la fecha de consumo. Los productos no perecibles deben contar con vida útil vigente mínimo de tres meses previo a la fecha de vencimiento, excepto productos hidrobiológicos, con una vigencia de tres años de vida útil posterior a la fecha de consumo.
 - Los productos (insumos) deben estar contenidos en sus respectivos envases primarios y no deben presentar defectos de hermeticidad ni deterioro que afecte su integridad, asimismo deben cumplir con las normas de rotulado.

¹⁹ El ámbito geográfico de cada Comité de Compra se divide en ítems. Por lo general, un distrito es un ítem.

2. Copia de la tarjeta de propiedad y evidencia fotográfica de los vehículos que se utilizarán para la distribución de las raciones debiendo cumplir con lo dispuesto en la normatividad vigente.²⁰
3. Carta de compromiso de que el personal manipulador de alimentos se someterá a controles médicos semestrales.
4. Plan de rutas para la distribución de las raciones, que incluya tiempo de desplazamiento y distancias hacia las Instituciones Educativas Públicas.

Asimismo, para el caso de la compra de raciones se estableció como requisito adicional la presentación de una declaración jurada de uso de envases descartables de grado alimentario y biodegradable para la entrega final de las raciones, conforme al marco legal vigente.²¹

Para el caso de compra de productos, se incorporó como requisito adicional la presentación de declaraciones juradas respecto al cumplimiento de los requisitos establecidos en el marco legal vigente,²² para los productos industrializados que son fraccionados, así como respecto a la presentación de dos Certificados de Inspección Higiénico Sanitario adicionales, de cada uno de los establecimientos donde se almacenan y/o fraccionan alimentos durante el periodo de ejecución contractual y dos certificados de inspección en el cual se verifique los resultados de análisis físico-químico, microbiológico y sensorial de los alimentos según corresponda.

En ese sentido, podemos advertir que se han incrementado principalmente los requisitos orientados a garantizar las condiciones sanitarias de los productos y/o raciones entregados en las instituciones educativas, así como de las instalaciones de los proveedores y del personal que manipula los alimentos en estas empresas.

Asimismo, se debe mencionar que se ha elevado el puntaje mínimo que deben alcanzar los postores en la evaluación de sus propuestas técnicas, de 35 a 60 puntos, para poder pasar a la apertura de sus propuestas económica.

Las modificaciones al Manual de Compras responden a la necesidad de garantizar la prestación de los servicios a cargo de los proveedores, en beneficio de los/as niños/as usuarios/as finales del programa Qali Warma y, en alguna medida, evitar repetir las dificultades que se pudieran haber presentado con algunos de los proveedores en los procesos de compra del año 2013, que ocasionaron un significativo número de casos reportados por problemas con productos y/o raciones de mala calidad o en mal estado.

En ese sentido, se debe destacar la preocupación del programa por elevar los requisitos para mejorar el estándar de calidad de los alimentos entregados a los usuarios y las usuarias en las instituciones educativas. No obstante, consideramos que es necesario evaluar algunos aspectos adicionales vinculados a los requisitos y su cumplimiento.

²⁰ Artículos 75, 76 y 77 del Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas, aprobado por Decreto Supremo N° 007-98-SA.

²¹ Literal b del artículo 4.1.5 del Decreto Supremo N° 011-2010-MINAM, y los artículos 118 y 119 del Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas.

²² Artículo 80 del Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas y artículo 37 de la Norma Sanitaria para la Fabricación de Alimentos a Base de Granos y otros, destinados a Programas Sociales de Alimentación, aprobada por Resolución Ministerial N° 451-2006/MINSA.

Por un lado, se observa que se ha puesto mayor atención a la etapa de distribución de productos y/o raciones a las instituciones educativas, requiriendo información de los vehículos que los transportarán y el plan de rutas que emplearan los proveedores para asegurar que éstos lleguen a tiempo y en buenas condiciones. Estos requisitos sin duda contribuirán a mejorar la distribución de raciones y/o productos en las zonas urbanas o urbano/rural. Sin embargo, no dan solución a la distribución de los alimentos a las instituciones educativas ubicadas en zonas rurales alejadas, a las cuales solo es posible acceder caminando o con ayuda de acémilas.

Por lo tanto, aún está pendiente evaluar la estrategia para mejorar la distribución de los alimentos, a cargo de los proveedores del programa, a las instituciones educativas ubicadas en zonas rurales alejadas y de difícil acceso, garantizando que lleguen en buen estado y oportunamente.

De otra parte, tomando en cuenta la realidad de los productores locales y de las empresas en nuestro país, en algunos lugares, elevar los requisitos podría dificultar los procesos de compra. En el 2013 los postores ya tenían dificultades para el cumplimiento de los requisitos de los procesos de compra y en la actualidad podrían estar aún más lejos de poder cumplirlos, pues ahora no solo se requiere un mayor número de certificaciones sino también una mayor inversión de infraestructura, logística y personal.

Así, por ejemplo, en el segundo proceso de compra del año 2013 fueron adjudicadas 56 personas naturales,²³ en los 44 Comités de Compra supervisados, y en el 2014 solo fueron adjudicadas 12 personas naturales,²⁴ lo cual, en alguna medida, evidencia que actualmente es más difícil para las personas naturales constituirse en proveedoras del Qali Warma.

Asimismo, de la revisión de los procesos de compra 2014,²⁵ en los 44 Comités de Compra supervisados, se observó que en la primera convocatoria, en 7 Comités de Compra no se presentó ningún postor (Cajamarca 2,²⁶ Huánuco 4, Ica 1,²⁷ Madre de Dios 1, Moquegua 1 y Moquegua 2 y Pasco 2²⁸), debiendo declararse desiertos los procesos. Asimismo, en 6 Comités de Compra solo se presentó un postor (Lambayeque 2,²⁹ Tumbes 1,³⁰ Cusco 1, Huancavelica 3, Huánuco 5 y Huánuco 7). En estos casos, en 3 Comités se adjudicó al único postor (Cusco 1, Lambayeque 2 y Tumbes 1) y en los 3 Comités restantes los procesos de declararon desiertos debido a que el único postor no cumplió con los requisitos de las convocatorias.

