



DEFENSORIA DEL PUEBLO

**Primer Reporte de supervisión al funcionamiento del
Programa Nacional de Alimentación Escolar
Qali Warma en instituciones educativas
ubicadas en zonas rurales**

Lima, octubre de 2013

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 Pilar Ávila De la Cruz y Mónica Calligos 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	6
3.	Metodología y ámbito de la supervisión	8
4.	Resultados de la supervisión	9
5.	Conclusiones	31
6.	Recomendaciones	33

1. ANTECEDENTES

La Defensoría del Pueblo es un organismo constitucional autónomo encargado de la protección de los derechos fundamentales de las personas y de la comunidad, así como de supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la población.

En el marco de sus atribuciones, durante el año 2012 realizó una supervisión a nivel nacional sobre el funcionamiento del Programa Integral de Nutrición (PIN), a cargo del Programa Nacional de Apoyo Alimentario (Pronaa). Dicho programa tenía por objetivo combatir la desnutrición crónica infantil mediante el subprograma infantil que atendía con alimentos a los niños/as menores de 3 años, madres gestantes y madres que dan de lactar, y de los subprogramas preescolar y escolar que atendían con alimentos a niños/as entre los 3 y 12 años en las instituciones educativas.

En mayo del 2012, se emitió el Decreto Supremo N° 007-2012-MIDIS mediante el cual el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis), luego de un proceso de evaluación y reorganización de los programas sociales a su cargo, dispuso la extinción del Pronaa y, consecuentemente, del PIN.

Asimismo, mediante Decreto Supremo N° 008-2012-PCM se creó el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, cuyo objetivo general es brindar un servicio alimentario a niños/as desde los 3 años de edad en las instituciones educativas públicas de nivel de educación inicial y primaria.

De acuerdo a los considerandos de la norma de creación del Qali Warma, el objetivo de este programa social está vinculado con la realización del derecho a la educación. En ese sentido, encuentra sustento en la Ley N° 28044, Ley General de Educación, que establece, en su artículo 4º, que la educación como servicio público es gratuita cuando se presta desde el Estado en todas sus modalidades y niveles, y se complementa en la educación inicial y primaria, obligatoriamente, entre otros, con programas de alimentación.

De esta manera, se propone que dicho programa social contribuya efectivamente a promover la asistencia escolar, el logro de aprendizajes y la implementación de prácticas de seguridad alimentaria. Para ello, se plantean como objetivos específicos los siguientes:

- Garantizar el servicio alimentario durante todos los días del año escolar, tomando en consideración la realidad y las costumbres alimenticias de cada zona.
- Contribuir a mejorar la atención de los usuarios/as del programa en clases, favoreciendo su asistencia y permanencia.
- Promover mejores hábitos de alimentación en los usuarios/as del programa.

En ese sentido, es posible advertir que dicho programa social no reemplazó al PIN en su modalidad del subprograma preescolar y escolar, pues si bien el público usuario es el mismo, el Qali Warma tiene objetivos y modalidades de prestación distintas, que no se encuentran en el marco de los programas para reducir la desnutrición crónica infantil, como el Plan Articulado Nutricional y el Programa de Mortalidad Infantil.

Bajo ese contexto, la Defensoría del Pueblo elaboró el Documento Defensorial N° 19 «Aportes a los programas sociales de contenido alimentario, a partir de la supervisión al Programa Integral de Nutrición», el cual contiene los resultados de la supervisión

realizada a las instituciones educativas en el marco del subprograma escolar del PIN, llegando a las siguientes conclusiones:

1. Las instituciones educativas no cuentan con infraestructura, mobiliario ni servicios básicos adecuados para almacenar y preparar los alimentos en el marco de programas sociales de contenido alimentario, principalmente en las zonas rurales del país.
2. Los padres y madres de familia asumen la responsabilidad de la prestación de los servicios, en la medida de sus posibilidades.
3. Falta de coordinación y articulación a nivel intersectorial e intergubernamental para la implementación de programas sociales de contenido alimentario.

A partir de ello, se formuló un conjunto de recomendaciones al diseño e implementación de los programas sociales con contenido alimentario, y, de manera particular, se formularon recomendaciones al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) para el diseño e implementación del nuevo Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma. Entre éstas, se recomendó lo siguiente:

1. Coordinar con el Minedu y los gobiernos regionales para dotar a las instituciones educativas de ambientes adecuados para el almacenamiento, preparación y entrega de alimentos; así como de utensilios.
2. Definir de manera coordinada y concertada, las responsabilidades y funciones de los gobiernos regionales y locales en el marco del programa.
3. Evaluar la posibilidad de otorgar un incentivo económico a los padres/madres de familia que participen en el programa.
4. Sensibilizar y capacitar a los docentes y padres/madres de familia sobre los alcances del programa y sus responsabilidades.

El Documento Defensorial N° 19 puso mayor énfasis a la problemática de las instituciones educativas ubicadas en zonas rurales, las cuales presentan mayores dificultades para implementar un programa social de contenido alimentario. Una mirada rápida a algunas estadísticas sobre la problemática de las zonas rurales en nuestro país, muestran lo siguiente:

- El 56.1% de la población en la zona rural del país se encuentra en situación de pobreza y el 20.5% en pobreza extrema.¹ Asimismo, el 30% de los niños y niñas menores de 5 años en el área rural padece desnutrición crónica infantil.²
- El nivel de comprensión lectora de los estudiantes en las zonas rurales alcanza solo el 7% y en matemática solo al 4.1%.³
- Según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) correspondiente al primer trimestre del 2012, en las zonas rurales solo el 50.8% tiene acceso a agua por red pública y el 43.3% tiene acceso a alcantarillado por red pública o pozo séptico.⁴

¹ Instituto Nacional de Estadística e Informática. *Informe Técnico: Evolución de la Pobreza 2007-2011*, Lima, Mayo 2012, p. 26. En http://www.inei.gov.pe/DocumentosPublicos/Pobreza_InformeTecnico.pdf.

² Instituto Nacional de Estadística e Informática. *Perú: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2011, Punto 13 Indicadores: Objetivos de desarrollo del milenio*, p. 362. En: <http://proyectos.inei.gov.pe/endes/2011/>.

³ Ministerio de Educación. Presentación de los resultados generales de la Evaluación Censal de Estudiantes 2012 (ECE 2012). En: http://www2.minedu.gov.pe/umc/ece2012/informes_ECE2012/Difusion/ECE%202012_Web_UMC.pdf

⁴ Instituto Nacional de Estadística e Informática. *Condiciones de Vida, evaluación realizada entre los meses de enero, febrero y marzo de 2012*. pp. 41-45.

Estas son algunas de las cifras que muestran que la población que habita en las zonas rurales del país se encuentra en situación de mayor vulnerabilidad y tiene menos acceso a servicios de calidad y oportunidad al desarrollo.

Por ello, considerando que una de las líneas prioritarias de intervención defensorial es la realización del derecho a la educación y uno de los grupos de atención prioritaria son las poblaciones que se encuentra en situación de mayor pobreza y exclusión social, durante el presente año, la Defensoría del Pueblo priorizó su intervención en la educación rural.

Como parte de esta labor, se realizó una supervisión a nivel nacional en instituciones educativas ubicadas en las zonas rurales más alejadas del país, con la finalidad de cautelar los componentes del derecho a la educación. Asimismo, en el marco de esta intervención, se consideró pertinente supervisar la implementación del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma en dichas instituciones educativas.

La supervisión al Qali Warma se programó en dos etapas: 1) a la gestión del servicio mediante los Comités de Alimentación Escolar y 2) a los procesos de compra mediante los Comités de Compras. El presente reporte contiene los resultados de la primera etapa y las principales recomendaciones formuladas con el objetivo de contribuir a la mejora de la prestación del servicio alimentario en dicho programa.

En ese sentido, el reporte se pone a disposición de la Comisión Multisectorial creada por Resolución Suprema N° 280-2013-PCM, para que sea evaluado en marco de la revisión y propuestas de mejoras al Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, a su cargo.

2. OBJETIVO Y PERIODO DE LA SUPERVISIÓN

El Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma es un programa social de alivio a la pobreza bajo la rectoría del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). Está a cargo de una Dirección Ejecutiva e interviene en todo el territorio nacional a través de sus 25 Unidades Territoriales ubicadas en cada departamento, incluyendo una para Lima Metropolitana y el Callao, y otra para Lima provincias.

Como se ha mencionado anteriormente, el objetivo general del Qali Warma es brindar un servicio alimentario a los niños y niñas de instituciones educativas públicas, en el nivel de educación inicial (a partir de los tres (3) años de edad) y primaria, bajo la modalidad de cogestión con la comunidad, durante todos los días del año.⁵

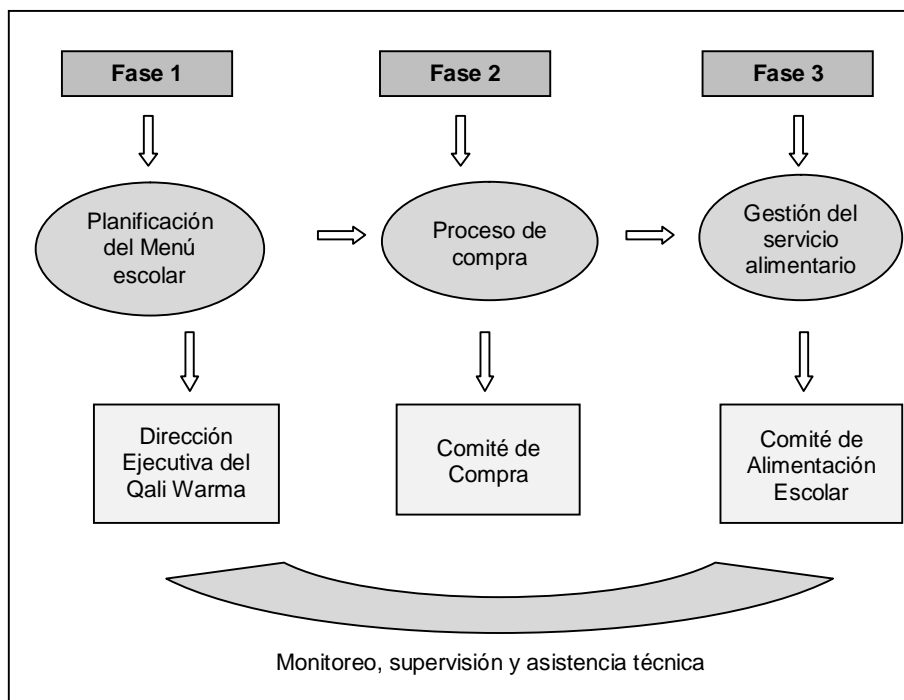
El modelo de cogestión es una estrategia de gestión basada en la corresponsabilidad, es decir, en la que el Estado y la comunidad organizada participan de manera coordinada y articulada en la prestación de los servicios alimentarios del Qali Warma.

