

UNIVERSIDAD ESAN



**Diagnóstico, Análisis y Propuesta de Mejora del Diseño del Programa
Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma**

**Tesis presentada para cumplir con uno de los requisitos para la
obtención del grado académico de Magíster en Gestión Pública por:**

Carla María Minaya Medina
Juan Carlos Palomares Guzmán
María Rosa Ponce de León Marquina
Jiuliza Nataly Vásquez Pardo

Programa de la Maestría en Gestión Pública MAGP/16-1

Lima, 13 de setiembre de 2018

PÁGINA DE APROBACIÓN

DEDICATORIAS

A Dios, a mis padres con mucho amor y gratitud, a mi hijo por ser mi motor y motivo y a Fernando por siempre apoyarme y darme aliento para seguir adelante.

Carla María Minaya Medina

A Dios, a mi esposa Paola por su notable paciencia y amor, a mis padres por su apoyo constante.

Juan Carlos Palomares Guzmán

A mis padres, quienes siempre me han alentado a superarme; a mi hermana, por su alegría y apoyo incondicional; y a Juan, por su cariño, paciencia y orientación.

María Rosa Ponce de León Marquina

A Juliana, mi abuela, por ser la alegría de la familia, y por todo su cariño y apoyo.

Jiuliza Nataly Vásquez Pardo

ÍNDICE GENERAL

ÍNDICE GENERAL	iv
LISTA DE TABLAS	vi
LISTA DE FIGURAS	vii
LISTA DE ANEXOS	viii
AGRADECIMIENTO	ix
HOJAS DE VIDA DE LOS AUTORES	x
RESUMEN EJECUTIVO	xxi
CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN	1
1.1 Problema de Investigación.....	1
1.2 Objetivos de la investigación.....	2
1.3 Justificación.....	3
1.4 Alcances y limitaciones.....	4
1.5 Contenido.....	4
CAPÍTULO II: MARCO CONTEXTUAL	6
2.1 Contexto político de creación del Programa.....	6
2.2 Marco legal del Programa.....	7
2.3 El Programa y la política nacional.....	8
2.4 Benchmarking.....	10
2.4.1 Programa de Alimentación Escolar de Brasil.....	10
2.4.2 Programa de Alimentación Escolar de Chile.....	12
2.4.3 Programa Nacional de Seguridad Alimentaria de Argentina.....	14
2.4.4 Programa de Alimentación Escolar de Colombia.....	16
2.4.5 Modelo de Alimentación Escolar en Francia.....	18
2.4.6 Modelo de Alimentación Escolar en Japón.....	19
2.4.7 Programa de Alimentación Escolar de Venezuela.....	19
2.4.8 Programa de Alimentación Escolar de Bolivia.....	20
2.5 Conclusiones del capítulo.....	23
CAPÍTULO III: DISEÑO METODOLÓGICO	24
3.1 Enfoque.....	24
3.2 Diseño.....	24
3.3 Muestra.....	25
3.4 Técnica para la recolección de datos y análisis.....	29
3.5 Guía de entrevistas.....	30
3.6 Procesamiento de entrevistas.....	32
3.7 Conclusiones del capítulo.....	32
CAPÍTULO IV: MARCO TEÓRICO	33
4.1 Teoría de diseños de programas sociales.....	33
4.2 Técnicas para formulación de diseños de programas sociales.....	39
4.3 Programas de alimentación escolar y sus resultados.....	44

4.4 Investigaciones previas sobre Qali Warma.....	50
4.5 Teoría de los Stakeholders.....	52
4.6 Teoría matriz FODA.....	54
4.7 Teoría del análisis costo – beneficio.....	56
4.8 Marco conceptual propuesto.....	59
4.9 Conclusiones del capítulo.....	60
CAPÍTULO V: DESCRIPCIÓN Y DIAGNÓSTICO DEL PROGRAMA.....	62
5.1 Antecedentes históricos del Programa.....	62
5.2 Visión, misión y objetivos del Programa.....	64
5.3 Focalización, cobertura y línea de base.....	65
5.4 Estructura del Programa.....	68
5.5 Presupuesto.....	72
5.5 Conclusiones del capítulo.....	72
CAPÍTULO VI: ANÁLISIS DEL PROGRAMA.....	74
6.1 Análisis de la visión, misión y objetivos del Programa.....	74
6.2 Análisis del diseño del Programa y las consecuencias de las decisiones de diseño implementadas.....	86
6.3 Análisis de Stakeholders del Programa.....	108
6.4 Análisis FODA del Programa.....	110
6.5 Análisis costo – beneficio del Programa.....	112
6.6 Conclusiones del capítulo.....	113
CAPÍTULO VII: PROPUESTAS DE MEJORA EN EL DISEÑO.....	115
7.1 Propuesta de solución a cada problema encontrado.....	115
7.2 Elementos del nuevo diseño propuesto para el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.....	122
CAPÍTULO VIII: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	136
8.1 Conclusiones.....	136
8.2 Recomendaciones.....	140
ANEXOS.....	141
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	216

LISTA DE TABLAS

Tabla N° 2.1	Comparativo de programas de alimentación escolar en Latinoamérica y el mundo.....	22
Tabla N° 3.2.	Propuesta de Entrevistados.....	26
Tabla N° 3.3.	Entrevistas realizadas.....	28
Tabla N° 3.4.	Preguntas y sustento de la guía de entrevistas.....	30
Tabla N° 4.5.	Matriz Analítica de Formación de Estrategias.....	56
Tabla N° 5.6.	Financiamiento del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma desde 2012 al 2018.....	72
Tabla N° 6.7.	Decisiones de diseño materia de análisis.....	87
Tabla N° 6.8.	Directores Ejecutivos del Programa Nacional de Alimentación escolar Qali Warma desde su creación hasta la fecha.....	94
Tabla N° 6.9.	Matriz analítica de formación de estrategias del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.....	111
Tabla N° 7.10.	Decisiones de diseño materia de análisis.....	115
Tabla N° 7.11.	Decisiones de diseño materia de análisis.....	118
Tabla N° 7.12.	Decisiones de diseño materia de análisis.....	120
Tabla N° 7.13.	Matrícula de alumnos en el sistema educativo público y privado por modalidad de educación 2017.....	125
Tabla N° 7.14.	Matrícula de alumnos en el sistema educativo público y privado 2017...	125
Tabla N° 7.15.	Matrícula de alumnos en el sistema educativo público 2017.....	126
Tabla N° 7.16.	Incidencia de Pobreza Extrema por Regiones.....	128
Tabla N° 7.17.	Propuesta de intervención progresiva en el rediseño del programa por año.....	129
Tabla N° 7.18.	Propuesta de nuevo diseño del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.....	130
Tabla N° 7.19.	Presupuesto para Raciones Escolares con el nuevo diseño propuesto.....	134
Tabla N° 7.20.	Gasto en Mantenimiento del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma mientras se implementa el nuevo diseño.....	135

LISTA DE FIGURAS

Figura N° 4.1.	Modelo del Banco Interamericano de Desarrollo.....	41
Figura N° 4.2.	Modelo de la OCDE.....	43
Figura N° 4.3.	Modelo de Mitchell, Agle y Wood.....	53
Figura N° 4.4.	Modelo de Gardner.....	54
Figura N° 4.5.	Marco Conceptual Propuesto.....	60
Figura N° 5.6.	Organigrama del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.....	71
Figura N° 6.7.	Número de Niños de Nivel Inicial Matriculados en Instituciones Públicas a Nivel Nacional.....	80
Figura N° 6.8.	Número de Estudiantes Retirados del Nivel Inicial de Instituciones Públicas a Nivel Nacional.....	81
Figura N° 6.9.	Variación del Porcentaje de Retiros de Estudiantes del Nivel Inicial de Instituciones Públicas.....	82
Figura N° 6.10.	Número de Estudiantes Matriculados de Nivel Primaria de Instituciones Públicas.....	83
Figura N° 6.11.	Evolución del Porcentaje de Alumnos Aprobados en el Nivel Primaria de Instituciones Públicas.....	84
Figura N° 6.12.	Evolución de Porcentaje de Alumnos Retirados en el Nivel Primaria de Instituciones Públicas.....	85
Figura N° 6.13.	Modelo de Mitchell, Agle y Wood para el Análisis de Stakeholders aplicado al Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.	108
Figura N° 6.14.	Modelo de Gardner Aplicado para el análisis de Stakeholders aplicado al programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.....	109

LISTA DE ANEXOS

Anexo N° 1:	Alineamiento General del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma con las Políticas Nacionales, Sectoriales e Institucionales.....	141
Anexo N° 2:	Costo de implementación de Cocinas Escolares.....	142
Anexo N° 3:	Modelo de Cogestión del Programa Nacional de Alimentación Qali Warma.....	143
Anexo N° 4:	Guía de Entrevista a Expertos sobre el Diseño del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.....	144
Anexo N° 5:	Encuesta a los Miembros del Comité de Alimentación Escolar.....	145
Anexo N° 6:	Decreto Supremo 008-2012-MIDIS, modificado por los Decretos Supremos 006-2014-MIDIS, 004-2015-MIDIS, 012-2017-MIDIS y 005-2018-MIDIS, que Crean y modifican la norma de creación del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.....	147
Anexo N° 7:	Resolución Ministerial N° 224-2018-MIDIS Declaran en Proceso de Reorganización Administrativa el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.....	153
Anexo N° 8:	Programa Presupuestal 0115.....	155
Anexo N° 9:	Resúmenes de entrevistas	161
Anexo N° 10:	Matriz del Marco Lógico	182
Anexo N° 11:	Resumen de entrevista realizada a los miembros del Comité de Alimentación Escolar	186
Anexo N° 12:	Tabulación de encuesta realizada a los miembros del Comité de Alimentación Escolar	192
Anexo N° 13:	Kit de refrigerios escolares nutritivos y saludables propuestos por el Colegio de Nutricionistas del Perú, MINSA y CENAM.....	193

AGRADECIMIENTO

Queremos agradecer en primer lugar a nuestros profesores de la Maestría de Gestión Pública, por haber compartido con nosotros su gran experiencia y conocimientos, que nos permitieron culminar con este trabajo de investigación. Asimismo, agradecemos a nuestra profesora y asesora de tesis Kety Jáuregui Machuca, por guiarnos en todo el camino de la investigación y elaboración de nuestra propuesta, sin su valioso apoyo y consejos no habiéramos podido culminar este trabajo.

Agradecemos también a la Dra. Paola Bustamante Suárez, a la Dra. Guiselle Romero Lora, a la Sra. Laura Retamozo Correa, al Dr. Iván Bottger Gamarra, al Dr. Manuel Barrón, al Dr. Idel Vexler Talledo y a la Lic. Claudia Saenz Hostos; profesionales que, desde su experiencia y conocimientos, aportaron y enriquecieron esta investigación.

Finalmente, agradecemos a los doce padres de familia, integrantes de diversos Comités de Alimentación Escolar de los colegios públicos que visitamos, por compartir su experiencia y valiosas opiniones, las cuales nos guiaron hacia la propuesta final de la presente investigación.

Equipo de tesis

CARLA MARÍA MINAYA MEDINA

Egresada de la Maestría en Gestión Pública de la Universidad ESAN. Abogada por la Universidad de Lima, con interés en las áreas de Derecho Administrativo y Contratación Pública. Proactiva, con vocación de servicio, capacidad para trabajar en equipo y bajo presión, así como solucionar problemas con alto grado de innovación y creatividad, honesta, responsable, puntual, con facilidad de palabra, rapidez en aprendizaje, clara comunicación oral y escrita.

EXPERIENCIA PROFESIONAL

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA CIVIL

Asesora de la Alta Dirección

Marzo 2018 - a la actualidad

- Designada con Resolución Jefatural N° 053-2018-INDECI, como cargo de confianza.
- Asesorar a la Secretaría General y a la Jefatura Institucional en temas relacionados a derecho administrativo, contrataciones del Estado, Gestión del Riesgo de Desastres, acciones de control, entre otros.
- Encargada de gestionar la atención de solicitudes efectuadas por el Congreso de la República, la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Defensa.
- Efectuar seguimiento y atención de pedidos efectuados al INDECI de los tres niveles de gobierno.
- Encargada de efectuar el seguimiento de las funciones de los Órganos de Línea y Órganos Desconcentrados del INDECI.
- Coordinar y participar en reuniones de alto nivel de toma de decisiones como el Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
- Realizar seguimiento a las sesiones de la Comisión Multisectorial del Fondo para Inversiones ante la ocurrencia de desastres naturales (FONDES).
- Realizar seguimiento a pedidos efectuados al INDECI – Ministerio de Defensa en los GORE y MUNI Ejecutivos.

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

Abogada de la Oficina General de Asesoría Jurídica

Octubre 2017 – Febrero 2018

- Revisión y elaboración de proyectos de disposiciones normativas, como Decretos Supremos, Resoluciones Supremas, Resoluciones Ministeriales, Resoluciones Viceministeriales y Resoluciones Secretariales.
- Revisión de proyectos de normas propuestas ante el Consejo de Ministros y emisión de opinión legal sobre su viabilidad.
- Revisión y emisión de opinión legal sobre viabilidad de proyectos normativos remitidos a la Comisión de Coordinación Viceministerial.
- Revisión y emisión de opinión legal sobre proyectos de ley y autógrafas de leyes propuestas por el Congreso de la República.
- Elaboración de informes legales absolviendo consultas en materia de Derecho Administrativo como quejas, delegación de facultades, suscripción de convenios, aprobación de Directivas, entre otros.
- Revisión y elaboración de documentación como memorándums, informes, oficios.
- Asistir a reuniones de trabajo para consensuar la opinión del Poder Ejecutivo sobre proyectos normativos.

AGENCIA DE COMPRAS DE LAS FUERZAS ARMADAS

Abogada de la Secretaría General y Asesoría Jurídica

Octubre 2014 – Octubre 2017

- Revisión y visación de documentación, oficios, memorándums, informes, resoluciones, documentos internos y externos para la firma de Secretaría General y Jefatura Institucional.
- Elaborar respuestas de documentos en coordinación con las direcciones de la Agencia.

- Revisar los proyectos normativos emitidos por la Agencia.
- Revisar la documentación que ingresa a la Agencia para su correspondiente derivación.
- Integrar Comités y Grupos de Trabajo en los que sea designado para atender asuntos especializados.
- Coordinar con el Sector Defensa y/u Órgano de Control Institucional la debida atención a requerimientos efectuados a la Agencia.
- Apoyar a la Alta Dirección en la elaboración de informes y/o exposiciones a ser efectuadas en el Sector Defensa, Congreso de la República, etc.
- Realizar seguimiento de indicaciones y encargos de la Secretaría General.
- Custodiar normas emitidas por la Secretaría General.
- Participación en reuniones de directorio, a fin de elaborar el Acta respectiva de los acuerdos adoptados y coordinar su cumplimiento.
- Enumerar las Resoluciones Jefaturales y de Secretaría General, mantener actualizada la Base de Datos de las normas emitidas por la Alta Dirección y realizar su custodia adecuada.
- Participar como Secretaria Técnica en el Comité de Implementación del Sistema de Control Interno.

MINISTERIO DE DEFENSA

Técnico Adm. del Gabinete de Asesores del Despacho Ministerial Febrero 2013 - Agosto 2014

- Servicio de Asistencia Técnica y Administrativa para el Gabinete de Asesores.
- Revisión de dispositivos legales relacionados al Ministerio de Defensa.
- Elaboración de base de datos de los dispositivos legales emitidos por el Ministerio de Defensa.
- Apoyo en elaboración de Oficios a ser suscritos por el Despacho Ministerial.
- Elaborar reportes sobre las normas legales concernientes al sector, para consolidar e informar al personal que conforma la Jefatura de Gabinete de Asesores.
- Coordinar con los diferentes órganos del Ministerio y organismos del Sector para el cumplimiento de los encargos encomendados por la Alta Dirección.
- Revisión de documentación dirigida al Despacho Ministerial y coordinación para su atención correspondiente.

CORPORACIÓN PERUANA DE AEROPUERTOS Y AVIACIÓN COMERCIAL – CORPAC

Locador de Servicios de la Gerencia de Asuntos Jurídicos Marzo 2011 – Agosto 2012

- Revisión y actualización de Base de Datos de los poderes otorgados al personal de la Corporación, así como de sus revocatorias.
- Gestionar el registro de poderes y revocatorias ante la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, así como realizar trámites notariales y registrales de CORPAC S.A.
- Elaboración de Base de Datos de recursos de nulidad de oficio y recursos de apelación de los procesos de selección en el marco de la normativa de contrataciones del Estado.
- Identificación, ordenamiento y recopilación de los documentos de los expedientes de los recursos de nulidad, recursos de apelación y procedimientos sancionadores iniciados ante el OSCE.
- Revisión de Bases Administrativas de los procesos de selección a convocarse por la Empresa, así como de los proyectos de contratos a suscribir en el marco de la normativa de Contrataciones del Estado.
- Elaboración de una Base de Datos debidamente sumillada, sobre las recomendaciones formuladas por el Órgano de Control Institucional de CORPAC S.A., con indicación de las implementaciones y acciones realizadas.
- Elaboración de Informes Legales atendiendo consultas de las unidades orgánicas de la Empresa en el marco de la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento.
- Elaboración de informes y escritos remitidos al OSCE, en el curso de los diversos procesos de selección convocados por CORPAC S.A.

- Revisión y elaboración de los Informes Legales para resolver recursos de apelación y nulidad interpuestos en el marco de la normativa de Contrataciones del Estado.

FORMACIÓN

ESAN GRADUATE SCHOOL OF BUSINESS **2016-2018**
Maestría en Gestión Pública

UNIVERSITAT POMPEU FABRA – ESPAÑA **2017**
Barcelona School of Management
Seminario Internacional de Gestión Pública

UNIVERSIDAD DE LIMA **2014**
Abogada

OTROS ESTUDIOS

UNIVERSIDAD DE LIMA **2014**
Curso de Especialización en Contrataciones del Estado

CAMBRIDGE INTERNATIONAL CONSULTING **2014**
Negociación

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ **2012**
Congreso Internacional de Arbitraje VI y VII

ORGANISMO SUPERVISOR DE LAS CONTRATACIONES DEL ESTADO **2011**
Gestión Estratégica de las Compras Públicas

JUAN CARLOS PALOMARES GUZMÁN

Egresado de la Maestría en Gestión Pública de ESAN, egresado de la Maestría de Gobierno del Instituto de Gobierno de la USMP, Abogado por la PUCP y Licenciado en Administración por la UNMSM. Experiencia en importantes cargos de asesoría vinculados con el Poder Legislativo.

EXPERIENCIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Asesor Principal del Congresista Juan Carlos Gonzales Ardiles **2019 – a la actualidad**

- Encargado de la coordinación del trabajo del personal del despacho, los documentos ingresados, los documentos emitidos, pedidos de información, traslados de ciudadanos, y solicitudes de todo tipo.
- Elaboración de proyectos de ley que fueron presentados por el congresista a su bancada y posteriormente presentados a trámite documentario.
- Análisis y elaboración de ayudas memoria de proyectos de ley para las sesiones de las Comisiones de Defensa del Consumidor, Comisión de Justicia y Derechos Humanos, Comisión de Educación y el Pleno del Congreso.
- Atención al público en general, realizar gestiones para casos sociales y hacer el seguimiento.
- Asesoría técnica y política sobre asuntos relacionados a la laboren el parlamento.

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

Asesor de Alta Dirección

Setiembre 2018 – Diciembre 2018

- Encargado de realizar el seguimiento de los temas referidos a la institución en las Comisiones de Justicia, Constitución, Fiscalización, Relaciones Exteriores y Pleno del Congreso.
- Coordinar, revisar y hacer llegar los pedidos de información de los Congresistas y Comisiones Ordinarias del Congreso.
- Coordinar cualquier solicitud de reunión o consulta de los Congresistas con la Jefatura Nacional de la institución.
- Asesorar a la Jefatura Nacional sobre la conveniencia en la toma de decisiones, respecto a las relaciones de la institución con el Congreso de la República.
- Explicar y convencer a los Congresistas para que realicen los pedidos de la institución en las Comisiones Ordinarias y el Pleno del Congreso.
- Sugerencias en el manejo de crisis de la institución, en relación con el Congreso de la República, entre otros.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Asesor Principal de la Comisión de Defensa Nacional

Marzo 2018 – Julio 2018

- Encargado de la coordinación del trabajo del personal de la comisión, los documentos ingresados, los documentos emitidos, pedidos de información, traslados de ciudadanos, y solicitudes de todo tipo.
- Encargado de revisión de proyectos de ley, análisis y elaboración de pre dictámenes y textos sustitutorios para el debate en comisión y el Pleno del Congreso.
- Encargado de elaborar proyectos de ley para el análisis y dictamen de la comisión.
- Encargado de realizar análisis de situaciones de crisis en el sector, organizar y coordinar sesiones informativas de los funcionarios de los sectores involucrados (MININTER, PNP, MINDEF, FFAA, entre otros).
- Elaborar informes y ayudas memoria para los congresistas miembros de la comisión.
- Coordinación con diversos sectores del Poder Ejecutivo (MININTER, PNP, MINDEF, FFAA, entre otros).

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Asesor Principal Comisión de Ética Parlamentaria

Agosto 2017 – Febrero 2018

- Encargado de revisar que las denuncias que se presentaban cumplieran con los requisitos de forma necesarios para ser viables.
- Encargado de análisis de fondo de las denuncias presentadas contra congresistas y elaboración de informes de sanción o absolución para el debate de los congresistas miembros de la comisión.
- Coordinar el trabajo de la comisión para preparar la documentación necesaria para las sesiones.
- Elaboración de proyectos de ley y de resoluciones legislativas relacionados con temas de la comisión.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Asesor Principal de la Comisión de Defensa del Consumidor

Agosto 2016 – Julio 2017

- Encargado de la coordinación del trabajo del personal de la comisión, los documentos ingresados, los documentos emitidos, pedidos de información, traslados de ciudadanos, y solicitudes de todo tipo.
- Encargado de revisión de proyectos de ley, análisis y elaboración de pre dictámenes y textos sustitutorios para el debate en comisión.
- Encargado de elaborar proyectos de ley para el análisis y dictamen de la comisión.
- Encargado de realizar análisis de situaciones de crisis en el sector, organizar y coordinar sesiones informativas de los jefes de los organismos involucrados (INDECOPI, OSIPTEL, OSINERGMIN, OSITRAN, SENASA, DIGESA, SUNASS, SANIPES, entre otros).
- Elaborar informes y ayudas memoria para los congresistas miembros de la comisión.
- Coordinación con diversos sectores del Poder Ejecutivo (INDECOPI, OSIPTEL, OSINERGMIN, OSITRAN, SENASA, DIGESA, SUNASS, SANIPES entre otros).

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Asesor del Congresista Jesús Hurtado Zamudio

Febrero 2012 - Julio 2016

- Encargado de la coordinación del trabajo del personal despacho, los documentos ingresados, los documentos emitidos, pedidos de información, traslados de ciudadanos, y solicitudes de todo tipo.
- Elaboración de proyectos de ley que fueron presentados por el congresista a su bancada y posteriormente presentados a trámite documentario.
- Análisis y elaboración de ayudas memoria de proyectos de ley para las sesiones de las Comisiones de Educación, Ciencia y Tecnología, Relaciones Exteriores, Ética Parlamentaria y el Pleno del Congreso.
- Elaboración de dictámenes en minoría de proyectos de ley.
- Elaboración de estrategia de defensa y de la contestación de denuncia ante la Comisión de Ética Parlamentaria (se ganó el proceso).
- Elaboración de agenda de semana de representación, viaje y asesoría al congresista durante la semana de representación.
- Elaboración de informes de semana de representación e informes anuales de gestión.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Despacho de la Congresista Lourdes Alcorta Suero

Setiembre 2008 – Agosto 2011

- Encargado de la coordinación del trabajo del personal del despacho, los documentos ingresados, los documentos emitidos, pedidos de información, traslados de ciudadanos, y solicitudes de todo tipo.
- Elaboración de proyectos de ley que fueron presentados por el congresista a su bancada y posteriormente presentados a trámite documentario.
- Análisis y elaboración de ayudas memoria de proyectos de ley para las sesiones de las Comisiones de Defensa Nacional, Inteligencia, Relaciones Exteriores, Transportes, Grupo de Seguimiento de la Demanda por Límites Marítimos de Perú a Chile ante la Haya y el Pleno del Congreso.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Técnico de Grupo Parlamentario

Setiembre 2006 – Agosto 2008

- Revisión de requisitos formales para recibir proyectos de ley de los congresistas miembros de la bancada.
- Realizar el seguimiento de los proyectos, reportando observaciones y coordinando las modificaciones con asesoría de despachos para la aprobación de bancada.
- Elaborar proyectos de ley para que sean presentados por el vocero de bancada.
- Elaboración de ayudas memoria de bancada para las sesiones del pleno.

FORMACIÓN

ESAN GRADUATE SCHOOL OF BUSINESS

2016-2018

Maestría en Gestión Pública

UNIVERSITAT POMPEU FABRA – ESPAÑA

2017

Barcelona School of Management

Seminario Internacional de Gestión Pública

UNIVERSIDAD SAN MARTIN DE PORRES

2014 - 2015

Maestría de Gobierno

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

2008 - 2015

Bachiller en Derecho

UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS

1998 - 2006

Licenciado en Administración

MARÍA ROSA PONCE DE LEÓN MARQUINA

Egresada de la Maestría en Gestión Pública de la Universidad ESAN. Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú, con interés en las áreas de Derecho Administrativo, Derecho Civil, Contratación Pública y Propiedad Intelectual. Responsable, comprometida con las labores que desempeña y con excelente disposición para la investigación jurídica.

EXPERIENCIA

MINISTERIO DE CULTURA

Coordinadora Legal de la Dirección de Control y Supervisión **Mayo 2018 – A la actualidad**

- Encargada de coordinar con los especialistas legales y demás profesionales de la Dirección de Control y Supervisión, así también con las Direcciones Desconcentradas de Cultura del Ministerio, respecto a la evaluación, investigación preliminar, así como las acciones a tomar, sobre las denuncias presentadas y expedientes sobre infracciones contra el patrimonio cultural de la Nación.
- Encargada de coordinar y coadyuvar con las labores que realiza la Procuraduría Pública del Ministerio, en relación a las denuncias interpuestas por la comisión de delitos contra el Patrimonio Cultural de la Nación, entre ellas, brindar declaraciones ante la PNP, participar en diligencias programadas por la Fiscalía, entre otras acciones.
- Encargada de evaluar y hacer el seguimiento de procedimientos administrativos sancionadores, en la etapa de instrucción, en observancia al debido procedimiento; elaborar proyectos de resoluciones de inicio de procedimiento administrativo sancionador, coadyuvando en la defensa del Patrimonio Cultural de la Nación.
- Encargada de realizar actuaciones preparatorias en la fase de investigación preliminar de procedimientos administrativos sancionadores; así como, emitir informes finales de instrucción.
- Encargada de realizar el análisis legal de los descargos presentados por los administrados en la etapa instructora del procedimiento administrativo sancionador.
- Encargada de evaluar recursos impugnativos presentados contra los actos administrativos de inicio de procedimiento administrativo sancionador.
- Encargada de participar en los retenes programados para los fines de semana y/o feriados, a fin de atender denuncias por afectaciones al patrimonio cultural de la Nación, realizando las acciones legales que correspondan.
- Encargada de la revisión de convenios vinculados a las competencias de la DCS

MINISTERIO DE CULTURA

Abogada - Dirección de Control y Supervisión

Noviembre 2014 – Mayo 2018

- Evaluación legal y seguimiento de la etapa instructora de procedimientos administrativos sancionadores, por infracciones contra el patrimonio cultural de la Nación.
- Elaboración de informes legales, informes finales de instrucción y proyectos de resoluciones de inicio de procedimiento administrativo sancionador.
- Participar en diligencias de inspección por denuncias de afectaciones y/o infracciones contra el patrimonio cultural de la Nación.
- Elaboración de ayudas memoria
- Participación en retenes de fin de semana para la atención de denuncias por infracciones contra el patrimonio cultural de la Nación.

MINISTERIO DE CULTURA

Abogada-Dirección General de Fiscalización y Control

Junio 2013 – Julio 2013

- Elaboración de resoluciones directorales, informes legales sobre instrucción preliminar, suspensión y/o archivo de procedimientos administrativos sancionadores, en relación a infracciones cometidas contra el Patrimonio Cultural de la Nación, entre otras.

ORGANISMO SUPERVISOR DE LAS CONTRATACIONES DEL ESTADO (OSCE)

Especialista Legal de la Subdirección de Supervisión y Monitoreo Octubre 2013-Noviembre 2014

- Elaboración de pronunciamientos (resoluciones) e informes legales sobre la revisión de bases de procedimientos de contrataciones del Estado (licitaciones públicas, concursos públicos, adjudicaciones directas, adjudicaciones de menor cuantía, etc) convocados por las distintas entidades del Estado a nivel nacional.
- Atención, gestión, coordinación y absolución de consultas y denuncias de los administrados sobre cuestionamientos a las bases de un proceso de contratación pública.
- Evaluación legal de la integración de bases

ESTUDIO PONCE DE LEON & ASOCIADOS

Asesora Legal y Secretaria Arbitral

Marzo 2011 – Mayo 2013

- Asesoría legal en temas de derecho administrativo y civil (propiedad industrial, contratación pública, saneamiento legal de predios, procedimientos municipales).
- Elaboración de informes legales, actas y resoluciones sobre procedimientos arbitrales en materia de contratación pública.

MINISTERIO DEL INTERIOR

Asistente Legal-Sec. Comisión Nacional de Derechos Humanos

Enero 2010 – Marzo 2011

- Atención de denuncias, absolución de consultas y proyección de informes legales en referencia a denuncias recibidas a través de la línea 0800-16016 contra actos de corrupción y violación de derechos humanos efectuadas contra personal policial o civil del sector.
- Traslado de denuncias hacia los órganos de investigación y sanción de la PNP
- Proyección de informes legales, estadísticos y de diagnóstico sobre el funcionamiento del canal de denuncias y otros documentos de gestión.
- Monitoreo y seguimiento del cumplimiento de Planes Nacionales, tales como el Plan de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y varones (PIO), Plan de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA), y otros;
- Apoyo en la organización de la Campaña “1 Cruzada Nacional contra el Delito de Trata de Personas”.
- Elaboración de oficios, informes y material de difusión masiva sobre el hostigamiento sexual, la función policial, el delito de trata de personas, entre otros temas.
- Participación en sesiones ordinarias a nivel intersectorial.
- Apoyo en el seguimiento del Plan Operativo Anual de la SPCNDDHH.

UNIVERSIDAD CIENTÍFICA DEL SUR

Asistente Legal-Secretaría General

Agosto 2008 - Agosto 2009

- Revisión de contratos laborales y civiles de la institución.
- Apoyo en la elaboración de convenios interinstitucionales, elaboración de minutas y tramitación de documentos ante notarías, SUNAT, municipalidades y otras entidades.
- Registro, seguimiento y absolución de observaciones referentes a la inscripción de títulos de propiedad y otorgamiento de poderes ante los Registros Públicos de Lima-SUNARP.