Adicionalmente, en 8 Comités de Compra aún cuando se presentó más de un postor, los procesos de compra se declararon desiertos debido a que éstos no cumplían con los requisitos (Apurímac 1, Ayacucho 4, Cajamarca 8, Ica 2, Piura 2, Puno 6, Puno 7 y San Martín³¹). De los 18 Comités de Compra –en los que se

²³ Información publicada en la página web del Qali Warma: <http://181.65.164.21/SISCOM/Home/Lista>. [Última visita 12 de mayo de 2014].

²⁴ Información publicada en la página web del Qali Warma: <http://compras.qw.gob.pe/siscom2014>. [Última visita 12 de mayo de 2014].

²⁵ Ídem.

²⁶ No se presentó ningún postor para raciones.

²⁷ Ídem.

²⁸ Ídem.

²⁹ Solo se presentó un postor para raciones.

³⁰ Solo se presentó un postor para productos.

³¹ En el caso de raciones.

declararon desiertos los procesos en la primera convocatoria– en 13 se tuvieron que realizar dos o más convocatorias adicionales para lograr contar con proveedores de productos y raciones para todos los distritos de sus respectivas jurisdicciones.

Ello, ocasiona dificultades en los procesos de compra que pueden terminar afectando a los usuarios y las usuarias finales del programa, pues en algunos casos, los procesos de compra se declaran desiertos por falta de postores o por la participación de postores que no cumplen con los requisitos, y, en tanto se realicen las nuevas convocatorias, los usuarios y las usuarias del programa no reciben los alimentos.

Al respecto, cabe señalar que el marco normativo que regula el funcionamiento del Qali Warma no prevé un mecanismo provisional que garantice la prestación de los servicios alimentarios en las instituciones educativas y su continuidad, en aquellos casos en los que se deben realizar nuevas convocatorias, debido a que los procesos de compra se declaran desiertos o se declara la nulidad o resolución de los contratos con los proveedores. Así por ejemplo, en los Comités de Compra Huánuco 1, 3, 4 y 5, los usuarios y las usuarias en las instituciones educativas de estas jurisdicciones no recibieron los alimentos durante más de un mes, como consecuencia de la nulidad de los contratos con los proveedores.

En ese sentido, es necesario regular algún mecanismo provisional para que los niños y las niñas en las instituciones educativas reciban los alimentos de manera permanente durante todo el año escolar y no se vean afectados por situaciones como las mencionadas.

Proveedores locales

De lo expuesto en los literales a), b) y c) es posible advertir que una de las principales dificultades identificadas por los Comités de Compra y las Unidades Territoriales es la falta de proveedores locales competitivos que puedan cumplir los requisitos de las bases de los procesos de compra convocados por el programa Qali Warma y que participen en las convocatorias.

De la información publicada en la página web del programa Qali Warma, sobre el proceso de compra 2014, se observa que –en los 44 Comités de Compra supervisados– se presentaron como postores 57 personas naturales, 29 Empresas Individuales de Responsabilidad Limitada (EIRL), 27 Sociedades Anónimas Cerradas (SAC) y 106 Consorcios conformados, en algunos casos, por personas naturales y/o pequeñas empresas. De estos fueron adjudicadas 12 personas naturales, 5 EIRL, 3 SAC y 48 Consorcios.

En ese sentido, de esta información se puede apreciar que en estos procesos de compra participa un importante número de personas naturales y pequeñas empresas, de manera independiente o asociada, por lo que es necesario impulsar su desarrollo.

En el marco del Qali Warma, un proveedor debe abastecer a las instituciones educativas con diferentes productos conforme a las bases de los procesos de compra en cada jurisdicción. Por ejemplo, en el caso del Comité de Compra Cusco 1, el proveedor adjudicado para el distrito de Echarate deberá repartir: aceite vegetal, arroz pilado, azúcar rubia, chocolate para tasa, conserva de pescado en agua y en aceite, fideos, galleta de soda, harina de arroz extruido, harina de maíz

extruido, harina de plátano, hojuela de avena, leche evaporada, manjar blanco y sal yodada.

Por lo tanto, el proveedor adjudicado no necesariamente produce o comercializa todos los productos que distribuye a las instituciones educativas sino que debe adquirirlos, a su vez, de diferentes proveedores. De igual manera en el caso de los proveedores de raciones (alimentos preparados), éstos adquieren los insumos de diversos proveedores locales.

Bajo ese contexto, si bien el programa Qali Warma no tiene como uno de sus objetivos promover a la micro y pequeña empresa ni a los pequeños productores locales, no puede dejar de considerar que uno de los factores que contribuirán a darle sostenibilidad al programa, es poder contar con proveedores locales competitivos que puedan –de manera independiente o asociada– abastecer a menor costo a las instituciones educativas con productos de calidad en cada localidad, que es uno de los objetivos del programa.