Por lo tanto, la cogestión involucra la participación de las autoridades locales, directores y profesores de las instituciones educativas, padres y madres de familia, empresas privadas, entre otros miembros de la comunidad educativa.

⁵ Artículo N° 2 del Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS que crea el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.

El modelo de cogestión para la atención del servicio alimentario del Qali Warma comprende tres fases:⁶

Cuadro Nº 1



Fuente: Directiva Nº 001-2013-MIDIS.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En ese sentido, la supervisión de la Defensoría del Pueblo tuvo por objetivo verificar la implementación del Qali Warma en las instituciones educativas ubicadas en zonas rurales alejadas, principalmente, en lo referido a la Fase 2 y a la Fase 3 del referido modelo de cogestión; es decir, a los procesos de compra de alimentos a cargo de los Comités de Compras y a la gestión del servicio a cargo de los Comités de Alimentación Escolar (CAE).

Asimismo, en cada fase del modelo de cogestión el objetivo de la supervisión estuvo referido a los siguientes aspectos:

1. Procesos de compra de alimentos a cargo de los Comités de Compra:
 - Verificar su organización y funcionamiento.
 - Desarrollo de los procesos de compras y distribución de las raciones y/o productos.
 - Coordinación de los Comités de Compra con las Instituciones Educativas y con las Unidades Territoriales.

Esta supervisión se realizará entre los meses de octubre a noviembre del presente año.

⁶ Artículo Nº 5.1. de las Disposiciones Generales de la Directiva Nº 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», aprobada por la Resolución Ministerial Nº 016-2013-MIDIS publicada el 22 de enero del 2013.

2. Gestión del servicio a cargo de los Comités de Alimentación Escolar
 - Verificar su conformación, funcionamiento y desarrollo de capacidades.
 - Condiciones de las instituciones educativas para el almacenamiento y preparación de los alimentos.
 - Prestación del servicio desde la recepción de las raciones y/o productos hasta la entrega final a los usuarios/as.

Esta supervisión se realizó entre los meses de marzo a junio del presente año.

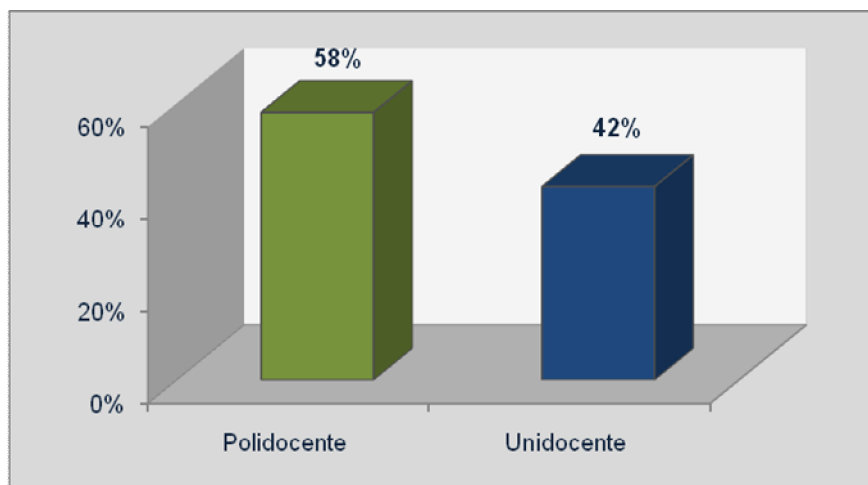
3. METODOLOGÍA Y ÁMBITO DE LA SUPERVISIÓN

La supervisión sobre la gestión de los servicios a cargo del Comité de Alimentación Escolar (CAE), se realizó entre los meses de marzo a junio del 2013, a través de una ficha de supervisión (encuestas) aplicada por los comisionados/as de las Oficinas Defensoriales a los directores/as de las instituciones educativas.

La supervisión se realizó a nivel nacional y comprendió a 343 instituciones educativas de educación primaria ubicadas en zonas rurales. Estas instituciones educativas forman parte de la muestra seleccionada para la supervisión del componente del derecho a la educación en escuelas rurales.⁷

Cabe indicar que las 343 instituciones educativas supervisadas se encuentran comprendidas en el Programa Nacional de Alimentación Escolar, conforme a lo verificado en la base de datos difundida en la página web de dicho programa (www.qaliwarma.gob.pe). La modalidad de las instituciones educativas supervisadas (polidocente o unidocente) fue la siguiente:

Gráfico N° 1

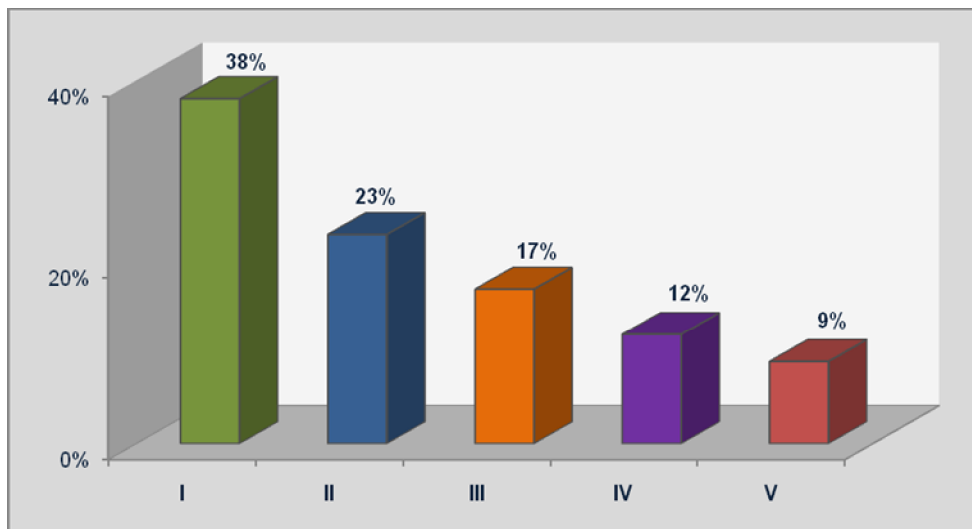


Fuente: Unidad Estadística de la Calidad Educativa . Escala.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

⁷ Los criterios de selección de la muestra fueron los siguientes: instituciones educativas públicas, instituciones educativas activas, instituciones educativas de zona rural, instituciones educativas de nivel primario, instituciones educativas unidocentes y multigrado, preferentemente, de lengua originaria y castellano, instituciones educativas escolarizadas, instituciones educativas no incorporadas al programa Redes Educativas Rurales, e instituciones educativas ubicadas en zona de mayor pobreza de acuerdo a quintiles.

Asimismo, se seleccionó principalmente a las instituciones educativas ubicadas en los quintiles de pobreza I y II, sobre la base del criterio de pobreza total empleado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INEI). En ese sentido, la clasificación de las instituciones educativas supervisadas, por quintiles de pobreza fue la siguiente:

Gráfico N° 2



Fuente: INEI.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Conforme se puede observar del Gráfico N° 2, aproximadamente el 61% de las instituciones educativas supervisadas se ubica en zonas rurales de los quintiles de pobreza I y II. Asimismo, cabe indicar que la mayor parte de estas instituciones educativas se encuentra en los departamentos de la sierra del país, en tanto que las instituciones educativas ubicadas en las zonas rurales de los quintiles de pobreza IV y V corresponden, principalmente, a los departamentos de Tumbes, Moquegua y Madre de Dios.

Finalmente, cabe mencionar que el 39% de las instituciones educativas supervisadas recibía desayuno, el 49% desayuno y almuerzo, y el 12% aún no había recibido ni desayuno ni almuerzo, así como tampoco había recibido información sobre la modalidad de la prestación que le correspondería.

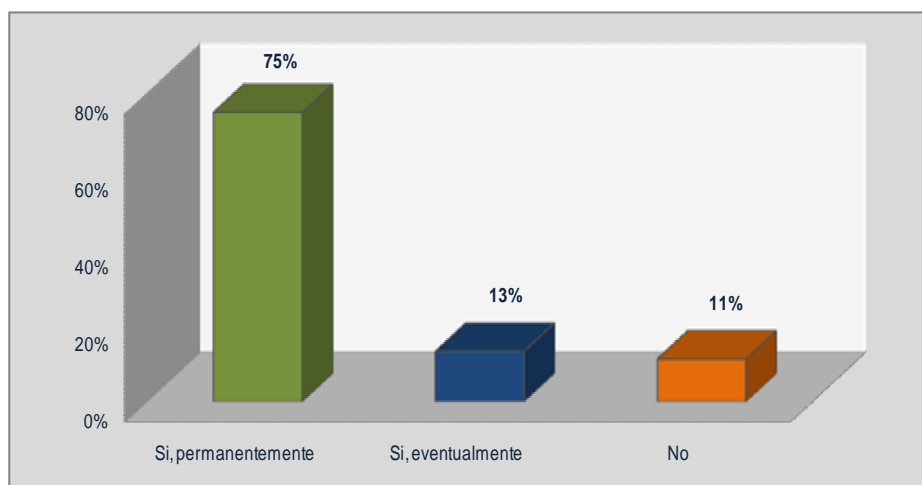
4. RESULTADOS DE LA SUPERVISIÓN

A continuación presentamos los resultados de la supervisión realizada en 343 instituciones educativas rurales, comprendidas en el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.

4.1. Funcionamiento del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (Qali Warma)

Con relación a la operatividad del Qali Warma en las instituciones educativas supervisadas, se advirtió lo siguiente:

Gráfico N° 3



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

Conforme se observa en el Gráfico N° 3, en el 88% de las instituciones educativas supervisadas señalaron que el Qali Warma sí funciona. De estas, en el 75% manifestaron que funciona de manera permanente y en el 13%, que funciona eventualmente, es decir que no se recibe las raciones y/o productos de manera regular.

Finalmente, a la fecha de supervisión, en el 11% de instituciones educativas supervisadas indicaron que aún no funcionaba el programa y, por lo tanto, aún no habían recibido las raciones y/o productos, pese a estar comprendidas en el programa.

El Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma es un programa social de alivio a la pobreza y de acuerdo a su norma de creación interviene en todo el territorio nacional a través de las instituciones educativas públicas, con especial énfasis en las zonas de pobreza y pobreza extrema. No obstante, el 82% de las instituciones educativas supervisadas, en las cuales el Qali Warma no funcionó desde el inicio del año escolar, se encuentran ubicadas en zonas rurales de los quintiles de pobreza I y II de los departamentos de Amazonas, Áncash, Apurímac, Arequipa, Cusco, Ica y Puno.

4.2. Conformación del Comité Alimentario Escolar CAE)

De acuerdo a lo regulado 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»,⁸ en cada institución educativa se debe conformar un Comité de Alimentación Escolar (CAE) integrado por las siguientes personas:

- El director/a de la institución educativa o su representante, quien podría delegar funciones en un docente.
- Dos (2) representantes de los padres o madres de familia de la institución educativa.

Conforme al diseño del referido programa, el CAE cumple un rol vigilante y gestor del servicio. En ese sentido, sus principales funciones son:

⁸ Numeral 6.2 de la VI de las Disposiciones Específicas de la Directiva N° 001-2013-MIDIS aprobada por Resolución Ministerial N° 016-2013-MIDIS publicada el 22 de enero del 2013.

- Gestionar el acopio y almacenamiento de los productos o raciones entregadas por los proveedores.
- Recibir y verificar la calidad y cantidad de los productos o raciones recibidos y otorgar la conformidad.
- Organizar la preparación de los alimentos, según la programación de recetas escolares aprobadas por el programa.
- Cumplir con las buenas prácticas de manipulación de alimentos, conforme a lo regulado por el Sector Salud.
- Distribuir los alimentos a los usuarios/as.
- Vigilar el consumo de los alimentos por parte de los usuarios/as y comunicar cualquier incidencia que se presente.

En ese sentido, es posible advertir que el CAE cumple un rol fundamental en el desarrollo del programa, de ahí la importancia en que se constituya y se capacite de manera permanente para garantizar su adecuado funcionamiento.

Al respecto, en la supervisión realizada se constató que en el 86% de instituciones educativas supervisadas se había conformado el CAE. De estas, en 19 instituciones educativas manifestaron que sí conformaron el CAE, aunque a la fecha de la supervisión aún no funcionaba el Qali Warma (no habían recibido raciones y/o productos).

Por otro lado, en el 8% de instituciones educativas indicaron que no se había conformado el CAE. Sin embargo, en estas instituciones educativas indicaron que ya estaba funcionando el Qali Warma. Ello se registró, principalmente, en los departamentos de Ayacucho, Loreto, San Martín y Tumbes. En el 6% de instituciones educativas restantes no se brindó información.

4.3. Desarrollo de capacidades para la implementación del Qali Warma

El marco normativo del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, establece que una de las finalidades del modelo de cogestión es la promoción del desarrollo de capacidades en los actores de la comunidad y el empoderamiento en la ejecución del programa nacional.⁹

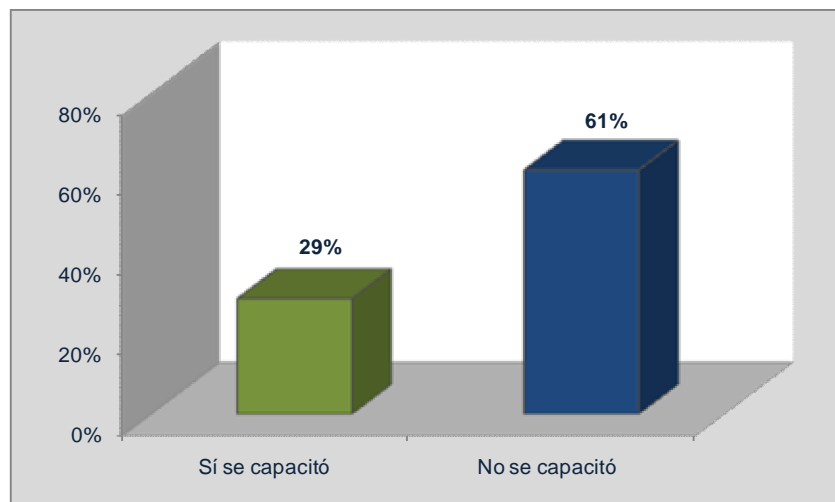
En ese sentido, el Manual de Operaciones,¹⁰ prevé la elaboración de lineamientos, herramientas y manuales de asistencia técnica para la gestión del servicio alimentario, así como la realización de talleres de capacitación y actividades de acompañamiento a los operadores del servicio, que incluye tanto a los integrantes de los Comités de Compra como a los integrantes del CAE.

No obstante, con relación al desarrollo de capacidades de los actores directamente involucrados en el funcionamiento del Qali Warma, en la supervisión realizada en 343 instituciones educativas ubicadas en zonas rurales, se observó lo siguiente:

⁹ Numeral 2.1 del artículo 2º del Decreto Supremo N° 001-2013-MIDIS publicado el 5 de enero del 2013.

¹⁰ Aprobado por Resolución Ministerial N° 174-2012-MIDIS del 3 de octubre del 2012.

Gráfico N° 4



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

En el Gráfico N° 4 se advierte que solo en el 29% de las instituciones educativas supervisadas (343) indicaron que sí recibieron algún tipo de capacitación, en tanto en el 61% indicaron que no recibieron ningún tipo de capacitación en el marco del funcionamiento del Qali Warma. Cabe indicar que en el 10% de instituciones educativas no se brindó información.

Del 29% de instituciones educativas que sí recibió capacitación, en 49 indicaron que solo se capacitó al CAE, en 13 de éstas también se capacitó a los profesores y en 6 también a los padres y madres de familia. Solo en una (1) institución educativa se manifestó que se había capacitado al CAE, a los profesores/as, a los padres/madres de familia y a los estudiantes, esta información se registró en la Institución Educativa N° 32668 del distrito de Jircán, provincia de Humalíes, departamento de Huánuco.

Respecto al contenido de las actividades de capacitación realizadas, los temas más recurrentes fueron los referidos a la manipulación de alimentos (82), técnicas de almacenamiento de alimentos (71), uso de agua segura (19), higiene, preparación y entrega de alimentos (10), organización y funcionamiento del CAE (10) y valores nutricionales de los productos y/o raciones (4).

De acuerdo a lo informado por la Dirección Ejecutiva del Programa Nacional de Alimentación Escolar,¹¹ se ha desarrollado dos tipos de capacitación: 1) visitas de inducción al momento de la conformación del CAE y 2) talleres temáticos, habiéndose realizado, a agosto del 2013, las siguientes actividades: 43,104 visitas de inducción y 1,389 talleres temáticos a nivel nacional.

Considerando que el Qali Warma comprende a 47,803 instituciones educativas,¹² es posible advertir que se cumplió con realizar las visitas de inducción en el 90% de instituciones educativas. Sin embargo, solo en el 3% se realizaron talleres temáticos, en los cuales precisamente se tendrían que desarrollar temas relacionados con aspectos operativos del programa, como el procedimiento para la recepción de los productos y/o raciones (obligaciones del proveedor, verificación de la pecos,

¹¹ Oficio N° 164-2013-MIDIS-PNAEQW/CT del 8 de agosto del 2013.

¹² Portal institucional del Programa de Alimentación Escolar Qali Warma. Enlace: http://www.qw.gob.pe/?page_id=74.

observaciones y reporte de irregularidades), técnicas de almacenamiento adecuadas a la realidad de cada institución educativa, preparación de los alimentos (manipulación de los alimentos, higiene y recetas), consumo de agua segura, entre otros aspectos fundamentales para garantizar el adecuado funcionamiento del programa y la alimentación de los niños y niñas.

La falta de capacitación afecta la prestación del servicio, así, por ejemplo, en la Institución Educativa N° 62360 de la Comunidad Nativa de Pandora del distrito de Cahuapanas, provincia de Datem del Marañón, departamento de Loreto, las madres recibieron la maicena, pero no sabían cómo prepararla. Asimismo, en la Institución Educativa N° 86720 del distrito de Amashca, provincia de Carhuaz, departamento de Áncash, las madres recibieron los alimentos pero no sabían qué preparar ni cómo hacerlo.

El desarrollo de capacidades en los actores operadores del servicio es un aspecto central para el desarrollo de todo programa social, principalmente de aquellos de contenido alimentario que tienen un impacto directo en la salud de los usuarios/as. En ese sentido, tan importante como capacitar y sensibilizar, inicialmente, a los directores/as, profesores/as y padres/madres de familia, sobre los objetivos del programa, la conformación del CAE y sus responsabilidades, es desarrollar capacidades en los temas vinculados a la prestación del servicio.

Asimismo, es necesario adecuar los programas de capacitación a la realidad de las instituciones educativas ubicadas en zonas rurales pobres y alejadas, a fin de garantizar su efectividad.

4.4. Infraestructura para el almacenamiento y la preparación de los alimentos

En un programa social de contenido alimentario que tiene por escenario a las instituciones educativas, la infraestructura para el almacenamiento y la preparación de los alimentos es fundamental.

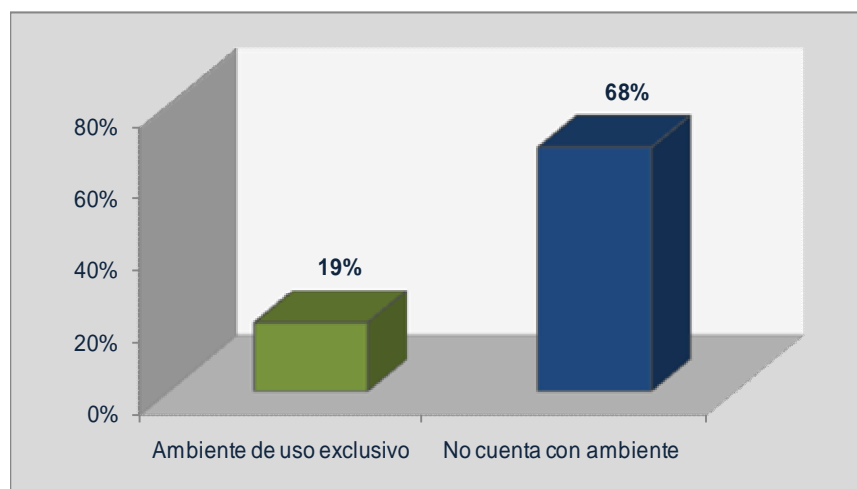
En el Documento Defensorial N° 19 «Aportes a los programas sociales con contenido alimentario, a partir de la supervisión al Programa Integral de Nutrición», se mostró que las instituciones educativas, principalmente en las zonas rurales, presentan serias deficiencias en la infraestructura de almacenes y cocina para la prestación de servicios alimentarios.