FORMACIÓN

ESAN GRADUATE SCHOOL OF BUSINESS 2016-2018
Maestría en Gestión Pública

UNIVERSITAT POMPEU FABRA – ESPAÑA 2017
Barcelona School of Management
Seminario Internacional de Gestión Pública

ESAN GRADUATE SCHOOL OF BUSINESS 2015
Curso de Procedimiento Administrativo Sancionador

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ 2013
III Curso de Especialización Avanzada en Contratación Estatal

COLEGIO DE ABOGADOS DEL CALLAO 2013
Diplomado en Gestión Inmobiliaria y Derecho Urbanístico

CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS GUBERNAMENTALES-CEPEG 2013
Curso Actualizado de Gestión Pública

ESCUELA SUPERIOR DE DERECHO, EMPRESA Y NEGOCIOS-ESDEN 2013
Diplomado en Derecho Administrativo

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ 2012
Abogada

OTROS ESTUDIOS

MUSEO DE BELLAS ARTES DE LIMA 2000 - 2004
Pintura al óleo

CENTRO DE TÉCNICAS AMERICANAS DE ESTUDIO 2000
Lectura veloz

INSTITUTO SISE 2015
Programa de MS Office Internacional-Estándar

JIULIZA NATALY VÁSQUEZ PARDO

Psicóloga Social; egresada de la maestría en Gestión Pública con mención en Asociaciones Público Privadas por la Universidad ESAN y con Diplomados en Relaciones Comunitarias y Responsabilidad Social e Investigación Cualitativa. Con experiencia en monitoreo y evaluación de programas educativos y trabajos de orientación social y desarrollo económico.

EXPERIENCIA

UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO – ONG IPA

Capacitación e Investigación - Programa Ahorra para tu Futuro Ene. 2019 - A la actualidad

- Ejecución del programa de capacitación del programa “Ahorra para tu futuro” dirigido a empresarios de Mypes de Lima Metropolitana.
- Sistematización de datos recogidos en los instrumentos de línea de base del programa “Ahorra para tu futuro”.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Monitora. Dirección de Evaluación Docente

Agosto 2018 - Diciembre 2018

- Ejecución del plan de monitoreo y capacitación para la implementación del Concurso de Nombramiento Docente en Lima Metropolitana.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN - ONG IPA

Investigadora. Programa Decidiendo por un futuro mejor

Enero 2018 - Julio 2018

- Puesta en marcha de la intervención socioeducativa sobre adolescentes y sus padres. Programa de prevención de conductas disruptivas, y promoción del desarrollo integral y plan de vida en estudiantes de II.EE. de las UGEL 06 y 01

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Monitora. Oficina de Medición de la Calidad Educativa

Agosto 2013 - Diciembre 2017

- Responsable de las coordinaciones con Gobiernos Regionales, GRE, UGEL y operadores logísticos. Así como del monitoreo de los procesos de implementación y aplicación de evaluaciones censales de estudiantes, en las regiones: San Martín, Amazonas, Cajamarca, Loreto, Lambayeque, Ancash y Lima.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

Coordinadora de Capacitación - Censo de Comisarias

Febrero 2015 - Agosto 2015

- Elaboración y ejecución del programa de capacitación dirigido a Supervisores Nacionales, Coordinadores Regionales y encuestadores de campo.

ONG TALLER DE CAPACITACIÓN E INVESTIGACIÓN FAMILIAR

Asesora y capacitadora de desarrollo empresarial.

Enero 2010 – Agosto 2013

- Capacitación a microempresarios y emprendedores de San Juan de Lurigancho en temas de fortalecimiento organizacional y desarrollo personal. Coordinación y monitoreo de Programas de Responsabilidad Social de la Universidad del Pacífico y O.N.G. Acción Emprendedora Perú.

INSTITUTO BARTOLOMÉ DE LAS CASAS

Voluntariado universitario. Instituto Bartolomé de las Casas

Diciembre 2008 -- Marzo 2009

- Asesoría en Planeamiento Estratégico, Presupuesto Participativo y Participación Ciudadana dirigido líderes comunales y asociaciones de NATs (niños y adolescentes trabajadores).

FORMACIÓN ESAN GRADUATE SCHOOL OF BUSINESS Maestría en Gestión Pública	2016-2018
UNIVERSITAT POMPEU FABRA – ESPAÑA Barcelona School of Management Seminario Internacional de Gestión Pública	2017
ESAN GRADUATE SCHOOL OF BUSINESS Diploma Internacional de Relaciones Comunitarias y Responsabilidad Social.	2012
UNIVERSIDAD DE SAN MARTÍN DE PORRES Diploma de Especialización de Postgrado en Investigación Cualitativa.	2011
UNIVERSIDAD NACIONAL FEDERICO VILLARREAL Psicóloga	2011
UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS Curso: Coaching y Liderazgo	2010

RESUMEN EJECUTIVO

Cada país decide las políticas sociales que implementará en su territorio y que afectaran a sus conciudadanos, además de establecer el tipo de organización y estructura de sus programas sociales. No obstante, un aspecto común en la mayoría de países, es la existencia de programas de alimentación escolar en las escuelas.

Si bien muchos países cuentan con programas de alimentación escolar, no existe una propuesta única de gestionarlos, es decir, los programas son diseñados en función a distintos factores, tales como, los objetivos que busca cumplir el gobierno, los recursos con los que cuenta, la organización de las instituciones públicas, la influencia de otros programas sociales, la realidad social y económica del país y de la región.

En el Perú, el Programa de alimentación escolar vigente ha sido seriamente cuestionado debido a los reiterados casos de intoxicaciones que han padecido sus beneficiarios, situación que ha puesto en evidencia serias deficiencias en su gestión.

Sin embargo, los problemas del Programa no solo se encuentran relacionados a la cadena de inocuidad de los alimentos, sino además, a problemas en su diseño inicial, los cuales se arrastran hasta el día de hoy.

En este contexto, el objetivo de la presente tesis es realizar un diagnóstico, análisis y plantear propuestas de mejoras al diseño del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma; a efectos de lo cual, se hace uso de herramientas de gestión, además de información obtenida de diversas fuentes primarias y secundarias, para obtener propuestas concretas que a la larga contribuyan a la eficacia y eficiencia en la gestión del Programa.

El Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma fue creado el 31 de mayo de 2012 mediante Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS (MIDIS, 2012 b). Durante el año 2012 se trabajó en su diseño y comenzó a funcionar a nivel nacional, a partir del primer día útil del año escolar del 2013, con una duración de tres años; posteriormente se amplió su vigencia hasta en dos oportunidades, siendo la última ampliación hasta diciembre del año 2019.

El Programa tiene como objetivo general garantizar el servicio alimentario a niños de instituciones educativas públicas en el nivel de educación inicial y primaria, a partir de los tres años de edad. Posteriormente, mediante modificaciones a su norma

de creación, se amplió la prestación de los servicios alimentarios a estudiantes del nivel secundario de instituciones educativas públicas, ubicadas en los territorios de pueblos indígenas de la Amazonía, así como también, a estudiantes del nivel secundaria en cuyas instituciones educativas se haya implementado la jornada escolar completa.

Para la realización de la presente tesis se ha contado con la colaboración de importantes funcionarios y especialistas que han participado directamente del diseño, implementación, manejo de crisis y elaboración de documentos de gestión del Programa; además, con la participación de miembros de Comités de Alimentación Escolar de instituciones educativas públicas. Así también, se ha recogido información de documentos de gestión, literatura especializada y observación directa del funcionamiento del Programa.

A propósito de la declaratoria de reorganización del Programa, recientemente aprobada mediante Resolución Ministerial N° 224-2018-MIDIS (MIDIS, 2018 b), se han elaborado diecinueve propuestas de mejoras al diseño del Programa, en función a los problemas identificados, que se encuentran relacionados a la rectoría del Programa, a la provisión de alimentos, a la gratuidad del servicio, a la centralización del Programa y equipamiento de cocinas escolares, entre otras.

Las propuestas de mejora planteadas, buscan un cambio drástico pero progresivo de la gestión del Programa, que permita no sólo cumplir sus objetivos sino también generar valor público.

La presente investigación concluye señalando que existen serias deficiencias en el diseño del Programa, que pueden convertirse en oportunidades de mejora, tales como:

- a) Establecer que el Ministerio de Educación sea el ente rector del Programa en lugar del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social,
- b) Establecer un nuevo objetivo general y específicos, con indicadores de impacto reales y coherentes con los mismos,
- c) Establecer un régimen laboral que permita una menor rotación de personal y adecuada gestión del conocimiento al interior del Programa
- d) Evaluar la posibilidad de que a familias que cuenten con recursos se les pueda subvencionar el 50% del costo del Programa,
- e) Establecer una descentralización real del Programa con financiamiento, recursos y responsabilidades a cada gobierno local,
- f) Promover el desarrollo de la industria alimentaria local,
- g) Implementar cocinas escolares con la

finalidad de brindar alimentos preparados en las propias instituciones educativas, h)
Promover la implementación de estas medidas de forma progresiva, entre otras.

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

1.1 Problema de investigación

Según el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (PMA), en los países más pobres los programas de alimentación escolar absorben el 68% del presupuesto del sector educación, mientras que en países desarrollados el presupuesto para este Programa representa el 11% del presupuesto de dicho sector (Semana Educación, 2017).

En el Perú, el presupuesto de más de S/ 1,500 millones de soles del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (en adelante el Programa) representó el 11.2% del presupuesto total del sector educación para el año 2018.

Los programas de alimentación escolar tienen diversos objetivos, dependiendo de cada país, debido principalmente, a decisiones técnicas, pero sobre todo a decisiones políticas, sobre lo que se desea lograr con ellos.

De esta forma, se plantean objetivos tan diversos como el combatir la desnutrición infantil (Equipo Técnico de Gana Perú, 2011), promover el incremento de matrículas y la atención en clases (Buttenheim y otros, 2011), mejorar el desarrollo cognitivo (Whaley y otros, 2003) y la permanencia en las escuelas (Meng y Ryan, 2010); entre otros.

En el Perú, los objetivos del Programa son también diversos pues se busca incrementar los niveles de atención de los estudiantes, incrementar los niveles de matrícula, asistencia y permanencia en clase, mejorar el desarrollo de la industria local, promover hábitos de alimentación saludable, elevar los niveles de ingesta calórica, generar sistemas de cogestión con participación ciudadana, entre otros.

Como se aprecia, cada país posee una realidad distinta, con sus características y sus objetivos por cumplir, por ello, la implementación del diseño de los programas de alimentación escolar responden normalmente a la realidad de cada país, a los recursos con los que cuenta y los objetivos que busca lograr el Programa.

En el Perú, el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, ha recogido varios elementos de diseño propuestos por diferentes programas de alimentación escolar de otros países.

El diseño de dicho Programa en el Perú no resulta novedoso, ya que recoge parte de una propuesta ya implementada en un país de la región, con algunas variantes que fueron producto de las discusiones sobre la elaboración de su diseño, cuyos protagonistas fueron representantes del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, del Ministerio de Educación, del Ministerio de Salud y funcionarios de organismos internacionales.

Recientemente, a raíz de un caso de intoxicación de más de 500 niños en la provincia de Cañete, se publicó la Resolución Ministerial N° 224-2018-MIDIS (MIDIS, 2018 b), mediante la cual se declara en proceso de reorganización administrativa el referido Programa, con el objetivo de adoptar medidas correctivas y de modernización de su gestión y administración, que aseguren una adecuada, eficaz y eficiente prestación del servicio a su público beneficiario.

En este contexto, el presente trabajo de investigación constituye una oportunidad para realizar una amplia revisión del Programa de alimentación escolar peruano, partiendo de la descripción de todos sus elementos, de la identificación de los problemas en su diseño e implementación para, finalmente, plantear mejoras.

1.2 Objetivos de la investigación

1.2.1 Objetivo general

Realizar un diagnóstico, análisis y propuesta de mejora del diseño del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.

1.2.2 Objetivos específicos

- a) Realizar un diagnóstico del diseño del Programa: visión, misión, objetivos, indicadores, focalización, cobertura, brecha, línea de base, estructura orgánica institucional y estructura organizativa del Programa.
- b) Identificar experiencias de diseño e implementación de programas de alimentación escolar en otros países del mundo.
- c) Realizar el análisis de la visión, misión y objetivos del Programa.

- d) Realizar el análisis del diseño del Programa y las consecuencias de las decisiones de diseño implementadas.
- e) Realizar el análisis de los principales stakeholders del Programa.
- f) Realizar el análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) del Programa.
- g) Realizar el análisis costo – beneficio del Programa.
- h) Formular propuestas de mejora al diseño del Programa.

1.3 Justificación

El 20 de julio de 2018, mediante Resolución Ministerial N° 224-2018-MIDIS (MIDIS, 2018 b), se declaró en proceso de reorganización administrativa el Programa, al considerarse que se habían presentado serias debilidades a nivel administrativo y de gestión, que incidían en la adecuada, eficaz y eficiente prestación del servicio alimentario.

Asimismo, desde su creación en el año 2012 hasta el año 2018, según el Portal de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas, el presupuesto total del programa ha ascendido a S/ 7,956`504,463 soles, invertidos con la finalidad de cumplir una serie de objetivos que van más allá de la sola provisión de alimentos a escolares.

La presente investigación busca brindar elementos de análisis a los gestores públicos que les permita realizar las mejoras necesarias al diseño del Programa, con la finalidad de que se cumplan sus objetivos y se pueda medir el retorno social de la inversión realizada.

Actualmente, se desconocen los resultados del Programa, en gran medida, debido a que el gobierno de turno que lo implementó, no incidió en contar con indicadores de impacto, pues se privilegió la puesta en marcha del Programa por encima del aspecto técnico, que implique un planeamiento previo.

Cabe señalar también que, a la fecha, los padres de los beneficiarios del Programa, afirman que éste debe continuar e incluso ampliar su prestación a la entrega de almuerzos escolares en las instituciones públicas donde no se brinda el servicio.

Por lo que, desde una perspectiva técnica y política, se buscará información del Programa, a fin de conocer si genera valor público y si cuenta con beneficios que superen sus costos.

En ese sentido, la justificación del presente trabajo es brindar información relevante para la toma de decisiones sobre el futuro del Programa, de manera que la entrega de alimentos no constituya una política asistencialista, sino que permita medir los beneficios del Programa.

1.4 Alcances y limitaciones

En cuanto al alcance, el presente estudio busca determinar los problemas existentes en la implementación del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, producto de su diseño inicial, y sus posibilidades de mejora hacia el futuro.

Se ha tomado como marco de referencia de la investigación instituciones educativas de Lima, por lo que la presente Tesis hace referencia principalmente a la realidad del Programa en este territorio.

En cuanto a las limitaciones encontradas, se ha contado con escasa participación de los funcionarios que actualmente gestionan el Programa, asimismo, la información recabada tiene una muestra limitada, que si bien ha permitido conocer parte de su funcionamiento, necesita ser contrastada en todo el territorio nacional.

1.5 Contenido

En el Capítulo I, denominado Introducción, se plantean los problemas de la investigación; así como, sus objetivos generales y específicos. Así también, se exponen las razones de por qué es necesaria la investigación, estableciendo los límites y alcances de ésta.

En el Capítulo II, denominado Marco Contextual, se desarrollan los antecedentes políticos de la creación del Programa; se le ubica dentro de las Políticas de Estado; se realiza una revisión de sus normas de creación y desarrollo, y luego se analiza el *benchmarking* con algunos países que cuentan con programas de alimentación escolar en la región.

En el Capítulo III, denominado Diseño Metodológico, se establece el enfoque de la investigación, el diseño de la misma, la muestra recogida, la técnica de recolección de datos y la forma en la que se analizarán los mismos.

En el Capítulo IV, denominado Marco Teórico, se desarrolla la teoría de los programas sociales, los programas de alimentación escolar en otros países y sus resultados, la teoría de cambio de los programas sociales, las investigaciones previas realizadas sobre el Programa, la teoría del análisis FODA y el análisis costo - beneficio.

En el Capítulo V, denominado Descripción y Diagnóstico del Programa, se realiza una revisión de los antecedentes históricos del Programa, así como la visión, misión y objetivos del mismo, su focalización, cobertura y línea de base; para luego proceder a culminar el capítulo con su estructura.

En el Capítulo VI, denominado Análisis del Programa, se realiza el análisis crítico y político de su diseño y de los principales problemas detectados, un análisis FODA y el análisis costo – beneficio del Programa.

En el Capítulo VII, denominado Propuestas de Mejora en el Diseño, se resumen las propuestas para mejorar cada uno de los problemas encontrados en el Programa y se expone la propuesta integral de mejora.

En el Capítulo VIII, denominado Conclusiones y Recomendaciones, se recogen las conclusiones finales de la tesis, producto del trabajo realizado, y se exponen las recomendaciones.

CAPÍTULO II: MARCO CONTEXTUAL

2.1 Contexto político de creación del Programa

En el mes de octubre del año 2011, luego de la elección del ex Presidente de la República Ollanta Humala Tasso, se creó el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, mediante la Ley N° 29792 (Congreso de la República, 2011), con la finalidad de ser el ente rector de la política social del gobierno, adscribiéndose a este sector los siguientes programas sociales: Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), el Programa Nacional Cuna Más, el Programa de Apoyo Directo a los Más Pobres (JUNTOS), y el Programa Nacional de Asistencia Solidaria (Pensión 65).

Cabe señalar que dichos programas fueron objeto de una revisión, con la finalidad de afectar su diseño, de acuerdo a lo establecido en el Decreto Supremo N° 002-2012-MIDIS (MIDIS, 2012 a), que ordenó su evaluación y reorganización.

El PRONAA fue creado en febrero del año 1992 y permaneció vigente durante los periodos de gobierno de los Ex Presidentes Alberto Fujimori (1992 – 2000), Alejandro Toledo (2001-2006) y Alan García (2006-2011), representando para un sector de la política nacional un elemento que no debía seguir vigente, por lo que, luego de realizar un análisis técnico se procedió a cerrarlo en el año 2012.

Cabe resaltar que en la región, en los años 2011 y 2012, países como Brasil, Venezuela, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Argentina y en un primer momento también el Perú, con la elección del Ex Presidente Ollanta Humala, tuvieron una tendencia proclive hacia la promoción de programas sociales.

De todos estos países, el gobierno de la Ex Presidenta Dilma Rousseff (Brasil) buscaba conseguir una mayor hegemonía en la región y para ello se valió de la difusión de su propuesta de programas sociales a través de la cooperación internacional, canalizada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

Incluso, notas de prensa de la época hacen referencia a esta influencia brasileña en los nuevos programas sociales en el Perú, a modo de ejemplo, cabe indicar que la

Agencia Peruana de Noticias Andina titulaba: “Brasil espera apoyar pronto a nuevo gobierno de Perú en programas sociales” (Andina, 2011).

Por estas consideraciones, se reconoce que el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, tiene mucha influencia de su equivalente en el Brasil, sobre el cual se dará cuenta a lo largo de la presente tesis.

En este contexto político se diseñó, durante un lapso de nueve meses, el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, con la finalidad de cumplir diversos objetivos, pero principalmente inspirado en un modelo ya existente y exitoso en otro país de la región.

2.2 Marco legal del Programa

El 30 de mayo de 2012, mediante Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS (MIDIS, 2012 b), se creó el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, como un programa social adscrito al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

De acuerdo a su norma de creación, el Programa nace con el propósito de brindar un servicio alimentario de calidad, saludable, adecuado a los hábitos de consumo locales, cogestionado y sostenible; destinado a estudiantes de nivel inicial, a partir de los tres años de edad, y a todos los estudiantes de nivel primario de instituciones educativas públicas.

El 15 de octubre de 2014, se promulgó el Decreto Supremo N° 006-2014-MIDIS (MIDIS, 2014), que modificó la norma de creación del Programa, a través del cual se dispuso que, de forma progresiva, el Programa atenderá a los escolares de educación secundaria de los pueblos indígenas ubicados en zonas de la Amazonía, comprendidos en las bases de datos del Ministerio de Cultura. Asimismo, dispuso que a las personas que forman parte de los pueblos indígenas de la Amazonía Peruana, les corresponda la clasificación socioeconómica de “pobre extremo”.

El 22 de setiembre de 2015 se promulgó el Decreto Supremo N° 004-2015-MIDIS (MIDIS, 2015), que modificó la norma de creación del Programa, ampliando su plazo de duración, que inicialmente fue de tres años, a seis años; es decir, la vigencia del Programa pasó de culminar en el año 2015, a culminar en el año 2018.

El 5 de setiembre de 2017, se promulgó el Decreto Supremo N° 012-2017-MIDIS (MIDIS, 2017 a), que modificó varios aspectos de la norma de creación del Programa, como la inclusión del artículo 5-A, mediante el cual se establece que ante una paralización de clases por motivos diversos, el servicio de alimentación se deberá de poner a disposición del municipio distrital donde se encuentre la institución educativa, con la finalidad de que los alimentos sean destinados a los comedores populares de la jurisdicción.

A su vez, el 18 de diciembre del 2017, mediante Resolución Ministerial N° 283-2017-MIDIS (MIDIS, 2017 b), se aprobó el Manual de Operaciones del Programa, en el cual se detalla su misión, visión, objetivos y funciones. Asimismo, se establece su estructura orgánica, con el detalle de las funciones de cada una de sus oficinas.

El 6 de junio de 2018, mediante Decreto Supremo N° 005-2018-MIDIS (MIDIS, 2018 a), se modificó la norma de creación del Programa, ampliando nuevamente su vigencia, esta vez hasta el 31 de diciembre de 2019, período dentro del cual, previa evaluación de su impacto, se propondrían, de ser el caso, las disposiciones normativas que aseguraran su ejecución y sostenibilidad.

2.3 El Programa y la política nacional

El Programa no nace apartado de la Política Nacional de Estado, por el contrario, se basa en varios documentos de política como el Plan Bicentenario: Perú al 2021.

Este plan busca proponer políticas de Estado, basadas en lineamientos y objetivos generales, que todos los partidos políticos que lleguen al gobierno deben respetar y promover, una vez que asuman el poder.

El Programa se alinea con este Plan, en el Objetivo Estratégico 1: *“Derecho fundamental y dignidad de las personas”*, del cual fluye el objetivo siguiente: *“[a]segurar el acceso de las personas en situación de pobreza y pobreza extrema a los medios que les permitan lograr su propio desarrollo, reduciendo progresivamente la dependencia de los programas sociales”* (CEPLAN, 2011).

De acuerdo a este documento, la finalidad que los programas sociales deben perseguir es asegurar que las personas en situación de pobreza y pobreza extrema,

tengan acceso a medios que permitan su desarrollo en igualdad de condiciones como las personas que no se encuentren en dicha situación.

Se busca, por tanto, que los programas tengan naturaleza temporal con la finalidad de que, una vez cumplida su misión de asegurar igualdad de condiciones para el desarrollo, desaparezcan progresivamente.

Por otra parte, en el año 2012, en el marco de la implementación del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social; se elaboró en el Perú la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social: Incluir para Crecer.

Dicha estrategia se desarrolló en cinco ejes, siendo el segundo eje sobre desarrollo infantil temprano, el que propone incrementar los niveles de desarrollo cognitivo, social, físico y emocional de los niños, alineándose el Programa a dicho eje.

Asimismo, se advierte que el Programa se encuentra alineado al Plan Estratégico Sectorial Multianual del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (PESEM) 2013-2016. Cabe precisar que se ha recurrido al Plan 2013-2016, en vista a que a la fecha, el nuevo PESEM 2018 del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, se encuentra en proceso de aprobación y aún no se hace público.

De acuerdo a dicho Plan Estratégico, se observa que el Programa se ha alineado con el Objetivo Estratégico General 3 que propone incrementar competencias para el desarrollo personal, educativo y ocupacional de los niños, niñas y adolescentes.

Este objetivo toma como indicadores el porcentaje de estudiantes de educación primaria que logran alcanzar el nivel deseado en pruebas de comprensión lectora y en pruebas de matemática, es decir, busca que se incremente el rendimiento educativo de todos los alumnos, generando condiciones para ello, como la igualdad en la ingesta de alimentos.

De otro lado, se encuentra el Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, documento que contempla los mismos objetivos estratégicos que el PESEM, aunque se diferencia de éste, en que propone como objetivo estratégico específico: garantizar el servicio alimentario de calidad para las niñas y niños de nivel inicial y primario de instituciones educativas públicas. Asimismo, el Programa se alinea a sus objetivos generales 2 y 3 que plantean el

incremento de niveles de desarrollo cognitivo, social, físico y emocional de los niños, así como el incremento de competencias en el desarrollo personal, educativo y ocupacional.

El Plan Operativo Institucional 2017 del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, desarrolla en su anexo 6, la intervención del Programa en el año 2017, dando a conocer los lineamientos más importantes, señalando que su objetivo principal es garantizar un servicio alimentario para niñas, niños de nivel inicial y primario de instituciones educativas públicas a nivel nacional.

Como se observa, son varios los documentos de gestión que dan cuenta del alineamiento del Programa con la Política Nacional y Sectorial, de ello deviene la importancia del mismo.

2.4 Benchmarking

2.4.1 Programa Nacional de Alimentación Escolar de Brasil

En Brasil existe el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), el más antiguo del Gobierno Federal de Brasil, que empezó a ser implementado en el año 1955, a partir de la “Campanha de Merenda Escolar”, que fue instituida mediante el Decreto Supremo N° 37.106 (Gobierno Federal de Brasil, 1955) de fecha 31 de marzo de 1955. Este programa, a su vez, forma parte del programa “Brasil sem Miséria”.

El ente responsable del programa es el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación, que depende del Ministerio de Educación, el cual se encarga de atender en forma universal a 45 millones de alumnos al día, ubicados en 190,000 instituciones educativas con un presupuesto anual que bordea los U\$\$ 1,800`000,000 de dólares americanos (Veloso, 2013).

El Programa Nacional de Alimentación Escolar de Brasil, busca suministrar alimentos durante el año escolar en forma de meriendas a los alumnos de guarderías, de educación primaria, secundaria y de educación destinada a adultos jóvenes de escuelas públicas, filantrópicas y comunitarias (Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2018 a).

El objetivo principal del Programa Nacional de Alimentación Escolar de Brasil, es contribuir para el crecimiento y el desarrollo biosocial, el aprendizaje, el desempeño escolar y la formación de hábitos alimentarios saludables de los alumnos beneficiarios. Mientras que, entre sus objetivos específicos, se encuentran los siguientes:

- a) Contribuir al crecimiento, desarrollo y aprendizaje de los estudiantes.
- b) Formar hábitos alimentarios saludables en los estudiantes.
- c) Promover cultivos locales.

Tales objetivos buscan ser alcanzados a través de acciones educativas alimentarias y nutricionales, de carácter intersectorial y multidisciplinario, entre ellas, por ejemplo, la implementación de huertas escolares.

El Programa Nacional de Alimentación Escolar de Brasil, es financiado con recursos financieros automáticos que provienen del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación, los cuales son transferidos a los distintos Estados, Municipios y al Distrito Federal de Brasil. Es decir, dichas transferencias no requieren ningún tipo de acuerdo, contrato o documento previo (Gobierno Federal del Brasil y FAO, 2012).

Entre las principales características del Programa Nacional de Alimentación Escolar, tenemos las siguientes:

- a) El Gobierno Nacional Federal es el responsable del financiamiento del programa y del diseño del mismo.
- b) La gestión del programa se le encarga a los gobiernos estatales y locales; quienes son los responsables de ello.
- c) Existen unidades ejecutoras conformadas por la sociedad civil con personería jurídica (ONG's) que pueden denominarse "cajas escolares", "asociaciones de maestros", "círculos de país y maestros" o "Unidad ejecutora".
- d) El alcance del programa es nacional y universal.
- e) Su cobertura geográfica es urbana y rural.
- f) La compra de los alimentos se realiza a través de licitaciones públicas.

- g) Los alimentos son preparados y servidos en las escuelas, es decir, se reparten canastas de productos.
- h) Cada unidad ejecutora cuenta con un nutricionista responsable de la elaboración de los menús escolares, de acuerdo a normas nutricionales, respetando los hábitos alimentarios y cultura local.
- i) Involucra a la sociedad civil, toda vez que el Programa Nacional de Alimentación Escolar es supervisado por un Consejo de Alimentación Escolar, el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación, el Tribunal de Cuentas de la Unión y la Contraloría General de la Unión.
- j) Parte de los alimentos con los que se elaboran los menús provienen de la agricultura familiar o granjas locales (emprendedor familiar o de sus organizaciones, priorizando los alimentos provenientes de comunidades tradicionales indígenas y/o asentamientos de la reforma agraria), según exigencia legal establecida en la Ley N° 11.947 (Gobierno Federal de Brasil, 2009) de fecha 16 de junio de 2009; que establece que un mínimo del 30% de los recursos transferidos por el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE) a los Estados, Municipios y Distrito Federal, debe ser empleado en la compra de alimentos de la agricultura familiar.

2.4.2 Programa de Alimentación Escolar de Chile

En Chile existe el Programa de Alimentación Escolar, cuyo ente responsable o entidad ejecutora es la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, adscrita al Ministerio de Educación, que tiene a su cargo la *“[a]plicación de medidas coordinadas de asistencia social y económica a los escolares, conducentes a hacer efectiva la igualdad de oportunidades ante la educación”*, así como, programar respecto a dicho público objetivo, los beneficios alimentarios, según lo establecido en los artículos 1 y 2, respectivamente, del Título I de la Ley 15.720 (Gobierno de Chile, 1964), promulgada el 30 de setiembre de 1964.

El Programa de Alimentación Escolar (PAE) de Chile, consiste en la entrega diaria de raciones de alimentos saludables y nutritivos, consistente en desayunos, comidas de media mañana, almuerzos y/o cenas, durante la jornada escolar, a los

estudiantes de establecimientos educativos subvencionados públicos y privados, adscritos al PAE, correspondientes a los niveles de educación parvulario, básica, media y destinada a adultos (Ministerio de Educación de Chile, 2018).

Sólo acceden al programa los alumnos de familias que pertenecen al 60% más vulnerable o con mayor desventaja socioeconómica que asisten a escuelas municipales o particulares subvencionadas en los niveles: pre básico, básico, media y alta.

El programa cubre entre un 45% a 50% de las necesidades nutricionales de los alumnos en etapa pre escolar y un 33% de las necesidades nutricionales de los alumnos del nivel escolar bajo y medio.

El objetivo principal del programa es entregar diariamente servicios de alimentación escolar que consisten en: desayunos, almuerzos, merienda, colaciones y cenas, según corresponda, a estudiantes en condición de vulnerabilidad de establecimientos educativos municipales y particulares subvencionados de Chile, durante el año lectivo, adscritos al programa en niveles parvulario (pre kinder y kinder), básico, media y adultos; con el objeto de mejorar su asistencia a clase y evitar la deserción escolar.