De acuerdo a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT),³² en el 2011 el número de microempresas en áreas urbanas era de 1,7 millones y en áreas rurales de 1,4 millones. Mientras que las pequeñas empresas ubicadas en áreas rurales alcanzaban las 11,000 y aquellas ubicadas en áreas urbanas 15,000. De ahí que se estima que las MYPES representan el 99% del empresariado nacional.³³ Sin embargo, refieren que el 60% del total de éstas son informales³⁴ y 8 de cada 10 no sobrepasan los cinco primeros años.³⁵

Por otro lado, respecto a los productores locales, cabe mencionar que de acuerdo al Censo Agropecuario 2013 realizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en el Perú hay aproximadamente 2'260,273 productores agropecuarios, de los cuales el 99% son personas naturales y solo el 0.6% se constituyen en personas jurídicas. Asimismo, solo el 7.3% ha recibido capacitación, asistencia técnica y asesoría empresarial y el 40.7% realiza otras actividades para complementar sus ingresos.³⁶

En ese sentido, se advierte que hay potenciales postores locales. Sin embargo, es necesario fomentar el desarrollo, la competitividad y la asociación de los pequeños productores locales, así como de las MYPES para que puedan participar directa o indirectamente en el programa Qali Warma, dentro de lo que podría denominarse una *cadena productiva local* en el marco de dicho programa. De esta manera se podría articular y vincular a los proveedores de materias primas e insumos, con aquellos encargados de la transformación y/o comercialización de los distintos productos requeridos por el programa.³⁷ La

³² Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Hacia un Desarrollo Inclusivo: el caso de Perú*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2014, p.191,

³³ Estadística de la Micro y Pequeña Empresa del Ministerio de la Producción año 2011.

³⁴ CEPAL y OIT. Op. cit., p 193

³⁵ Estadística de la Micro y Pequeña Empresa del Ministerio de la Producción año 2011

³⁶ Instituto Nacional de Estadística e Informática. *Resultados Finales. IV Censo Nacional Agropecuario 2012*. Lima, Julio 2013, pp. 10, 14 y 28.

³⁷ Según el Consorcio de Organizaciones Privadas de Promoción al Desarrollo de la Pequeña y Microempresa (COPEME) para lograr el objetivo de la integración de productores en cadenas productivas es necesario considerar al menos tres diferentes niveles de acción: 1) nivel empresarial de la organización (productividad del negocio, calidad de productos, organización interna de la empresa) 2) nivel de relacionamiento con otros actores de la cadena (articulación comercial y la asociación de los pequeños productores) y 3) el nivel territorial (condiciones de los lugares donde se producen y comercializan los productos locales). Cfr. *Cadenas Productivas Inclusivas*. Lima, 2010, p. 6.

integración y el trabajo en conjunto en cadenas productivas, les permitiría a los pequeños proveedores participar en el programa brindando alimentos con estándares de calidad.

No obstante, para ello se requiere de un trabajo articulado a nivel intersectorial e intergubernamental que permita impulsar a los pequeños proveedores locales y promover estas cadenas productivas en beneficio del desarrollo local y, a su vez, del programa. Así, por ejemplo, es necesario que se trabaje coordinada y articuladamente con el Ministerio de Agricultura, que tiene a su cargo programas como el Programa de Apoyo a las Alianzas Rurales Productivas de la Sierra-ALIADOS,³⁸ que forma parte del Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural-AGRO RURAL, o con el Ministerio de la Producción en la promoción de la pequeña y microempresa (MYPES), entre otros, así como con los gobiernos regionales y locales.

Ello en el marco de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social «Incluir para Crecer»³⁹ que tiene por finalidad reducir la pobreza y promover el desarrollo y la inclusión social con intervenciones simultáneas que a corto plazo prioricen el alivio temporal a la pobreza mediante programas de asistencia directa, en el mediano plazo se enfatice el desarrollo de capacidades para mejorar el acceso de los hogares a servicios e infraestructura básica y a incrementar su autonomía en cuanto a la generación de ingresos, y, a largo plazo generen oportunidades para las siguientes generaciones. Ello a través de intervenciones coordinadas y articuladas a nivel intersectorial e intergubernamental.

- d) *Periodo de difusión de la convocatoria fue corto.* En el 46% de Unidades Territoriales y en el 50% de Comités de Compra supervisados, manifestaron que una de las dificultades en los procesos de compra fue que el periodo de la convocatoria de los procesos fue corto. De acuerdo al Manual de Compras el plazo, desde el inicio de la convocatoria hasta el día de la presentación de las propuestas de los postores, era de 12 días, siendo considerado por ambas instancias como un plazo insuficiente.

No obstante ello, se ha advertido que con la última modificación al Manual de Compras, para el proceso de compras 2014, el plazo se redujo de 12 a 9 días, lo cual sumado a la incorporación de nuevos requisitos, no contribuye a que se promueva la postulación de un mayor número de postores.

Por otro lado, conforme se observa en el Gráfico N° 5, en el 48% de los Comités de Compra supervisados, señalaron que la convocatoria solo se difundió en la página web del Qali Warma. Al respecto, se sugiere que a fin de promover una mayor convocatoria es necesario difundirla a través de otros medios de comunicación, como, por ejemplo, medios radiales o diarios de mayor circulación local, así como mediante la coordinación con otras instituciones públicas y/o privadas para difundir la convocatoria en sus respectivos locales, conforme lo prevé el Manual de Compras.

³⁸ Este programa tiene por objetivo promover el desarrollo de iniciativas productivas mediante la generación y consolidación de nuevos negocios rurales, a través de la elaboración de planes de negocios y la creación de un fondo concursable para negocios rurales. De igual manera, busca favorecer el desarrollo comunal de los campesinos de la sierra rural mediante el diseño de proyectos comunitarios y su cofinanciamiento

³⁹ Aprobada por Decreto Supremo N° 008-2013-MIDIS publicado el 26 de abril del 2013.

- e) *Demora en el pago de los proveedores.* Solo el 27% de las Unidades Territoriales identificó como una dificultad en los procesos de compra la demora en el pago a los proveedores. Sin embargo, para los Comités de Compra ésta fue una de las mayores dificultades en los procesos de compra, el 66% la identificó como tal.