En el 2013, el Ministerio de Educación no transfirió el presupuesto que se venía entregando cada año para el mantenimiento y la mejora de las instituciones educativas, en el marco del Programa de Mantenimiento de Locales Escolares, con lo cual las instituciones educativas no contaron con presupuesto para atender sus necesidades de infraestructura y, menos aún, de las referidas a almacenes y cocinas.

Bajo ese contexto, el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma inició sus actividades en las instituciones educativas, lo que representó una debilidad desde el inicio del programa, sobre todo en las zonas rurales.

Con relación a los ambientes para el almacenamiento de los productos, en la supervisión realizada en 343 instituciones educativas ubicadas en zonas rurales se observó lo siguiente:

Gráfico N° 5



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

De acuerdo al Gráfico N° 5, solo en el 19% del total de las instituciones educativas supervisadas indicaron que cuentan con un ambiente exclusivo para el almacenamiento de los productos; por el contrario, en el 68% manifestaron que no cuentan con un ambiente de almacenamiento de productos alimentarios. Cabe indicar que en el 13% de instituciones educativas no proporcionaron información.

En las instituciones educativas que no cuentan con un ambiente exclusivo de almacenamiento, en el 52% precisaron que almacenan los productos en un aula, la dirección u otro ambiente de la institución educativa, en el 22% que comparten el almacén con objetos escolares y en el 3% que almacenan los productos en el lugar donde preparan los alimentos.

Adicionalmente, cabe mencionar que en cuatro (4) instituciones educativas (unidocentes) de los departamentos de Loreto (Instituciones Educativas N° 60728 y 60635 del distrito de Maquia, provincia de Requena, e Institución Educativa N° 62313 del distrito de Cahuapanas, provincia de Datem del Marañón) y San Martín (Institución Educativa N° 765 del distrito de Sauce, provincia de San Martín), manifestaron que no cuentan con almacén y los productos se almacenan en la habitación o la casa del director/a o docente.

A continuación se muestran algunas de las imágenes que evidencian las condiciones de almacenamiento de los productos en algunas instituciones educativas.

Ayacucho



Cajamarca

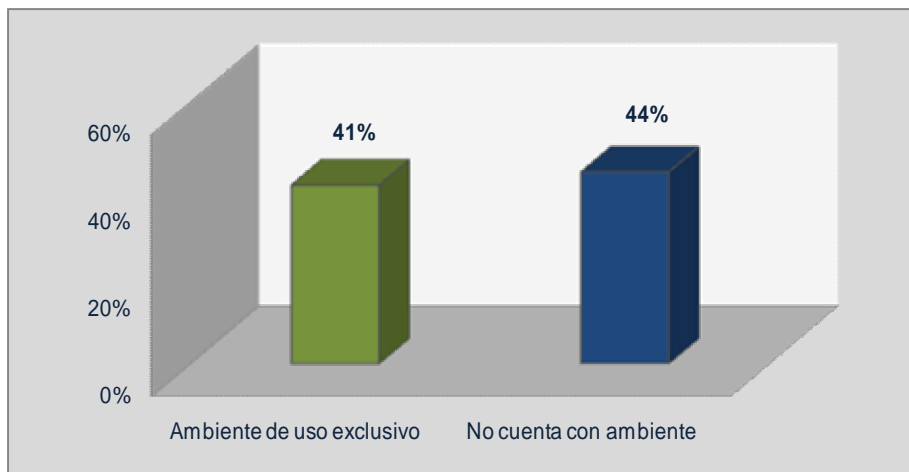


Pasco



Con relación al ambiente de preparación de los alimentos, en la supervisión realizada a las 343 instituciones educativas, se constató lo siguiente:

Gráfico N° 6



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

En el Gráfico N° 6 es posible apreciar que el 44% de las instituciones educativas supervisadas no cuenta con ambientes para la preparación de alimentos. De estas, en el 29% indicaron que los alimentos se preparan en el ambiente donde se almacenan los alimentos o los objetos escolares, o en un aula, en la dirección u otro ambiente de la institución educativa. En el 14% de instituciones educativas no brindaron información sobre el particular.

Asimismo, se advirtió que del 41% de las instituciones educativas en las cuales señalaron que si cuentan con un ambiente exclusivo, no en todos los casos dichos ambientes reúnen las condiciones mínimas para garantizar la salubridad en la preparación de los alimentos.

Las imágenes que se presentan a continuación muestran las condiciones de algunos de estos ambientes:

Loreto



Cajamarca



Huancavelica



Según el diseño del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, pueden haber hasta tres modalidades en la prestación de los servicios: 1) la entrega de raciones alimentarias preparadas y listas para su consumo, 2) la entrega de productos para ser preparados en la institución educativa de acuerdo al recetario aprobado por el programa, y 3) la entrega de raciones y productos.

De las 304 instituciones educativas supervisadas, en las cuales se encontraba en funcionamiento el Qali Warma . de manera permanente o eventual. , en el 56% manifestaron que recibían productos para ser preparados, en el 35% recibían raciones y productos y en el 9% solo recibían raciones. Es decir que en el 91% de dichas instituciones educativas, se requiere la preparación de los alimentos, por lo tanto, requieren necesariamente de ambientes para el almacenamiento y la preparación.

Asimismo, en el 30% de estas instituciones educativas se indicó que los alimentos se preparan en un local comunal, en una casa particular o en otro lugar fuera de la institución educativa. Cabe señalar que la mayoría de estas instituciones educativas (71 de 90), son aquellas que precisamente no cuentan con ambientes para la preparación de los alimentos, lo que justificaría la necesidad de prepararlos fuera de la institución educativa, aunque ello implica una mayor manipulación de los alimentos y un mayor riesgo en la salubridad.

En ese sentido, se observa que la falta de infraestructura adecuada en las instituciones educativas para el almacenamiento de los productos y preparación de los alimentos es una dificultad en la implementación del Qali Warma. Ello sumado a la falta de sensibilización y desarrollo de capacidades en técnicas de almacenamiento, higiene, manipulación de los alimentos y consumo de agua segura, entre otros aspectos, así como la ausencia de controles de fumigación, no permite garantizar la salubridad en la preparación de los alimentos y, por lo tanto, la calidad en la prestación de los servicios para contribuir efectivamente con la alimentación de los niños/as y coadyuvar en el logro de aprendizajes.

El Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal para el año 2013, incorporó la Meta 20 «Supervisión y generación de compromisos para la mejora de la infraestructura y/o equipamiento para el servicio de alimentación en IIEE públicas en el marco de implementación del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma». En el marco de la Meta 20, 556 municipalidades deberán cumplir con levantar información sobre la infraestructura y el equipamiento de las instituciones educativas para la prestación del servicio alimentario, a fin de acceder a la transferencia presupuestal para realizar mejoras necesarias.

De acuerdo a lo informado por el Programa de Alimentación Escolar Qali Warma, al 27 de agosto del presente, 500 municipalidades habrían cumplido con los indicadores previstos en la Meta 20 y estarían en etapa de evaluación para que se realice la transferencia presupuestal correspondiente, con lo cual se contribuiría a mejorar la infraestructura de 10,546 instituciones educativas,¹³ es decir del 22% de las comprendidas en el programa.

Ello representa un avance significativo para abordar la problemática de la infraestructura escolar. Sin embargo, es necesario que los gobiernos regionales y locales, coordinadamente con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, continúen formulando y ejecutando proyectos de inversión pública en infraestructura escolar pero que incluyan los ambientes de almacenamiento y preparación de alimentos, y focalicen su intervención en las zonas priorizadas por dicho ministerio. De esta manera se complementarán las medidas adoptadas por el gobierno nacional y será posible beneficiar a un mayor número de instituciones educativas.

4.5. Acceso a servicios de agua, alcantarillado, luz y teléfono¹⁴

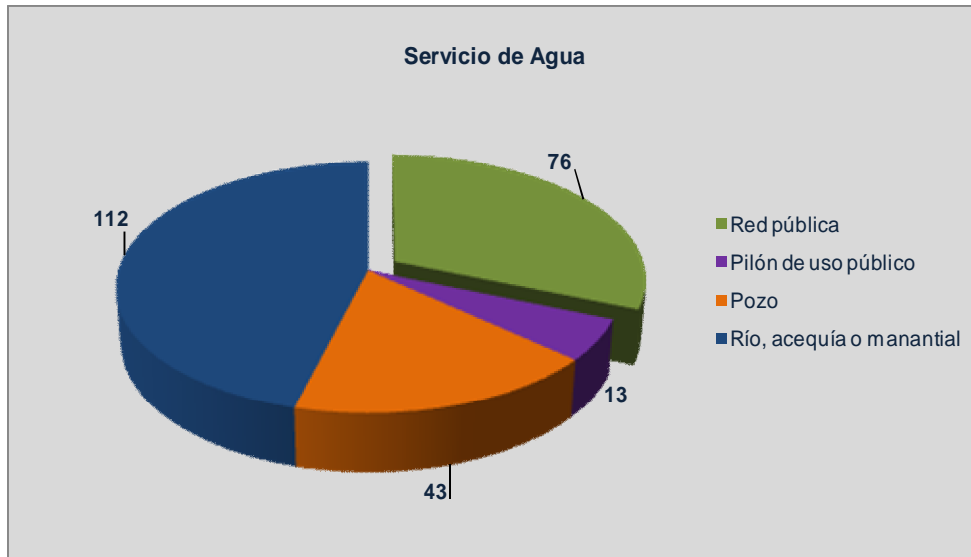
Otro de los factores que influye directamente para que los programas sociales de contenido alimentario contribuyan efectivamente con la nutrición de los usuarios/as, es el referido al acceso a los servicios de agua y alcantarillado.

En relación al acceso al servicio de agua en las instituciones educativas ubicadas en zonas rurales supervisadas, se observó lo siguiente:

¹³ Oficio N° 172-2013-MIDIS-PNAEQW/CT, del 6 de setiembre del 2013.

¹⁴ La información que se presenta a continuación fue obtenida a través de la supervisión nacional del derecho a la educación en instituciones educativas ubicadas en zonas rurales, en el marco de la cual se llevó a cabo la supervisión del Programa Nacional de Alimentación Escolar QaliWarma.