Entre los objetivos del Programa de Alimentación Escolar, se encuentran los siguientes:

- a) Brindar un servicio alimentario nutritivo, variado y de calidad.
- b) Fomentar la asistencia a clases.
- c) Lograr la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo.
- d) Contribuir con el desarrollo físico y mental de los estudiantes.
- e) Favorecer y estimular en los estudiantes la concentración y el aprendizaje.

Entre las principales características del PAE, tenemos las siguientes:

- a) El alcance del programa es nacional pero focalizado a los alumnos con mayor vulnerabilidad en función al grupo socioeconómico al que pertenecen los beneficiarios: alumnos del primer, segundo y tercer quintil de ingresos, así como aquellos que pertenecen al 60% de la población vulnerable o con desventaja socioeconómica, según un registro social de hogares.

- b) Su cobertura geográfica es urbana y rural.
- c) El producto y/o entregable se trata de una ración diaria de alimento (desayuno, almuerzo, comida de media tarde y/o cena).
- d) Su alcance es para actividades curriculares y extracurriculares, durante el año escolar e incluso durante vacaciones.
- e) Los servicios alimentarios se entregan en los centros educativos adscritos al PAE, que cuenten con infraestructura óptima para brindar el servicio.
- f) En sus inicios, el programa se entregaba a todos los alumnos que se encontraban en los quintiles 1, 2 y 3 de ingresos; sin embargo, hoy se aplica a todos los alumnos que formen parte del 60% de las familias más vulnerables, según el Registro Social de Hogares.

2.4.3 Programa Nacional de Seguridad Alimentaria de Argentina

El Programa Nacional de Seguridad Alimentaria de Argentina, fue creado mediante la Ley N° 25.724 (Gobierno de Argentina, 2003), promulgada el 16 de enero de 2003, siendo sus beneficiarios la población vulnerable, conformada por familias con niños menores de 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos desde los 70 años en situación de pobreza y vulnerabilidad nutricional y, por último, niños y niñas en edad escolar.

El objetivo general del Programa Nacional de Nutrición y Alimentación, es lograr condiciones de nutrición y desarrollo adecuado de los niños que asisten a escuelas de mayor riesgo socio educativo, mediante el refuerzo de servicios de alimentación, educación y vigilancia del crecimiento.

Según su norma de creación, entre los objetivos del Programa Nacional de Seguridad Alimentaria, se encuentran los siguientes:

- a) Hacer posible el acceso a una alimentación adecuada y suficiente a los beneficiarios del programa.
- b) Mejorar la situación alimentaria y nutricional de los beneficiarios.

- c) Mejorar la calidad de los servicios alimentarios que brindan las escuelas beneficiarias con servicios de desayunos, almuerzos, cenas o meriendas.
- d) Fortalecer las capacidades de la comunidad educativa, favoreciendo una adecuada alimentación de los niños, de acuerdo a las necesidades y características locales.
- e) Promover acciones de seguimiento y vigilancia de la situación de crecimiento y desarrollo de niños, en articulación con organismos nacionales y provinciales.
- f) Favorecer la participación de los referentes comunitarios, padres y madres, en el desarrollo de propuestas para mejorar los servicios de alimentación en cada escuela.

Entre las principales características del Programa Nacional de Nutrición y Alimentación, extraídas de la Reglamentación de la Ley N° 25.724 (Gobierno de Argentina, 2003), aprobada mediante el Decreto 1018 del año 2003 (Gobierno de Argentina, 2003), se tienen las siguientes:

- a) El programa es dirigido por el Ministerio de Desarrollo Social de Argentina.
- b) Lo conforman 11 componentes: de prevención de carencias nutricionales, de lactancia materna, de rehabilitación nutricional, de seguridad alimentaria, de calidad e inocuidad de los alimentos, de educación alimentaria nutricional, de asistencia alimentaria directa, de autoabastecimiento y producción de alimentos, de monitoreo del estado nutricional de la población, de la evaluación integral del programa y de la prevención de salud materno infantil.
- c) La atención de los beneficiarios se plantea de forma gradual, en dos etapas:

La primera, respecto a la población bajo la línea de indigencia, en especial embarazadas, niños de 0-5 años, adultos mayores a partir de los 60 años, sin cobertura social y que sean beneficiarios de los programas de asistencia alimentaria al momento de la reglamentación; así como la población con grado de desnutrición 1, 2 y 3.

La segunda, referente a la población bajo la línea de pobreza, conformada por niños de 0-14 años, discapacitados, embarazadas, nodrizas y adultos mayores de 70 años que no cuentan con cobertura social.

De acuerdo al documento denominado “La implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en ámbitos sub nacionales” (Aulicino C. y Díaz G., 2012) el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación agrupa las siguientes prestaciones:

- **Asistencia alimentaria y nutricional directa.**

Se realiza un abordaje federal y focalizado. Este componente consiste en la distribución de módulos de alimentos, tickets o tarjetas alimentarias a las familias, desnutridos y otros grupos de riesgo (incluyendo casos nutricionalmente especiales como celíacos), mediante el financiamiento a las provincias desde el Ministerio de Desarrollo Social.

- **Asistencia a comedores sociales, infantiles y comunitarios.**

Se reparten raciones diarias para brindar almuerzos, desayunos, meriendas y/o cenas mediante financiamiento del Ministerio de Educación y el Ministerio de Desarrollo Social. También se ofrece asistencia técnica y financiera a organizaciones de la sociedad civil que brindan servicios alimentarios.

- **Autoproducción de alimentos.**

Se distribuyen insumos y se ofrece capacitación y apoyo técnico a huertas y granjas familiares, escolares y comunitarias, mediante recursos del programa Pro Huerta y del Ministerio de Desarrollo Social. También se brinda asistencia alimentaria, capacitación y/o financiación de insumos para la autoproducción de alimentos.

- **Mejoramiento de los servicios alimentarios de comedores escolares.**

Se otorga un refuerzo para complementar los fondos provinciales con los que se brindan servicios alimentarios escolares mediante el financiamiento del Ministerio de Educación y del Ministerio de Desarrollo Social.

- **Cuidado de la embarazada y el niño sano.**

Se realizan tareas de prevención (estimulación temprana, desarrollo infantil y educación alimentaria, entre otras) y se hacen entregas de leche para niños y niñas, hasta los 2 años, y leche fortificada a través del Plan Materno Infantil.

2.4.4 Programa de Alimentación Escolar de Colombia

El Programa de Alimentación Escolar de Colombia se encuentra dirigido a estudiantes de entidades educativas públicas, de los niveles de educación primaria y secundaria, del ámbito urbano y rural y se encuentra a cargo del Ministerio de Educación.

Se brinda suministros de alimentación diaria durante el calendario escolar, de por lo menos una ración de alimentos al día, desayuno, almuerzo o merienda.

Las raciones brindadas dependen de los recursos con que cuente la entidad territorial, pueden tratarse de raciones servidas o de canastas de alimentos, dependiendo si se cuenta o no con infraestructura y equipamiento para la preparación de alimentos.

De acuerdo a la página web de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, el objetivo general del Programa de Alimentación Escolar son los siguientes (CELAC, 2018) es contribuir al acceso con permanencia escolar de los niños y adolescentes en edad escolar, registrados en la matrícula oficial, fomentando estilos de vida saludables y mejorando su capacidad de aprendizaje, a través del suministro de un complemento alimentario.

Los objetivos específicos son los siguientes:

- a) Brindar servicios de refrigerios, desayunos o almuerzos, priorizando comunidades rurales, indígenas y centros educativos con mayor alumnado perteneciente a las categorías 1 y 2 de la población más pobre y vulnerable.
- b) Promover hábitos alimenticios saludables.
- c) Mejorar el desempeño académico de los beneficiarios.
- d) Fomentar la permanencia escolar.
- e) Promover el desarrollo integral de los beneficiarios.

Entre las principales características del programa tenemos:

- a) El organismo responsable es el Ministerio de Educación.
- b) La población beneficiaria son niños, niñas y adolescentes registrados en el sistema de matrícula estudiantil de educación básica y media (SIMAT).

- c) Las raciones de alimentos a repartir pueden ser preparadas en las escuelas o pueden tratarse de raciones industrializadas, dependiendo si la entidad educativa cuenta con las condiciones de infraestructura y sanitarias adecuadas para ello.

Existen cuatro criterios de priorización:

- Se debe repartir a todas las escuelas rurales, empezando por aquellas que cuenten con un solo docente.
- Escuelas de zona urbana, con alumnado que pertenece a comunidades étnicas.
- Escuelas de zona urbana que cuenten con alumnado víctimas de conflicto armado.
- Escuelas de zona urbana, con gran cantidad de población en situación de pobreza y vulnerabilidad, según puntajes obtenidos a partir del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales.

2.4.5 Modelo de Alimentación Escolar de Francia

Uno de los objetivos del programa de alimentación escolar francés es que los niños desarrollen su paladar, su cultura gastronómica, que amplíen sus gustos hacia la alimentación nutritiva y saludable, para que posteriormente puedan aplicarlo en sus casas. Asimismo, se busca desarrollar una amplia cultura gastronómica en los estudiantes franceses, con la finalidad de que a futuro sean los próximos cultivadores de su propia cultura culinaria (Semana Educación, 2017).

Es un modelo que subsidia alimentos escolares de acuerdo a los ingresos de las familias de los estudiantes, beneficia a aproximadamente 6 millones de estudiantes con alimentos que son supervisados por el Programa Nacional de Nutrición Saludable.

Este modelo de alimentación escolar es descentralizado en los municipios, los cuales deciden autónomamente la política alimentaria que implementarán, encontrando municipios que subsidian totalmente la alimentación escolar, en tanto que otros cobran un monto simbólico y en algunos casos se cobra el total de los alimentos; pero por lo general se cobra en función del ingreso de la familia del estudiante, es decir, la focalización se realiza por estudiante y no por institución educativa.

Se brindan raciones servidas de productos de la cocina francesa, se hace hincapié en productos saludables pero cultivando la sobresaliente gastronomía que poseen, sólo se ofrece agua purificada para beber, ninguna otra bebida.

Una vez al mes, los cocineros de las escuelas se reúnen con los docentes, personal directivo y nutricionistas para confeccionar el menú que será servido en todo el próximo mes, siempre se brinda a los alumnos comida recién preparada y en lo posible no se les entrega comida procesada. Asimismo, lo único que pueden beber los alumnos es agua pura, generándoles desde pequeños esa sana costumbre.

2.4.6 Modelo de Alimentación Escolar de Japón

En Japón desde los años 50 ya se hablaba de una alimentación escolar saludable a través de la Ley de Almuerzo Escolar en la que se rescataban temas como el incentivo a los hábitos alimentarios deseables (Semana Educación, 2017) .

Hoy en día, la Ley Básica de Educación Alimentaria promueve la idea de docentes – nutricionistas, con ello, los docentes además de transmitir sus conocimientos, se han preparado en temas de nutrición para compartir estos temas con sus alumnos, en coordinación con los Programas de Alimentación Escolar.

Los programas de alimentación escolar son universales y se encuentran semi subsidiados por el gobierno, por lo que, los estudiantes sólo deben pagar un monto reducido por las comidas que reciben. Sin embargo, quienes tienen menores recursos, pueden acceder a comidas gratuitas pero menos variadas.

La cultura japonesa ha permitido que los conocimientos impartidos durante el desarrollo de estos programas incluso sean difundidos en los hogares y se cuenta con participación de estudiantes para las tareas de recojo y limpieza de los comedores luego de la alimentación.

Al igual que en Francia, se brindan raciones de alimentos cocinados en las cocinas de los propios centros educativos, privilegiando alimentos saludables, frescos y de cultivo local, dejando de lado los productos enlatados y congelados.

2.4.7 Programa de Alimentación Escolar de Venezuela

El Programa de Alimentación Escolar del Ministerio del Poder Popular para la Educación tiene como fecha de inicio el 31 de diciembre de 1969, y su objetivo es

suministrar una alimentación variada a diario, balanceada y de calidad a niños, niñas, adolescentes y jóvenes inscritos en los planteles oficiales del Sistema de Educación Bolivariana (Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2018 e).

Su principal objetivo es garantizar la alimentación diaria, variada, balanceada, de calidad y adecuada a los requerimientos nutricionales, calóricos y energéticos, a través de la entrega de una dieta acorde a las costumbres socio-culturales. Asimismo, su finalidad es promover los hábitos alimentarios a través del Sistema Educativo, desarrollando componentes sobre seguridad alimentaria, en un modelo de participación conjunta de docentes, familia y comunidad.

Según su norma de creación, como objetivos específicos se encuentran:

1. Brindar alimentación variada, balanceada y de calidad de manera diaria, de acuerdo a los patrones culturales y la disponibilidad de insumos.
2. Cumplir con el componente pedagógico en materia de seguridad alimentaria de manera articulada.
3. Mejorar las condiciones nutricionales de los beneficiarios.
4. Contribuir con el aprendizaje de hábitos alimentarios.
5. Contribuir al acceso, permanencia, rendimiento académico y prosecución, y disminución de la deserción escolar.

Los beneficiarios del programa son los niños, niñas, adolescentes y jóvenes inscritos en los planteles oficiales del Sistema de Educación Bolivariana: Simoncitos, Escuelas Bolivarianas, Liceos Bolivarianos, Escuelas Técnicas Robinsonianas, Educación Especial, Rural, Indígena y Plan Emergente Bolivariano y se encuentra adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Educación.

2.4.8 Programa Nacional de Alimentación Complementaria Escolar de Bolivia

El Programa Nacional de Alimentación Complementaria Escolar de Bolivia inició en el año 1994, y se encuentra a cargo del Ministerio de Educación, como Entidad responsable, siendo los municipios o gobiernos locales, las entidades ejecutoras (Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2018 f).

Su objetivo general es mejorar el rendimiento escolar, así como la nutrición de los beneficiarios de las unidades educativas fiscales y de convenio, a través de la entrega

de alimentación adecuada, saludable y apropiada acorde a la cultura. De otro lado, como objetivos específicos tiene:

1. Mejorar los conocimientos y prácticas alimentarias.
2. Fortalecer a los gobiernos autónomos municipales y familias productoras.
3. Promueve los mecanismos de coordinación con los niveles de gobierno y demás actores intervinientes como la sociedad y organizaciones.

La población objetivo considera a los niños, niñas y adolescentes entre 4 y 19 años, estudiantes de los establecimientos estatales, de los niveles de educación inicial, primaria y secundaria.

A continuación, se presenta la Tabla N° 2.1 que contiene a modo de resumen comparativo, el análisis de los programas de alimentación escolar antes detallados, conteniendo información sobre año de inicio, cobertura, objetivo, beneficiarios, presupuesto anual, costo unitario y sector al que pertenece:

Tabla N° 2.1. Comparativo de programas de alimentación escolar en Latinoamérica y el mundo

Programa Nacional de Alimentación Escolar de Brasil	Programa de Alimentación Escolar de Chile	Programa Nacional de Seguridad Alimentaria de Argentina	Programa Nacional de Alimentación Complementaria Escolar de Bolivia
<p>Inicio: año 1955 Cobertura: al 2015 buscó beneficiar a 42,6 millones de estudiantes al día. Objetivo: contribuir para el crecimiento y el desarrollo biosocial, el aprendizaje, el desempeño escolar y la formación de hábitos alimentarios saludables de los alumnos beneficiarios. Beneficiarios: alumnos de toda la educación básica (educación infantil, enseñanza primaria, educación media y educación de jóvenes y adultos). Presupuesto USD\$ 980.124.000 aproximadamente. Costo unitario: USD 0.08 aproximadamente. Sector: Ministerio de Educación</p>	<p>Inicio: año 1964 Cobertura: En el 2015 beneficio a 1.828.556 personas Objetivo: servicios de alimentación (desayuno u once y almuerzo) complementaria. Beneficiarios: estudiantes del sistema educacional subvencionado de los tres primeros quintiles de ingreso económico de los niveles de educación prekinder y kinder, básica y media. Presupuesto ejecutado en el 2015: 490.083.941 miles de pesos (USD\$ 740026.75) Costo unitario: USD\$ 0.4 aproximadamente Sector: Ministerio de Educación</p>	<p>Inicio: año 2003 Cobertura: no se encontró información. Objetivo: posibilitar el acceso de la población en situación de vulnerabilidad social a una alimentación complementaria. Beneficiarios: niños y niñas en edad escolar, de Nivel Inicial y 1er y 2do ciclo de EGB Presupuesto \$ 1.287.508.228 pesos en el año 2010 (aproximadamente USD\$ 37 868 449). Sector: Ministerio de Desarrollo Social</p>	<p>Inicio: año 1951 Cobertura: 2, 162,921 en el 2011 Objetivo: apoyar el acceso, permanencia y la seguridad alimentaria de los niños pobres; apoyar la nutrición y salud de los niños Beneficiarios: niños y niñas matriculados en las escuelas públicas iniciales, primarias y secundarias. Presupuesto US\$69.2 millones en el 2012. Sector: Ministerio de Educación Gestión: descentralizada</p>
Programa de Alimentación Escolar de Colombia	Programa de Alimentación Escolar de Francia	Programa de Alimentación Escolar de Japón	Programa de Alimentación Escolar de Venezuela
<p>Inicio: no se encontró información. Objetivo: Permanencia escolar de las Beneficiarios: niñas, niños y adolescentes en edad escolar, registrados en la matrícula oficial. Presupuesto del año 2016: \$678 mil millones de pesos (230 mil millones de dólares aproximadamente) Sector: Ministerio de Educación</p>	<p>Inicio: no se encontró información. Costo: subsidiado según los ingresos familiares. Cobertura: más de 6.000.000. Beneficiarios: escolares de acuerdo a los ingresos de las familias de los estudiantes Presupuesto: no se encontró información. Sector: no se encontró información.</p>	<p>Inicio: año 1954 Costo: 2,5 dólares diarios. Cobertura: 7.080.000 aproximadamente Objetivo: Desarrollar una comprensión adecuada de dietas y hábitos alimenticios saludables y disminuir el ausentismo escolar Beneficiarios: no se encontró información. Presupuesto: no se encontró información. Sector: no se encontró información.</p>	<p>Inicio: año 1969 Cobertura: 711.000 estudiantes Objetivo: contribuir al ingreso, permanencia, prosecución y al rendimiento escolar, a través del mejoramiento de las condiciones nutricionales Beneficiarios: niños, niñas, adolescentes y jóvenes inscritos en los planteles oficiales del Sistema de Educación Bolivariana. Presupuesto no se encontró información. Sector: Ministerio del Poder Popular para la Educación Gestión: no se encontró información.</p>

Fuente: Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2018 a, b, c, d, e, f. Semana Educación, 2017.

Elaboración: Equipo de tesis.

2.5 Conclusiones del capítulo

- 2.5.1 La Organización de Alimentos y Agricultura de las Naciones Unidas (FAO) en convenio con la República Federativa del Brasil ha contribuido técnicamente en la implementación del Programa de alimentación escolar en el Perú (FAO, 2017). Por este motivo, el diseño del Programa se asemeja bastante al diseño brasilero, sobre todo teniendo en consideración que esta cooperación se dio en el marco de la elección del Ex Presidente de la República Ollanta Humala Tasso.
- 2.5.2 El Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma concuerda con varios documentos de políticas de Estado y planes estratégicos del sector Desarrollo e Inclusión Social, y pese a contener un componente educativo, se adscribió el Programa al MIDIS.
- 2.5.3 El Programa ha sufrido varias modificaciones desde su creación, entre ellas, la ampliación del plazo de su vigencia y del ámbito de las prestaciones a estudiantes de educación secundaria pertenecientes a pueblos indígenas de la Amazonía y a los que estudian bajo el régimen de jornada completa.
- 2.5.4 En el mundo existen varios programas de alimentación escolar, tanto en países pobres, países en vías de desarrollo como en países en los que existe sociedad de bienestar (países desarrollados). Cada diseño de programa de alimentación escolar, responde a los propios requerimientos de cada país, por lo que pese algunas coincidencias en el diseño con Brasil, se puede señalar que el Programa peruano es único.

CAPÍTULO III: DISEÑO METODOLÓGICO

3.1 Enfoque

La presente investigación gira en torno a un enfoque cualitativo pues tal como señalan los especialistas en el tema (Hernández, 2014), los planteamientos iniciales que se proponen son producto del conocimiento previo del Programa, a través de varios trabajos académicos realizados para los cursos de la Maestría, entre los cuales se han analizado diversos aspectos.

Se explora el Programa a través de fuentes secundarias, mediante la revisión de investigaciones, documentación, literatura y evaluaciones realizadas al mismo, pero también mediante información de fuente primaria obtenida de entrevistas a los actores del Programa, tanto a los que participaron del diseño y evaluación, como los que actualmente intervienen en el funcionamiento del mismo.

3.2 Diseño

El diseño de la presente investigación, al igual que en toda investigación cualitativa, ha surgido con el devenir del planteamiento del problema, la inmersión inicial en el Programa y en el contexto de su diseño e implementación, así como, producto de la realización del trabajo de campo directo, en las instituciones educativas que se han visitado para comprobar el funcionamiento del mismo (Hernández, 2014).

Luego de recibir información de múltiples fuentes, se procedió a trabajar con el diseño básico de investigación cualitativa denominado: “*Diseño de Investigación Acción Participativa*”, pues la presente investigación busca comprender la problemática que sufre el Programa y elaborar una propuesta de solución centrada específicamente en el rediseño del mismo.

A partir de los componentes de la presente investigación, se analiza la problemática que presenta el Programa y la que justificó su diseño, a efectos de determinar cómo se desarrolla en la práctica el mismo, y cuáles son las implicancias que ha tenido dicho diseño en su implementación. Así también, se analizan las principales decisiones de diseño adoptadas en el Programa y se plantea una propuesta de mejora en su implementación y funcionamiento, que permita la obtención de resultados e impactos.

Este diseño de investigación acción se aplica usualmente a disciplinas como las ciencias sociales, ciencias ambientales, ciencias de la salud e ingenierías. En el presente caso se aplica al análisis del diseño de un programa social que involucra varias disciplinas tales como la nutrición, ciencias administrativas, gestión pública, entre otras.

Adicionalmente, esta investigación culmina con un diagnóstico de la problemática del diseño del Programa y un proyecto de mejora propuesta por cada aspecto considerado relevante.

Este análisis se ha realizado desde varias aristas: desde el punto de vista de los alumnos beneficiarios; de los padres; del interés del gobierno en obtener mayores beneficios públicos a un menor costo económico y social; así como, desde el punto de vista de los propios funcionarios o ex funcionarios públicos encargados tanto del diseño como de la implementación del Programa. Para ello se ha realizado un análisis de los *stakeholders* que participan en forma directa e indirecta en el Programa.

3.3 Muestra

Luego de realizada la inmersión inicial en la problemática y habiendo revisado la literatura con la que se cuenta, se planteó una muestra de conveniencia que permita lograr los objetivos planteados en la investigación.

Para ello, se utilizó una muestra conformada por dos grupos de actores agrupados en: muestra de expertos y muestra de conveniencia de voluntarios de los Comités de Alimentación Escolar y Comités de Compras. Como Anexos 11 y 12 se presenta un resumen de las entrevistas realizadas a los miembros de los Comité de Alimentación Escolar y su respectiva Tabulación.

Tal como señalan los especialistas, para el presente muestreo cualitativo (Hernández, 2014), resultaba necesario contar con la opinión de expertos en la elaboración de políticas sociales, como en la de programas sociales y en especial de expertos que hayan estado vinculados con el Programa, por la labor que realizan y/o desempeñaron.

Se plantearon entrevistas a ocho expertos en temas de programas y/o políticas sociales, dando preferencia a los que hayan realizado algún trabajo de investigación o

artículo opinando sobre el Programa, con la finalidad de recabar importante información sobre su apreciación del diseño del mismo.

Asimismo, conforme se aprecia en la Tabla N° 3.2. Propuesta de Entrevistados, se planteó entrevistar a cinco funcionarios que actualmente se vienen desempeñando en el Programa y a ocho miembros de los comités de compras y a doce miembros de los comités de alimentación escolar, lo que suma en total una propuesta de treinta y tres entrevistas planeadas:

Tabla N° 3.2. Propuesta de Entrevistados

N°	Tipo de entrevistado	Nombre	Relación con el Programa
1	Experto 1	Paola Bustamante Suarez	Ex Ministra del MIDIS.
2	Experto 2	Guiselle Romero Lora	Ex Directora Ejecutiva.
3	Experto 3	Mario Ríos Espinoza	Ex Director Ejecutivo.
4	Experto 4	Stanislao Maldonado	Elaboró la primera Nota Metodológica para evaluar el impacto del Programa.
5	Experto 5	Manuel Barrón	Elaboró la segunda Nota Metodológica para evaluar el impacto del Programa.
6	Experto 6	Iván Bottger Gamarra	Oficial del Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas.
7	Experto 7	Laura Retamozo Correa	Nutricionista del Programa Mundial de Alimentos.
8	Experto 8	Lorena Alcázar	Consultora que participó del diseño del Programa.
9	Experto 9	Idel Alfonso Vexler Talledo	Ex Ministro de Educación
10	Funcionario 1	Liliana La Rosa Huertas	Ministra del MIDIS.
11	Funcionario 2	Sandra Norma Cárdenas Rodríguez	Directora Ejecutiva.
12	Funcionario 3	Raphael Enmanuel Zegarra Vela	Jefe de Unidad Territorial de Ayacucho.
13	Funcionario 4	Wilman Celso Aróstegui Melgar	Jefe de Unidad Territorial de Ayacucho.
14	Funcionario 5	José Bernardo Gonzales Cabrera	Jefe de Unidad Territorial de Lima Provincias.
15	Funcionario 6	Claudia Saenz Hostos	Coordinadora de Temas Multisectoriales MINEDU

16	Miembro del CC 1	Anónimo	Gobernador Regional.
17	Miembro del CC 2	Anónimo	Representante del sector salud.
18	Miembro del CC 3	Anónimo	Representante del gobierno local.
19	Miembro del CC 4	Anónimo	Representante de la APAFA.
20	Miembro del CC 5	Anónimo	Gobernador regional.
21	Miembro del CC 6	Anónimo	Representantes del sector salud.
22	Miembro del CC 7	Anónimo	Representante del gobierno local.
23	Miembro del CC8	Anónimo	Representante de la APAFA.
24	Miembro del CAE 1	Anónimo	Trabajador administrativo.
25	Miembro del CAE 2	Anónimo	Docente.
26	Miembro del CAE 3	Anónimo	Representante de la APAFA.
27	Miembro del CAE 4	Anónimo	Trabajador administrativo.
28	Miembro del CAE 5	Anónimo	Docente.
29	Miembro del CAE 6	Anónimo	Representante de la APAFA.
30	Miembro del CAE 7	Anónimo	Trabajador administrativo.
31	Miembro del CAE 8	Anónimo	Docente.
32	Miembro del CAE 9	Anónimo	Representante de la APAFA.
33	Miembro del CAE 10	Anónimo	Trabajador administrativo.
34	Miembro del CAE 11	Anónimo	Docente.
35	Miembro del CAE 12	Anónimo	Representante de la APAFA.

Fuente: Trabajo de campo.

Elaboración: Equipo de tesis.

Se realizaron las coordinaciones con todos los especialistas, funcionarios, ex funcionarios del Programa, miembros de los Comités de Compra y los miembros de Comités de Alimentación Escolar; sin embargo, algunos se negaron a participar en el presente trabajo por motivos laborales y otros no dieron respuesta a la comunicación remitida vía correo electrónico, por lo que, los contactados finalmente, para el presente estudio, son los indicados en la Tabla N° 3.3. Entrevistas realizadas:

Tabla N° 3.3. Entrevistas realizadas

N°	Tipo de entrevistado	Nombre	Relación con el Programa	Fecha	Duración
1	Experto1	Paola Bustamante Suarez	Ex Ministra del MIDIS.	01/08/2018	1 hora con 31 minutos
2	Experto 2	Guiselle Romero Lora	Ex Directora Ejecutiva.	02/08/2018	54 minutos
3	Experto 3*	Mario Ríos Espinoza	Ex Director Ejecutivo.	25/07/2018	23 minutos
4	Experto 4	Manuel Barrón	Elaboró la segunda nota metodológica para evaluar el impacto del Programa.	15/08/2018	35 minutos
5	Experto 5	Iván Bottger Gamarra	Oficial del Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas.	09/08/2018	1 hora y 23 minutos
6	Experto 6	Laura Retamozo Correa	Nutricionista del Programa Mundial de Alimentos.	09/08/2018	36 minutos
7	Experto 7	Idel Alfonso Vexler Talledo	Ex Ministro de Educación	09/10/2018	40 minutos
8	Funcionario 1	Claudia Saenz Hostos	Coordinadora de Temas Multisectoriales	05/10/2018	42 minutos
9	Miembro del CAE 1	Anónimo	Trabajador administrativo.	23/07/2018	5 a 15 minutos
10	Miembro del CAE 2	Anónimo	Docente.	23/07/2018	5 a 15 minutos
11	Miembro del CAE 3	Anónimo	Representante de la APAFA.	23/07/2018	5 a 15 minutos
12	Miembro del CAE 4	Anónimo	Trabajador administrativo.	24/07/2018	5 a 15 minutos
13	Miembro del CAE 5	Anónimo	Docente.	24/07/2018	5 a 15 minutos
14	Miembro del CAE 6	Anónimo	Representante de la APAFA.	24/07/2018	5 a 15 minutos
15	Miembro del CAE 7	Anónimo	Trabajador administrativo.	17/08/2018	5 a 15 minutos
16	Miembro del CAE 8	Anónimo	Docente.	17/08/2018	5 a 15 minutos
17	Miembro del CAE 9	Anónimo	Representante de la APAFA.	17/08/2018	5 a 15 minutos
18	Miembro del CAE 10	Anónimo	Trabajador administrativo.	17/08/2018	5 a 15 minutos
19	Miembro del CAE 11	Anónimo	Docente.	17/08/2018	5 a 15 minutos

20	Miembro del CAE 12	Anónimo	Representante de la APAFA.	17/08/2018	5 a 15 minutos
----	--------------------	---------	----------------------------	------------	----------------

Fuente: Trabajo de campo.

Elaboración: Equipo de tesis.

*Se recogió la entrevista de Radio Exitosa, Programa de Nicolás Lucar, de fecha 24 de julio de 2018.

3.4 Técnica para recolección de datos

La recolección de datos cualitativos se realiza a través de tres mecanismos, el primero en base a las entrevistas y encuestas programadas tanto a expertos, como a los participantes de los Comités de Alimentación Escolar, respectivamente; el segundo, mediante la observación directa de cómo se desarrolla el Programa en las instituciones educativas y; el tercero, mediante la revisión de literatura especializada, documentos oficiales, registros, informes, videos sobre la implementación del Programa, entre otros.

Las entrevistas realizadas a los expertos, son entrevistas semi estructuradas, en el presente caso, entrevistas sobre temas relacionados al trabajo de investigación, a fin de que los especialistas se expresen en sus respuestas, para lo cual se cuenta con guías de entrevistas sobre el Programa.