El Manual de Transferencia y Rendición de Cuentas regula el procedimiento de transferencia de recursos financieros a los Comités de Compra para que realicen el pago a sus proveedores. El manual vigente para los procesos de compra del año 2013, solo contemplaba un plazo de diez (10) días para la transferencia de estos recursos, contados desde la conformidad del Comité de Compra al expediente de los proveedores (valorizaciones). Sin embargo, dicho manual no fijaba un plazo para que el Comité de Compras revise las valorizaciones entregadas por los proveedores y elabore los expedientes de solicitud de transferencia de recursos.

Al respecto, en 11 Comités de Compra supervisados manifestaron que la transferencia para el pago de los proveedores se realizaba dentro de los 20 días siguientes a la entrega de sus valorizaciones, en 10 Comités de Compra señalaron que la transferencia para el pago demoraba entre 21 y 40 días y en 11 que demora entre 41 a 60 días. Asimismo, en 7 Comités de Compra indicaron que el pago demora más de 60 días, como en el caso de los Comités Ayacucho 1, Apurímac 1, Apurímac 2, Cajamarca 6, Lima 5, Puno 7 y San Martín 1.

Cabe señalar que en el Comité de Compra Piura 2 se indicó que la demora en el pago a los proveedores se debe a errores de ellos mismos al llenar la documentación requerida para el pago por sus servicios. Por el contrario, el Comité de Compra de San Martín 1 indicó que el retraso en el pago a los proveedores se debía principalmente a que el procedimiento se centralizaba en la ciudad de Lima.

Por su parte, en las entrevistas realizadas a los proveedores, 5 de los 10 entrevistados coincidieron en que hay demora en los pagos y consideraban que debería desconcentrarse el procedimiento de transferencia de recursos financieros para tal efecto.

No obstante ello, en la última modificación al Manual de Transferencia de Recursos y Rendición de Cuentas se observa que sí se contemplan plazos para las diferentes etapas de dicho proceso, salvo en lo referido a al plazo para que la Dirección Ejecutiva emita la resolución de transferencia de recursos, con lo cual aún no hay un plazo determinado para todo el procedimiento de pago, lo cual es importante para no desmotivar la participación de los proveedores.

- f) *Los procesos de compra no toman en cuenta factores de la realidad local.* El 15% de las Unidades Territoriales y el 47% de los Comités de Compra supervisados señalaron que en los procesos de compra no se toman en consideración factores de la realidad local, como la temporada de la producción, el clima, entre otros.

Así, por ejemplo, en el Comité de Compras de Loreto 5 indicaron que las raciones comprenden el uso de manjar blanco, que no es un producto de la zona y tiene que ser llevado desde Lima. Asimismo, el proveedor que abastecía a este departamento mencionó que en la zona solo existe un solo proveedor de huevos, por lo que en algunas situaciones era difícil cumplir con el menú cuando se incluía a este producto.

Por su parte, el Comité de Compra Ica 1 indicó que debido al calor propio de la zona, en algunos casos los bebibles u otros alimentos con contenido de azúcar se descomponen con facilidad, por lo que tendría que brindarse otro tipo de alimentos que resistan las altas temperaturas de la zona.⁴⁰

Adicionalmente los Comités de Compra también identificaron como dificultades en los procesos de compra a las siguientes:

- g) Bajo valor referencial En el Gráfico N° 5 se puede observar que en el 68% de los Comités de Compra supervisados identificaron como la principal dificultad en los procesos de compra, el bajo monto del valor referencial de los productos y/o raciones considerado en las bases de los procesos de compra.

Sobre el particular, cabe señalar que los proveedores entrevistados en Lima y Loreto también consideraron como una limitación para presentarse en los procesos de compra del programa Qali Warma, el bajo precio base de los productos y/o raciones requeridos.

- h) *Comités de Compra solo cumplen un rol formal.* En el 48% de los Comités de Compra supervisados, indicaron que los procesos de compra los conduce y operativiza el programa Qali Warma a través de los Supervisores Provinciales, con lo cual el Comité solo cumplen un rol formal y, en algunos casos, su participación se limita al proceso de selección de proveedores y a la firma de los documentos, cuando deberían tener una mayor participación si se toma en cuenta que son los titulares de las cuentas para el pago a los proveedores.

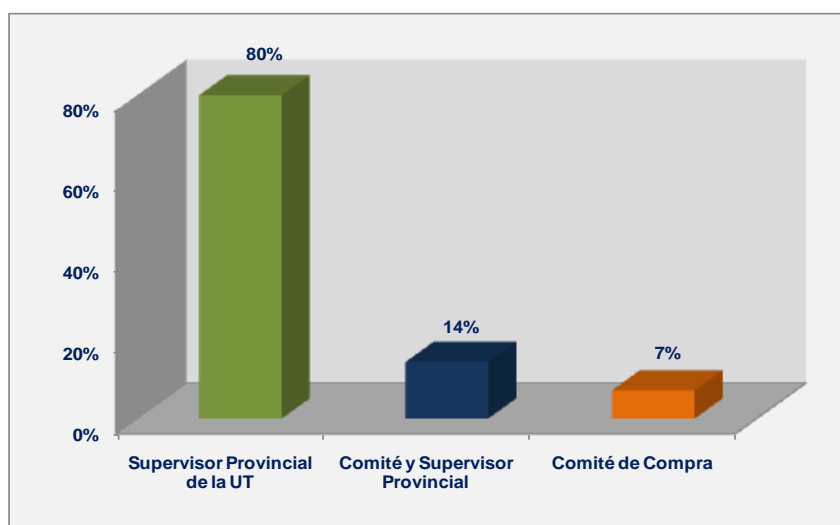
Así, por ejemplo, en el Comité de Compra Callao 1 se indicó que el gobernador que ocupaba el cargo de tesorero renunció a dicho cargo debido a que su rol se limitaba a la firma de documentos en cuya revisión no tenía ninguna participación.