Gráfico N° 7



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo

Conforme se muestra en el Gráfico N° 7, de 244 instituciones educativas que brindaron información sobre el particular, solo en el 31% señalaron que tienen acceso a servicio de agua por red pública, en tanto en el 23% indicaron que acceden al servicio de agua por otras vías (pílon de uso público o pozo). Asimismo, en el 46% de instituciones educativas manifestaron que se abastecen de agua de río, acequia o manantial. Cabe señalar que de estas instituciones educativas, el 64% se encuentra en las zonas rurales de los quintiles de pobreza I y II, principalmente, de los departamentos de Amazonas, Apurímac, Arequipa, Cusco, Huancavelica, La Libertad, Lambayeque, Loreto y Puno.

Con respecto al servicio de alcantarillado, los resultados obtenidos fueron los siguientes:

Gráfico N° 8



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

El Gráfico N° 8 muestra que el acceso al servicio de alcantarillado es aún más deficiente en las zonas rurales. De las 327 instituciones educativas que brindaron información, solo en el 21% señalaron que cuentan con alcantarillado y en el 79% indicaron que no tiene acceso a dicho servicio.

En el marco del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, la falta de servicios de agua y alcantarillado dificulta la salubridad en la preparación de los alimentos en las instituciones educativas, así como contribuye a que los niños/as adquieran parásitos o infecciones estomacales, poniendo en riesgo su nutrición, crecimiento y desarrollo.

En el marco del programa Agua para Todos, durante el año 2012, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento suscribió convenios con diversas municipalidades provinciales y distritales de los departamentos de Amazonas, Apurímac, Cajamarca, Huancavelica, Huánuco, Junín, La Libertad, Lambayeque, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Piura, Puno, San Martín, Tumbes y Ucayali, con el objetivo de transferir presupuesto a dichas instancias para la ejecución de proyectos de agua y alcantarillado.¹⁵

Asimismo, en el marco de los Lineamientos de inversión para reducir la desnutrición crónica infantil, aprobado por el Ministerio de Economía y Finanzas,¹⁶ también se promueve la planificación, priorización y formulación de proyectos y/o programas de inversión pública integrales, que comprendan el acceso al servicio de agua y saneamiento, así como la educación sanitaria comunitaria y familiar, aspecto que contribuye con la política de seguridad alimentaria.

En ese sentido, se advierten los esfuerzos del Estado para mejorar el acceso a los servicios básicos esenciales a la población. Sin embargo, es necesario seguir sumando esfuerzos entre el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y los gobiernos regionales y locales para proveer de dicho servicio a la población, principalmente en las zonas rurales más pobres y alejadas del país. Ello contribuirá a mejorar su calidad de vida y, a la vez, permitirá que programas sociales como el Qali Warma beneficien a los niños/as con servicios.

Huancavelica

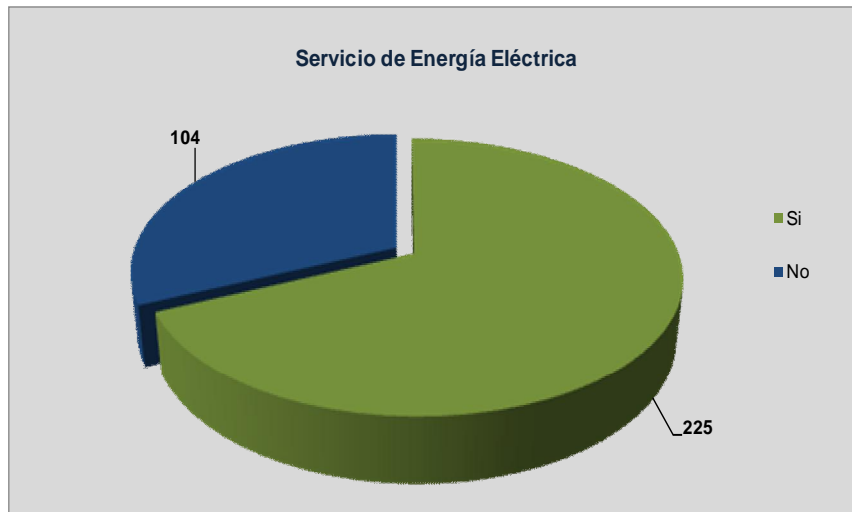


¹⁵ Mediante los Decretos Supremos N° 122-2012-EF, N° 145-2012-EF, N° 148-2012-EF, N° 171-2012-EF y N° 209-2012-EF se autorizó la transferencia de partidas del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento para el financiamiento de proyectos de inversión pública de saneamiento urbano y saneamiento rural en los distritos señalados.

¹⁶ Resolución Directoral N° 007-2012-EF/63.01 de fecha 27 de julio del 2012.

Por otro lado, en esta supervisión también se consideró importante obtener información sobre el acceso de las instituciones educativas al servicio de energía eléctrica, observándose lo siguiente:

Gráfico N° 9



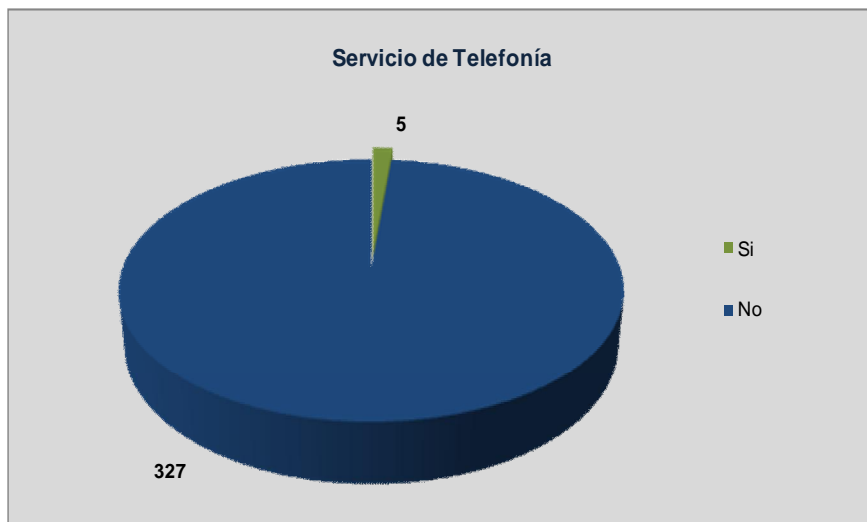
Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo

En el Gráfico N° 9 se puede apreciar que de las 329 instituciones educativas que brindaron información sobre el acceso al servicio de energía eléctrica, en el 68% manifestaron que cuenta con dicho servicio. De éstas, en el 89% señalaron que cuentan con este servicio las 24 horas del día, lo cual se debe destacar.

Las instituciones educativas que presentan mayores dificultades en el acceso a este servicio se encuentran en los departamentos de Amazonas, Cajamarca, Madre de Dios, Huánuco y San Martín.

Finalmente, con relación al servicio de telefonía, en la supervisión realizada se advirtió lo siguiente:

Gráfico N° 10



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

Conforme se observa en el Gráfico N° 10, el acceso al servicio de telefonía en las instituciones educativas ubicadas en zonas rurales es el más deficiente. De las 332 instituciones educativas que brindaron información sobre dicho servicio, solo en el 2% señalaron que cuenta con el servicio de telefonía, en tanto en el 98% manifestaron que no tienen acceso al mismo. De éstas, el 62% se encuentra en zonas rurales de los quintiles de pobreza I y II.

Además cabe señalar que en el 54% de instituciones educativas que no cuentan con servicio de telefonía, señalaron que el servicio más cercano se encuentra a más de 30 minutos de distancia.

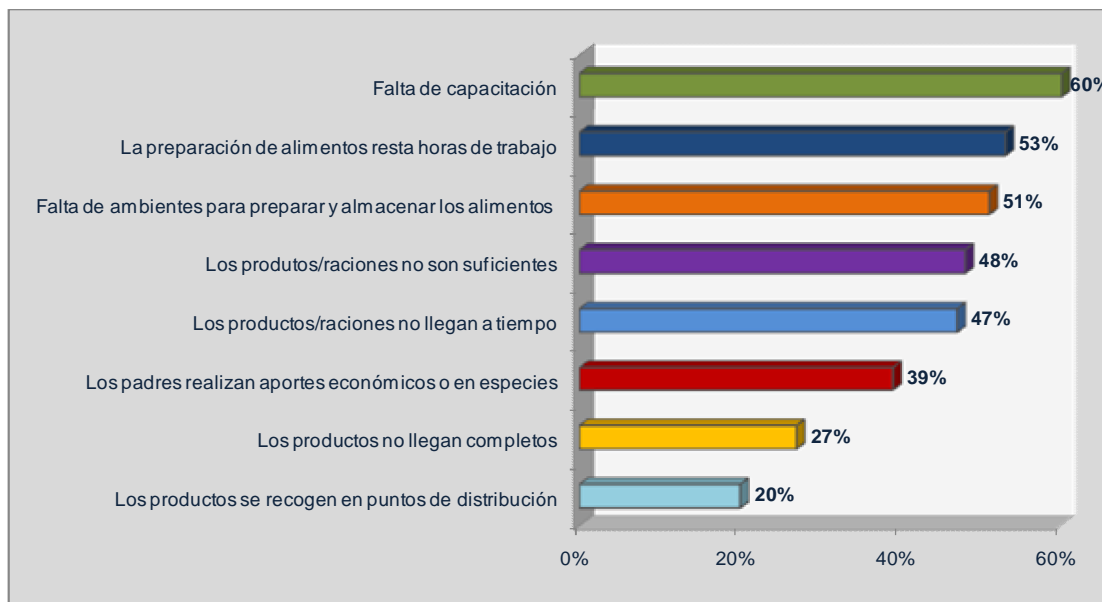
En ese sentido, se evidencia que no hay avances en la política de telecomunicaciones a nivel rural. Ello, en el marco del Qali Warma, no permite a las instituciones educativas una comunicación inmediata con los representantes del programa para coordinar, consultar y, sobre todo, para reportar las irregularidades en la entrega de los productos y/o raciones alimentarias, como veremos más adelante.

Los Gráficos 7, 8 y 10 muestran que las instituciones educativas ubicadas en zonas rurales de mayor pobreza presentan mayores dificultades para el acceso a los servicios de agua, alcantarillado y telefonía, que son servicios de gran relevancia para la vida diaria de las personas, así como para el funcionamiento de programas sociales como el Qali Warma.