Por el grado de conocimiento de los entrevistados, se busca la obtención de la mayor cantidad de información que permita enfocar mejor el problema, por lo que se plantean preguntas puntuales con la finalidad de dar respuesta a la problemática materia de análisis.

Para el caso de los miembros de los Comités de Compras y de Alimentación Escolar, se realizan entrevistas estructuradas, a fin de conocer el funcionamiento del Programa desde el rol que desempeñan. Por lo que, a fin de obtener información precisa, se cuenta con una guía de entrevistas. Como no se trata de un procesamiento de datos de forma cuantitativa, las entrevistas se realizan en algunas instituciones educativas que reciben el Programa.

En las instituciones educativas visitadas, donde se realizarían algunas de las entrevistas, se observa, entre otros aspectos, el momento de inicio de la intervención del Programa con la llegada de los alimentos, el cumplimiento de los protocolos y guías de ejecución del Programa, así como la participación de la comunidad educativa,

los miembros de los Comités de Alimentación Escolar, la participación de los docentes y los niños, en el proceso.

Luego de ello, se analizan los informes elaborados respecto al Programa, los documentos de gestión y el marco normativo, la literatura nacional e internacional sobre programas de alimentación escolar e investigaciones previas sobre el Programa y entrevistas a funcionarios y ex funcionarios realizadas en programas de televisión.

3.5 Guía de entrevistas

Las entrevistas son semi estructuradas, pues parten de una guía de entrevistas que permite guiar el cauce de las preguntas; sin embargo, en el ínterin, se pueden realizar preguntas para profundizar en cada uno de los aspectos del diseño del Programa.

Las preguntas con las que se inician las entrevistas tanto a especialistas como a funcionarios del Programa, son las siguientes detalladas en la Tabla N° 3.4. Preguntas y sustento de la guía de entrevistas:

Tabla N° 3.4. Preguntas y sustento de la guía de entrevistas

Pregunta	Sustento de la pregunta
Desde su experiencia y percepción ¿Cree que se vienen cumpliendo los objetivos principal y específicos del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma? ¿Por qué?	Con esta pregunta se desea evaluar si los especialistas y funcionarios que se involucran o involucraron con el Programa, conocen los objetivos del mismo, la forma en la que está estructurado su diseño y si sus indicadores actuales, son los adecuados para medirlo. Se desea conocer su opinión sobre el grado de importancia que le dan a los objetivos del Programa, si se encuentran bien definidos o si pueden ser mejorados.
¿Cuáles considera usted que han sido las principales dificultades para la implementación del Programa? ¿Qué aspectos mejoraría y por qué?	El Programa ha sido declarado en reestructuración y ello debido a las múltiples deficiencias que presentaría en su gestión, pero principalmente en su diseño, con esta pregunta se busca conocer directamente y a modo desagregado, las dificultades que se ha tenido para la implementación del diseño del Programa, con la finalidad de analizarlas caso por caso y de ser pertinente, proponerse una mejora.
¿Cuáles considera que son los <i>stakeholders</i> más importantes del Programa?	Previamente a la presentación de las propuestas de mejora se realizará un análisis de varios aspectos, uno de ellos es sobre los grupos internos y externos de interés que influyen de manera positiva o negativa en el funcionamiento del Programa. Se buscará individualizar a los <i>stakeholders</i> del Programa y observar el grado de influencia que ejercen en el desarrollo del mismo, para posteriormente establecer estrategias para mejora

	de las relaciones.
¿Cuál considera que es la principal fortaleza, oportunidad, amenaza y debilidad del Programa?	El análisis del contexto en el cual se desenvuelve el Programa debe ser complementado con el análisis del mismo, en función a las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que pueda tener. Por lo que, las respuestas que se obtengan en la presente interrogante permitirán plantear estrategias para mejorar el diseño del Programa.
¿Cuáles considera que han sido los principales beneficios obtenidos del Programa?, en función de estos beneficios ¿Considera justificable la inversión que realiza el Estado?	El análisis costo - beneficio de todo proyecto o programa permite conocer si la inversión que se realiza justifica los beneficios alcanzados. Por lo que, la presente pregunta busca conocer si los especialistas y funcionarios públicos entrevistados, consideran o no, que el balance entre costo y beneficio del Programa es positivo, así como, su opinión respecto a si sería posible medirlo en términos económicos.
¿Cuáles son los indicadores de impacto del Programa? ¿Cuáles considera son las razones por las cuales no existen indicadores de impacto del Programa?	El pasado 14 de agosto de 2018 se dio inicio al proceso de evaluación de impacto del Programa, que plantea varios indicadores que deben ser medidos; sin embargo, se ha dejado de lado algunos indicadores que tienen relación con los objetivos del Programa que son planteados en su norma de creación, por ello es importante conocer cuáles son los indicadores de impacto que los entrevistados consideran deben ser propuestos para evaluar, de manera adecuada, el Programa.
¿Considera que el Programa debería mejorar su focalización? ¿Cuáles deberían ser los factores a tomar en cuenta para la focalización aparte de la situación de pobreza? ¿Por qué?	La universalidad del Programa parte del artículo 4 de la Ley General de Educación, que establece que el servicio alimentario debe ser universal en los niveles de inicial y primaria. Por lo que, la presente pregunta busca verificar si los especialistas y funcionarios se encuentran informados de las prestaciones realizadas a favor de estudiantes de secundaria y además si están de acuerdo en que no existe focalización. Existen varios países donde el Programa es universal pero el servicio brindado no es gratuito, generalmente en países pobres o en vías de desarrollo el Programa tiene la naturaleza de gratuito; sin embargo, en países del primer mundo como EEUU, Japón o Francia, se paga por el servicio en algunos casos.

Fuente y elaboración: Equipo de tesis.

3.6 Procesamiento de entrevistas

Las entrevistas serán procesadas a lo largo de todos los capítulos de análisis del Programa y propuestas de mejora del diseño, sustentando en gran parte estos capítulos. Asimismo, como Anexo 9 se encontrarán los resúmenes de dichas entrevistas.

3.7 Conclusiones del capítulo

- 3.7.1 El enfoque de la investigación es cualitativo y si bien la misma inicia con algunos planteamientos de la problemática del Programa social, ello ha ido variando en la medida del desarrollo de la presente tesis.
- 3.7.2 La investigación se fundamenta en un “Diseño de Investigación Acción Participativa”, pues lo que busca es conocer la problemática del Programa, para proponer mejoras y para ello cuenta con la contribución de actores que han formado y/o forman parte del mismo.
- 3.7.3 Se cuenta con una muestra cualitativa reunida en dos grupos: el grupo de especialistas o expertos en programas de alimentación escolar a quienes se realiza entrevistas semi estructuradas, a profundidad, para obtener información del diseño del Programa y, de otro lado, miembros de los Comités de Alimentación Escolar que están compuestos por personal administrativo, docentes y padres de familia de las instituciones educativas beneficiarias del Programa, así como miembros de los Comités de Compras.
- 3.7.4 Para recolectar datos se plantea tres mecanismos: entrevistas a personas relacionadas con el Programa, observación directa del funcionamiento del Programa y revisión de la literatura especializada y documentos de gestión del Programa.
- 3.7.5 Para las entrevistas se utilizan guías que permiten mantener una línea de consultas en base al diseño del Programa; sin embargo, ello no es óbice para la realización de re preguntas para profundizar la recolección de información.

CAPÍTULO IV: MARCO TEÓRICO

4.1 Teoría de diseños de programas sociales

Para algunos especialistas un programa social puede definirse como un conjunto de decisiones transformadas en acciones estratégicas (dentro de un conjunto de alternativas, conforme a una jerarquía de valores y preferencia de los interesados), de dimensión pública por el tamaño del agregado social sobre el cual inciden, pero sobre todo por su carácter imperativo, siendo éste revestido de la autoridad legítima y soberana del poder público (Graças, 1997).

El diseño en los programas sociales implica especificación de la intervención a realizarse. Se debe determinar hasta qué punto la intervención se define mediante principios prácticos, objetivos y actividades. Además, implica delinear una teoría del problema en la que se identifican factores de riesgo potenciales maleables con la teoría que sustente el programa, posteriormente unir estos factores de riesgo con estrategias de cambio. En algunas intervenciones de programas sociales es imprescindible el diálogo e intercambio con los participantes, a fin que este pueda ajustarse a su realidad (Fraser y Galinsky, 2010).

Los modelos para el diseño de programas sociales que desarrollaremos son los impulsados por Rothman y Thomas, así como Fraser y Galinsky, que a continuación se desarrollan:

4.1.1 Modelo de Rothman y Thomas

Este modelo (Rothman y Thomas, 1994) propone un esquema de desarrollo de programas sociales en seis fases:

a) Análisis de problemas y planificación de proyectos

Esta es la fase inicial de los problemas clave identificados y permite una comprensión integral del problema y analizar su gravedad. En esta fase se realiza la revisión y análisis de los resultados de otras investigaciones o intervenciones sobre el tema que se ha elegido intervenir, en función de esto se evalúa la viabilidad de posibles intervenciones y se desarrolla un plan de proyecto. Asimismo, es importante analizar cuáles fueron los errores de otras intervenciones frente al mismo problema.

Posteriormente, el investigador estará en la posición de determinar la factibilidad, continuando con el diseño y realizando una prueba piloto de intervención, siempre que aún no se haya descubierto una intervención viable para resolver el problema social de intervención, a fin de que no haya duplicidad de esfuerzos.

b) Recopilación y síntesis de información

Durante esta fase el investigador comienza la extenuante tarea de recuperar, organizar y analizar información que será instructiva durante la fase de diseño. Esta fase se basa en la revisión de actualidad realizada anteriormente pero enfocada en los factores específicos que pueden ser responsables del problema y las estrategias de intervención específicas que serían las más efectivas para resolver estos problemas.

Esto implicaría, además de la revisión teórica, revisión de bases de datos, estadísticas, informes de programas de gobierno, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales, y el examen minucioso de los modelos de intervención social existentes, para la posible adaptación.

c) Diseño de la intervención

Diseñar intervenciones sociales es considerado tanto una ciencia como un arte. El investigador debe confiar en el conocimiento adquirido durante la fase de recuperación de información y síntesis y también en su propia sabiduría y creatividad.

Una construcción preliminar de la intervención y un conjunto inicial de las pautas de implementación son los resultados esperados de las actividades del diseño. Cabe la posibilidad de combinar enfoques existentes para la intervención del mismo problema. Un problema frecuente en esta fase, se refiere a qué actores deberían estar involucrados en el diseño inicial. Una buena práctica involucra a los usuarios en la fase de diseño con el fin de aprovechar su experiencia, asegurar su participación en el modelo, que éste satisfaga sus necesidades, y que la inversión que se realice cumpla las expectativas esperadas.

d) Desarrollo temprano y prueba piloto

En esta fase se diseñan los instrumentos para las pruebas y evaluaciones preliminares del modelo y se seleccionan los sitios de campo. La atención se centra en

la recopilación de información que pueda utilizarse para mejorar el modelo, por ejemplo, desde registros de casos, cintas de entrevistas, registros y observaciones de profesionales, sesiones de supervisión, informes de usuarios e instrumentos de evaluación de resultados. La implementación del piloto debe ser flexible, permitiendo cambios en la intervención a medida que avanza el piloto. El alcance de las pruebas piloto dependerá de las revisiones realizadas y las evaluaciones preliminares del resultado.

e) Experimentación de evaluación

Es la presentación del diseño, métodos y resultados de una investigación en el punto de partida de los artículos de revistas académicas, basados en la progresión exitosa a través de las cuatro fases anteriores.

Aquí es importante el compromiso gradual del investigador, pues de eso dependerá el desarrollo riguroso y adecuado de la intervención.

Una intervención tendría que estar lo suficientemente bien desarrollada para merecer una evaluación de resultados rigurosa mediante el uso de métodos adecuados de investigación experimental.

Aunque son comunes los experimentos grupales, se validó el uso de diseños controlados de un solo sistema.

f) Diseminación y adopción

En el momento en que se alcanza la etapa de diseminación y adopción, supone que la eficacia de la intervención ha sido adecuadamente demostrada.

La diseminación y la adopción se llevan a cabo de forma sistemática y guiada por los conocimientos técnicos y de investigación pertinentes, por ejemplo, conocimiento encontrado en la literatura sobre la difusión de la tecnología.

Es importante que el objetivo de la intervención sea conocida por los usuarios potenciales; en esta fase el investigador tiene que incluir manuales de intervención y formularios que sean de entendimiento para cada uno de los actores intervinientes en el programa. El enfoque tiene que ser de fácil acceso para usuarios potenciales.

Utilizando "modos de persuasión, influencia, cambio de opinión y mercadeo social" (Rothman y Thomas, 1994), el investigador tendrá la tarea de motivar a otros a adoptar y usar la intervención.

Dependiendo de las circunstancias, esta fase también podría involucrar nuevos actores que cumplan la función de monitorear y evaluar la intervención en la población beneficiaria. En ese sentido, se debe tener en cuenta medir la eficacia de la intervención en los distintos ámbitos a intervenir.

4.1.2 Modelo de Fraser y Galinsky

Por otro lado, Fraser y Galinsky plantean un nuevo modelo para diseñar políticas públicas en función a su experiencia en el desarrollo de programas que pueden ser replicables (Fraser y otro, 2010), este modelo consiste en los siguientes pasos:

a) Desarrollo de teorías de problemas y programas

Implica definir el problema y desarrollar una teoría de programa. Los investigadores primero examinan la literatura para identificar los factores de riesgo, de promoción y de protección relacionados con el problema. A partir de estos, los investigadores deben identificar mediadores simples, los que a menudo confieren un riesgo condicional.

La especificación de la teoría del problema en términos de mediadores maleables es una actividad central en el desarrollo de los programas sociales.

Además, en este paso, los investigadores deben definir las características clave de la intervención. Entre otros, estos incluyen la especificación del nivel de intervención y los agentes de intervención. La elección del nivel, ya sea individual, grupal, familiar, organizacional, comunitario, social o una combinación, puede depender de hallazgos de investigación, teoría, demandas situacionales u oportunidades y financiamiento. De manera similar, el agente de intervención debe ser identificado. Es crucial comenzar a comprender las contingencias que pueden afectar a los agentes a medida que implementan la intervención.

En este sentido, los problemas de implementación surgen para la atención de los investigadores desde el inicio del proyecto. De la teoría de problemas y decisiones prácticas con respecto al nivel de intervención, se debe desarrollar una teoría del programa.

En la teoría del programa, los investigadores especifican las estrategias de acción utilizadas para modificar los mediadores, las que a menudo se especifican en modelos lógicos y teorías de cambio.

b) Especificación de las estructuras y los procesos del Programa

Puede derivarse del trabajo nuevo y creativo de los participantes, de la colaboración entre los profesionales y los investigadores, o del grupo de investigación per se. Durante este paso se crean principios de práctica y, a menudo, manuales.

Aquí se realiza la designación de contenido esencial, se informa los criterios de selección, contenido necesario para el dominio de contenido posterior, y aborda los mecanismos básicos de riesgo en los que se basa la intervención. Los criterios de fidelidad deberían desarrollarse a medida que se identifica el contenido esencial. Estos criterios especifican la cantidad y el tipo de exposición de intervención que se considera suficiente para producir un efecto.

Una vez desarrollado un primer borrador de un manual, debe ser revisado por los interesados, incluyendo los posibles agentes de intervención, participantes y otros con experiencia relacionada con el problema de destino, población o entorno; asimismo es útil buscar la opinión de investigadores de campo.

Se debe revisar los manuales de intervención y cómo estos vinculan las actividades a desarrollar para cada elemento con la teoría del programa y hasta que los comentarios de los revisores se aborden por completo. Una vez que la intervención esté en este punto, las pruebas piloto pueden comenzar.

Durante las pruebas piloto, las preguntas de investigación se enfocan más en la implementación que en los resultados: ¿Pueden los agentes de intervención entregar el contenido del programa en el tiempo asignado? ¿La secuencia de contenido tiene sentido para los agentes de intervención y los participantes del programa? ¿Son las actividades culturalmente congruentes con la población objetivo y el entorno? ¿Los participantes parecen comprometidos?

Las pruebas piloto de los materiales y las medidas del programa continúan hasta que la intervención sea completamente factible en el entorno, coherente con la teoría del programa, y potencialmente efectiva cuando se implementa con fidelidad; sólo en este punto deben considerarse las pruebas de eficacia.

c) Refinar y confirmar los componentes del programa en las pruebas de eficacia

Las pruebas de eficacia suelen ser pequeños experimentos en los que los investigadores mantienen un alto control de la intervención y estiman los efectos del

programa al comparar los resultados proximales y distales para los participantes del grupo de control e intervención. Los resultados proximales se centran en los mediadores.

Aquí se prueban diferentes componentes de la intervención y el manual se refina a través de una serie de estudios. Los estudios de eficacia se deben potenciar con el debido cuidado, porque este paso incluye estimar los tamaños de efectos y probar la moderación y la mediación. El programa se basa en los resultados.

Por ejemplo, los resultados pueden sugerir el fortalecimiento de algunos componentes de intervención y la eliminación de otros. Los resultados también proporcionan información sobre cómo la intervención puede funcionar de manera diferente con diferentes grupos de personas.

En este paso se deben desarrollar pautas de adaptación, dadas las pruebas de moderación y mediación y, más ampliamente, el conocimiento del grado en que los mecanismos de riesgo clave varían por raza, etnia, género, valores comunitarios, contexto organizacional y otros factores.

d) Eficacia de la prueba en una variedad de configuraciones de la práctica

A diferencia de las pruebas de eficacia, las pruebas de efectividad son estudios experimentales en los que los investigadores tienen un control sustancialmente menor en la implementación de las intervenciones.

En los estudios de efectividad, las intervenciones se prueban en condiciones de escala, en vivo. Aunque los investigadores no proporcionan directamente la intervención en los ensayos de eficacia, a menudo permanecen a cargo de la capacitación, la recopilación de datos y el análisis.

En estudios de efectividad más grandes, se usan múltiples sitios para que los investigadores puedan estimar las diferencias en los resultados según los contextos y las poblaciones. La idea central de los estudios de efectividad es estimar el efecto del tratamiento cuando se implementa un programa como podría ser en la práctica habitual. Es decir, una intervención se implementa en entornos en los que algunos participantes se adhieren a los manuales de tratamiento y otros no, en los que el apoyo organizacional para una intervención puede aumentar y disminuir; y ajustes en los

cuales las exigencias de políticas, cambios presupuestarios y liderazgo diferencial pueden erosionar el entorno de entrega.

e) Divulgar los resultados y materiales del programa

Después de que una intervención se haya secuenciado en los primeros cuatro pasos, por lo general ya está listo para la disseminación; y a pesar que los resultados puedan haberse publicado en revistas académicas, es posible que no hayan sido leídos por los profesionales, los consumidores y los responsables de la formulación de políticas.

Sin embargo, se tiene que considerar que durante el diseño del programa pueden surgir nuevos datos que obliguen a re conceptualizar y regresar a un paso anterior en el proceso de diseño y desarrollo de un programa social (Nash et al., 2003).

4.2 Técnicas para formulación de diseños de programas sociales

En el Perú, se han desarrollado documentos de gestión que permiten tener una base para la formulación de programas sociales en las regiones, sin embargo, estos documentos se complementan con las propuestas elaboradas por el Banco Interamericano de Desarrollo, el Ministerio de Desarrollo Social de Chile y el modelo de la OCDE, los que se pasan a detallar:

4.2.1 Guía metodológica para el diseño de programas regionales de la población del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables del Perú – año 2012

Para la formulación de programas regionales, el primer aspecto es identificar a los autores principales y luego sostener reuniones técnicas de inducción para la conformación de un equipo técnico de población.

Luego se efectúa la recopilación de información, como el estado situacional de la población, dinámica demográfica, tasa de crecimiento y aspectos migratorios. Una vez que se cuenta con la información, se procede al diseño del programa, identificando las prioridades a ser atendidas, los problemas, causas y efectos, los objetivos generales y específicos, la población, la línea base de los indicadores, líneas de acción y metas anuales, finalizando con la identificación de socios estratégicos y responsabilidades. Luego, se elabora la propuesta normativa y se remite para aprobación correspondiente.

En este procedimiento de formulación de programas a nivel regional, el equipo técnico es un actor principal pues gestiona la participación de otros actores para la elaboración del análisis situacional y el diseño en si del programa, luego de ello, realiza el seguimiento hasta la aprobación e implementación del mismo.

Un aspecto importante a resaltar en la guía metodológica es que se debe realizar una matriz de actores directos e indirectos, con la correspondiente evaluación sobre compromiso con el programa a ser diseñado.

En líneas generales, el diseño del programa a nivel regional establece un problema específico cuya atención y solución requiere una articulación de actividades o productos que son capaces de resolver el problema, en base a evidencia y que tiene por consecuencia el resultado final que está asociado a un objetivo de política pública.

4.2.2 Modelo del Banco Interamericano de Desarrollo – Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) – año 2006

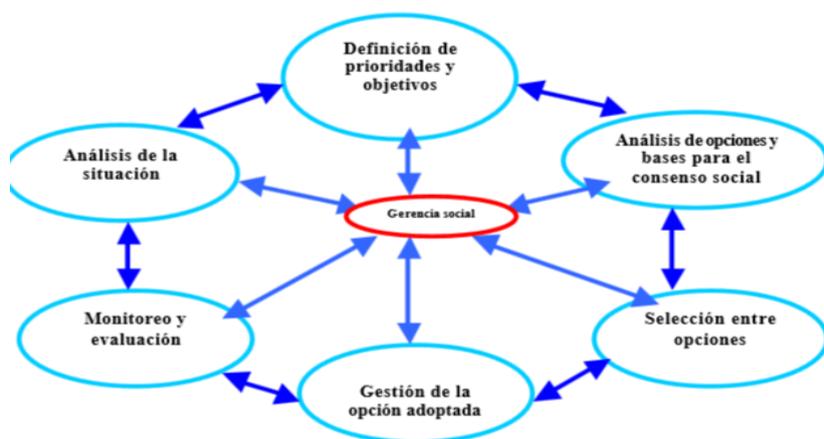
El Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) promueve que la formación de políticas debe ser de carácter iterativo e interactivo, esto es interactivo en sus diversas fases e iterativo por el carácter repetitivo para realizar ajustes permanentes en busca de mejores resultados.

Para el INDES, los ciclos de política tienen como mínimo las fases de diseño, selección de opciones, implementación y evaluación; asimismo, el proceso de formulación de políticas y programas no debe ser inamovible puesto que su formación debe ser permanente, sin aplicar el esquema tradicional y tecnocrático de procesos verticales; tornándose todas las fases antes indicadas, como pasibles de articular entre sí. De esta manera, establece que el proceso de formación necesariamente debe contar con los instrumentos de monitoreo y evaluación como parte del proceso de formación.

De otro lado, para el INDES, el proceso de formación de políticas debe promover el ejercicio de la ciudadanía, a través de un enfoque participativo e incluyente.

A modo de resumen, el modelo interactivo e iterativo para la formación de políticas y programas sociales propuesto por el INDES, es una alternativa que permite la interacción de varios actores y los conflictos que puedan surgir entre ellos, cuyo resultado, luego de ser evaluado de manera permanente, genera una fuente que beneficia al Programa, lográndose con esto, la interacción.

Figura N° 4.1. Modelo del Banco Interamericano de Desarrollo



Fuente: ENDES, Gerencia Social, 2006

4.2.3 Ministerio de Desarrollo Social de Chile

- **Guía de Requerimientos, para la presentación de Programas Sociales - año 2000**

Esta Guía de Requerimientos para la presentación de Programas Sociales fue elaborada en el año 2000 por el Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile, hoy Ministerio de Desarrollo Social, con el objetivo de establecer la secuencia lógica y conceptos necesarios para la presentación de una intervención social o programa social (Ministerio de Desarrollo Social de Chile, 2000 a).

Dicha guía señala cuatro componentes para la elaboración de un Programa social: antecedentes generales, diagnóstico, alternativas y estrategia de intervención.

Como parte de los antecedentes generales, se debe incluir una presentación del programa a través de una breve descripción, la justificación acorde a los problemas a ser abordados.

A continuación, se debe realizar un diagnóstico de los problemas, la población objetivo, la localización. Luego se realiza un análisis de posibles alternativas de resolución de los problemas y alternativas de intervención, para culminar con la estrategia de intervención que debe establecer los objetivos propuestos, el nuevo escenario propuesto, el presupuesto, las actividades y el sistema de evaluación.

- **Instructivo para completar información en la plataforma de los programas nuevos – año 2016**

El Ministerio de Desarrollo Social de Chile establece un Instructivo para la presentación de programas sociales nuevos, los cuales deben acceder al proceso de evaluación ex ante (Ministerio de Desarrollo Social de Chile, 2000 b).

La formulación de programas sociales debe contener antecedentes del programa, como nombre, ministerio e institución pública responsable, año de inicio y término, así como el alineamiento a la política ministerial con que se encuentre vinculada.

Luego de ello, se formula el ámbito de acción y diagnóstico que contiene información acerca del problema o necesidad que se busca satisfacer, datos cuantitativos que permitan el dimensionamiento del problema.

Asimismo, se debe señalar la justificación en base a evidencia de experiencias y estudios que permitan verificar la factibilidad de implementación. Otro aspecto a detallar es la finalidad del programa, la cual debe estar vinculada a la política pública existente, un único propósito que busque lograr, el cual debe ser medible y representar el aporte que realice el programa a solucionar el problema.

De otro lado, la propuesta de programa debe identificar la población que presenta el problema y la que busca atender a lo largo de su ejecución, estableciendo criterios de focalización, unidad de medida, cuantificación, entre otros.

A continuación, se debe formular la estrategia de intervención del programa, considerando las actividades que contiene, cómo las realizará, con quién las ejecutará y quiénes son los responsables. En este aspecto se debe definir el tipo de beneficio que se pretende otorgar, el beneficio específico, señalando a quienes se entrega, para qué se entrega, como se produce y entrega, entre otros.

Se debe realizar un análisis acerca de la complementariedad a nivel interno y externo del programa, esto es, el grado de interacción o coordinación en búsqueda de optimizar los beneficios brindados, que puede realizarse con otros programas, instituciones, ministerios, municipios u otros organismos.

Luego, se realiza una determinación de los indicadores que permitan evaluar el desempeño del programa, los cuales pueden ser a nivel propósito o de resultado, e/o indicadores a nivel de componentes.

A continuación, se indica la existencia de sistemas de información para la identificación de beneficiarios, postulantes, y otra información adicional de los beneficiarios, como bases de datos. Luego de ello, se deben estimar los gastos de producción anual desagregada por cada componente y el gasto de administración, y su justificación respecto a si están contemplados o son gastos adicionales a los actuales.

4.2.4 Formulación de políticas en la OCDE 2010 – La formulación de políticas en la OCDE: ideas para América Latina Banco Mundial

Según el análisis efectuado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE, las políticas pueden ser impulsadas por la agenda del

presidente entrante; cuando en lugar de ello, deben seguir un proceso técnico ya que las propuestas realizadas tienden a ser más políticas que analíticas (El Banco Mundial, 2010).

Los diseños de políticas deben seguir un proceso o ciclo de planificar, hacer, verificar, actuar.

Los países de la OCDE inician la formulación de políticas con una combinación de autoridad política y conocimiento técnico del gobierno central, donde se realiza la supervisión de la concepción de las ideas políticas y su implementación, siempre de la mano de una secretaría técnica como asesora especializada.

Para la OCDE existe un ciclo de las políticas públicas, dividido en dos fases: la fase de formulación de políticas, con las etapas de identificación y decisiones, y la fase de administración de programas, con las etapas de implementación y evaluación de programas.

Figura N° 4.2. Modelo de la OCDE



Fuente: Banco Mundial. La formulación de políticas en la OCDE 2010: Ideas para América Latina, 2010.

Un programa es un conjunto detallado de metas y procedimientos para implementar una política en la esfera administrativa. La formulación de políticas gubernamentales no es un conjunto de rutinas técnicas, sino un proceso desordenado sujeto a diversas influencias que involucra a varias organizaciones e instituciones.

4.2.5 Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales de Richard Elmore

Para Elmore (Elmore, 1996), “(...) [n]o existe un único cuerpo coherente de teoría organizacional (...)”, y señala que hay dos maneras de implementar organizaciones: 1) a través de un esfuerzo que permita sintetizar toda la teoría

organizacional y 2), entendiendo que existe diversidad en la tendencia intelectual, tomarlas como modelos distintos que pueden aplicarse en la implementación.

El proceso de implementación es un proceso de consenso y adaptación de los encargados de elaborar la política con los responsables de implementarlas. El consenso se debe generar en base a los objetivos y metas.

Según Elmore, una razón de fracaso en la implementación de programas se da porque los encargados de implementarlos no son incluidos en la formulación del contenido de los mismos.

4.3 Programas de alimentación escolar y sus resultados

La literatura académica sobre programas de alimentación escolar y sus resultados es muy amplia, pues siempre que se ha medido el impacto del programa se ha llegado a diversas conclusiones, unas a favor y otras en contra de que el programa surta efectos.

Al respecto, se realizará una revisión de las principales investigaciones científicas sobre programas de alimentación escolar y sus resultados.

4.3.1 Intervenciones tempranas y el impacto en el bienestar de los individuos

Investigaciones dan cuenta del creciente interés por el bienestar de los niños, señalando que dicho interés se sostiene en evidencia tanto biológica, como de las ciencias sociales, que permiten conocer la importancia de los primeros años en la formación del bienestar que regirá a lo largo de la vida (Conti y Heckman, 2012).

Dicha investigación concluye en que la inversión en las capacidades de los niños de hoy es la mejor política costo – efectividad para promover las capacidades de los adultos del mañana. Asimismo, concluye señalando que la evidencia muestra que la mayoría de políticas públicas pasan por alto la eficacia en las intervenciones tempranas, llevando la falta de inversión a situaciones de desventaja para los niños y futuros adultos.

Luego de ello, la evidencia presentada en la investigación les hace repensar la política corriente de Norte América que invierte más en los primeros años de vida como una política eficiente y efectiva.

En este sentido, esta investigación señala que toda intervención del gobierno a favor de los niños, como es el caso del programa de alimentación escolar, debe enfocarse en los primeros años para que tenga una real repercusión en el bienestar de los mismos, pues puede que hoy no se aprecien los beneficios del Programa, pero sí a largo plazo.

4.3.2 Impactos de programas de alimentación escolar en la participación escolar

Una investigación realizada en Chile propone evaluar el más viejo y uno de los más grandes programas de alimentación escolar en Latinoamérica, en este caso analizando la relación de los alimentos con alto contenido calórico provistos por el programa social de alimentación escolar de Chile y su impacto en los resultados educativos de instituciones públicas (McEwan, 2012).