De acuerdo al Manual de Transferencia y Rendición de Cuentas, vigente en los procesos de compra 2013, el Supervisor Provincial del Qali Warma tenían por función prestar apoyo y asistencia técnica a los Comités de Compra. Asimismo, establecía como funciones del Comité de Compras, entre otras, consolidar la información y/o documentación necesaria que acredite el cumplimiento del contrato por parte del proveedor, verificar que la información consignada en el comprobante de pago coincida con el contrato, elaborar el reporte de rendición de cuentas, remitir la solicitud de transferencia de recursos financieros, firmada por el tesorero, verifica la cuenta bancaria y pagar a los proveedores.

No obstante, en la supervisión realizada a 44 Comités de Compra, respecto a la elaboración del expediente de rendición de cuentas y la solicitud de transferencia de recursos, se observó lo siguiente:

⁴⁰ La reciente modificación al Manual de Compras aprobada por Resolución de Dirección Ejecutiva N° 1031-2014-MIDIS/PNAQW del 10 de abril del 2014, autoriza a los proveedores a sustituir o cambiar los productos, en algunos casos sustentados y siempre que se sustituya por algún producto de mayor o igual valor nutricional.

Gráfico N° 7



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo

Conforme se observa en el Gráfico N° 7, en el 80% de los Comités de Compra supervisados refirieron que los Supervisores Provinciales eran quienes elaboraban los expedientes de rendición de cuentas y solicitud de transferencia. Por su parte en el 14% manifestaron que era un trabajo conjunto entre los miembros del Comité de Compra y el Supervisor Provincial del Qali Warma y solo en el 7% indicaron que lo elaboraba el Comité de Compra, es el caso de los Comités Amazonas 4, Arequipa 1, Ayacucho 4, Huánuco 4 y Huánuco 7.

Con las modificaciones al Manual de Transferencia y Rendición de Cuentas, ahora corresponde a los Supervisores Provinciales revisar y visar las actas de entrega-recepción en señal de conformidad, evaluar el cumplimiento o incumplimiento del contrato, consolidar la información y emitir el Informe de conformidad que valida el expediente de pago.

Es decir asume las funciones que correspondía a los Comités de Compras, limitando las funciones de éstos a la verificación de la cuenta bancaria y el pago a los proveedores, lo cual en alguna medida contradice lo dispuesto en la Directiva N° 001-2013-MIDIS «Procedimientos Generales para la Operatividad del Modelo de Cogestión para la Atención del Servicio Alimentario del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma», que establece que los Comités de Compra conducen el proceso de compras, desde la convocatoria hasta el pago a los proveedores y la rendición de cuentas en su condición de titulares de la cuenta bancaria.

En ese sentido, consideramos que es necesario evaluar las funciones de los Comités de Compra, con la finalidad de definir si solo deben participar en los procesos de selección o, de lo contrario, se deben fortalecer sus funciones, principalmente en la transferencia de recursos y rendición de cuentas. De esta manera, los integrantes de los Comités no se sentirán expuestos a una responsabilidad por acciones en las que no participan.

4.4.2. Penalidades y Resoluciones de Contratos

El Manual de Compras modificado para el segundo proceso de compras 2013, incorporó la sección «Causales de Incumplimiento», en la cual establece como causales las siguientes:

- a) Causales de imposición de penalidades:
 - Retrasos en plazo de entrega en raciones o productos.
 - Incumplimiento de condiciones ofrecidas.
 - Incumplimiento de entregas.
 - Incumplimiento de obligaciones pactadas en el contrato como servicios adicionales.

- b) Causales de resolución:
 - El incumplimiento injustificado de las obligaciones contractuales, legales o reglamentarias a su cargo.
 - La acumulación del 10% de las penalidades.
 - La paralización o reducción injustificada de la ejecución de la prestación.
 - La constatación de que los productos y/o raciones hayan generado problemas de salud a los usuarios o a las usuarias y resulte imputable al proveedor.
 - El incumplimiento de mantener vigente en la modalidad de productos: el Registro Sanitario y la Validación Técnica Oficial de Plan haccp (excepto mypes) o Protocolo de Habilitación de Planta para productos hidrobiológicos.⁴¹

Según la información publicada en la página web del Qali Warma⁴², durante el año 2013 en los 112 Comités de Compra se aplicaron 355 sanciones entre penalidades y resoluciones de contrato, registrándose además 36 casos de proveedores que fueron adjudicados pero no firmaron el contrato.

Respecto a los 44 Comités de Compra supervisados por la Defensoría del Pueblo, se observó que se impusieron 148 sanciones, de las cuales 103 fueron penalizaciones y 45 resoluciones de contrato. Asimismo, 28 proveedores adjudicados no firmaron contrato.

Cabe señalar que en el proceso de compra 2014, se advirtió que en los 44 Comités de Compra supervisados, se presentaron como postores de productos y/o raciones 26 proveedores que fueron penalizados en el año 2013 y dos proveedores con resolución de contrato, como es el caso de NIISA Corporation S.A y Agroindustrias Cereales del Sur E.I.RL en los Comités de Compra Lima 5 y Puno 6, respectivamente, así como 2 proveedores que habiendo sido adjudicados no firmaron contrato, como es el caso del Consorcio conformado por Industrias de Alimentos Sebastián EIRL y el Consorcio de Alimentos C&S en los Comités de Compra Huancavelica 4 e Ica 1, respectivamente.