4.6. Dificultades identificadas por las instituciones educativas en el funcionamiento del Qali Warma

En las 304 instituciones educativas supervisadas, en las cuales se encontraba en funcionamiento el Qali Warma . de manera permanente o eventual. , los directores/as identificaron como las principales dificultades en el desarrollo del programa, las siguientes:

Gráfico N° 11



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

De acuerdo al Gráfico N° 11, las principales dificultades están referidas a los siguientes aspectos:

- a) *Falta de capacitación:* En el 60% de las instituciones educativas se identificó la falta de capacitación a los padres/madres de familia, docentes y estudiantes, como la mayor debilidad en el funcionamiento del programa. Ello se condice con lo desarrollado en el punto 4.3 del presente reporte.
- b) *Participación de los padres/madres de familia.* De acuerdo al diseño del Qali Warma, el CAE tiene por función la gestión del servicio alimentario. Sin embargo, en la mayoría de instituciones educativas son los padres/madres de familia en general, quienes asumen la responsabilidad de la preparación.



En el 79% de las instituciones educativas supervisadas, en las cuales el Qali Warma se encontraba operativo, señalaron que los padres/madres de familia son los responsables de la preparación de los alimentos y solo en el 5% indicaron que la preparación estaba a cargo del CAE. Asimismo, en el 2% manifestaron que los alimentos eran preparados por los profesores (Pasco, Puno y Moquegua) y en el 3% que se contrata a un tercero (Apurímac y Ayacucho). En el 10% de instituciones educativas no se precisó la información.

En ese contexto, en el 53% de las instituciones educativas los directores/as identificaron como una debilidad del programa, que los padres/madres de familia tengan que distribuir su tiempo entre la preparación de los alimentos y sus labores domésticas o laborales. Es de advertir que el 69% de estas instituciones educativas se encuentra en zonas rurales de los quintiles de pobreza I y II.

Si bien en un modelo de cogestión, los padres/madres de familia deben participar y tener un rol activo en el desarrollo del programa que atiende a sus menores hijos en edad escolar, lo cierto es que no en todos los casos pueden asumir la responsabilidad de la preparación de los alimentos de manera permanente, sobre todo en la zonas rurales.

El que hacer de la vida cotidiana de las personas en las zonas rurales más alejadas del país, debido a las distancias para el acceso a los servicios y al comercio, así como a las actividades propias de las zonas rurales (pastoreo, agricultura, entre otros), dificulta que los padres/madres de familia puedan hacerse cargo de la preparación de los alimentos de manera permanente en las instituciones educativas.

Así, por ejemplo, en la Institución Educativa N° 38196 (unidocente) del distrito María Parado de Bellido, provincia de Cangallo, departamento de Ayacucho, se informó que los padres/madres de familia no podían preparar los alimentos debido a que era tiempo de cosecha y todos estaban en sus labores agrícolas, por lo cual los alimentos eran preparados por el docente con ayuda de los estudiantes.

De igual manera, en la Institución Educativa N° 32197 del distrito de San Rafael, provincia de Ambo, departamento de Huánuco, se informó que debido al tiempo de cosecha se entregaban temporalmente los alimentos en crudo a los niños y niñas para que sus padres/madres preparen los alimentos en sus respectivos hogares.

Estos son dos ejemplos que muestran cómo en las zonas rurales, las actividades que realizan los padres/madres para el sostenimiento de sus familias, no les permiten dedicarse con exclusividad a la preparación de los alimentos en el marco del Qali Warma, lo cual pone en riesgo el funcionamiento de dicho programa.

En el primer caso, se observa que el docente debe asumir la responsabilidad, lo cual en una institución educativa unidocente, afecta el dictado de clase que ya de por sí, en algunos casos, es más corto debido a la que los niños/as llegan más tarde y se retiran más temprano, por las distancias que tienen que recorrer entre sus domicilios y la institución educativa. En el segundo caso, se pierde el objetivo del programa que es brindar alimentación a los niños y niñas en las escuelas.

Ancash



Por ello, en el Informe Defensorial N° 19 se recomendó al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social evaluar la posibilidad de brindar un incentivo de carácter pecuniario o de otro tipo a los padres/madres de familia, a fin de comprometer su participación y garantizar la continuidad en la prestación de los servicios alimentarios. En ese sentido, consideramos que sería oportuno evaluar esta recomendación en el marco de la revisión del programa.

- c) *La falta de infraestructura adecuada en las instituciones educativas para almacenar y preparar los alimentos.* Como se ha desarrollado en los puntos 4.4 y 4.5 del presente reporte, las instituciones educativas ubicadas en zonas rurales que son precisamente las que en su mayoría reciben productos para ser preparados, presentan serias deficiencias en infraestructura para el almacenamiento y preparación de los alimentos. En ese sentido, en el 51% de las instituciones educativas supervisadas identificaron esta falta de infraestructura como una de las debilidades en el funcionamiento del programa Qali Warma.

Sumado a ello, en 21 instituciones educativas también identificaron como una dificultad del programa la falta de utensilios (ollas, cucharones, cubiertos, platos, entre otros) para la preparación de los alimentos.

En ese sentido, es necesario sumar esfuerzos a nivel sectorial e intergubernamental para superar estas deficiencias, así como promover la participación de las entidades privadas en este esfuerzo.

- d) *Dificultades con las raciones y/o productos.* En el 48% de las instituciones educativas supervisadas, en las cuales se encontraba operativo el Qali Warma (304), manifestaron que las raciones y/o productos recibidos no son suficientes (no alcanzan debido a que reciben poco o reciben para menos alumnos de los matriculados) y en el 47% señalaron que no llegan a tiempo o hay demoras en la entrega.

Asimismo, en algunas instituciones educativas también señalaron que tuvieron dificultades debido a que las raciones y/o productos se entregaron en horarios en los que no pueden ser debidamente recibidos por los responsables del CAE. Así, por ejemplo, en la Institución Educativa Inicial N° 73 del distrito de Casitas, provincia de Contralmirante Villar, departamento de Tumbes, se indicó que los productos se entregan los domingos en la casa de un padre de familia.

De igual manera, en la Institución Educativa N° 31106 del distrito de Surcubamba, provincia de Tayacaja, departamento de Huancavelica se indicó que los productos se entregan por la noche, lo que dificulta su recepción, y en la Institución Educativa N° 43145 del distrito de Ichuña, provincia de General Sánchez Carrión, departamento de Moquegua, se indicó que los productos se entregan fuera del horario de clases.

Por otro lado, en el 27% de las instituciones educativas supervisadas identificaron como una dificultad que los productos o raciones no llegan completos. Ello, en algunos departamentos como Tumbes, Loreto, Pasco, San Martín y Cajamarca, se relaciona con dificultades con las pecosas o actas de entrega, como las siguientes:

- Las pecosas tiene una fecha distinta a la fecha de entrega.
- Les hacen firmar la pecosa por adelantado o con posterioridad.
- Las raciones y/o productos entregados no coinciden con la pecosa.
- No se les entrega la pecosa.

En cualquiera de estos supuestos, los directores/as o padres/madres de familia no pueden verificar adecuadamente la cantidad y calidad de los productos y/o raciones entregadas, lo cual se dificulta aún más debido a que .según informaron los encuestados. las pecosas no tienen un espacio de observaciones para dejar constancia de tales deficiencias.

Asimismo, en 23 instituciones educativas se informó que se recibieron productos en mal estado, sobre todo se registraron problemas con el pan de molde, el cual en algunos casos fue sustituido por galletas, los bebibles y la quinua. Así por ejemplo, en 4 instituciones educativas de la provincia de Tayacaja, departamento de Huancavelica, abastecidas por la misma proveedora, indicaron que la quinua tenía restos de vidrios o arena fina.

Finalmente, en la supervisión realizada se observó que los productos, sobre todo los fraccionados (arroz, maíz, quinua, entre otros), no tienen un etiquetado con información sobre el registro sanitario, la fecha de producción y la fecha de vencimiento. En algunos casos se coloca solo la fecha de vencimiento, pero es de fácil borrado, con lo cual los directores/as y/o padres/madres de familia no cuentan con información necesaria para su uso. Asimismo, se observó que ningún producto tiene un rótulo que haga referencia a su «distribución gratuita», lo cual podría contribuir a evitar malas prácticas, como su comercialización o su uso para fines diferentes o para actos proselitistas.



Cabe señalar que, paralelamente a la supervisión realizada en 343 instituciones educativas ubicadas en zonas rurales, la Defensoría del Pueblo realizó 114 intervenciones de oficio o en atención a quejas, por irregularidades en la entrega de las raciones y/o productos a cargo de los proveedores. Estas quejas estuvieron referidas principalmente a la demora en la entrega (20), entrega incompleta (10), raciones y/o productos insuficientes (20) y entrega de raciones y/o productos en mal estado (13).

De acuerdo a lo previsto en el numeral 6.3 de la Directiva N° 014-2013-MINEDU/VMGP-DIGEDIE «Normas y orientaciones para la cogestión del servicio alimentario del Programa de Alimentación Escolar Qali Warma»¹⁷, el CAE se debe organizar para recibir las raciones y/o productos en la institución educativa y verificar que éstos se entreguen conforme a los términos de referencia. Asimismo, la directiva indica que en caso de observarse alguna irregularidad en cuanto a la calidad, inocuidad o cantidad de los productos y/o raciones, deberán comunicarlo inmediatamente a la Unidad Territorial del Qali Warma (ubicada en la capital del departamento) o a través de la línea gratuita 0800-10222.

¹⁷ Aprobado por la Resolución Ministerial N° 201-2013-ED del 23 de abril del 2013.

Como se ha mencionado anteriormente, las instituciones educativas ubicadas en zonas rurales se encuentran a gran distancia de la capital del departamento y presentan serias dificultades en el acceso a los servicios de telefonía. Por lo tanto, el procedimiento antes descrito para reportar irregularidades en la entrega de los productos no es viable, más aún considerando que ante cualquier irregularidad en la calidad, inocuidad o cantidad de los productos o raciones se requiere una intervención inmediata para que sean retirados y reemplazados, a fin de cautelar la salud de los niños/as y que no se afecte la prestación del servicio alimentario, así como para que se apliquen las sanciones correspondientes a los proveedores responsables.

Por ello, es necesario que se revise la Directiva N° 014-2013-MINEDU/VMGP-DIGEDIE, a fin de adecuar los procedimientos a la realidad de las instituciones educativas ubicadas en zonas rurales alejadas.

Asimismo, es importante reforzar las acciones de verificación previa a las instalaciones, equipamiento e infraestructura de los postores, a cargo de los Comités de Compras y de las Unidades Territoriales, así como impulsar el desarrollo de capacidades de los CAE para la adecuada constatación de la calidad y cantidad de los productos y/o raciones entregadas por los proveedores y las acciones a seguir ante cualquier irregularidad.