Esta evaluación aplicó el diseño de regresiones discontinuas para administrar los datos, incluidas las matrículas escolares y la permanencia. La investigación concluyó que los programas de alimentación escolar son populares con los padres, profesores y políticos pero no existe suficiente evidencia de los efectos positivos de los resultados en la educación, especialmente en gobiernos maduros que implementan este tipo de programas en países desarrollados.

En relación a lo señalado, los programas de alimentación escolar serían más beneficiosos en países sub desarrollados que en países en vías de desarrollo o desarrollados, pues en ellos no se cuenta con altos indicadores de matrícula, asistencia y permanencia en clases.

En este sentido, la investigación muestra que no existe evidencia concluyente que determine que todo programa de alimentación escolar produce los mismos resultados en mejora de la matrícula y asistencia escolar. En efecto, los resultados positivos son más evidentes en países pobres, pues si un país pobre tiene bajos índices de matrícula y altos índices de ausencia escolar, precisamente en dicho país el programa podría tener mejores resultados; sin embargo, cuando se trata de países que ya tienen un nivel de desarrollo alto o se encuentran en vías de desarrollo como en el caso peruano, los resultados no son tan auspiciosos o en todo caso la mejora es mínima.

4.3.3 Impacto de programas de alimentación escolar en las matrículas, asistencia y permanencia

Una investigación realizada por el equipo de Desarrollo Humano y Servicios Públicos del Banco Mundial en la República Democrática Popular de Lao, plantea que muchas soluciones políticas están siendo propuestas para conseguir el Objetivo del Milenio 2, que es lograr la enseñanza primaria universal y en este sentido proponen evaluar la asociación entre programas de alimentación escolar y la mejora en la participación escolar, traducida en matrículas, atención en clase y la edad de ingreso a las escuelas; asimismo, también se evalúan los logros en pruebas y estatus nutricional (Buttenheim y otros, 2011).

La investigación no encontró efectos del programa de alimentación escolar en los indicadores de matrículas en colegios o en el estado nutricional de los niños beneficiarios; tampoco se observó un efecto significativo en la matrícula y la edad de ingreso a la escuela, cuando se trata de evaluar la entrega de canastas de alimentos para el hogar y las raciones de alimentos provistas en la misma institución educativa.

El caso de la República Democrática Popular de Laos ejemplifica los casos en los cuales los programas de alimentación escolar no necesariamente obtienen los resultados previstos, en cuanto al indicador de matrículas escolares, sin importar si los alimentos se entregan para ser consumidos en las instituciones educativas o en los propios hogares de los beneficiarios.

En Bangladesh se realizaron diversos estudios que prueban que realmente existe un impacto de los programas de asistencia alimentaria en las escuelas, en el incremento de matrículas escolares, en la permanencia en las escuelas una vez matriculado y en la reducción de probabilidades de deserción escolar.

En el año 1993, el gobierno de Bangladesh introdujo un programa de alimentación escolar, cuyo objetivo principal era proveer alimentación mensual a los estudiantes mediante la entrega de granos a las familias pobres que tuvieran un niño que estudie en el nivel primario.

Para evaluar la efectividad del programa se enfocaron en si los hogares pobres son más propensos a enviar a sus hijos a la escuela, si estos reciben alimentos cuando

acudan a ella y mantengan esta provisión de alimentos, mientras sigan asistiendo a clases.

Este estudio concluye señalando que, aunque el programa de alimentación escolar tiene varios objetivos, se centraron en el impacto de la participación de los alumnos (matrícula y permanencia) de educación primaria; observando que en promedio el programa de alimentación escolar incrementó el ratio de asistencia a clases además de la permanencia de los estudiantes en las mismas (Meng y Ryan, 2010).

Es evidente que a la familia de los niños más pobres les interesaba que sus hijos asistan a clases pues con ello se hacían acreedores a la entrega de alimentos por parte del gobierno, los mismos que no son sólo utilizados por los alumnos, sino también por todos los miembros de la familia, generando con ello un estímulo que no sólo se le atribuye a la permanencia en clase, sino a la alimentación de la familia.

4.3.4 Impacto de programas de alimentación escolar en el desarrollo cognitivo y logro educativo

La evidencia en el caso de mediciones de impacto de programas de alimentación escolar en el desarrollo cognitivo es contradictoria, por una parte, estudios encuentran mejoras en los estudiantes y en otros casos no existe tal relación.

Una investigación buscó relacionar el impacto de las dietas alimentarias con el desarrollo cognitivo de los alumnos en Kenia, tomando alumnos a los que se les brindó el alimento escolar y a otros alumnos que no lo recibieron (Whaley y otros, 2003).

El análisis de la investigación reveló diferencias entre los dos grupos medidos, lo que significa que existió un impacto entre los niños que recibieron prestaciones del programa de alimentación escolar frente a los que no recibieron los alimentos del programa.

Un segundo estudio realizado en Sudáfrica señala que la deficiencia de hierro, yodo y de vitamina “A”, son considerados un problema de salud pública pues en dicho país un 33% de los niños menores de 6 años, sufren de déficit de vitamina “A”. Asimismo, deficiencias de hierro y yodo pueden causar problemas en el desarrollo de la mente y en la capacidad de aprendizaje de niños en etapa escolar.

Para suplir esta falencia se realizó una investigación brindando alimentos fortificados a un grupo de estudiantes, mientras a otro grupo de control no se le brindaron estos alimentos, llegando a evaluar varias tareas realizadas por los alumnos como: la fluidez verbal, el copiado digital, cruces de escritura, conteo de cartas, la elaboración de cartas de cancelación, la lectura de números, el hallar dígitos y el conteo regresivo.

El resultado de dicha investigación mostró cambios en dos tareas relacionadas con la memoria a corto plazo, no siendo significativos los resultados de impacto.

Sin embargo, otra investigación permite tener una posición totalmente contraria, pues revela impactos positivos en las evaluaciones de lengua y ciencia de estudiantes del Reino Unido que reciben alimentación escolar a través de un programa del Estado (Belot y James, 2011).

En el Reino Unido se aprovechó el uso del programa de alimentación escolar “Jamie Oliver Feed Me Better” para realizar una evaluación del efecto del programa en la mejora de los resultados educativos, en particular en lengua y ciencias.

La investigación introdujo comidas saludables en un local escolar y los comparó con locales en los cuales no se aplicó el programa, identificando efectos positivos de los alumnos en dos pruebas de lengua y ciencia. Los efectos fueron sustanciales pues muestran que se incrementó el porcentaje de los alumnos del nivel 4 y 3 al nivel 6 en lengua y de los niveles 5 al 3 se llegó a 8.8 en ciencias.

4.3.5 Impacto de los programas de alimentación escolar en la nutrición

En Estados Unidos se realizó una investigación con el auspicio del Departamento de Agricultura y el Instituto Nacional de Salud y Desarrollo Infantil, en la cual se establece que los programas de alimentación escolar mejoran los resultados nutricionales de los beneficiarios.

La investigación encontró tres conclusiones: la primera es que los programas de alimentación escolar ayudan a los estudiantes a construir buenos hábitos alimenticios, incrementa los logros en comer saludable, reduce el porcentaje de calorías provenientes de las grasas y reduce la probabilidad del bajo consumo de fibra.

La segunda conclusión es que los programas de alimentación escolar reducen probabilidades de deficiencias en vitaminas “C” y “E”. La tercera conclusión es que

los hogares con niños en edad escolar y pre escolar tienen mejores dietas alimenticias y consumen menos grasas cuando se consume el programa de alimentación escolar.

En resumen, los resultados sugieren que los programas de alimentación escolar serían efectivos para el combate a la desnutrición y el exceso del consumo de grasas de los niños y sus familias.

Otra investigación realizada en Irán (Rahmani y otros, 2011) se realizó con dos grupos de estudiantes uno al cual se le brindó un programa de alimentación escolar que contenía leche en sus componentes alimentarios y otro grupo de estudiantes que no recibió alimento del programa.

Los resultados han mostrado una diferencia significativamente positiva en el peso de los niños que recibieron la intervención del programa alimentario, asimismo, las pruebas psicológicas aplicadas a ambos grupos demuestran una mejora en el grupo de estudiantes que recibieron los alimentos enfocados en suplementos lácteos.

4.3.6 Impacto de los programas de alimentación escolar con el funcionamiento académico y psicosocial

Se realizó una investigación en estudiantes de los Estados Unidos, que buscaba determinar si existe una ingesta de alimentos en términos de relación entre participación en programas de desayunos escolares y el funcionamiento académico y psicosocial de niños en edad escolar (Murphy y otros, 2016).

La investigación concluye señalando que existe fuerte evidencia que la participación en programas de desayunos escolares está asociada, en el corto plazo, con la mejora del funcionamiento de los estudiantes en un amplio rango psicosocial y académico.

Una reciente investigación realizada en el año 2016 por el Banco Mundial señala que el consumo de alimentos en cantidad, calidad y diversidad, tiene una gran importancia en la nutrición de los estudiantes (Alderman, 2016).

La investigación sostiene que los programas de alimentación escolar complementan la alimentación que los estudiantes reciben en casa y con ello se mejora la ingesta de alimentos saludables incluyendo micronutrientes, importantes complementos alimenticios que no recibirían los niños en sus hogares tratándose de países de renta media y baja.

4.4 Investigaciones previas sobre el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma

4.4.1 Análisis del Componente Comunicacional

La investigación propone analizar y describir factores que impiden el posicionamiento del Programa, haciendo énfasis en la utilización de las radios comunitarias con la finalidad de lograr la implementación del mismo (Magallanes, 2016).

La investigación concluye señalando que a la fecha no existe norma alguna, destinada a promocionar el uso de las radios comunitarias para la difusión del Programa; a pesar que estos medios podrían constituirse en aliados estratégicos del Programa.

Asimismo, se plantea una propuesta de mejora traducida en lineamientos para la implementación del plan comunicacional para el Programa.

4.4.2 Factores que contribuyen o limitan la distribución de alimentos y su monitoreo

La investigación propone un estudio sobre la calidad, distribución y monitoreo de los alimentos en el Programa, con la finalidad de identificar los factores que contribuyen o limitan la calidad de los alimentos que proporciona el Programa en el distrito de Breña (Ajito, 2017).

La investigación concluye señalando que los padres de familia muestran un involucramiento débil sobre el conocimiento específico y detallado de los alimentos que reciben sus hijos, por ello, no cuentan con criterios ni argumentos para emitir objeciones que permitan mejoras en la entrega de alimentos del Programa.

Además, no se cuenta con un mecanismo de verificación cuantificable del nivel de aporte nutricional a la salud y crecimiento, ni del incremento del rendimiento escolar con los alimentos que se les viene brindando a los beneficiarios; al no tener una dieta balanceada, el Programa no estaría aportando el componente educativo a los niños beneficiarios.

4.4.3 Impacto del programa en el estado de salud y aprendizaje de los escolares

La investigación propone un estudio mediante un enfoque cualitativo, una investigación que mostraría que luego de ser implementado el Programa en la Institución Educativa 86289 – Virgen de Natividad, la anemia en los alumnos se habría reducido y la desnutrición crónica se mantendría invariable, en lo que respecta al aspecto educativo los docentes habrían manifestado un incremento en la atención en clases desde que se incorporó el Programa de alimentación (Guiñara, 2017).

La investigación concluye señalando que la implementación del Programa se ha realizado conforme a los lineamientos establecidos, resaltando la cogestión de los Comités de Alimentación Escolares.

Se culmina presentado propuestas de mejora al programa social en lo referente a capacitación de padres y docentes; también propone la elaboración de un boletín informativo que contenga conceptos como ¿qué es la anemia? Y ¿cómo podemos evitar la anemia?

4.4.4 Proceso de abastecimiento en el distrito de Acomayo – Cusco

El trabajo de investigación tiene por objeto determinar el efecto del proceso de abastecimiento, en el cumplimiento de objetivos del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, en las instituciones educativas del distrito de Acomayo, en el departamento de Cusco (Solís, 2015).

Dicha investigación concluye señalando que la principal fortaleza del proceso de abastecimiento es su diseño, y la principal debilidad es su puesta en ejecución; asimismo, se señala que el proceso de abastecimiento se encuentra estandarizado a nivel nacional, lo que no le permite ajustarse a las diversas realidades de cada localidad como en el caso de las instituciones educativas de Acomayo; siendo el principal problema el abastecimiento de instituciones educativas en áreas rurales críticas.

Finalmente, recomiendan que para la distribución de los alimentos a los Comités de Alimentación Escolar de áreas críticas, se pueda encargar esta función a las Fuerzas Armadas.

4.5 Teoría de los Stakeholders

Este enfoque analiza la organización, de una forma amplia en relación con su entorno, tanto interno como externo, partiendo de presuponer que son varios los actores que tienen interés sobre las organizaciones; es decir, existen grupos de interés que influyen, ya sea en el buen accionar o en detrimento del funcionamiento de la organización.

La noción de stakeholders fue introducida por primera vez en el año 1984, definiéndolo como cualquier grupo o individuo que pueda afectar o ser afectado por el logro de un propósito de una organización, incluyendo a los empleados, clientes, proveedores, accionistas, bancos, ambientalistas, gobierno u otros grupos que puedan ayudar o dañar a la organización (Freeman, 1984).

Lo que proveen los stakeholders es tomar en cuenta a grupos de influencia que pueden determinar el curso de la organización y tener una línea de acción con cada uno de ellos, es decir, cada grupo o persona que influye en una organización, debe ser analizado por esta para tomar una decisión de planeamiento.

En el año 1995 el Observatorio Francés de Responsabilidad Social Corporativa encargó la elaboración del manual denominado “[D]iálogo con los grupos de interés. Guía práctica para empresas y stakeholders”, documento que fuera adaptado al español en España. Este documento contiene varias herramientas y buenas prácticas para ayudar a las organizaciones a gestionar un diálogo responsable con sus stakeholders (Acuña, 2012).

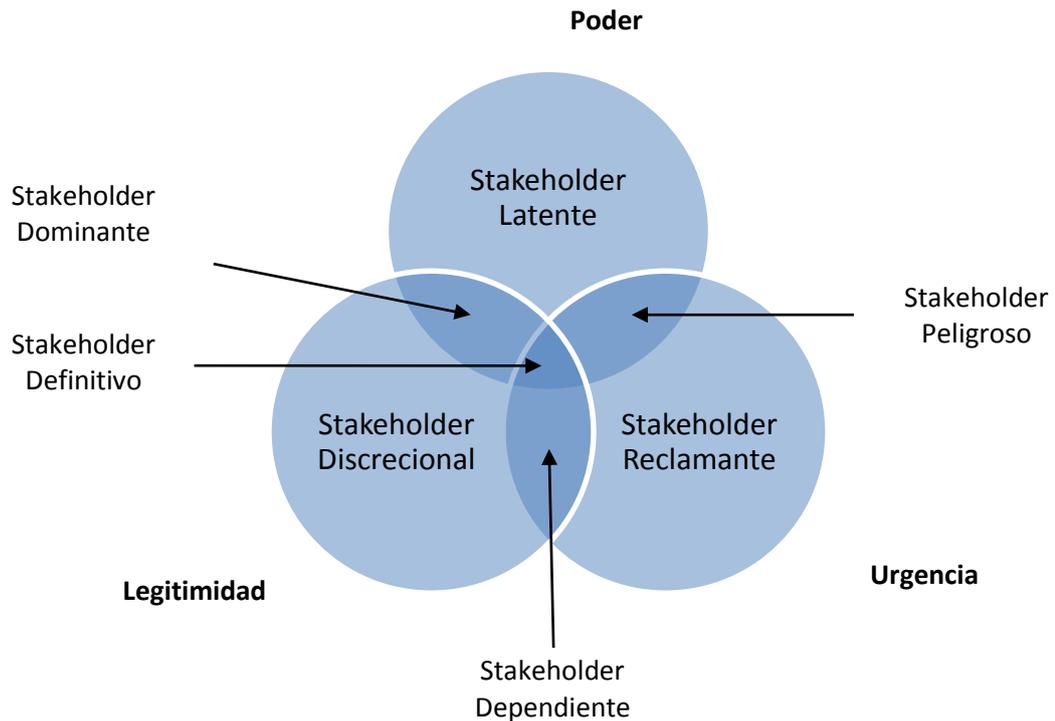
Existe un segundo modelo de análisis de Stakeholders que propone que en un Diagrama de Venn, se coloquen tres variables interceptadas donde se ubicarían los stakeholders (Mitchell y otros, 1997), en función de sus grados y/o tipos de influencia en la organización:

- a) **Variable de poder:** que analiza la medida en la cual el stakeholder influye en la organización, si tiene el poder de decidir cosas que influyen de forma abrupta a la organización, entonces estamos frente a un stakeholder con mucho poder.
- b) **Variable de urgencia:** relacionada con la urgencia que tienen algunos grupos de interés en que la organización realice una labor en particular.

- c) **Variable de legitimidad:** establece que los grupos de interés tienen un legítimo interés moral o normativo en la organización.

A continuación en la Figura N° 4.3, se puede observar el diagrama y todas las áreas donde pueden ubicarse cada uno de los stakeholders:

Figura N° 4.3 Modelo de Mitchell, Agle y Wood



Fuente: Mitchell y otros. Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts, 1997.

Otro de los modelos de análisis de stakeholders se fundamenta en una matriz que clasifica cada grupo de interés a partir del grado de poder que ejercen en la organización y el grado de interés que tienen en la misma, de esta forma, se divide un plano en cuatro apartados de la siguiente forma (Gardner y otros, 1986):

Figura N° 4.4. Modelo de Gardner



Fuente: Gardner y otros. Manual de Planeamiento Estratégico, 1986.

4.6 Teoría matriz FODA

Según algunas investigaciones (King, 2004), el origen del método de análisis FODA (SWOT por sus siglas en inglés) es oscuro, existe evidencia de la utilización de la matriz en el año 1960 por la Escuela de Negocios de Harvard; sin embargo, también existiría evidencia que Igor Ansoff habría desarrollado el concepto de esta matriz en el año 1987.

Pese a su incierto origen, este método de análisis ha sido y es utilizado en todo el mundo con la finalidad de analizar la situación de una persona, organización o sociedad, a fin de proyectar estrategias de planificación a futuro fundamentadas en cuatro pilares: fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.

La Matriz FODA ha recibido varias críticas por su simpleza de análisis y por el hecho de no basarse en indicadores cuantitativos, sino en percepciones, lo cual originaría indicadores pobres e inapropiados (Koch, 2000); sin embargo, estas críticas no han mellado su uso cotidiano en la planificación de las organizaciones públicas y privadas.

La matriz propone dos pasos: primero realizar un análisis externo e interno de la organización para, posteriormente, elaborar y proponer estrategias de gestión que ayuden a conjugar los datos obtenidos por medio del análisis.

El análisis externo se enfoca en las oportunidades y amenazas que puede enfrentar la organización en su devenir cotidiano y la perspectiva hacia el futuro, se trata del análisis del entorno en el cual se va a desenvolver la organización, es influenciado por los actores que rodean a la organización los cuales ejercen interacciones positivas o negativas respectivamente.

Las oportunidades son aquellas circunstancias del entorno que podrían ser utilizadas de forma favorable por la institución y las amenazas son potenciales situaciones adversas que el entorno podría presentar a la organización (Ramírez, 2012).

Las oportunidades son las fuerzas ambientales de carácter externo que no pueden ser controladas por la organización pero que pueden representar oportunidades de mejora o crecimiento para la misma; por otra parte, las amenazas representan las fuerzas ambientales no controlables por la organización y que representan aspectos negativos o problemas potenciales para ésta (Ponce, 2006).

El análisis interno se encargan de evaluar a la organización en sí y ya no a su entorno, para ello, se deben resumir cuales son las principales fortalezas y debilidades con que cuenta la organización.

Las fortalezas son los elementos o factores en los que la organización es eficiente o competente, es decir, los elementos que se encuentran gestionados por la organización y alcanzan altos niveles de desempeño; de otro lado las debilidades son las deficiencias o carencias de la organización, por lo cual la organización presenta desventaja en comparación con otras organizaciones (Ramírez, 2012).

Una fortaleza es una función realizada correctamente por la organización, así también pueden ser ciertas habilidades y capacidades del personal que trabaja en la organización. En tanto que, una debilidad se define como un factor considerado vulnerable o una actividad que una organización realiza en forma deficiente (Ponce, 2006).

El análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas nos proporciona información suficiente para proponer la elaboración de la Matriz Analítica de Formación de Estrategias (MAFE), que no es más que aprovechar el conocimiento de las fortalezas y debilidades para adaptar estrategias que puedan aprovechar las oportunidades y hacer frente a las amenazas de la organización.

A partir de ello, se plantean estrategias para que la organización pueda aprovechar de la mejor manera las circunstancias tanto internas como externas de la organización.

En la siguiente Tabla N° 4.5, esquematizaremos la estructura de la matriz que utilizaremos posteriormente en el análisis del Programa:

Tabla N° 4.5. Matriz Analítica de Formación de Estrategias

	Fortalezas	Debilidades
Oportunidades	Estrategia FO1 Estrategia FO2 Estrategia FO3	Estrategia DO1 Estrategia DO2 Estrategia DO3
Amenazas	Estrategia FA1 Estrategia FA2 Estrategia FA3	Estrategia DA1 Estrategia DA2 Estrategia DA3

Fuente: Ponce. La matriz FODA: una alternativa para realizar diagnósticos y determinar estrategias de intervención en las organizaciones productivas y sociales, 2016.

4.7 Teoría del análisis costo – beneficio

El concepto de análisis costo beneficio se originó en los Estados Unidos en el año 1930, cuando habría sido utilizado para buscar una solución a los problemas de suministro de agua; posteriormente llegó al Reino Unido en el año 1960 y se habría aplicado en el sector transporte para la construcción de una autopista. En ambos casos

fue utilizado por los gobiernos de ambos países, para decidir la mejor opción para la utilización de los escasos recursos del Estado (Williams, 2008).

El análisis costo - beneficio se trata de una manera de conocer si un acto cualquiera produce más beneficios para quienes lo realizan que lo que les pueda costar (Cantó, 2013).

Este método de análisis tomado de la microeconomía, nos permite evaluar, no sólo la conveniencia económica de las decisiones que toman las personas en el día a día, sino que también es un método efectivo para medir el impacto de la implementación de las políticas públicas.

Contra todo lo que se puede pensar, esta metodología no sólo mide en términos numéricos la conveniencia de la toma de una decisión, pues también utiliza métodos no matemáticos para realizar tal medición.

Esto se puede aplicar a cualquier situación cotidiana como la decisión de ir a trabajar utilizando un vehículo propio o mediante transporte público, para este caso si se opta por transportarnos mediante vehículo propio se incurre en el gasto de gasolina y un gasto -aunque mínimo- del uso del vehículo, obteniendo con ello dos beneficios que son: el llegar cómodo al trabajo y en un menor tiempo de viaje.

En cambio, si decidimos viajar mediante transporte público probablemente encontremos una mayor incomodidad en el viaje y utilizaremos mayor tiempo, pagando un pasaje que representa una fracción del gasto de la gasolina y el uso del vehículo.

Para proceder a hacer el análisis costo - beneficio, ello depende de quién realice dicho análisis, pues si lo hace una persona desempleada que no cuenta con muchos recursos, de seguro que privilegiará el viaje en transporte público así sea incómodo y dure más tiempo, mientras que una persona con trabajo e ingresos por encima del mercado privilegiará el uso de su vehículo, la comodidad y rapidez de viaje que ello conlleva.

En el caso de la implementación de programas sociales como el presente programa, para realizar un análisis costo - beneficio se debe medir el gasto de dinero que se realiza pero también el beneficio que reporta tomando conciencia de la situación económica y social del Perú, es decir, parte de un análisis meramente

económico pero por la subjetividad de los actores que realizan el análisis, se toman también en cuenta factores no económicos y netamente subjetivos.

Este análisis es de gran ayuda para medir el impacto de las políticas sociales, pues en años recientes se ha descubierto que, aplicando la misma metodología, se puede conseguir un mejor conocimiento de la formación de políticas públicas. Asimismo, el análisis costo - beneficio, aplicado a las políticas públicas considera los siguientes costos (Cantó, 2013):

- a) Los costos convencionales o niveles de gasto en que se incurre.
- b) Los costos de transacción que comprenden:
 - Costos de información, que están referidos a lo que cuesta buscar oportunidades de intercambio.
 - Costos de negociación, que tiene que ver con el tiempo y los recursos utilizados para lograr el intercambio.
 - Costos de ejecución, los costos que implican la puesta en marcha del intercambio.
 - Costos de cumplimiento, costos relacionados con la supervisión y fiscalización del cumplimiento.
- c) Costos de oportunidad, llevar a cabo una decisión en lugar de elegir otra.

Para algunos, un buen análisis costo - beneficio puede decirle a un hacedor de políticas todo lo que tiene que saber sobre un proyecto mostrando los costos y beneficios relevantes de forma tal que pueda tomar una decisión con la mayor cantidad de información disponible (Williams, 2008).

Esta técnica está pensada para la toma de decisiones frente a dos alternativas que solucionarían un mismo problema público, también frente a la alternativa de hacer o no hacer, analizando si el costo que generaría el hacer es menor que los beneficios que se obtendrían como consecuencia.

La importancia del análisis costo - beneficio radica en que las políticas públicas en el Perú tienen un mecanismo para poder ser evaluadas en función a lo que se deja de hacer con los recursos que se invierten para viabilizar una toma de decisión.

4.8 Marco conceptual propuesto

Las teorías y diseños anteriormente desarrollados permiten que una propuesta de creación, sea de un programa o de una política pública, esté correctamente elaborada, debido a que son mecanismos de apoyo al formulador, a través de la realización del análisis de diversos factores importantes y determinantes del éxito de la implementación de esta propuesta.

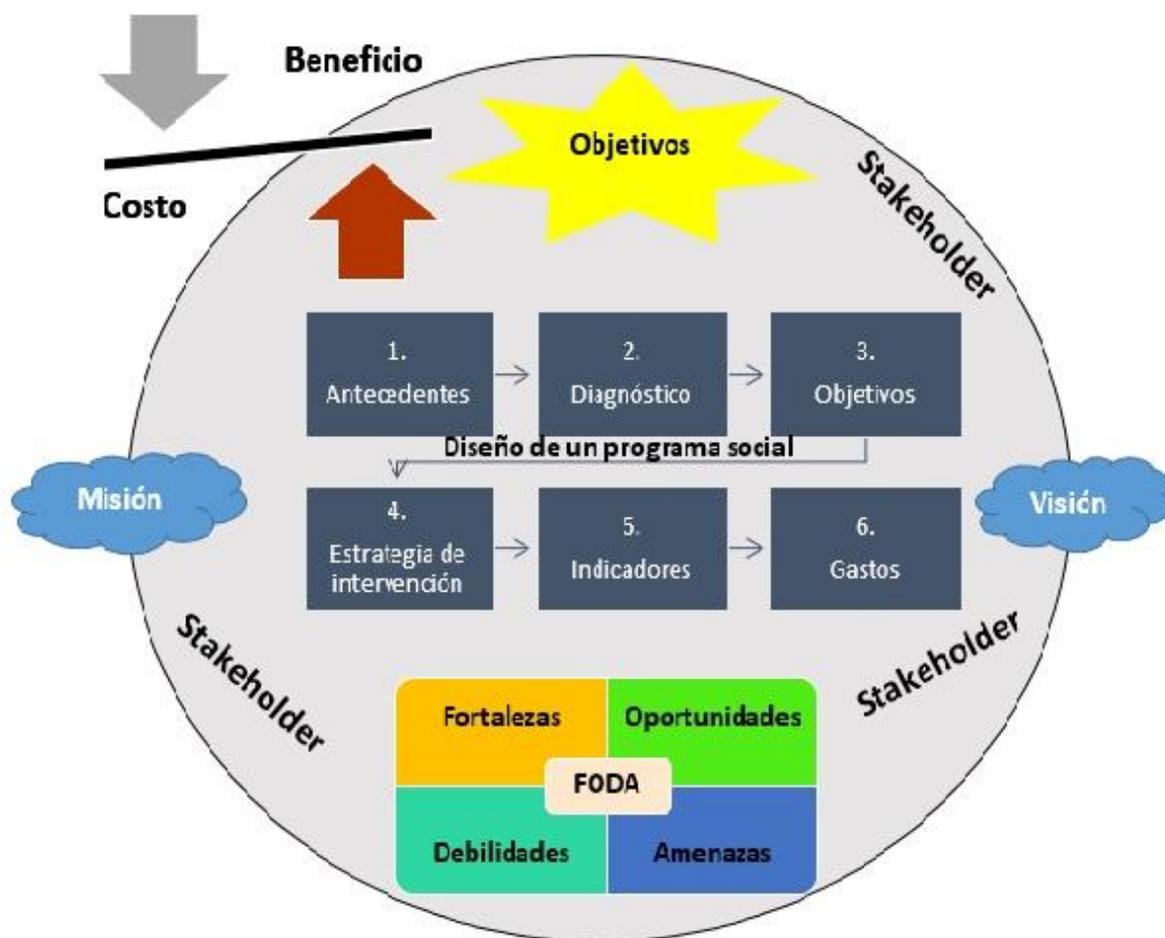
El marco conceptual propuesto en la presente investigación tendrá en consideración el análisis de los interesados o stakeholders y luego, con las posibles estrategias formuladas en base a la matriz de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, se procederá a evaluar la pertinencia del uso del análisis costo – beneficio.

Para la elaboración de los respectivos análisis propuestos se cuenta con importante información proveniente de los documentos de creación y gestión del Programa, los comentarios de profesionales que han estado encargados de la dirección del Programa, los análisis realizados por especialistas consultados, la percepción de los últimos miembros de la cadena ejecutiva del Programa.

Esta información, sumada a la observación realizada del funcionamiento del Programa en cuatro instituciones educativas de Lima, nos permitirá realizar análisis reales sobre la situación del Programa.

En ese sentido, se determinará el procedimiento a seguir y se elaborará una propuesta de contenido de reformulación o mejora del Programa de Alimentación Escolar Qali Warma, indicando cómo debería estar diseñada la visión, misión y objetivos, utilizando el siguiente marco conceptual:

Figura N° 4.5. Marco Conceptual Propuesto



Fuente y elaboración: Equipo de tesis.

4.9 Conclusiones del capítulo

- 4.9.1 Existen diversas teorías para la formulación de programas sociales y también varias formas de plasmar el diseño de los programas, por ello, no existe un único método que funcione en todos los países de igual forma.
- 4.9.2 En el mundo existen algunas evidencias científicas asociadas a la obtención de resultados positivos luego de la implementación de programas sociales de alimentación escolar. Ciertamente, en el ámbito mundial los resultados son más auspiciosos que en el ámbito regional, pues en países más cercanos los resultados de impacto no han sido los mejores.

- 4.9.3 En el Perú, el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma ha sido investigado desde varias perspectivas, como por ejemplo, el aspecto nutricional del componente alimentario, el inexistente componente comunicacional, así como la relación del Programa con el aprendizaje en una comunidad; sin embargo, hasta ahora no se ha desarrollado una tesis que abarque el diseño del Programa en su conjunto; sino experiencias particulares.
- 4.9.4 Se ha desarrollado la teoría de tres métodos de análisis que se aplicarán para evaluar el Programa: el análisis de stakeholders, el análisis a través de la Matriz FODA y el análisis costo – beneficio.