Asimismo, se advirtió que 12 de dichos proveedores fueron adjudicados como ganadores de uno o más ítems en el Comité de Compra en el cual fueron sancionados. En todos estos casos se adjudicó solo a los proveedores penalizados.

⁴¹ En la segunda modificación al Manual de Compras se incorpora el detalle de todas las penalidades y causales de resolución de contrato tal como se establecen en los contratos.

⁴² <http://compras.qw.gob.pe/siscom2014> Última visita 12 de mayo de 2014.

Se debe señalar que el Manual de Compras no impide la postulación de proveedores sancionados por el programa, para estos casos se prevé la aplicación de un puntaje negativo en las evaluaciones técnicas de los procesos de selección. Es así que para el proceso 2014, se establecieron los siguientes puntajes:

- Con -10 puntos, al postor que haya sido penalizado por uno o más Comités de Compra en los últimos doce meses.⁴³
- Con -20 puntos, al postor que habiendo ganado anteriormente un proceso de compra de raciones y/o productos no suscribió el contrato.
- Con -30 puntos, al postor que haya sido objeto de resolución de contrato por un Comité de Compra en los últimos doce meses, por causas que le resulten imputables.
- Con -40 puntos, al postor que haya sido objeto de resolución de contrato por más de un Comité de Compra en los últimos doce meses, por causas que le resulten imputables.

La realidad y problemática de los proveedores locales –desarrollada anteriormente– podría ser una de las razones por las cuales el programa Qali Warma no contempla la inhabilitación de los proveedores que fueron sancionados en procesos anteriores, pues ello podría reducir aún más la oferta local. No obstante, consideramos que sería importante evaluar la posibilidad de sancionarlos con una suspensión temporal que, a su vez, les permita fortalecer sus capacidades para volver a formar parte de los proveedores del programa y no incurrir en las mismas deficiencias. Ello contribuiría con motivar y fortalecer a los pequeños proveedores y a generar mayor confianza en los/as usuarios/as del programa.

4.4.3. Supervisión y monitoreo

Según el Manual de Operaciones del Programa Qali Warma, corresponde a la Unidad de Supervisión y Monitoreo de la Dirección Ejecutiva, planificar, organizar y ejecutar los procesos vinculados con el seguimiento y control del Programa. Esta labor se debe realizar en coordinación con las Unidades Territoriales con el propósito de medir la gestión de la prestación del servicio en su ámbito de jurisdicción.

Al respecto, el 100% de las Unidades Territoriales entrevistadas señalaron haber realizado visitas de supervisión a las instalaciones de los proveedores. No obstante solo 13 refirieron haber realizado las supervisiones conjuntamente con representantes de las direcciones regionales de Salud (DIRESAS).

Si bien el marco normativo del programa Qali Warma no atribuye a los Comités de Compra la responsabilidad de realizar supervisiones a las instalaciones de los proveedores, el Manual de Compras y los contratos suscritos con los proveedores, los facultan para que puedan realizarlas.

En ese sentido, 30 Comités de Compra supervisados señalaron que sí han realizado visitas de supervisión a las instalaciones de los proveedores y 16 de ellos indicaron que realizaron estas supervisiones junto con un representante de la DIRESA.

⁴³ La reciente modificación al Manual de Compras aprobada por Resolución de Dirección Ejecutiva N° 1031-2014-MIDIS/PNAQW del 10 de abril del 2014, establece que sólo se les restará puntaje a los proveedores cuyos contratos fueron resueltos o no firmaron contrato luego de ser adjudicados. A los proveedores penalizados ya no se les restará puntaje.

Se debe destacar que el Programa Qali Warma a fin de intensificar la labor de supervisión y monitoreo, ha aprobado un conjunto de protocolos⁴⁴ y herramientas para un mayor control de la calidad de los productos y/o raciones entregados en las instituciones educativas, que serán aplicadas durante el año 2014 por el personal de la Unidad Territorial del programa.

No obstante, como lo mencionamos en el Primer Reporte de Supervisión, es necesario promover la participación activa de las redes y/o organizaciones sociales para la vigilancia y control social. Al respecto, solo en 15 de las 26 Unidades Territoriales supervisadas se indicó que sí se habían realizado actividades de desarrollo de capacidades de los representantes de la sociedad civil para que ejerzan el control social. En 12 indicaron que se les capacitó respecto al objetivo y funcionamiento del Qali Warma, en 11 sobre seguridad alimentaria y hábitos saludables, en 12 sobre participación y vigilancia ciudadana y solo en las Unidades Territoriales de Cajamarca 1, La Libertad y Tacna refirieron haber capacitado a las redes y/o organizaciones sociales en temas de rendición de cuentas.

5. CONCLUSIONES

- 5.1. La Defensoría del Pueblo en el marco de la supervisión al funcionamiento del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, entre los meses de octubre y noviembre del 2013, realizó la segunda etapa de la supervisión correspondiente a los procesos de compra a cargo de los Comités de Compra, Esta supervisión se realizó a nivel nacional y comprendió a 44 de los 112 Comités de Compra y a 26 de las 27 Unidades Territoriales.
- 5.2. Los Comités de Compra están conformados por el Gerente de Desarrollo Social de la municipalidad provincial con mayor número de instituciones educativas, quien lo preside, el director de la Red de Salud y el gobernador de la provincia con el mayor número de instituciones educativas. Asimismo, integran el Comité dos representantes de los/as padres/madres de familia de las instituciones educativas con el mayor número de usuarios/as, del nivel de inicial y primaria respectivamente.
- 5.3. Respecto a la conformación de los Comités de Compra, en la supervisión realizada se advirtió una importante participación de los/as padres/madres de familia y representantes de la Red de Salud quienes ocupan principalmente los cargos de tesorero y secretario. Por el contrario, se observó una mínima participación de los gobernadores.
- 5.4. Es de destacar que el 100% de los Comités de Compra supervisados indicaron que fueron capacitados por el Programa Qali Warma. No obstante, en el 45% de los Comités de Compra indicaron que no todos sus integrantes fueron capacitados y en el 27% señalaron que solo recibieron una actividad de capacitación durante el año, lo que sería insuficiente tomando en consideración que tanto el Manual de Compras como el Manual de Transferencia y Rendición de Cuentas fueron modificados en más de una oportunidad. Es necesaria una capacitación permanente a los Comités de Compra para el cumplimiento de sus funciones.