Finalmente, conforme lo recomendamos en el Documento Defensorial N° 19, consideramos que es necesaria una mayor coordinación entre el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, el Ministerio de Agricultura y los gobiernos regionales para impulsar el desarrollo agrario rural en el marco de la Estrategia de Desarrollo Rural, lo cual contribuirá a contar con pequeños productores locales que puedan responder a la demanda del programa.

- e) *Entrega de los productos y/o raciones en un lugar de distribución.* En el 20% de las instituciones educativas identificaron como una dificultad del desarrollo del programa, que los productos y/o raciones no sean entregados directamente en la institución educativa y tengan que ser recogidos en un punto de distribución o encuentro, como el puerto, la casa del proveedor, la casa del director/a o docente, o la casa de un padre/madre de familia, entre otros.

Cabe señalar que el 61% de estas instituciones educativas se encuentran ubicadas en zonas rurales de los quintiles de pobreza I y II de los departamentos de Amazonas, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Huancavelica, Lambayeque, Loreto, Puno y San Martín.

El numeral 91 del Manual de Compras del Modelo de Cogestión para la Atención del Servicio Alimentario del Programa de Alimentación Escolar Qali Warma¹⁸ establece que la entrega de los productos y/o raciones se realizará en las instituciones educativas, de acuerdo a lo establecido en el contrato. Sin embargo, no en todos los casos se cumple con esta disposición, sobre todo en las zonas rurales más alejadas, donde los profesores o los padres/madres de familia tienen que recoger los productos y/o raciones en algún punto de encuentro.

¹⁸Aprobado por la Resolución de Dirección Ejecutiva N° 105-2013-MIDIS/PNAEQW, modificada por la Resolución de Dirección Ejecutiva N° 407-2013-MIDIS/PNAEQW del 2 de agosto del 2013.

Por ejemplo, en la Institución Educativa N° 54049 del Centro Poblado Nicolani, distrito de Circas, provincia de Abancay, departamento de Apurímac, la Directora señaló que tuvo que recoger los productos en la ciudad de Abancay, luego los trasladó hasta Changas y de ahí los llevó a caballo hasta Nicolani. Asimismo, en la Institución Educativa N° 746 del Centro Poblado de Santa Rosa de Huayali, distrito del Sauce, provincia de San Martín, departamento de San Martín, se informó que los padres/madres de familia recogen los productos del Sauce y pagan un flete de S/.40.00 para trasladarlos hasta la escuela. Asimismo, en la Institución Educativa N° 90 del distrito de San Jacinto, provincia de Tumbes, departamento de Tumbes, se indicó que los productos se recogen del domicilio de la proveedora.

Estos son algunos ejemplos de la forma en la que algunos proveedores/as distribuyen los productos, lo cual, por un lado, representa tiempo y recursos económicos para los padres/madres de familia y/o directores/as o docentes, y, por otro lado, no permite la adecuada verificación de la entrega, además de incumplirse con los términos de referencia de los contratos.

No obstante, se debe tomar en cuenta que por la geografía propia de nuestro país, algunas zonas rurales se encuentran muy alejadas y solo es posible acceder a ellas caminando largas horas o empleando animales de carga, lo cual dificulta que los proveedores puedan llegar a estos lugares a dejar los productos, además de encarecer los costos. En ese sentido, podría fijarse la entrega en puntos de distribución, siempre que éste sea una entidad pública, como podría ser la gobernación o el gobierno local, para garantizar la custodia y conservación de los productos, así como que se cubran los gastos que irroque a los padres/madres de familia o directores/as o docentes el traslado de los productos y se fije un cronograma de entrega adecuado a las zonas.

La problemática de las zonas rurales hace necesario adecuar el diseño del programa a la realidad rural e identificar actores claves, como las gobernaciones o los municipios, para sumar esfuerzos y alcanzar los objetivos del mismo.



4.7. Acciones de supervisión y monitoreo

De acuerdo al Manual de Operaciones del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, la Unidad de Supervisión y Monitoreo es la encargada de planificar, organizar y dirigir las actividades de supervisión, monitoreo y evaluación del programa. En ese sentido, le corresponde establecer el plan de acción e identificar, en coordinación con las unidades técnicas, las metas e indicadores para cada proceso a ser evaluado.

En el marco del plan de acción se debe realizar la supervisión operativa del programa, que tiene por finalidad identificar las deficiencias, obstáculos o necesidades en los procesos operativos, para incorporar mejoras continuas en la prestación de los servicios. Asimismo, como parte de las acciones de supervisión y monitoreo, se debe promover el monitoreo social y el seguimiento a las prestaciones del servicio mediante comités de vigilancia, veedurías, entre otros.

De acuerdo a lo informado por la Dirección Ejecutiva del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma,¹⁹ se ha conformado un equipo técnico a nivel nacional con la finalidad de realizar la supervisión y el monitoreo a la totalidad de instituciones educativas y procesos asociados a la prestación del servicio.

En ese sentido, se indicó que se han realizado 43,104 visitas de supervisión para verificar las condiciones de infraestructura y 26,327 visitas de supervisión y seguimiento. Asimismo, se tiene previsto para este segundo semestre del año, realizar al menos una supervisión a la totalidad de instituciones educativas y una segunda visita a las 24,434 que registren mayores quejas, denuncias o reclamos.

No obstante, en el 54% de las instituciones educativas supervisadas, en las cuales se encontraba operativo el programa (304), los directores/as manifestaron que no han sido supervisados por ninguna institución y solo en el 28% indicaron que fueron supervisados por representantes del Qali Warma. Asimismo, solo en el 2% manifestaron que fueron supervisados por las Unidades de Gestión Educativa Local (UGELs) y en el 6% por las municipalidades distritales.

Ello podría obedecer a que las instituciones educativas supervisadas por la Defensoría del Pueblo se encuentran en zonas rurales alejadas, lo que implica mayor tiempo y recursos económicos para llegar a éstas. En ese sentido, consideramos que es necesario realizar un trabajo más articulado y coordinado con los gobiernos regionales, a través de las Unidades de Gestión Educativa Local, y con los gobiernos locales, para optimizar esfuerzos y lograr llegar a todas las instituciones educativas al menos trimestralmente, de manera que sea posible impulsar las experiencias exitosas o advertir las dificultades del programa y adoptar las medidas correctivas inmediatas para mejorar la prestación del servicio, en beneficio de los usuarios/as.

Asimismo, es importante impulsar el monitoreo social, para lo cual es necesario realizar actividades de desarrollo de capacidades de la sociedad civil y promover el funcionamiento del Comité de Transparencia y Vigilancia Ciudadana del Programa. Considerando que este esfuerzo también demanda recursos económicos y humanos, escasos, podría realizarse un trabajo coordinado con los gobiernos locales para fortalecer sus capacidades y que éstos puedan asumir la capacitación y sensibilización de la población en sus respectivos territorios.

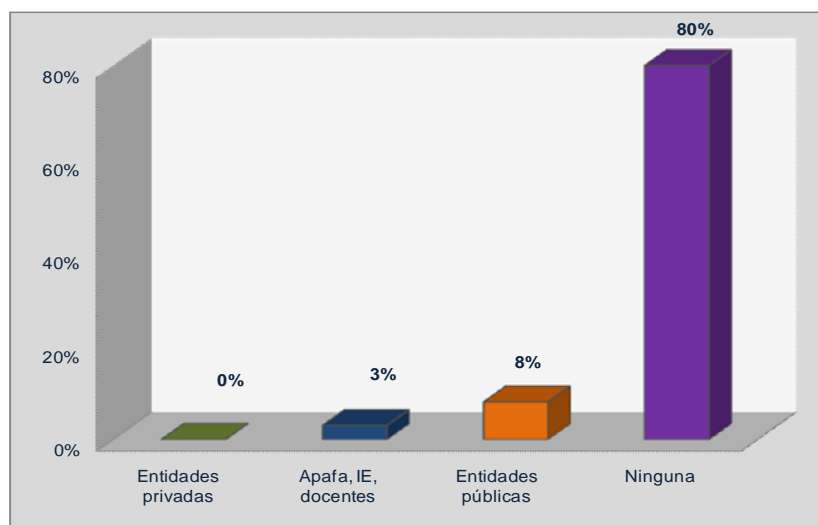
¹⁹Oficio N° 164-2013-MIDIS-PNAEQW/CT del 9 de agosto del 2013.

4.8. Apoyo a las instituciones educativas por otras entidades públicas o privadas.

El Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS que crea el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma establece que se promoverá la participación y colaboración de los gobiernos regionales y locales, así como de la comunidad educativa, las organizaciones sociales y el sector privado para la implementación del programa.

No obstante, con relación al apoyo recibido en las 343 instituciones educativas supervisadas, se observó lo siguiente:

Gráfico N° 12



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

Como es posible observar en el Gráfico N° 12, en el 80% de la totalidad de las instituciones educativas supervisadas (343), los directores/as señalaron que no recibieron apoyo de ninguna entidad (pública o privada) para mejoras en la infraestructura o en la adquisición de mobiliario, en el marco del Qali Warma. Solo en el 8% manifestaron que recibieron apoyo del programa, de los gobiernos regionales o de las municipalidades distritales o provinciales, y en ningún caso recibieron apoyo de entidades privadas. En el 9% no se precisó esta información.

Asimismo, cabe indicar que en 8 instituciones educativas indicaron que los padres/madres de familia contribuyen con utensilios u otros aportes, en 1 que la propia institución educativa se provee de mobiliario y en otra que una profesora contribuyó con la cocina (artefacto).

Entre aquellos casos en los cuales se recibió apoyo a nivel local, en la Institución Educativa N° 43162 del distrito de Chojota, provincia de General Sánchez Carrión, departamento de Moquegua, se indicó que la municipalidad distrital contribuyó con la cocina y los utensilios. Asimismo, en la Institución Educativa N° 42252 del distrito de Locumba, provincia de Jorge Basadre, departamento de Tacna, se indicó que la municipalidad provincial contribuyó con el acondicionamiento del ambiente de preparación de los alimentos con un refrigerador que permite la conservación de los mismos.

Es importante seguir impulsando este tipo de iniciativas y promover la participación de las organizaciones y empresas privadas, para complementar los esfuerzos en la mejora de la infraestructura y la dotación de mobiliario y utensilios a las instituciones educativas.

4.9. Actividades de control de crecimiento por parte de los establecimientos de salud

El Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma es un programa de contenido alimentario que tiene por finalidad contribuir a mejorar la asistencia y el rendimiento escolar, a través de una adecuada nutrición de los estudiantes, por lo tanto, es importante promover el control de crecimiento de los niños/as en las instituciones educativas para medir si la alimentación (menú escolar) propuesta por el Qali Warma tiene un impacto efectivo en su nutrición y en su rendimiento escolar.