CAPÍTULO V: DESCRIPCIÓN Y DIAGNÓSTICO DEL PROGRAMA

5.1 Antecedentes históricos del Programa

Según información obtenida del Proyecto “Fortalecimiento del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma del MIDIS” del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (PNUD, 2017), la asistencia alimentaria en el Perú data desde antes de los años setentas del siglo pasado; sin embargo, se institucionaliza con claridad en dicha década y estaba orientada, sin distingo, a la población de menores recursos.

En el año 1977, mediante Decreto Ley N° 21788 (Gobierno del Perú, 1977), el Ex Presidente de la República, el General de División EP Francisco Morales Bermúdez dictó la Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Apoyo Alimentario – ONAA, como organismo público descentralizado del sector agrario; con la finalidad de contribuir a la elevación de los niveles alimentarios y nutricionales de la población.

Luego, en octubre del año 1989, con Decreto Supremo N° 059-89-MIPRE (Gobierno del Perú, 1989), el entonces Presidente de la República, Alan Gabriel Ludwig García Pérez creó el Programa de Asistencia Directa - PAD, con la finalidad de brindar asistencia alimentaria a las áreas urbano-marginales y zonas rurales deprimidas del Perú.

Posteriormente, en el año 1992, durante el Gobierno del Ex Presidente Alberto Fujimori y mediante Decreto Supremo N° 020-92-PCM (Gobierno del Perú, 1992), se creó el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (en adelante PRONAA), constituido por la Oficina Nacional de Apoyo Alimentario - ONAA, que se transfiere del Sector Agricultura al Sector Presidencia del Consejo de Ministros y por el Programa de Asistencia Directa - PAD, cuya respectivas funciones asumirá. Este Programa tenía la finalidad de combatir el hambre en los sectores de pobreza extrema del país, garantizando su alimentación.

El PRONAA estuvo adscrito en un primer momento al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), a través de la figura de fusión por absorción dispuesta mediante los Decretos Supremos N° 060-2003-PCM (Gobierno del Perú, 2003 a) y 079-2003-PCM (Gobierno del Perú, 2003 b), para después formar parte del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, según la Ley N° 29792 (Gobierno del Perú, 2011) de

fecha 20 de octubre de 2011, Ley de creación, organización y funciones de dicho ministerio.

A comienzos del gobierno del Ex Presidente de la República, Ollanta Humala, se creó el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, sector al que encargó el análisis de todos los programas sociales que hasta ese momento se desarrollaban en el Perú, incluido el PRONAA, el mismo que se encargaba de brindar no sólo alimentación a escolares de menores recursos sino también de otros beneficiarios como niños menores de tres años y madres en situación de vulnerabilidad.

Es en ese sentido que con Decreto Supremo N° 007-2012-MIDIS (Gobierno del Perú, 2012) de fecha 30 de mayo de 2012, se dispuso la extinción del PRONAA, para crearse el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, con Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS (MIDIS, 2012 b), publicado el 31 de mayo de 2012, como un programa social del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

Al respecto, luego de realizado el análisis, se observó que el PRONAA presentaba serias deficiencias de diseño y funcionamiento (MIDIS, 2013 a), entre las cuales se pueden señalar, la existencia de diversidad de objetivos, los cuales se superponían unos con otros, que no permitían al Programa obtener los resultados esperados. Asimismo, en la medida que el PRONAA contenía subprogramas, cada uno de ellos con su propia estrategia individual, no se pudo realizar un análisis de impacto conjunto que permita observar resultados.

La evaluación evidenció también retrasos en la entrega de alimentos, producto de una mala planificación de las compras, así como procesos declarados desiertos por fallas administrativas. Ello, sumado a la constante variación de beneficiarios en los padrones, no habría permitido realizar una adecuada planificación de las compras.

Uno de los factores que regulaba al PRONAA era la compra de alimentos a productores locales y regionales; sin embargo, la poca capacidad de provisión de alimentos por parte de los productores locales dio paso a la existencia de comerciantes que presentaban documentación falsa para presentarse como proveedores locales.

Tener la calidad de proveedor local no sólo abría las puertas para brindar la provisión de alimentos, sino además protegía frente a la posible competencia de empresas provenientes de otros lugares, incluso del extranjero.

Existía un gran problema en la distribución del PRONAA a las instituciones educativas pues los alimentos no eran entregados oportunamente y cuando llegaban, se encontraban incompletos. En promedio, el 62% de las instituciones educativas que habían sido encuestadas en dicha época, informaron que tuvieron problemas con la entrega de alimentos.

No todas las instituciones educativas contaban con un responsable para la recepción de los alimentos y si contaban con tal persona, no siempre era quien los recibía; en muchos casos, esta situación dio lugar a que no se revisen los alimentos entregados o se realice una revisión superficial de los mismos.

Al igual que hoy en día, las instituciones educativas que recibían canastas de alimentos no contaban con infraestructura de almacenes adecuados para los alimentos del Programa, razón por la cual los alimentos no podían ser inocuos para los beneficiarios.

Estas fueron algunas de las razones que sustentaron el cierre del PRONAA, para dar lugar a la repartición de varios de sus subprogramas a otros sectores y la creación del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, a partir de sus componentes de subprograma de alimentación escolar.

5.2 Visión, misión y objetivos del Programa

- **Visión**

Qali Warma es un Programa Nacional de Alimentación Escolar eficiente, eficaz y articulado, que promueve el desarrollo humano a través del servicio alimentario de calidad en cogestión con la comunidad local.

- **Misión**

Qali Warma es un programa social del MIDIS que brinda servicio alimentario con complemento educativo a niños y niñas matriculados en instituciones educativas públicas de nivel inicial y primaria, y de secundaria de las poblaciones indígenas de la Amazonía peruana, a fin de contribuir a mejorar la atención en clases, la asistencia escolar y los hábitos alimenticios promoviendo la participación y la corresponsabilidad de la comunidad local.

- **Objetivos**

- a) **Objetivo general**

Garantizar un servicio alimentario para niñas y niños de instituciones educativas públicas en el nivel de educación inicial a partir de los 3 años de edad y en el nivel de educación primaria.

- b) **Objetivos específicos**

- Garantizar el servicio alimentario durante todos los días del año escolar a los usuarios del Programa de acuerdo a sus características y las zonas donde viven.
- Contribuir a mejorar la atención de los usuarios del Programa en clases, favoreciendo su asistencia y permanencia.
- Promover mejores hábitos de alimentación en los usuarios del Programa.

- c) **Objetivos no explícitos**

Pese a no estar contemplados en la parte referida a objetivos, en la norma de creación se advierte la existencia de objetivos no explícitos del Programa, los cuales se indican a continuación:

- Lograr incrementar la capacidad cognoscitiva de los escolares.
- Brindar almuerzos a los alumnos de secundaria que se encuentren en la Amazonía peruana (Decreto Supremo N° 006-2014-MIDIS (MIDIS, 2014)).
- Promover sistemas de compras descentralizadas, de acuerdo al hábito de consumos locales (Maldonado, 2013).
- Promover la cogestión del Programa con actores locales a los cuales se les traslade la responsabilidad pero no la gestión (Maldonado, 2013).

5.3 Focalización, cobertura, línea de base, indicadores y duplicidad con otros programas

- **Focalización**

A diferencia de su predecesor que focalizaba la intervención del Programa en zonas en las cuales existía mayor pobreza, el Programa Qali Warma tiene una

focalización universal, tratando de abarcar a todos los alumnos de instituciones educativas públicas de nivel inicial, primario y secundario; siendo en este último caso aplicable sólo a algunas instituciones educativas de nivel secundario.

Según el Censo Educativo del año 2017, en el Perú el número de alumnos de nivel inicial asciende a 1`237,062 alumnos, en tanto que el número de alumnos del nivel primario es de 2`630,511 alumnos; lo que hace un total de 3`867,573 alumnos (Escale, 2017).

Los alumnos de instituciones educativas públicas de nivel secundario ubicados en la Amazonía peruana considerados en el Programa ascienden a 41,657 estudiantes.

Entonces, para establecer la focalización universal del Programa es necesario sumar a los alumnos del nivel inicial, primaria y secundaria de la Amazonía, con lo cual se obtiene 3`909,230 alumnos, que es el número total de potenciales beneficiarios del Programa.

- **Cobertura**

Según la Reformulación del Plan Operativo Institucional 2017 del Programa, el total de usuarios beneficiados asciende a 3`749,405 alumnos de la educación básica del nivel inicial, primario y los alumnos de secundaria de instituciones educativas de la Amazonía. La cobertura actual del Programa es de 96% del total de potenciales beneficiarios.

La brecha de cobertura viene a ser el total de alumnos de instituciones educativas públicas de nivel inicial, primaria y los alumnos de instituciones educativas de la Amazonía Peruana que tienen derecho a recibir el Programa de alimentación escolar (3`909,230 alumnos) menos el número de beneficiarios que ya vendrían recibiendo la alimentación escolar (3`749,405 alumnos).

En este contexto, existe una pequeña brecha de 159,825 alumnos que tienen derecho a recibir los beneficios del Programa y que aún no lo reciben, es decir, la brecha por cubrir sólo es de 4% del total de potenciales beneficiarios.

- **Línea de base e indicadores**

El Programa, como ya ha sido señalado en párrafos precedentes, tiene como objetivo general, el garantizar un servicio alimentario para su población beneficiaria; y

como objetivos específicos explícitos, el garantizar el servicio alimentario a todos sus beneficiarios, de acuerdo a sus características y a las zonas donde viven; así como contribuir con la mejora de la atención de sus usuarios; promover mejores hábitos de consumo e incrementar su capacidad cognoscitiva. Por lo que, el diseño del Programa debiera haber incluido indicadores que permitan medir el logro de tales objetivos.

Sin embargo, de una lectura de la Nota Metodológica para la Evaluación del Impacto del Programa del año 2013 (Maldonado, 2013), se ha podido advertir que la provisión del servicio alimentario del Programa, en realidad busca mejorar las dietas y condiciones nutricionales de los beneficiarios y con ello mejorar la capacidad cognoscitiva y memoria de corto plazo de los estudiantes; sin embargo, el Programa no cuenta con una línea de base que permita medir los impactos en dichos aspectos. Por ello, en la presente investigación se ha propuesto realizar una medición con los niveles que deberían tener niños de esa edad (como recomendación).

De otro lado, cabe precisar que el diseño del Programa no ha incluido indicadores de impacto que puedan ser medibles y que permitan atribuir los cambios logrados en su ejecución al mismo, lo cual se extrae del Programa Presupuestal 0115 (MEF, 2017) del Programa (Ver Anexo 8), en cuya matriz lógica si bien se establecen como indicadores: 1) el porcentaje de niños o niñas con déficit calórico, 2) el porcentaje de niños o niñas que mejoran sus niveles de atención y memoria a corto plazo y 3) el porcentaje de niños y niñas que mejoran su dieta alimenticia; se omite señalar cuál es el medio de verificación para medir dichos indicadores, ya que en ellos se incluye la precisión “por definir”, además, no se ha considerado que el incremento, por ejemplo, del porcentaje de niños o niñas que mejoran su nivel de atención, pueda ser atribuible a distintos factores y no necesariamente al servicio que provee el Programa, siendo difícil demostrar dicha causalidad.

De otro lado, cabe señalar, sin embargo, que el Programa únicamente cuenta con indicadores de producto, entre los cuales se encuentran, por ejemplo, el número de raciones entregadas, el número de visitas de supervisión y monitoreo realizadas, el número de comités de alimentación escolar conformados, etc.

- **Duplicidad con otros programas sociales**

El Programa Qali Warma interactúa con otros programas sociales de similares objetivos o vinculados que también se encuentran adscritos al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, como, por ejemplo, el programa Juntos, que brinda incentivos económicos a los hogares que se encuentran en pobreza o pobreza extrema, dentro de los cuales haya una mujer gestante o un niño o niña o adolescente entre 0 y 19 años de edad, con la finalidad de que puedan acceder a servicios de educación y salud.

Por lo que, puede darse el caso de que exista duplicidad de prestaciones sociales en los beneficiarios del Programa Qali Warma, en la medida de que pertenezcan a estos hogares que reciben el incentivo económico del programa Juntos, lo que evidenciaría un problema de focalización, que debiera solucionarse excluyendo a los beneficiarios de uno u otro programa a fin de priorizar el presupuesto público para aquellos niños o niñas que no reciben o se benefician de alguno de los dos programas.

Por último, cabe indicar que dicha circunstancia dificultaría aún más la posibilidad de atribuir con certeza los cambios que pudieran generarse en la consecución de los objetivos del Programa Qali Warma, ya que éstos podrían deberse a la incidencia de otros programas sociales, como el programa Juntos.

5.4 Estructura del Programa

El Programa, de acuerdo a su Manual de Operaciones aprobado por Resolución Ministerial N° 283-2017-MIDIS (MIDIS, 2017 b), cuenta con la siguiente estructura orgánica:

a) Dirección Ejecutiva

Es la máxima autoridad ejecutiva y administrativa que tiene a su cargo la conducción estratégica del Programa. Cuenta con un grupo de asesores especializados que brindan asistencia técnica y apoyan la conducción y gestión del programa. Sus funciones más importantes son:

- Dirigir, organizar y supervisar la gestión del Programa, así como evaluar el cumplimiento de objetivos y planes.

- Proponer al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, las Políticas de Gestión, líneas de intervención, planes de acción, plan operativo, presupuesto institucional, manuales de operaciones, entre otros.
- Promover la gestión del conocimiento.
- Representar al Programa ante autoridades y entidades.
- Promover coordinación y articulación interinstitucional, integrando el sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación.
- Facilitar información para la evaluación de impacto del Programa.
- Conducir las acciones de seguimiento y evaluación de localidad del servicio.
- Informar al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social sobre la ejecución y resultados de planes, proyectos y actividades del Programa.
- Autorizar la creación, desactivación o reestructuración de unidades territoriales del Programa.

b) Órgano de Control

Es el órgano encargado de programar, ejecutar y evaluar actividades de control interno, de la gestión administrativa, técnica y financiera del Programa. Está a cargo de un jefe que depende administrativa y funcionalmente de la Contraloría General de la República. Sus funciones más importantes son:

- Ejercer el control interno simultáneo y posterior.
- Ejecutar servicios de control.
- Cautelar el debido cumplimiento de las normas de control y el nivel apropiado de los procesos y productos.
- Comunicar los resultados de los servicios de control a la Contraloría para su revisión de oficio.
- Actuar de oficio cuando se advierta indicios de falsificación de documentos.

c) Unidades de Asesoramiento

Comprende a dos unidades: la Unidad de Planeamiento, Presupuesto y Modernización y a la Unidad de Asesoría Jurídica. La primera es la encargada de

conducir y coordinar los procesos de los sistemas administrativos de planeamiento, presupuesto, modernización y gestión de las inversiones del Programa; y la segunda está encargada asesorar en asuntos de carácter jurídico, emitir opiniones legales o absolver consultas que sean formuladas por la Dirección Ejecutiva y las demás unidades del Programa.

La Unidad de Planeamiento, Presupuesto y Modernización tiene como funciones principales:

- Implementar, normar y supervisar la política de modernización de la gestión del Programa.
- Participar en la elaboración y evaluación del Plan Estratégico Sectorial Multianual y el Plan Estratégico del MIDIS.
- Formular, reformular y hacer seguimiento del Plan Operativo Institucional orientado a resultados.
- Conducir, coordinar y supervisar el presupuesto del Programa.
- Proponer, implementar, mantener y realizar la mejora continua del sistema de gestión de la calidad.
- Proponer el Plan Operativo Institucional.

La Unidad de Asesoría Jurídica tiene como funciones principales:

- Asesorar a la alta dirección y a sus unidades orgánicas en materia jurídica.
- Emitir opinión y atender consultas de la alta dirección y demás unidades orgánicas.
- Emitir opiniones legales y visar proyectos de resoluciones suscritos por la alta dirección.
- Revisar y emitir opinión legal respecto de contratos y convenios a ser suscritos por la alta dirección.
- Coordinar con los asesores legales territoriales el seguimiento a procedimientos administrativos, procesos judiciales, arbitrales y conciliaciones del Programa.

d) Unidades de Apoyo

Comprende a la Unidad de Administración, la Unidad de Recursos Humanos, la Unidad de Tecnologías de la Información y la Unidad de Comunicación e Imagen.

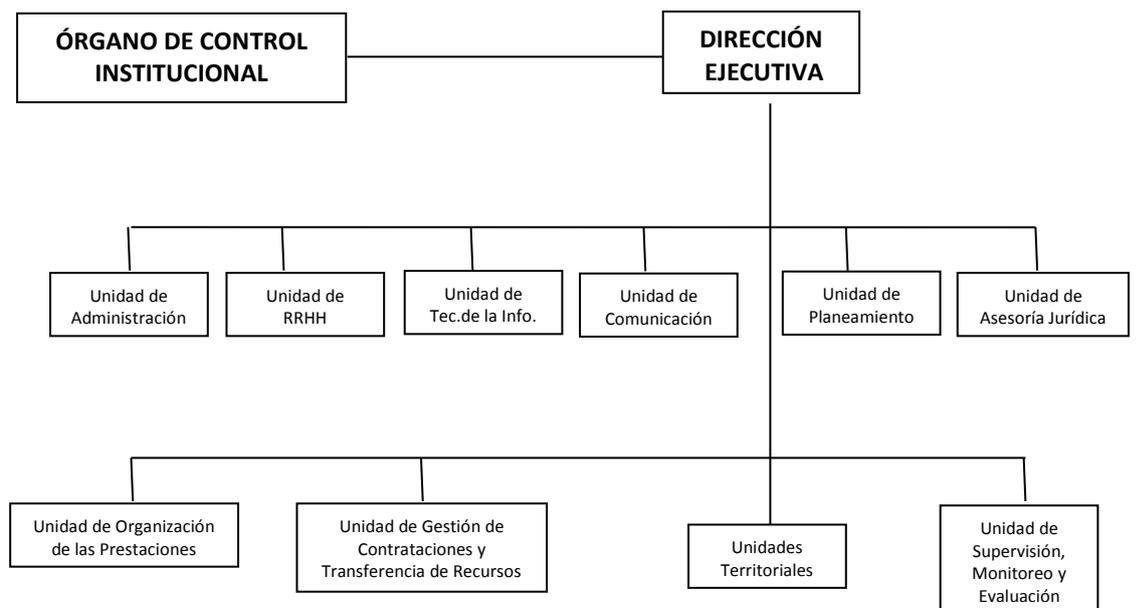
e) Unidades Técnicas

Comprende a la Unidad de Organización de las Prestaciones, la Unidad de Gestión de Contrataciones y Transferencia de Recursos, la Unidad de Supervisión, Monitoreo y Evaluación.

f) Unidades Territoriales

Son las unidades responsables de la ejecución, monitoreo y supervisión de las actividades orientadas a la prestación de los servicios del Programa en el ámbito de la unidad territorial. Su creación y cierre se produce como consecuencia de una Resolución Directoral Ejecutiva.

Figura N° 5.6. Organigrama del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma



Fuente: Portal institucional del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali warma

5.5 Presupuesto

Desde su creación en el año 2012, el Programa ha venido incrementando su presupuesto anual, el mismo que comenzó con 1.3 millones de soles en el año 2012 hasta llegar a los 1,589 millones de soles en el año 2018. Este incremento exponencial nos indica la importancia que este Programa ha tenido durante el gobierno pasado y que aún mantiene en el actual gobierno, pues el monto anual vigente para este año 2018 representa el 1% del presupuesto público nacional, destinado para el funcionamiento de un solo programa social.

Desde su creación, como se aprecia en la Tabla N° 5.6, el Programa ha invertido más de 7,950 millones de soles con la finalidad de brindar servicio alimentario a todos los estudiantes del nivel inicial y primario de las instituciones educativas públicas, lo cual representa una gran parte del presupuesto público.

Tabla N° 5.6. Financiamiento del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma desde 2012 al 2018 en Soles

AÑO	PRESUPUESTO INSTITUCIONAL MODIFICADO EN SOLES
2018	S/ 1,589'521,479
2017	S/ 1,468'148,688
2016	S/ 1,422'901,685
2015	S/ 1,269'779,470
2014	S/ 1,033'217,573
2013	S/ 1,171'539,208
2012	S/ 1,396'360,000
TOTAL	s/ 7,956'504,463

Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF

Elaboración: Equipo de tesis.

5.6 Conclusiones del capítulo

5.6.1. La implementación del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma se dio como consecuencia del cierre del Programa Nacional de

Asistencia Alimentaria - PRONAA, luego de una evaluación realizada y múltiples observaciones encontradas.

- 5.6.2. La visión y misión del Programa recogen resultados de productos y no apuntan a objetivos de impacto.
- 5.6.3. El objetivo general y los objetivos secundarios del Programa son muy amplios y poco claros, por ello, se debe evaluar su redefinición.
- 5.6.4. El Programa nace como universal para los estudiantes de educación inicial y primaria; sin embargo, al brindar los alimentos a estudiantes de secundaria de zonas amazónicas y estudiantes de secundaria que se encuentran bajo el régimen de jornada completa, se ve distorsionada su idea inicial de concepción.
- 5.6.5. La cobertura del Programa es optimista, pues se ha proyectado llegar en el año 2018 a 3,7 millones de estudiantes a nivel nacional.
- 5.6.6. Se proyecta brindar el Programa a 3.9 millones de estudiantes, por lo cual existe una brecha de 200 mil estudiantes aproximadamente.
- 5.6.7. El Programa no cuenta con una línea de base que permita comparar los resultados antes y después de la implementación del mismo.
- 5.6.8. El presupuesto invertido hasta la fecha en el Programa asciende a 7,956'504,463 soles.

CAPÍTULO VI: ANÁLISIS DEL PROGRAMA

De acuerdo al marco conceptual propuesto, en este capítulo se desarrollará el análisis del Programa de alimentación escolar peruano a través de cinco perspectivas; se comenzará el análisis de la visión, misión y objetivos del Programa, luego un análisis del diseño a partir de la toma de decisiones y las consecuencias en la implementación, posteriormente se realizará un análisis de stakeholders, un análisis FODA y un análisis costo beneficio del Programa.

Se parte del análisis del diseño vigente, para elaborar un análisis del Programa apoyado en la información recolectada a través de entrevistas y observación directa.

6.1 Análisis de la visión, misión y objetivos del Programa

• Análisis de la visión

Según el Plan Estratégico Sectorial Multianual del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS, 2013 b), la visión del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, es la siguiente: “[Q]ali Warma es un Programa Nacional de Alimentación Escolar eficiente, eficaz y articulado, que promueve el desarrollo humano a través del servicio alimentario de calidad en cogestión con la comunidad local.”

De la misión detallada se pueden rescatar varios elementos para ser comentados:

a) El Programa busca ser eficaz

Ser eficaz implica cumplir objetivos con los recursos que se cuenta, vale decir, solucionar una problemática planteada previa a la existencia de este programa social, con los recursos con los que cuenta para tal fin. No se hace hincapié en la reducción de recursos para el cumplimiento de la misión, importando solo el cumplimiento de la misma.

Lo que se debe preguntar el investigador es si efectivamente se cumple con los objetivos planteados desde un inicio, pues al parecer esto no sucedería con los objetivos que plantea su norma de creación.

Los objetivos, además de ser dispersos, no cuentan aún con indicadores que midan apropiadamente su cumplimiento, razón por la cual no se puede establecer a ciencia cierta, en qué medida se vienen cumpliendo los objetivos.

Asimismo, existen objetivos del Programa no contemplados como tal en la norma de creación, por ejemplo se busca generar un crecimiento de la industria de alimentos locales, por ello, se promueve con mayor puntaje que las compras se realicen a productores locales.

b) El Programa busca ser eficiente

Ahora, ser eficiente implica que además de cumplir con sus objetivos, este cumplimiento se haga con la menor cantidad de recursos, es decir, si antes se cumplían los objetivos con una cantidad “x” de recursos financieros y no financieros, ahora se deben cumplir con la cantidad máxima de recursos “x-1”.

Como se anotó en el literal a), no se sabe si efectivamente el Programa cumple con sus objetivos y menos si esto lo hace cada vez con mayor eficiencia, pues al no contar con indicadores de impacto, hacen imposible medir el cumplimiento de sus múltiples objetivos.

c) El Programa busca ser articulado

Se observa que el Programa se encuentra articulado verticalmente, partiendo del Plan Bicentenario: Perú al 2021, pasando al Plan Estratégico Sectorial Multianual, Plan Estratégico Institucional y Plan Operativo Institucional del MIDIS.

Asimismo, se encuentra articulado forma horizontal, pues participan del Programa no sólo el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, sino también el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, los Gobiernos Regionales a través de sus Direcciones Regionales de Educación, los Gobiernos Locales, la Contraloría General de la República y hasta Organizaciones No Gubernamentales.

La idea es que la múltiple participación de entidades permita una auto regulación del Programa, pues la participación de todas permitirá que tenga más filtros. Sin embargo, esta sobre articulación ha permitido un desplazamiento de las responsabilidades, ahora, ante un caso de intoxicación la responsabilidad recae en el Programa cuando este no ejecuta la compra, no supervisa los alimentos y no los entrega a los alumnos, sino que se vale de terceros para hacerlo.

Elegir a terceros sin relación de dependencia hace que el Programa en sí no tenga responsabilidad alguna ante un mal funcionamiento del mismo, pero a la vez no hace posible que existan responsabilidades compartidas con funcionarios de nivel inferior lo cual repercute en contantes aceptaciones de responsabilidades ajenas, con todo lo que ello implica.

d) El Programa cogestiona con la comunidad local

La cogestión no implica desprender la responsabilidad de la supervisión y fiscalización al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, pues se cuenta con una gran cantidad de supervisores que realizan su función en todos los niveles de la cadena logística de provisión de alimentos.

La participación de la comunidad local tiene una doble finalidad; por un lado busca que los padres de familia sepan qué se les está brindando a sus hijos como alimentos y por otro lado, busca lograr un compromiso pleno con el Programa, con la finalidad de promover la participación de la comunidad. En otras palabras, su finalidad es que se conozca que el Programa no sólo busca brindar alimentación a los niños, sino también objetivos posteriores, como consecuencia de la alimentación brindada.

- **Análisis de la misión**

También el Plan Estratégico Sectorial Multianual del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social desarrolla la misión del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, y señala que es la siguiente:

[Q]ali Warma es un programa social del MIDIS que brinda servicio alimentario con complemento educativo a niños y niñas matriculados en instituciones educativas públicas de nivel inicial y primaria, y de secundaria de las poblaciones indígenas de la Amazonía peruana, a fin de contribuir a mejorar la atención en clases, la asistencia escolar y los hábitos alimenticios promoviendo la participación y la corresponsabilidad de la comunidad local. (MIDIS, 2013 b)

En la misión se puede observar que se desarrollan superficialmente algunos de los objetivos del Programa como la propuesta de contribuir a mejorar la atención en clases, la asistencia escolar y mejorar los hábitos alimenticios; siempre promoviendo la corresponsabilidad con la comunidad local:

a) El Programa brinda servicio alimentario con complemento educativo

El Programa contiene un componente social que es el alimento brindado y además cuenta con un componente educativo, el mismo que tiene relación con la educación brindada a los alumnos y a los padres para que sepan el beneficio que les otorga a los alumnos que se encuentren debidamente alimentados.

Para el cabal cumplimiento del componente educativo se debe contar con la participación activa de los docentes del Ministerio de Educación, quienes deben brindar la información necesaria para que el Programa cumpla con su finalidad. Los docentes deben estar totalmente comprometidos con el Programa, deben saber y aceptar que el mismo será brindado en horas de clase y que se podría aprovechar dicho momento para educar a los estudiantes sobre adecuados hábitos alimenticios.

Lo relatado no se viene cumpliendo, pues de la observación se ha podido llegar a la conclusión que el componente educativo del Programa se ha dejado de lado, perdiendo la oportunidad de ser aprovechado este espacio para el logro del objetivo de promover los hábitos de alimentación saludable.

b) El Programa busca mejorar la atención en clases

Uno de los objetivos de impacto más importantes del Programa es el incremento de atención en clase, pues se parte del convencimiento que un alumno que no ha probado alimento durante la mañana, no estará atento a las clases que se brinden, entonces, es preciso brindar tal alimento para darle la misma oportunidad a dichos alumnos para que se encuentren en igualdad de condiciones de aprendizaje.

Al respecto, como se ha detallado en el marco teórico, si bien existe la posibilidad de incrementar la atención de los alumnos producto de la intervención del Programa, ello no necesariamente influenciará en el rendimiento escolar, pues la mejora cognitiva de las personas es multivariable, siendo el alimento una de las tantas variables que deben influir para que se incremente el rendimiento.

Para algunos estudiosos (Martí, 2003), en el rendimiento académico intervienen diversos factores como: el nivel intelectual, la personalidad, la motivación, las aptitudes, los intereses, los hábitos de estudio, la autoestima, la relación alumno - profesor, métodos didácticos; incluso en algunos casos puede estar dado por: la capacidad del docente, la infraestructura y equipamiento, la relación de los alumnos en

el aula de clase y los retos que se le pongan a los alumnos a lo largo de su vida escolar.

En consecuencia, se considera que la relación de causalidad entre alimento - incremento de atención del estudiante - mejora del rendimiento de los estudiantes, posee poca evidencia que lo sostenga, por ello, si realmente lo que se busca es aumentar el rendimiento de los escolares, entonces debería pensarse en una intervención global y no sólo en alimentación escolar, como el único factor que lo logre.

c) El Programa busca mejorar la asistencia escolar

Presuponer que los alumnos asistirán a clase como consecuencia de los alimentos gratuitos podría tener algo de certeza; sin embargo, son muchos los elementos que participan también para el logro del incremento de asistencia escolar.

En esta parte se debe diferenciar al índice matrícula, del índice de asistencia y el índice de permanencia o no retiro de clases, pues el primero mide cuántos alumnos se matriculan con respecto a años anteriores, en tanto, que el segundo mide cuántos de los alumnos matriculados acuden efectivamente a clases y el tercero mide el número de alumnos que habiéndose matriculado no se han retirado de clases, en el transcurso del año escolar.

Como se aprecia en la misión no se hace referencia a los indicadores de matrículas y menos a los índices de deserción escolar, indicadores que se consideran importantes de medir, al igual que la asistencia a clases, por ello la propuesta debe evaluar la conveniencia de incluirlos en la medición de impacto del Programa.

d) El Programa busca mejorar hábitos alimenticios

La mejora de los hábitos alimenticios, va de la mano con dos aspectos. Primero que al alumno se le brinde comida saludable y de la localidad en la que vive, por lo cual se pensó en raciones de alimentos preparados para que los alumnos consuman no sólo alimentos de la zona, sino que los mismos sean frescos y cocinados en el día; sin embargo, este componente del programa tuvo que ser retirado a los pocos meses de implementarse porque no se garantizaba la inocuidad de los alimentos.