⁴⁴ Protocolo para la supervisión de los almacenes y/o fraccionamiento de productos alimenticios de los proveedores, Protocolo para la liberación de productos alimenticios y Protocolo para la supervisión de establecimientos de preparación de raciones de los proveedores, aprobados por Resolución Jefatural N° 001-2014-MIDIS/PNAEQW-USM.

- 5.5. Los Comités de Compras se reúnen y funcionan de acuerdo a su propia dinámica y coyuntura. Sin embargo, considerando que tienen más de un distrito bajo su jurisdicción y que sus responsabilidades no solo se limitan a los procesos de compra sino que también participan en el proceso de transferencia y rendición de cuentas, es necesario que cuenten con un cronograma de trabajo que les permita organizarse mejor para reunirse con mayor frecuencia y cumplir adecuadamente con sus funciones.
- 5.6. En el 41% de los Comités de Compra supervisados refirieron que los/as padres/madres de familia cubren los gastos de sus traslados –que en algunos casos incluye su estadía– para asistir a las reuniones de los Comités. La falta de un presupuesto para cubrir los gastos de los/as padres/madres de familia dificulta y desmotiva su participación.
- 5.7. Los principales problemas advertidos en el funcionamiento de los Comités de Compra estuvieron referidos a las dificultades de los/as padres/madres de familia para asistir a las reuniones (45%), seguido de la inasistencia de sus integrantes (40%). En ambos casos, indicaron que la falta de recursos económicos, la distancia entre provincias y/o distritos y la realidad geográfica de cada zona, son algunos de los factores que dificultaron o impidieron que los Comités de Compra funcionen con todos sus integrantes.
- 5.8. Otra de las dificultades en el funcionamiento de los Comités de Compra fue la renuncia de sus integrantes que, en alguna medida, es consecuencia de la alta rotación de personal en la administración pública –en el caso de los servidores públicos– o la resistencia de los funcionarios y/o padres/madres de familia para participar en los Comités de Compra. En el 2013 hubo mayor renuncia en los cargos de secretario y tesorero.
- 5.9. Para el 58% de las Unidades Territoriales supervisadas no existen dificultades en la coordinación con los Comités de Compra. Sin embargo, en el 42% señalaron que tienen algunos problemas en la coordinación con los Comités de Compra debido, principalmente, a la poca disposición de tiempo de sus integrantes y a la distancia de la sede de las Unidades Territoriales con las diferentes provincias y distritos, lo cual ocasiona la inasistencia de los integrantes de los Comités de Compra a las reuniones convocadas.
- 5.10. Con relación a los procesos de compra, las principales dificultades identificadas por las Unidades Territoriales y los Comités de Compra fueron las referidas a el limitado número de proveedores locales (81% y 66% respectivamente), la falta de logística de los proveedores para cumplir con sus obligaciones contractuales (62% y 57% respectivamente) y el incumplimiento de los requisitos por parte de los postores (50% y 55% respectivamente).
- 5.11. Respecto al incumplimiento de requisitos de las convocatorias, se advirtió que en el segundo proceso de compras 2013, los postores tuvieron dificultades con presentar la carta fianza con la garantía del 10% del valor referencial del ítem al que postulan, copia de las partidas registrales de constitución de la empresa y de la vigencia de poderes, así como respecto a los documentos de control sanitario.
- 5.12. El Manual de Compra modificado para el primer proceso de compra del 2014, incorpora nuevos requisitos que tienen por finalidad garantizar la calidad de los alimentos distribuidos en las instituciones educativas. Sin embargo, considerando que hay pocos proveedores locales que se presentan y logran

cumplir los requisitos y que hay poca participación de la mediana y gran empresa, incorporar nuevos requisitos que implican mayores certificaciones e inversión para los postores, podría dificultar los procesos de compra, debido a que no se presentarán o no podrán cumplir los nuevos requisitos, ocasionando en ambos casos que los procesos se declaren desiertos, afectando con ello a los usuarios y las usuarias finales del programa.