En las instituciones educativas supervisadas, en las cuales el Qali Warma se encuentra operativo (304), solo en el 33% manifestaron que los establecimientos de salud realizaron controles de crecimiento y en el 67% indicaron que no se realizó ningún control.

El Plan de Salud Escolar 2013-2016,²⁰ tiene por objetivo desarrollar una cultura de salud en los escolares de las instituciones educativas públicas, así como detectar y atender los riesgos y daños relacionados con el proceso de aprendizaje, mediante actividades de prestación y actividades de promoción que se deberán realizar en las instituciones educativas.

Asimismo, el referido plan establece las responsabilidades del Ministerio de Salud y de los gobiernos regionales, los cuales a través de los establecimientos de salud, deberán realizar las actividades de promoción, prevención y recuperación de la salud contenidas en el plan, en coordinación con las instancias de gestión educativa descentralizadas.

En ese sentido, es posible advertir que el Plan de Salud 2013-2016 se articula a los objetivos del Qali Warma. De ahí la importancia de un trabajo coordinado a nivel intergubernamental e intersectorial para impulsar su adecuada implementación.

5. CONCLUSIONES

- 5.1. El Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma es un nuevo programa social de alivio a la pobreza, que tiene por objetivo brindar un servicio alimentario a niños/as desde los 3 años de edad en las instituciones educativas públicas de nivel de educación inicial y primaria, a fin de contribuir a promover la asistencia escolar, el logro de los aprendizajes y las prácticas de seguridad alimentaria.
- 5.2. Entre los meses de marzo y junio del presente año, la Defensoría del Pueblo realizó una supervisión sobre el funcionamiento del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma en 343 instituciones educativas ubicadas en zonas rurales, de las cuales aproximadamente el 62% corresponden a distritos de los quintiles de pobreza I y II.

²⁰ Aprobado por Decreto Supremo N° 010-2013-SA publicado el 22 de agosto del 2013.

- 5.3. En la supervisión realizada se observó que el Qali Warma no comenzó su funcionamiento desde el inicio del año escolar en todas las instituciones educativas ubicadas en zonas rurales.
- 5.4. Respecto a los Comités de Alimentación Escolar (CAE) se advirtieron avances significativos en su conformación. En el 86% de instituciones educativas supervisadas manifestaron que se había conformado el CAE, aún cuando en algunas de éstas todavía no funcionaba el Qali Warma.
- 5.5. El desarrollo de capacidades de los padres/madres de familia, directores/as, docentes y estudiantes, es un aspecto fundamental para garantizar la adecuada prestación del servicio en los programas sociales de contenido alimentario. Sin embargo, una de las mayores debilidades en la implementación del Qali Warma ha sido la falta de capacitación a los operadores del servicio, en temas esenciales como técnicas de almacenamiento y conservación de los productos, manipulación de los alimentos, consumo de agua segura, preparación de recetas y seguridad alimentaria, así como respecto a la verificación de la calidad y la cantidad de las raciones y/o productos entregados por los proveedores y el procedimiento para reportar posibles irregularidades.
- 5.6. La falta de infraestructura de las instituciones educativas para almacenar y preparar los alimentos, en el marco del Qali Warma, es otra de las grandes debilidades para el desarrollo del mismo. Ello sumado a la falta de capacitación a los principales operadores del programa y las brechas en el acceso al servicio de agua y alcantarillado en las zonas rurales, son aspectos medulares que deben superarse para preservar la salud de los niños/as, garantizar la adecuada prestación de los servicios y cumplir con los objetivos del programa.
- 5.7. Se advierten importantes esfuerzos del Estado para mejorar la infraestructura educativa y el acceso a los servicios de agua y alcantarillado. Sin embargo, es necesario continuar impulsando un trabajo coordinado y articulado a nivel intersectorial e intergubernamental para superar las brechas aún existentes, principalmente en las zonas rurales más pobres y alejadas del país.
- 5.8. En el 79% de las instituciones educativas supervisadas se observó que la preparación de los alimentos no está a cargo del CAE sino de los padres/madres de familia, quienes en las zonas rurales debido a sus actividades y las distancias que en algunos casos tienen que recorrer para el acceso a los servicios y el comercio, no pueden asumir la responsabilidad de la prestación de los servicios de manera permanente, debiendo asumirla los docentes u optarse por la entrega de los productos en crudo, poniéndose en riesgo la sostenibilidad del programa y el cumplimiento de los objetivos del mismo.
- 5.9. En las instituciones educativas supervisadas se identificaron serias dificultades en la entrega de las raciones y/o productos por parte de los proveedores, referidas principalmente a la demora en la entrega y/o a la entrega de raciones y/o productos incompletos, insuficientes y/o en mal estado, lo cual afecta la prestación del servicio y puede poner en riesgo la salud de los niños/as.
- 5.10. Paralelamente a la supervisión realizada en 343 instituciones educativas ubicadas en zonas rurales, la Defensoría del Pueblo realizó 114 intervenciones de oficio o en atención de quejas, por irregularidades en la entrega de los productos por parte de los proveedores.

- 5.11. En las instituciones educativas supervisadas también se identificó como una dificultad del programa, la entrega de los productos en puntos de distribución, lo cual representa tiempo y recursos a los padres/madres de familia y/o a los directores/as y/o a los docentes, así como puede afectar el dictado de clases y la continuidad en la prestación de los servicios. Además, se pone en riesgo la custodia y conservación de las raciones y/o productos.
- 5.12. El procedimiento para reportar irregularidades en la recepción de las raciones y/o productos, regulado por la Directiva N° 0142013-MINEDU/VMGP-DIGEDIE no se adecua a la realidad de las instituciones educativas ubicadas en las zonas rurales, las cuales debido a su lejanía y falta de acceso al servicio de telefonía no pueden cumplir con el procedimiento previsto.
- 5.13. En la supervisión realizada se constató que no se implementó un plan de supervisión y monitoreo, de manera articulada con los gobiernos regionales y locales, a fin de sumar esfuerzos y optimizar recursos para cautelar el desarrollo del programa y, de manera particular, los procesos de compras y la prestación del servicio.
- 5.14. La implementación del Plan de Salud Escolar 2013-2016 se articula con los objetivos del Programa de Alimentación Escolar Qali Warma. En ese sentido, contribuirá a contar con información que permita medir el impacto del programa en la nutrición de los niños/as y, de ser el caso, formular las mejoras pertinentes.
- 5.15. El Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, en algunos aspectos, no se adecua a la realidad de las instituciones educativas ubicadas en zonas rurales pobres y alejadas, principalmente en lo referido al funcionamiento del CAE, la distribución de los productos y el procedimiento de verificación.
- 5.16. El diseño del programa no involucra a los gobiernos regionales y local con funciones específicas que permitan sumar esfuerzos y optimizar los recursos presupuestales y humanos, para la implementación del mismo.
- 5.17. La implementación del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma requiere un trabajo más coordinado y articulado a nivel intergubernamental e intersectorial.

6. RECOMENDACIONES

- 6.1. **RECOMENDAR** al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social elaborar e implementar un plan de capacitación y asistencia técnica, que se adecue a la realidad de las zonas rurales, para desarrollar .de manera efectiva. las capacidades de los padres/madres de familia, directores/as, docentes y estudiantes sobre sus responsabilidades y la prestación del servicio, en el marco del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.
- 6.2. **RECOMENDAR** a los gobiernos regionales y locales la formulación y ejecución de proyectos de inversión pública de infraestructura educativa que comprendan la construcción o adecuación de ambientes de almacenamiento y preparación de alimentos en las instituciones educativas, principalmente en las zonas rurales más pobres y alejadas del país, focalizadas por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, a fin de complementar los esfuerzos que se viene realizando desde el gobierno nacional.

- 6.3. **REITERAR** al Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento, al Ministerio de Economía y Finanzas y a los gobiernos regionales y locales, la recomendación contenida en el Documento Defensorial N° 19 «Aportes a los programas sociales de contenido alimentario, a partir de la supervisión al Programa Integral de Nutrición» en el sentido de articular esfuerzos para continuar impulsando la ejecución de obras de agua y alcantarillado, principalmente en las zonas rurales más alejadas y pobres del país.
- 6.4. **RECOMENDAR** al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social adecuar el diseño del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma para su implementación en las instituciones educativas ubicadas en las zonas rurales más pobres y alejadas del país, principalmente en lo referido al funcionamiento del CAE y la distribución de los productos por parte de los proveedores. En ese sentido, se **SUGIERE** evaluar la posibilidad de incorporar los siguientes aspectos:
- Otorgar un incentivo económico o de otra naturaleza a los padres/madres de familia para que asuman la responsabilidad de la preparación de los alimentos en las instituciones educativas, a fin de garantizar la continuidad y sostenibilidad del programa.
 - Considerar la entrega provisional de los productos en un punto de distribución, siempre que se garantice que sea una entidad del Estado más cercana, para cautelar su custodia y conservación, así como la cobertura de los gastos que irrogue el traslado de los mismos a la institución educativa y se fije un cronograma de entrega con horarios adecuados.
 - Adecuar a la realidad de las instituciones educativas rurales, el procedimiento de verificación de las raciones y/o productos y reporte de posibles irregularidades, regulado por la Directiva N° 014-2013-MINEDU/VMGP-DIGEDIE, en coordinación con el Ministerio de Educación.
- 6.5. **RECOMENDAR** al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social implementar el Plan de Supervisión y Monitoreo del programa, de manera coordinada con los gobiernos regionales y locales, a fin de identificar oportunamente las dificultades o irregularidades que se pudieran presentar en su funcionamiento y adoptar las medidas correctivas pertinentes para garantizar la adecuada prestación de los servicios a los usuarios/as. Asimismo, promover el funcionamiento del Comité de Transparencia y Vigilancia Ciudadana del programa y el desarrollo de capacidades de la sociedad civil para el monitoreo social, en coordinación con actores estratégicos como los gobiernos locales, las gobernaciones, entre otros.
- 6.6. **EXHORTAR** al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, al Ministerio de Salud y a los gobiernos regionales impulsar la implementación del Plan de Salud Escolar 2013-2016.
- 6.7. **RECOMENDAR** al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social involucrar a los gobiernos regionales y locales en el diseño del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, precisando sus funciones, principalmente, en el desarrollo de capacidades y la supervisión y monitoreo del funcionamiento del programa, entre otros.
- 6.8. **RECOMENDAR** al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social promover una mayor coordinación a nivel intersectorial e intergubernamental para la implementación adecuada del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.