Un segundo aspecto es el aprovechamiento del momento de la alimentación para brindar información sobre los mismos y consejos de alimentación saludable por parte

de los profesores. Como se ha llegado a observar, ni el primero ni el segundo de los aspectos está siendo desarrollado por el Programa, razón por la se considera que este objetivo viene siendo dejando de lado.

- **Análisis del objetivo general**

- **Garantizar un servicio alimentario para niñas y niños de instituciones educativas públicas en el nivel de educación inicial a partir de los 3 años de edad y en el nivel de educación primaria**

Como se aprecia, el objetivo principal del Programa apunta a un objetivo de producto y no de impacto, como es el garantizar el servicio alimentario para los niños y niñas.

Es como si los profesionales de planificación hubieran decidido que el objetivo será la entrega de alimentos, porque las raciones y productos entregados pueden ser contabilizados fácilmente y resultaría más complicado el medir el impacto del Programa en los niños, por ser mediciones de largo plazo.

Sin embargo, este Programa con naturaleza temporal, propuso una medición de impacto en el artículo 1 del propio Decreto Supremo de su creación, buscando que sea implementado como Política permanente de Estado, luego de su vigencia de tres años y en función a los impactos obtenidos.

Para la evaluación de impacto se han elaborado dos notas metodológicas que buscan medir los resultados del Programa, las cuales serán implementadas con la medición de indicadores que serán analizados más adelante.

- **Análisis de los objetivos específicos**

- **a) Garantizar el servicio alimentario durante todos los días del año escolar a los usuarios del Programa de acuerdo a sus características y las zonas donde viven.**

Lo novedoso de este objetivo con respecto al objetivo general es que el Programa buscará brindar alimentación con productos de acuerdo a las características y zonas donde viven los beneficiarios.

A decir de la primera nota metodológica, elaborada a solicitud del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, el Programa al promover la alimentación con productos de acuerdo a las características de los beneficiarios creará externalidades a nivel de la

economía local, pues la compra de insumos a nivel local significará un shock de ingresos para los hogares de los productores locales (Maldonado, 2013).

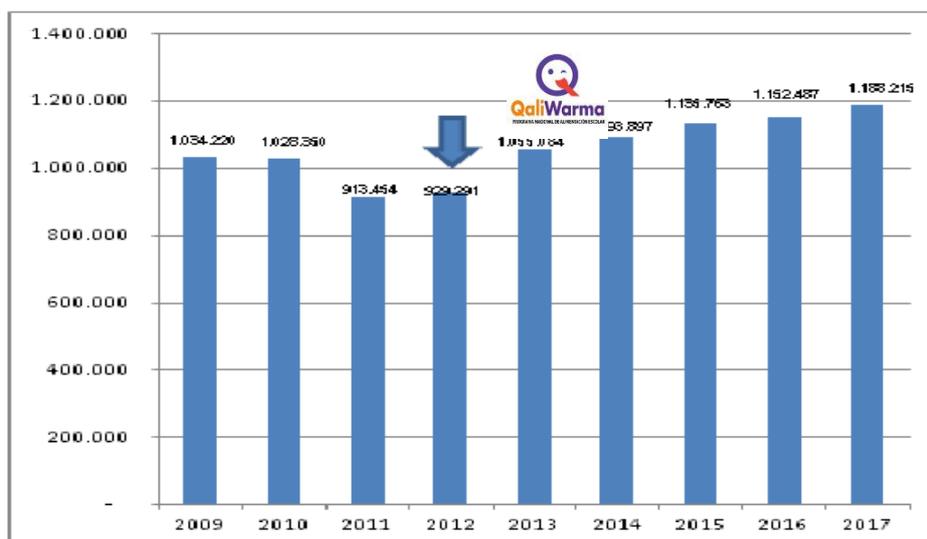
b) Contribuir a mejorar la atención de los usuarios del Programa en clases, favoreciendo su asistencia y permanencia.

La segunda nota metodológica de evaluación de impacto del Programa busca evaluar el impacto en la atención de los usuarios mediante la aplicación de un test de memoria a corto plazo, que se aplicará a los alumnos que reciben las raciones alimenticias comparando los resultados con los obtenidos por los alumnos de colegios a los que aún no les llega el Programa, utilizándolos como grupo de control.

Frente a esta propuesta, cabe cuestionar si la relación de causalidad entre recibir alimentación y el aumento de la atención de los alumnos es o no concluyente, pues al igual que el incremento del rendimiento escolar es multifactorial. El incremento de la atención y la memoria a corto plazo podría deberse a varios factores que influyen en esta condición.

Por otra parte, la permanencia en clase es un elemento que puede ser medido objetivamente y que actualmente ya existen datos que nos permiten conocer el comportamiento de la permanencia en clase, tal como se puede apreciar en la Figura N° 6.7, según en el siguiente detalle:

Figura N° 6.7. Número de Niños de Nivel Inicial Matriculados en Instituciones Públicas a Nivel Nacional



Fuente: MINEDU, Estadísticas para la Calidad Educativa, 2018.

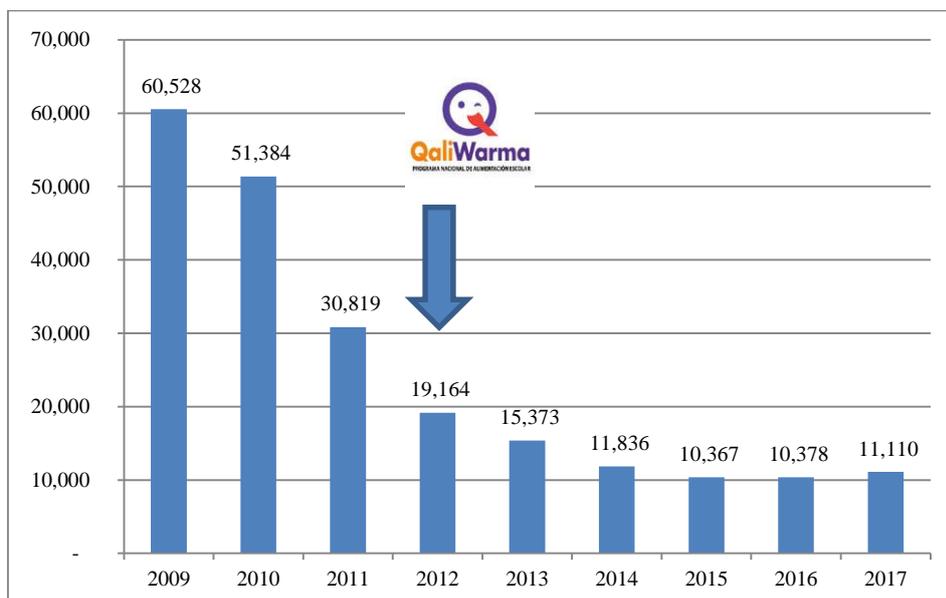
Elaboración: Equipo de tesis

Para el caso de las matrículas de los estudiantes de educación inicial de instituciones educativas públicas se observa que el número fue decreciendo desde el año 2009 hasta llegar a su tope mínimo en el año 2011, para comenzar a ascender el 2012 y no detenerse hasta el 2017.

Esta tasa de crecimiento de matrículas tendría vinculación con el Programa en la medida que es uno de los indicadores que buscó incrementar, y se observa un gran salto en las matrículas precisamente en el año 2013, año de implementación práctica del Programa.

Pero como ningún indicador debe ser leído de forma absoluta, se pudo verificar la reducción del número de estudiantes de educación inicial retirados; sin embargo, para este caso la reducción es mayor en los años previos a la implementación del Programa y continúa, luego de su implementación, tal como se observa en la Figura 6.8, según el siguiente detalle:

Figura N° 6.8. Número de Estudiantes Retirados del Nivel Inicial de Instituciones Públicas a Nivel Nacional



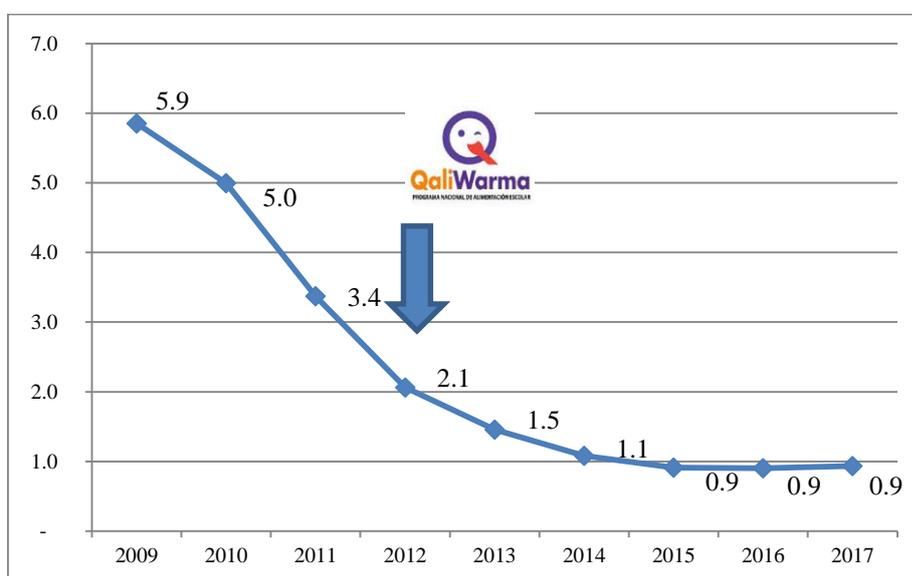
Fuente: MINEDU, Estadísticas para la Calidad Educativa, 2018.
Elaboración: Equipo de tesis

En atención a la Figura 6.8 se puede colegir que se ha incrementado la matrícula de estudiantes de nivel inicial en forma progresiva desde la implementación del Programa, pero a la vez se ha reducido sosteniblemente los retiros desde antes y

durante el funcionamiento del Programa, exceptuándose claramente el año 2017, año en el cual se ha experimentado un incremento en los retiros de estudiantes.

De otro lado en la Figura 6.9, se aprecia que el porcentaje de retiro de estudiantes de nivel inicial se ha reducido año a año desde el 2009, presentando el mayor índice de reducción en los años previos al 2013 (año de la implementación del Programa), en cuyo periodo se redujo en 4.4% el índice de retiros de alumnos. Esto daría cuenta de la utilización de un indicador que venía ya en franca caída, para tratar de legitimar al Programa, después del año 2013, año de corte después del cual sólo se redujo este indicador en 0.6%.

Figura N° 6.9. Variación del Porcentaje de Retiros de Estudiantes del Nivel Inicial de Instituciones Públicas



Fuente: MINEDU, Estadísticas para la Calidad Educativa, 2018.
Elaboración: Equipo de tesis

Este mismo ejercicio se realizó con los estudiantes de nivel primario, para verificar si se ha producido el mismo fenómeno que en el nivel inicial.

Se observa en la Figura 6.10, que el número de estudiantes de nivel primaria matriculados en el año 2009 superaba los 3 millones y en la actualidad esta cifra se ha reducido a 2.6 millones de estudiantes, ello se puede deber a varios aspectos, entre ellos la posibilidad económica de los padres de matricular a sus hijos en instituciones educativas privadas.

Esta caída de matrículas fue constante y fuerte desde el año 2009 hasta el año 2012, posteriormente, la matrícula de estudiantes de este nivel, en instituciones públicas se ha mantenido fluctuando a partir del año 2013, año de implementación del Programa; este por sí sólo no sería un dato concluyente así que analizaremos también el nivel de aprobación de los alumnos y los retiros.

Figura N° 6.10. Número de Estudiantes Matriculados de Nivel Primaria de Instituciones Públicas



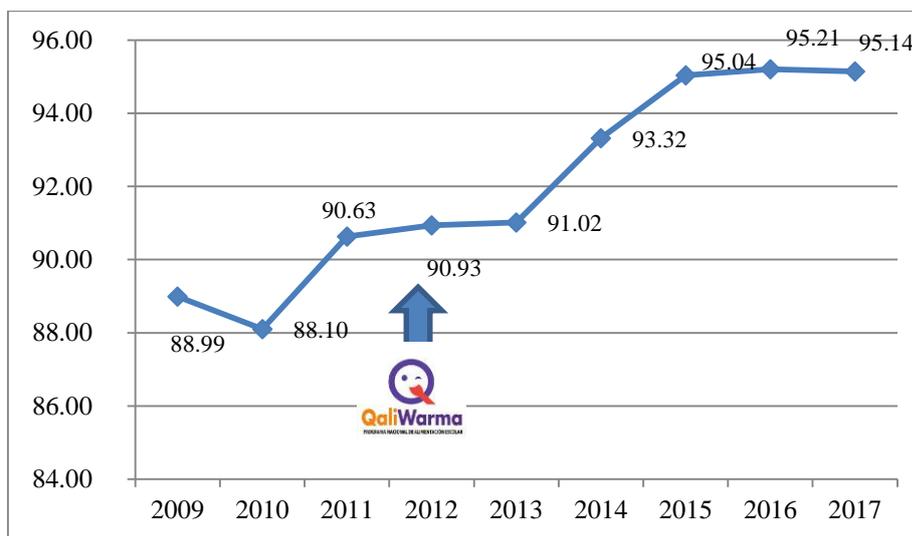
Fuente: MINEDU, Estadísticas para la Calidad Educativa, 2018.
Elaboración: Equipo de tesis

Con respecto a la evolución del porcentaje de alumnos aprobados, detallada en la Figura 6.11, en el nivel primaria de las instituciones educativas públicas en el Perú, puede observarse una caída del año 2009 al 2010, la que llevó el indicador hasta 88.99% de aprobados del total de matriculados.

Luego de dicha caída, el porcentaje de alumnos aprobados, con respecto a los matriculados, se ha incrementado año a año hasta llegar en el año 2017 al 95.14% de alumnos aprobados, siendo este incremento principalmente en dos oleadas, la primera desde el año 2009 al 2012, que el índice de aprobados se incrementó en 2.83%; y la segunda oleada, más significativa desde el año 2013 hasta el 2017, que significó un

incremento porcentual de la aprobación del 4.21%, pudiendo deberse, entre otros factores, a la implementación del Programa.

Figura N° 6.11. Evolución del Porcentaje de Alumnos Aprobados en el Nivel Primaria de Instituciones Públicas



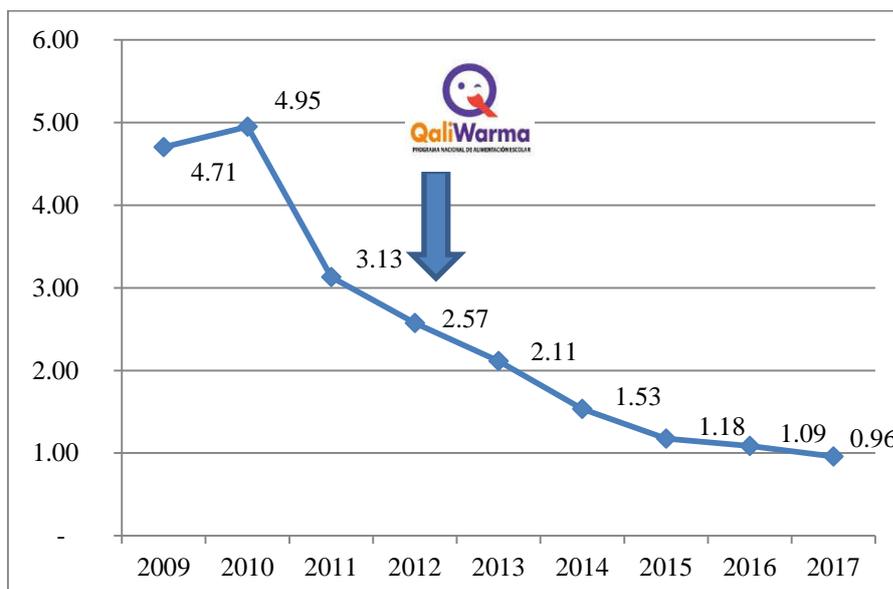
Fuente: MINEDU, Estadísticas para la Calidad Educativa, 2018.
Elaboración: Equipo de tesis

Por otra parte, se aprecia la Figura 6.12, que a partir del año 2010, el número de alumnos retirados de educación primaria disminuyó considerablemente, aunque ello no sea a partir del inicio de la implementación del Programa.

En efecto, se aprecia que la caída en el indicador de retiros de alumnos del nivel primaria comenzó el año 2011, pues se pasó de una tasa de 4.95% de retiros en función de los alumnos matriculados del año 2010 a 3.13% de retiros en el 2011. Posteriormente, esta tendencia se mantuvo hasta el siguiente año que disminuyó 0.56% la tasa.

A partir del año 2013 y hasta el año 2017 se ha reducido la tasa de retiros de alumnos en 2.17%, manteniendo un constante descenso que augura un proceso aún más auspicioso en el futuro, lo mismo que al igual que el indicador anterior, podría deberse a los efectos, en parte, de la implementación del Programa.

Figura N° 6.12. Evolución de Porcentaje de Alumnos Retirados en el Nivel Primaria de Instituciones Públicas



Fuente: MINEDU, Estadísticas para la Calidad Educativa, 2018.
Elaboración: Equipo de tesis

Lo expuesto nos permite observar que existirían algunos indicadores que pueden medir el grado de asistencia y permanencia de alumnos de nivel inicial y primaria; sin embargo, ello no mide el nivel de atención de los alumnos.

Si bien el nivel de atención puede medirse a través de exámenes, existen otros factores que intervienen en la misma, por lo que no podría atribuirse, de manera fehaciente, que la alimentación sea el único factor relevante.

Se puede coincidir con algunos especialistas que plantean que la permanencia y asistencia podrían ser indicadores de impacto que puedan ser medidos; sin embargo, medir la atención mediante pruebas de memoria a corto plazo, podría resultar ser un indicador poco confiable. Sobre los indicadores de impacto que deben formar parte de la medición del Programa, algunos especialistas que han participado en éste, han señalado lo siguiente: “[P]ara mi deberían ser permanencia, asistencia y atención, no más (...) Es difícil medir que mediante la alimentación mejores su aprendizaje (los niños) porque son demasiados factores los que participan” (Experto 1, 2018).

c) Promover mejores hábitos de alimentación en los usuarios del Programa.

Pese a que el literal b) del artículo 3 de la norma de creación del Programa establece que uno de los objetivos específicos es promover hábitos de alimentación en los usuarios del mismo, ni en su marco lógico ni en las dos notas metodológicas elaboradas para medir el impacto del Programa se propone algún indicador que mida este objetivo.

La promoción de mejores hábitos alimenticios debiera ser una consecuencia de una alimentación saludable, al igual que en el Japón, país en el cual los docentes se preparan en materia de nutrición para impartir clases sobre los alimentos que consumen los estudiantes.

6.2 Análisis del diseño del Programa y las consecuencias de las decisiones de diseño implementadas

Los técnicos que participaron del diseño del Programa comulgan que, en su momento, se presentaron dilemas a resolver sobre el diseño de éste, incluso plasmaron tales dilemas en un documento de trabajo (Romero y otros, 2016), el cual ha servido de fundamento para el análisis de algunas propuestas adoptadas.

Asimismo, producto de la revisión bibliográfica, de documentos de trabajo, de entrevistas a especialistas, entrevistas a miembros de Comités de Alimentación Escolar y de visitas de observación a instituciones educativas, se ha podido identificar algunos elementos del diseño del Programa que han influenciado de forma decisiva en la marcha del mismo.

Para la presente tesis se agrupó, por un tema de orden, las decisiones adoptadas respecto al diseño del Programa, que se detallan en la Tabla N° 6.7:

Tabla N° 6.7. Decisiones de diseño materia de análisis

Categoría	Decisiones de diseño
Decisiones no relacionadas con los alimentos	Elegir prestación alimentaria
	Focalización
	Descentralización
	Delegación de responsabilidad
	Objetivos del programa
	Reducción de la rotación del personal
Decisiones relacionadas con los alimentos	Canasta de productos para preparar
	Alimentos frescos
	Productos no deben ser fortificados
	Provisión de dieta balanceada
	Raciones adecuadas al número de alumnos
	La supervisión del Programa
Decisiones que no dependen del Programa	Cocinas escolares equipadas
	El programa busca generar condiciones para el aprendizaje
	Implementación progresiva
	Programa subvencionado
	Componente educativo y componente alimentario
	Cadena de inocuidad alimentaria
Compromiso del empresariado con el cumplimiento de contrato	

Fuente y elaboración: Equipo de tesis.

- **Elegir prestación alimentaria**

Este debate aún hoy sigue abierto para el caso de las instituciones educativas de los quintiles menos pobres, pues en la mayoría de casos los alumnos acuden ya habiendo desayunado, lo cual hace contraproducente entregarles desayunos escolares pues se estaría promoviendo la ingesta de doble desayuno, lo que a la larga produciría episodios de sobrepeso y obesidad en los niños.

Pero en un inicio, se plasma la idea en el diseño de proporcionar desayunos y almuerzos a los estudiantes que se ubiquen en localidades más pobres, en vista que no puede hacerse una focalización de pobreza por colegio se opta en la práctica por focalizar los quintiles de pobreza en función de las localidades donde se ubiquen los colegios.

Entonces el Programa inicia teniendo claro que se realizaría una mayor intervención con desayuno y almuerzo en localidades donde se ubiquen escuelas de los quintiles de pobreza uno y dos, y una menor intervención en las instituciones educativas cuyas localidades se ubicaban en los quintiles tres, cuatro y cinco, en estos casos sólo se les brinda el desayuno como único servicio alimenticio.

“[L]a lógica de brindar desayuno y almuerzo a los niños de quintil uno y quintil dos es que a los más pobres, que no tengan probabilidad de almorzar en su casa, entonces se les da desayuno y almuerzo”. (Experto 1, 2018).

Esta lógica de brindar dos servicios a los que menos recursos tienen, resultaría consecuente con el Programa, si éste apuntara al alivio del hambre; sin embargo, su objetivo fundamental es generar condiciones para la mejora del aprendizaje de los estudiantes.

Por otra parte, la elección de almuerzos en algunos casos responde evidentemente a dos condiciones de la realidad: la primera es el presupuesto con el que se cuenta, el cual tiene un límite que no permitiría atender con desayunos y almuerzos a todos los estudiantes de inicial, primaria y secundaria ubicados en zonas de influencia de pueblos indígenas.

La segunda condición que la realidad nos transmite es que en muchas instituciones educativas no existe la jornada escolar completa, vale decir, no existe posibilidad alguna de que los alumnos permanezcan más allá del horario de clases para consumir los alimentos y ello en particular por la ocupación de las aulas por parte de otro grupo de alumnos de turno tarde.

Lo que si escaparía a toda lógica del diseño del Programa pues se encuentra en las instituciones educativas en las cuales el gobierno ha implementado la jornada escolar completa, pues para el presente año 2018, se ha proyectado que más de 90 mil escolares de nivel secundario de 434 instituciones educativas a nivel nacional reciban desayuno y almuerzo proveído por el Programa, que en principio sólo brinda este servicio a los niveles inicial y primaria.

- **Focalización**

En el Perú, la universalidad ya venía dada por el artículo 4 de la Ley N° 28044, Ley General de Educación, que dispone en su último párrafo que la educación inicial y primaria se complementa obligatoriamente, con programas de alimentación, salud y entrega de materiales educativos.

La universalidad implicaría brindar alimentos tanto a instituciones educativas públicas como privadas, por ello, el Programa en principio se focaliza en estudiantes de nivel inicial y primario de instituciones educativas públicas; sin embargo, posteriormente se amplía a los estudiantes de secundaria de instituciones educativas que se encuentren ubicados en áreas de influencia de pueblos indígenas, que se explica por el siguiente contexto:

[E]n el tema de la selva, lo que se identificó en el trabajo de campo, es que existían en las comunidades nativas colegios internados, donde los niños (de secundaria) van al colegio de domingo a viernes y están ahí todo el día y lo único que comían era yucas de lunes a viernes (...) nos decían los docentes; yo tengo alumnos de inicial, primaria y secundaria, a mi me llegan alimentos para niños de inicial y primaria, pero no puedo hacer que los de secundaria miren pues no, entonces lo distribuye entre todos (...) eso pasaba en todas las comunidades, entonces se sacó una norma de excepción y se dijo en la selva entregas también a secundaria desayunos y almuerzos porque se lo están repartiendo igual". (Experto 1, 2018).

Asimismo, recientemente los alumnos de educación secundaria que cumplen jornada escolar completa de estudios vienen recibiendo además de desayuno, almuerzo, no sólo por un criterio de focalización de tratarse de sectores más pobres, sino es una política de Estado que busca promover la jornada escolar completa en toda la educación pública.

Si bien la cobertura es universal a todos los estudiantes de inicial y primaria y de secundaria, estos últimos ubicados en zonas de influencia de pueblos indígenas, la focalización se utiliza para diferenciar las prestaciones del servicio pues se hace por localidad (no por institución educativa y menos por alumno).

Entonces, la decisión que se toma para realizar el diseño del Programa se refiere a la vez cobertura universal pero con prestaciones focalizadas; sin embargo, se considera que ello debería mejorarse a fin que la prestación sea brindada a todos por igual (desayuno y almuerzo), pero con mecanismos de subvención parcial o total para los que menos tienen y sin subvención para los que cuentan con la posibilidad

económica de cubrir los alimentos, ello no sólo ayudaría a focalizar aún más el Programa, sino que también ayudaría a brindar mejores alimentos a los estudiantes pues se contaría con mayores recursos para ello.

Las dos excepciones brindadas por el Programa a estudiantes de secundaria por un lado a las instituciones ubicadas en zonas de influencia de poblaciones indígenas y por otro, a los que cumplen jornada escolar completa deben ser repensadas; porque la buena intención política puede ampliar aún más este marco de excepciones desnaturalizando el Programa que buscaba atender sólo a estudiantes de los primeros niveles escolares.

Se considera que esta parte del diseño debe ser profundamente evaluada como una propuesta de modificación del Programa.

- **Descentralización**

En Brasil, país que sirvió de inspiración para el diseño del Programa de Alimentación Escolar, el Programa es totalmente descentralizado, el gobierno federal sólo brinda los lineamientos generales del Programa y es cada localidad la que tiene autonomía para decidir la compra y suministro de los alimentos.

Sin embargo, en el Perú se optó por un modelo distinto, mediante el cual se delega la compra y supervisión de la provisión de alimentos a las localidades pero se mantienen algunos aspectos centralizados como el presupuesto o la clasificación de los alimentos aptos para ser adquiridos.

El programa de alimentación escolar brasilero funciona adecuadamente, no sólo porque se encuentra totalmente descentralizado, sino porque existen las condiciones adecuadas para que funcione, situación que no existe en el Perú, como por ejemplo, el impulso a la industria alimentaria local a través del financiamiento y adquisición de alimentos por parte del propio Estado, tal como nos señala una especialista que es parte del diseño del Programa en el Perú.

[T]ú puedes querer llegar con productos locales, pero para poder llegar con productos locales necesitas productores locales fortalecidos, quien se supone que debería estar articulado a esto MINAG, Sierra Exportadora, PRODUCE, por ejemplo, en Brasil tienes el programa de adquisición de alimentos que financia a agricultores de la agricultura familiar, con una serie de créditos para que ellos provean no solamente a los programas de alimentación escolar sino también a los hospitales y a las Fuerzas Armadas (Experto 2, 2018).

Frente a esta afirmación, se entiende que el éxito del Programa peruano no sólo depende del diseño del mismo, sino de otros actores que se manejan en el entorno, como es el propio gobierno central que debe buscar la promoción de la industria local.

Observando la forma en la cual se desenvuelve el Programa en la práctica, se puede afirmar que se delega la ejecución de las tareas pero se mantiene el control por medio del presupuesto y la decisión de qué productos ingresan a las listas de compras de los propios comités locales de adquisiciones; siendo este un asunto que debe resolverse, pues en este momento existen serias dudas sobre las responsabilidades que provocan este diseño como veremos a continuación.

- **Delegación de responsabilidad**

Para el Ex Director del Programa, existe un problema estructural de Qali Warma y parte de su norma de creación y diseño e implementación, conforme lo señala en la entrevista realizada: *“[T]e comento el grave problema estructural que tenemos en Qali Warma desde su partida de nacimiento, mira, la ley que creó (el programa) hace cinco años genera un sistema de cogestión, con esto Qali Warma no contrata, no ejecuta, no desarrolla” (Experto 3, 2018).*

Pero ¿cómo un Programa que maneja casi 1,500 millones de soles de presupuesto al año no contrata ni ejecuta? Pues a decir del señalado ex funcionario, las responsabilidades recaen en funcionarios y padres de familia que no tienen responsabilidad, ni conocimiento pleno de lo que debe hacer el Programa, al respecto manifiesta:

[S]e constituyen comités de compra en todo el territorio nacional, en todas las regiones, para que ellos liciten y convoquen, ese comité de compras lo conforman el gerente de desarrollo social del municipio provincial, un representante de salud, un prefecto y dos padres de familia (...) esas cinco personas ¿qué conocimiento tienen para darles la responsabilidad de todo el proceso? (Experto 3, 2018).

Ciertamente, la intención inicial del Programa era promover la fiscalización mutua entre los diversos miembros de los Comités de Compra y los miembros de los Comités de Alimentación Escolar, promoviendo la participación activa de la ciudadanía bajo la creencia que el compromiso con sus hijos iba a hacer que los padres actúen con mayor responsabilidad.

Puede que esta lógica se haya producido en algunas localidades; sin embargo, es también claro que existe un problema fundamental y es que ninguno de los miembros de los Comités de Compra, ni de los Comités de Alimentación Escolar son trabajadores públicos dependientes del Programa, por ello no les alcanza ningún tipo de responsabilidad en caso ocurra algún caso de intoxicación e incluso algún caso de corrupción.

[P]ara el modelo de cogestión propiamente, ya eran los que participan en la compra y en la recepción del servicio alimentario, tienes a los gobiernos locales, que eran los que integran el comité de compra, las redes de salud, los gobernadores, las APAFAS que participan en la elección de los comités de alimentación escolar, la mesa de concertación de lucha contra la pobreza y el comité de transparencia de los programas sociales” (Experto 2, 2018).

En efecto, el diseño del Programa delega las funciones de compra, distribución y supervisión de la calidad de los alimentos a varios sectores como los gobiernos provinciales y locales, además a los representantes del sector salud en las regiones, gobernadores y de los padres de familia; sin embargo, cuando ocurre alguna eventualidad, ninguna de estas instancias es castigada o asume alguna responsabilidad, siempre es el Programa que asume todas las responsabilidades.

Entonces, tal como lo señala el Ex Director Ejecutivo del Programa, recientemente separado: “[c]uando existe un problema nunca se sanciona al comité de compra, ni a los miembros ni a los que firmaron el contrato (...) este es un sistema que beneficia a los proveedores y no beneficia a nuestro niños y niñas” (Experto 3, 2018).