- 5.13. El marco normativo del Qali Warma no regula un mecanismo provisional que asegure la prestación de los servicios alimentarios en las instituciones educativas y su continuidad, en los casos que se declaren desiertos los procesos de compra o se declare la nulidad o resolución de los contratos con los proveedores.
- 5.14. Es necesario impulsar un trabajo articulado a nivel intergubernamental e intersectorial para promover a la pequeña y micro empresa, así como a los pequeños productores locales, que –de maneara independiente o asociada– son los principales proveedores del programa. Ello contribuirá con la sostenibilidad del programa, pues le permitirá contar con proveedores locales competitivos que provean productos de calidad propios de cada localidad.
- 5.15. Otras de las dificultades señaladas por las Unidades Territoriales y los Comités de Compra respecto a los procesos de compra, estuvieron relacionadas a que el periodo de difusión de la convocatoria fue corto (46% y 50% respectivamente), a la demora en el pago a los proveedores (27% y 66% respectivamente) y a que los procesos de compra no toman en cuenta algunos factores de la realidad local, como el clima, la geografía de la zona, la temporada de producción, los medios de transportes y/o vías de comunicación, entre otros, (15% y 45% respectivamente).
- 5.16. Por su parte, los Comités de Compra también identifican como una dificultad en los procesos de compra, el bajo valor referencial de los productos y/o raciones que no promueve la participación de la mediana y gran empresa (68%), así como el rol formal que cumple el Comité (48%), puesto que las labores que les corresponden realizar, según la normativa de Qali Warma, las realiza el propio programa a través de sus supervisores provinciales.
- 5.17. Respecto a los requisitos incorporados en el Manual de Compras vigente se observa que se ha puesto mayor atención a la etapa de distribución de productos y/o raciones a las instituciones educativas, requiriendo información sobre los vehículos a ser utilizados para la distribución y el plan de rutas, entre otros. Sin embargo, estos requisitos no dan solución a la distribución de los alimentos a las instituciones educativas ubicadas en zonas rurales alejadas, en las cuales no es viable el acceso vehicular.
- 5.18. El procedimiento de transferencia y rendición de cuentas no establece un plazo concreto que garantice a los proveedores la oportunidad en el pago. Las últimas modificaciones al Manual de Transferencia y Rendición de Cuentas regula algunos plazos del procedimiento pero aún se identifican vacíos.
- 5.19. El Manual de Transferencia y Rendición de Cuentas vigente para el 2014, modifica el rol del Supervisor Provincial, el cual ya no cumplirá solo funciones de apoyo y asistencia técnica al Comité de Compra sino que asumirá las funciones de revisión y conformidad del expediente de pago que valida la solicitud de transferencia de recursos financieros. Es decir que asumen las funciones que debían cumplir los

Comités de Compra y limita las funciones de éstos a la verificación de la cuenta bancaria y el pago a los proveedores. De esta manera, el Comité de Compra efectuará el pago a los proveedores sin dar la conformidad a los documentos que lo sustentan.

- 5.20. Respecto a los proveedores sancionados durante el 2013, se observó que en los 44 Comités de Compra supervisados, se impusieron 148 sanciones, 103 penalidades y 45 resoluciones de contrato.
- 5.21. De acuerdo al Manual de Compras, los proveedores penalizados y/o con resolución de contrato, no están impedidos de postular en un nuevo proceso de compra del Qali Warma, solo se les aplica la reducción del puntaje en la evaluación de sus propuestas técnicas.
- 5.22. En el proceso de compra del 2014, 28 de los proveedores sancionados en el 2013 en los 44 Comités de Compra supervisados, se presentaron como postores y 12 fueron adjudicados.
- 5.23. Con relación a las actividades de supervisión y monitoreo, el 50% de las Unidades Territoriales entrevistadas refirieron que durante el 2013 realizaron supervisiones a las instalaciones de los proveedores conjuntamente con un representante de la Dirección Regional de Salud (DIRESA). Asimismo, el 36% de los Comités de Compra indicaron haber realizado supervisiones conjuntamente con un representante de la DIRESA.
- 5.24. Se debe destacar la preocupación del Qali Warma por impulsar el componente de supervisión y monitoreo, lo cual se evidencia en la elaboración de protocolos y herramientas aprobadas con el propósito de intensificar las labores de supervisión y monitoreo.

6. RECOMENDACIONES

- 6.1. **RECOMENDAR** al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social lo siguiente:
 - a) Evaluar las funciones de los Comités de Compra en los procesos de transferencia y rendición de cuentas, a fin de fortalecer sus funciones o relevarlos de su participación.
 - b) Regular y garantizar la cobertura de los gastos de traslado de los/as padres/madres de familia para asegurar su participación en los Comités de Compra. Asimismo, evaluar la posibilidad de otorgar incentivos no pecuniarios a los integrantes de los Comités de Compra para promover su participación activa.
 - c) Implementar un plan de capacitación y asistencia técnica permanente a los Comités de Compra, a fin de garantizar el adecuado cumplimiento de sus funciones.
 - d) Regular un mecanismo provisional que garantice la prestación de los servicios alimentarios en las instituciones educativas y su continuidad, en aquellos casos en los que se declare desierto un proceso de compra o se declare la nulidad o resolución de contrato con un proveedor.

- 6.2. **RECOMENDAR** a los integrantes de los Comités de Compra establecer un cronograma de actividades a fin de poder organizarse y cumplir con sus propias actividades y las responsabilidades atribuidas en el marco del Programa de Alimentación Escolar Qali Warma.
- 6.3. **RECOMENDAR** al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, al Ministerio de Agricultura, al Ministerio de la Producción y a los gobiernos regionales, realizar una trabajo articulado a nivel intergubernamental e intersectorial para el fortalecimiento de los pequeños productores, así como de las micro y pequeñas empresas, a fin de contar con proveedores competitivos de productos de calidad.
- 6.4. **SUGERIR** al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social revisar el Manual de Compras respecto a los siguientes aspectos:
- a) La ampliación del plazo comprendido desde la convocatoria hasta la presentación de las propuestas de los postores.
 - b) Considerar como sanción para los proveedores cuyos contratos fueron resueltos en un proceso de compra anterior, la suspensión temporal para contratar con el Qali Warma.
 - c) La elaboración de las bases de los procesos de compra tomando en cuenta la realidad y características de cada localidad.
 - d) Las medidas para garantizar la adecuada distribución de los productos a las instituciones educativas ubicadas en zonas rurales.
- 6.5. **SUGERIR** al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social revisar el Manual de Transferencia y Rendición de Cuentas respecto a los siguientes aspectos:
- a) Establecer el plazo para que la Dirección Ejecutiva emita la resolución que autoriza la transferencia de recursos financieros.
 - b) Revisar las funciones del Comité de Compra en el proceso de transferencia y rendición de cuentas, en la medida que su participación se ha limitado al pago de los proveedores.