En consecuencia, se considera que la idea de la múltiple supervisión propuesta por el Programa, sustentada en la diversidad de actores que componen los comités funcionaría sólo si existiera el compromiso de cada entidad interviniente; no siendo así, se debe analizar la conveniencia de mantener este diseño de comités que no asume responsabilidad alguna.

- **Objetivos del programa**

Los objetivos del Programa son diversos y dispersos, se busca la articulación transversal en varios sectores y en varios niveles de gobierno a la vez con un solo Programa.

Esta diversidad y dispersión de objetivos puede deberse a un factor poco notado y es que el programa de alimentación escolar en la República Federativa del Brasil, el

mismo que sirvió de inspiración para el programa peruano, cuenta con sesenta años de experiencia, periodo en el cual no sólo se ha implementado progresivamente su programa social, sino que se le han añadido objetivos en la medida que iba cumpliendo con los primeros.

Sin embargo, en el Perú se toma el diseño del programa de alimentación escolar del Brasil y se pretende lograr los mismos objetivos, sin contar con todo el trabajo previo realizado en dicho país.

El Programa de Alimentación Escolar busca desarrollar las capacidades de la industria alimentaria de las localidades en las que se ubican las instituciones educativas; sin embargo, no se desarrollaron programas que permitan a los productores locales vender sus productos al Programa.

Por el contrario, sólo se premia con puntajes adicionales a los proveedores, que muchas veces son intermediarios comercializadores, los cuales no producen los alimentos en las localidades sino que los traen, en el mejor de los casos de otras regiones y en el peor de los casos los importan de otros países.

Por otra parte, el objetivo de promover mejores hábitos alimenticios no será medido en la evaluación de impacto, por lo que no tiene sentido que aparezca en la norma como un objetivo a lograr, dándose cuenta que dicha propuesta deviene del diseño brasileño.

Debe meditar los objetivos que defenderá el Programa para tener la certeza de qué aspectos deben medirse. Para comenzar, los objetivos deben ser los más centrados posibles y ya cuando se lleguen a cumplir, se puede pensar en objetivos adicionales.

- **Reducción de la rotación del personal**

La alta rotación de personal en el Programa es un elemento que no permite una adecuada gestión del conocimiento, concebida como la curva de la experiencia que adquiere un trabajador producto del trabajo que realiza.

Desde la creación del Programa hasta la fecha existen diez directores ejecutivos, cuyo promedio de duración en el cargo fue de seis meses, tal como se aprecia en la Tabla N° 6.8:

Tabla N° 6.8. Directores Ejecutivos del Programa Nacional de Alimentación escolar Qali Warma desde su creación hasta la fecha

Resolución de Nombramiento	Nombre	Fecha de inicio	Fecha de fin
RM 232-2018-MIDIS	Sandra Norma Cárdenas Rodríguez	31 de julio de 2018	A la fecha
RM 133-2018-MIDIS	Mario Gilberto Ríos Espinoza	23 de abril de 2018	21 de julio de 2018
RM 045-2017-MIDIS	Carla Patricia Milagros Fajardo Pérez-Vargas	3 de abril de 2017	20 de abril de 2018
RM 226-2016-MIDIS	Diego García Belaunde Saldías	27 de setiembre de 2016	21 de marzo de 2017
RM 092-2015-MIDIS	María Mónica Moreno Saavedra	27 de abril de 2015	26 de setiembre de 2016
RM 111-2014-MIDIS	María Isabel Jhong Guerrero	12 de mayo de 2014	26 de abril de 2015
RM 094-2014-MIDIS	Beatriz Roxana Robles Cahuas	16 de abril de 2014	11 de mayo de 2014
RM 267-2013-MIDIS	Percy Minaya León	12 de diciembre de 2013	10 de marzo de 2014
RM 215-2013-MIDIS	Juan Carlos Rondón Cáceres	4 de octubre de 2013	11 de diciembre de 2013
RM 203-2012-MIDIS	Guiselle Marlene Romero Lora	16 de noviembre de 2012	3 de octubre de 2013

Fuente: Portal de Transparencia del Qali Warma.
Elaboración: Equipo de Tesis.

No se puede pretender que una organización busque objetivos a largo plazo, si se cambia a cada momento al Director del Programa, más aún cuando este cambio de jefe supone el cambio de las demás direcciones del Programa. A decir de la primera Directora Ejecutiva del Programa, este es el problema fundamental del mismo.

[E]l principal problema que ha tenido el programa es que no ha habido gestión del conocimiento, la cantidad de directores ejecutivos que ha tenido el programa en este tiempo es significativamente brutal (...) Ninguna empresa u organización puede orientarse a lograr objetivos si tiene tal rotación de personal” (Experto 2, 2018).

Las experiencias previas y las lecciones aprendidas por los errores cometidos se pierden cuando se cambia al personal a cada momento, debido a la impericia de los nuevos trabajadores.

Se debe pensar en la forma en que la gestión del conocimiento permita a la entidad absorber toda la información de experiencias y errores cometidos para no volver a cometerlos en el futuro, de lo contrario el programa estará condenado al fracaso.

- **Canasta de productos para preparar**

El fenecido PRONAA se caracterizaba por realizar compra y entrega de canastas de productos (insumos para cocinar) a las instituciones educativas, de forma tal que sean los miembros de la comunidad educativa (plana administrativa, docentes y padres de familia) los encargados de preparar los alimentos en los centros educativos.

El nuevo Programa de alimentación escolar, buscaba que su diseño sea distinto, por lo cual apuntaba a la entrega de raciones alimenticias a cada alumno, en lugar de la entrega de canastas de productos por institución educativa.

Esta intención colisionó con la realidad de algunas instituciones educativas que se ubican alejadas de las capitales de provincia, debido a que fue complicado el sistema logístico para la provisión de alimentación diaria, por lo que se optó por la entrega de canastas de productos a dichas entidades.

Ello trajo como consecuencia, que si bien el Programa era de corte universal, se entregaran productos diferentes, por un lado la ración individualizada para cada estudiante y por otro, canastas de productos que tenían inconvenientes para el transporte, almacenaje y preparación; esta última por la falta de equipamiento, menaje y personal con disposición de tiempo y que, además, no cobre por su trabajo.

Es decir, los que recibían el Programa en las zonas más alejadas debían preparar los alimentos, corriendo con los gastos que ello implica, mientras que los alumnos que se ubicaban en instituciones más cercanas o dentro de las provincias, recibían raciones listas para ser consumidas.

Sobre este aspecto es necesario hacer una reflexión, pues si bien la realidad señala que es difícil llegar a las zonas alejadas diariamente con productos individualizados, también resulta inconveniente que los alumnos que se encuentran alejados no reciban

las raciones esperadas, producto de circunstancias no contempladas en el diseño del Programa, como las siguientes:

- a) No contar con ambientes adecuados para el almacenaje de productos.
- b) No contar con ambientes adecuados para la preparación de los alimentos.
- c) No contar con cocinas, ollas, utensilios y menaje para el servicio de los alimentos.
- d) No contar con recursos económicos para pagar los insumos complementarios para la elaboración de los alimentos como combustible y mano de obra por la elaboración diaria de los alimentos.
- e) La decisión tomada trajo consecuencias menos provechosas para los beneficiarios del Programa que se encuentran en zonas más alejadas y reciben canastas de productos, por ello se debe repensar esta propuesta para mejorar este aspecto del diseño.

- **Alimentos frescos**

Se decidió que el Programa iba a brindar dos tipos de servicios: las raciones servidas y las canastas de productos. Las raciones de alimentos estaban compuestas, en un inicio, por alimentos frescos y cocidos en el día para que los estudiantes los ingieran directamente, las instituciones educativas a las que iban a dirigirse estas raciones eran las que se encontraban cerca a las capitales de provincia y cuyo alumnado era superior a los 200 estudiantes.

Sin embargo, pese a que la idea inicial apuntaba a repartir los alimentos frescos, ello cambió rápidamente producto de las intoxicaciones que se produjeron por la falta de una cadena de inocuidad que protegiera a los alimentos frente a descomposiciones, ello incluso fue comentado por una de las especialistas entrevistadas, la Ex Ministra del sector MIDIS, quien indicó que: “[N]i bien comienza el programa todo lo perecible (frutas y verduras) llega malogrado y se quita lo perecible; el programa comienza en marzo del 2013 y en setiembre de 2013 ya no hay perecibles (...) No había forma de que los proveedores aun pagándoles, cumplan.” (Experto 1, 2018).

Por otro lado, las canastas de productos eran alimentos mayormente procesados y envasados, los mismos que serían destinados a las instituciones educativas más alejadas de la capital de provincia y repartidos cada cierto tiempo para que sean elaborados los alimentos en las mismas instituciones educativas.

Haya sido una u otra la decisión tomada, se considera que la premura del tiempo para la implementación del Programa no permitió que se tomaran las previsiones del caso para respetar la cadena de inocuidad de los alimentos, pues no existía previamente en el Perú ninguna empresa que se dedique a brindar tal cantidad de raciones de alimentos, por lo cual, los empresarios se vieron superados por los pedidos.

Por esta razón, algunas empresas comenzaban su producción del día, desde la noche anterior, de forma tal que los productos se encuentren listos para el reparto desde las cinco de la mañana, para que lleguen a las instituciones educativas a las seis y treinta de la mañana.

Si se hace el seguimiento de la cadena productiva de las raciones se advierte que comenzaban a prepararse a la medianoche del día anterior, de forma tal que a las tres de la mañana ya estaban las primeras raciones listas para ser consumidas, luego, entre esperar a que se elaborasen el resto de raciones y esperar el horario de reparto, llegaban a las instituciones educativas tres horas y media después, luego de lo cual esperaban ser consumidas en algunos casos tres horas más tarde, de forma tal que se tenían raciones de alimentos que luego de prepararse estuvieron a la espera de ser consumidas al menos seis horas.

Estos alimentos no tenían cadena de frío, ni las condiciones adecuadas de inocuidad, razón por la cual eran previsibles los primeros casos de intoxicaciones, por esta razón el diseño inicial tuvo que variar el primer año de implementación, tal como lo señala la Ex Ministra de Desarrollo e Inclusión Social: “[E]l diseño inicial varió de hecho el primer año, nos quedamos con el modelo de raciones y productos, pero el modelo productos, todos son industrializados para cocinar en el colegio” (Experto 1, 2018).

Es decir, al poco tiempo de implementarse las raciones, tuvieron que ser descartadas, pese a que este servicio de alimentación con productos frescos es mejor que la alimentación con productos procesados, tal como nos advirtió una representante del Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas:

[S]i los proveedores me dan servicios de calidad se debe preferir la comida recién hecha (...) porque los alimentos pueden tener mejores condiciones para mejor nutrición, por ejemplo, a una ensalada o una fruta enlatada se debe adicionar de todas maneras algún perservante que pueda mantenerlo por más tiempo (...) pero al aumentarle estos aditivos no necesariamente son lo más saludables (Experto 7, 2018)

Resulta relevante, desde el punto de vista de la calidad del servicio, la opinión profesional de la Nutricionista del Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas, quien argumenta que los alimentos recién preparados son mejores que los alimentos procesados por contener, estos últimos, preservantes que harían que el alimento no sea el más saludable.

En la medida que el Programa sólo busca brindar alimentos saludables y de calidad a los niños, debió optarse por las raciones preparadas y servidas en el momento y analizarse la forma adecuada de cómo implementar esta idea en la práctica cuidando la inocuidad de los alimentos.

- **Productos no deben fortificados**

En países como Argentina, los alimentos como la leche son fortificados o enriquecidos, producto de una disposición normativa desarrollada en la Ley N° 25459 (Poder Legislativo, 2001), que establece que a las leches en polvo introducidas en programas alimentarios implementados por el gobierno, dirigidos a niños y mujeres embarazadas deben adicionarse obligatoriamente hierro, zinc y vitamina C.

En el Perú, cuando se realizó el debate del diseño de los alimentos que se les brindaría a los estudiantes beneficiarios del Programa, se tuvo que optar por alimentos fortificados o no fortificados.

Teniendo en cuenta que a la fecha de la implementación la industria nacional de alimentos no contaba con la tecnología suficiente para desarrollar estos productos, se optó por dejar de lado los productos fortificados. Dicho sea de paso, esta fortificación y enriquecimiento de productos sólo es posible en alimentos procesados por la industria y no en alimentos frescos; por ello, resulta acertada la decisión que se tomó en su momento, pues la idea era brindar alimentos frescos a los estudiantes.

Asimismo, el Centro Nacional de Alimentación y Nutrición (CENAN) realizó una supervisión y control de calidad de las mezclas fortificadas en todo el país y reveló que estas no cumplían con los requisitos de su ficha técnica (Romero y otros, 2016). Esta circunstancia, entre otras, permitió optar por alimentos no fortificados, sin embargo, hoy se cuenta con tecnología más adecuada, por lo que se debe evaluar esta propuesta para analizar su conveniencia.

- **Provisión de dieta balanceada**

Según datos extraídos del documento de diseño del Programa, en el 30.6% de los hogares a nivel nacional existen niños y adolescentes (hasta los 18 años de edad) con déficit calórico. En Lima Metropolitana este indicador es de 24.1% mientras que en el área rural llega al 38.6% y en el resto urbano al 29.7% (Alcázar, 2013).

Por esta razón, en la segunda nota metodológica de evaluación de impacto del Programa, se hace mención a los niveles de ingesta calórica de los estudiantes, señalando que estos poseen niveles bajos.

En este contexto, surge la pregunta si el Programa debe apuntar sólo a incrementar los niveles de ingesta calórica o también brindar alimentos que constituyan una dieta balanceada.

Hoy en día, mediante la observación del funcionamiento del Programa, se advierte que se está brindando a los estudiantes alimentos procesados con alto contenido de calorías como leche chocolatada o jugos con alto contenido de azúcares y sólidos con altos contenidos de carbohidratos. Esta situación si bien puede resolver el problema de baja ingesta calórica, puede propiciar un problema de sobrepeso u obesidad infantil.

En países desarrollados, los alimentos que se brindan a los estudiantes no sólo aportan calorías sino que se trata de también de alimentos nutritivos y saludables, que contribuyen a una alimentación balanceada, por ello, surge la interrogante si sólo deben medirse los incrementos de niveles de ingesta calórica o se debe apuntar a otra finalidad como la alimentación saludable.

En consecuencia, debe analizarse si los alimentos brindados a los estudiantes son nutritivos y balanceados como en otros países o si más bien apuntar a incrementar, únicamente, la ingesta calórica.

Por su parte la nutricionista de ESSALUD, Rosario Soto Chávez, afirma que los escolares requieren 1, 200 calorías diarias, y que el “fiambre” escolar debe aportar entre 10% a 15% es decir de 250 a 300 calorías. De haber un exceso de esta cantidad, habrá un mayor esfuerzo digestivo, y ocasionará que el estudiante se duerma en clases. De otro lado añade que este “fiambre” debe contener tres grupos de alimentos formadores, reguladores y energéticos (La República, 2013).

Siguiendo esta línea el Ministerio de Salud, Instituto Nacional de Salud y el Colegio de Nutricionista del Perú han elaborado un Módulo Educativo para la Promoción de la Alimentación y Nutrición Saludable, para la adecuada alimentación de niños en etapa pre escolar y escolar, proponiendo también kits de refrigerios saludables, de acuerdo a lo que se produce en cada región geográfica del Perú (Anexo 12).

- **Adecuar raciones al número de alumnos**

Mediante visitas de observación a instituciones educativas beneficiarias del Programa, se ha podido constatar no solo que se brindan alimentos vencidos a los estudiantes, sino que existe una diferencia entre las raciones que llegan a los centros educativos y el número de alumnos matriculados.

La idea inicial del diseño proponía que sólo el primer mes iban a diferir el número de raciones del número de alumnos, pues luego a través de la supervisión responsable se iba a subsanar tal situación en el siguiente mes de provisión de servicios.

“[C]uando comienza el año es normal que no cuadre el número de niños con productos, porque tomas en cuenta los números del año anterior, pero la supervisión y el monitoreo durante el primer mes que debe de llegar a todos los colegios, te da la alerta de la matrícula” (Experto 1, 2018).

La subsanación al mes de julio del año 2018 no se ha dado en todas las instituciones educativas visitadas; por el contrario, funcionarios del Programa indican que el número de raciones iba a coincidir recién con el número de alumnos en el mes de setiembre de 2018.

Este problema en la capital puede que no sea tan grande pues en Lima algunos padres de familia no desean que sus hijos reciban alimentos del Programa por temor a ser intoxicados; pero en provincias el problema sí es considerable, pues los directores que reciben raciones incompletas muchas veces no reparten los productos por temor a ser cuestionados por la falta de raciones.

Este problema es grave, pues luego de pasar todos los filtros de la cadena logística, los estudiantes no reciben los alimentos, al no coincidir las raciones con el número de estudiantes, lo que conlleva a que los alimentos se desperdicien y, por ende, los recursos del Estado.

- **La supervisión del Programa**

A lo largo de la cadena de provisión de alimentos se cuenta con varios puntos de supervisión de los mismos, que van desde la incorporación de un producto a la lista de productos elegibles para ser comprados hasta la supervisión de los comités de alimentación escolar, pasando por la supervisión de las plantas procesadoras y la supervisión de los comités de compra.

Existen varias estaciones dentro de la cadena logística en las cuales se ejerce la supervisión de los alimentos; sin embargo, esta supervisión nunca será suficiente pues no es responsabilidad del Programa cuidar la inocuidad de los alimentos, como así lo ha señalado uno de los expertos entrevistados: “[E]n nuestro país el proceso para la certificación de alimentos es débil, tiene falencias, la revisión de la inocuidad de los productos no debería ser parte del programa” (Experto 2, 2018).

Por esta razón, en el Programa se consideró mejorar la supervisión a través de la contratación de nuevos supervisores: “[C]ombatimos el incumplimiento contractual con supervisores, no recuerdo si teníamos 100 supervisores pero pasamos a 700 o 1,000 supervisores a nivel nacional” (Experto 1, 2018).

Adicionalmente, la política del Programa apunta a comprar lo que existe en el mercado, no se busca que los productos sean exclusivamente elaborados para el Programa, debido a que ello, aseguraba que las empresas cuidaran su marca y brindaran productos de calidad.

“[V]amos a comprar lo que se compra en el mercado, no le vamos a poner ningún logo del gobierno (...) porque más responsabilidad iban a tener las empresas con sus marcas que cuando producen exclusivamente para Qali Warma” (Experto 1, 2018).

Sin embargo, pese a ello, las intoxicaciones continuaron, pues no era un problema de supervisión al interior del Programa, se trata de un problema de institucionalización de la ineficiencia de supervisión de la inocuidad alimentaria como SENASA, SANIPES y DIGESA.

En este contexto, debe analizarse la forma en la cual el Programa podría influenciar en la mejora de la cadena de inocuidad que se ubica fuera del mismo.

- **Cocinas escolares equipadas**

En Brasil existen programas que acompañan a la agricultura familiar para que provean productos locales a los programas de alimentación escolar, mientras que en Chile no se brinda el servicio alimentario en los colegios que no cuenten con adecuada infraestructura y equipamiento. Así lo detalló la experta que viajó a ese país para observar el funcionamiento del Programa: “[E]n Chile tienen (los colegios) no sólo refrigeradoras, tienen cámaras de frío, tienen cocinas para preparar los productos, menaje (...) ellos hacen un proceso de focalización previo para ver a cuáles (colegios) para empezar va el programa” (Experto 2, 2018).

En el Perú, en cambio, el Programa se brinda a todas las instituciones educativas sin importar si cuentan o no con la infraestructura adecuada para almacenar los alimentos; asimismo, no importa si cuentan con cocinas, ollas o menaje adecuado para la preparación de los mismos.

[E]n muchas escuelas a nivel nacional no tienen condiciones de almacenaje, cocina comedor, todo esto te restringe la variedad de productos que puedes llevar a una escuela, cuando tú te manejas con esto (deficiencias de infraestructura y equipamiento) en zonas rurales, el no tener almacenes adecuados, el no tener una cocina adecuada, de entrada va restringiendo las posibilidades de los productos que puedes llevar, además puede generar, así llegues con el producto en el mejor de los estados, la cadena funcionó, llegas con el producto más inocuo, igual tienes la posibilidad que pase algo y siempre va ser tu culpa (refiriéndose al programa) (Experto 2, 2018).

Esta situación se buscó revertir a través de la provisión de financiamiento para los colegios; sin embargo, a la fecha subsiste el problema en todas las instituciones educativas del país, con mayor fuerza en instituciones educativas más alejadas.

Aquí existe un dilema muy importante, se brindan los alimentos a pesar de que no existen adecuados ambientes para almacenar los productos o se suspende el suministro de alimentos con el costo político que ello significa.

Debe tenerse presente la posibilidad de implementar los ambientes de almacenaje, cocina, comedor y equipamiento en forma progresiva, priorizando a las instituciones educativas que más urgencia tengan, sin cortar el suministro del Programa.

- **El Programa busca generar condiciones para el aprendizaje**

Pues bien, se considera que si el Programa tiene por fin combatir el hambre y proteger a los sectores más vulnerables, la disposición de servicios alimentarios debe

continuar; sin embargo, los programas de alimentación escolar en el mundo y en especial en países desarrollados, no tienen por finalidad combatir el hambre y se brinda por igual a todos los estudiantes. Para algunos especialistas que participaron en el diseño del Programa, el asunto se encuentra meridianamente claro:

[L]os programas de alimentación escolar existen en los países más desarrollados, países donde funciona el Estado del bienestar tienen programas de alimentación escolar, entonces estos programas no tienen por finalidad el alivio de la pobreza y probablemente que esté (adscrito) al MIDIS no ayuda en esa lógica (...) un programa de alimentación escolar lo que tiene son objetivos vinculados a la educación, a los logros de aprendizaje y n principio están ligados a eso (Experto 2, 2018).

Entonces, en la medida que el Programa no busca el alivio a la pobreza y tiene naturaleza universal, debería brindarse a todos por igual y con ello se hace referencia a brindar tanto desayuno como almuerzo, debido a que el Programa busca logros de aprendizaje vinculados a la educación y no combatir la pobreza.

En este contexto, se considera que el Programa de alimentación escolar debe apuntar a cumplir con el derecho programático de todos los estudiantes de instituciones públicas a recibir alimentación en igualdad de condiciones, es decir, brindarles a todos desayunos y almuerzos y ello debe ser la meta a mediano plazo, pues no debe hacerse diferencias en los alimentos que reciben si la meta que se busca cumplir no es reducir el hambre.

- **Implementación progresiva**

Una fuente relacionada a la Alta Dirección, que estuvo a cargo del diseño e implementación del Programa, señala que la implementación progresiva del mismo no habría sido políticamente viable.

Este es uno de los casos en los cuales el aspecto técnico colisiona con el aspecto político, pues no sería bien recibido por la población que el Programa sea implementado progresivamente por regiones, en la medida que unas regiones recibirían el servicio mientras que otras no lo recibirían.

Sin embargo, debe tenerse presente que si bien el Programa ambicionaba una cobertura universal para el nivel inicial y primaria, antes de su creación e implementación, la existencia del Programa que administraba el PRONAA tenía serios cuestionamientos.

El Ex Viceministro de Prestaciones Sociales del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social señala que el cierre del PRONAA se constituye en un paso necesario en la implementación de una agenda real de inclusión social, entre otros argumentos porque sólo se venía presupuestando 91 días de provisión de alimentos, así que con suerte los alumnos recibían alimento cada dos días, además se había reducido la canasta de productos a cuatro alimentos.

Es decir, el Programa predecesor también presentó problemas de implementación universal, tanto por falta de presupuesto para la cobertura integral durante todos los días del año como debido a la poca aceptación de los productos por tratarse de tan sólo cuatro alimentos que se repetían cada vez que se brindaba el Programa.

De acuerdo a lo señalado en párrafos precedentes, aunado a la inexistencia de infraestructura y equipamiento necesario en las escuelas para la prestación del servicio alimentario, se pone en consideración que se debe replantear la implementación total del Programa, pese a que ya se viene brindando el servicio; pues en muchos casos la prestación es ineficiente y los usuarios, lejos de apreciar el trabajo del Programa, terminan por cuestionarlo, generando con ello la pérdida constante de legitimidad.

- **Programa subvencionado**

El Programa apunta a la universalidad de la prestación pese a las diferencias evidentes de los beneficiarios, pues el mismo Programa se ha encargado de clasificar las instituciones educativas por los territorios en los que se ubican, es decir, según la clasificación de dichas localidades dentro de los quintiles de pobreza ya establecidos.

De esta forma, el servicio es universal pero en instituciones educativas que se encuentren en localidades cuya clasificación se encuentre en el quintil uno y dos de pobreza, cuyos alumnos recibirán desayuno y almuerzo, mientras que las instituciones que se ubiquen en localidades cuya clasificación sea quintil tres, cuatro o cinco, sólo recibirán desayuno.

Entonces se trata de una universalidad que podría estar generando serias distorsiones en la prestación del servicio, pues puede darse el caso que un alumno cuya familia se encuentra en situación de pobreza extrema, estudie en una institución educativa pública que se ubica en el quintil tres de pobreza, y por tanto se haría beneficiario sólo de un desayuno, mientras que un estudiante cuya familia se

encuentre en el quintil cinco de pobreza pero cuya institución educativa se ubique en un territorio de pobreza extrema, recibiría desayuno y almuerzo.

Al respecto, debemos dejar en claro que el artículo 4 de la Ley N° 28044, Ley General de Educación (Congreso de la República, 2003), consagra la universalidad del servicio para alumnos de inicial y primaria, pese a ello, se ha ampliado el servicio a estudiantes de nivel secundario en zonas de influencia de pueblos indígenas de la Amazonía y para la educación secundaria con jornada completa.

No se debería utilizar esta disposición normativa para sustentar la universalidad de la prestación y acto seguido incorporar como beneficiarios a otros grupos que la norma no prevé, como estudiantes de educación secundaria, pues se vulnera el supuesto de hecho previsto en la norma y la razón de ser del Programa.

Adicionalmente, la propuesta de brindar mayores prestaciones a los colegios ubicados en localidades con clasificación vulnerable de pobreza apunta a que el Programa busca eso, luchar contra la pobreza, en lugar de los objetivos ya planteados en su norma de creación y documentos de gestión.

Retomando el dilema acerca de si se debe brindar prestaciones totalmente gratuitas o subvencionadas en parte, se considera que el camino hacia la prestación universal debe ir de la mano con la prestación individualizada, no deben plantearse prestaciones a grupos sino a individuos, de lo contrario, se estaría otorgando beneficios a estudiantes que no lo requieren de manera prioritaria y menores prestaciones a quienes más lo necesitan.

- **Componente educativo y componente alimentario**

El diseño del Programa contempla dos componentes que trabajan en forma complementaria: el componente alimentario a través de la entrega oportuna de alimentos para los estudiantes y el componente educativo, que tiene relación con el compromiso del sector educación y de los docentes para brindar información sobre alimentación saludable y la importancia de la misma a los estudiantes.

Asimismo, el componente educativo busca el compromiso de los docentes para que participen activamente del Programa y lo vean como un aliado en la mejora de las capacidades de los estudiantes, para que con ello se mejoren las condiciones de aprendizaje a futuro.

Sin el compromiso docente es poco probable que el Programa funcione realmente, por lo cual se debe apuntar a este componente en forma decidida, ya que a la fecha este componente se habría perdido, tal como lo señala la ex Ministra de Desarrollo e Inclusión Social: “[M]i primera premisa es que el componente educativo del programa se ha caído, algo ha pasado, porque no es normal que ocho Comités de Alimentación Escolar no hagan la prueba”. (Experto 1, 2018).

Esta reflexión fue realizada en el marco de la intoxicación producida en ocho instituciones educativas de Cañete, producto del mal estado de los alimentos del Programa.

En este contexto, el componente educativo no se limita sólo a la enseñanza de una alimentación saludable sino también involucra la participación docente en la supervisión de la entrega de los alimentos.

- **Cadena de inocuidad alimentaria**

En el Perú, las instituciones dedicadas a velar por la inocuidad de los alimentos es muy débil, ello ha quedado demostrado en diversos casos en los cuales se ha dado a conocer el ingreso al Perú de productos en estado de descomposición o alimentos que generarán daño a los consumidores.

Esta ineficacia de la cadena de inocuidad también se extiende a los productos que distribuye el Programa, por esta razón se han producido múltiples casos de intoxicación desde su creación.

Al respecto, dos especialistas entrevistados consideran que la cadena de inocuidad en el Perú debe ser mejorada, en tanto indicaron que:

[O]tro de los grandes problemas del programa son los problemas serios del cuidado de la cadena de inocuidad alimentaria en el Perú (...) en nuestro país el proceso para la certificación de alimentos es débil, tiene falencias, la revisión de la inocuidad de los productos no debería ser parte del programa (Experto 2, 2018).

[E]n el 2014 había mucho control con los bebibles calientes de quinua que se hacían en las empresas y se llevaban con sus tapitas, pero ese riesgo era enorme, o sea teníamos aquí en la yugular el riesgo; entonces se dio mensajes al mercado que eso que estaba en los envases con tapita, se meta a tetra pack o latita o lo que fuera, para qué garantice inocuidad (Experto 1, 2018).

[L]a amenaza latente es la inocuidad de los alimentos, lo que implica un incumplimiento contractual, procedimientos y supervisión; eso va a haber siempre, la puedes tener mitigada pero va a estar siempre (Experto 1, 2018).

Como puede advertirse, la inocuidad de los alimentos fue, es y seguirá siendo un problema con el que tendrá que lidiar el Programa, por ello es fundamental que se proponga una medida que permita combatir y mitigar estos riesgos.

- **Compromiso del empresariado con el cumplimiento de contratos**

Para la Ex Ministra de Desarrollo e Inclusión Social, uno de los problemas fundamentales es el bajo compromiso de los empresarios con los objetivos del Programa; al respecto señala:

[L]a principal dificultad, la primera para mí está vinculada con el porcentaje elevado de incumplimiento contractual, por parte de los proveedores con respecto de los productos que te van a entregar. El empresario peruano, pequeño, mediano y grande, no cumple si tu no lo supervisas y ese fue el principal problema (Experto 1, 2018).

Este incumplimiento de los empresarios no sólo se debe a su falta de compromiso, pues nadie objetivamente desearía incumplir una obligación asumida, el incumplimiento más bien se debe a varios factores, entre ellos, a que se requiera de una alta oferta alimenticia en cada localidad al interior del país, para cubrir la demanda del Programa.

Al no existir dicha oferta de alimentos capaz surgen las empresas constituidas con la única finalidad de brindar sus prestaciones al Programa con productos no producidos en la localidad.

“[E]l programa partió en el diseño por confiar que el empresario, fuera del tamaño que fuese iba a cumplir por compromiso social, o porque estaba en la región o por cumplimiento contractual, (...) ninguno (...) cero” (Experto 1, 2018).

Tal como señala la Ex Ministra, la confianza en el empresariado es un problema de diseño, ya que si se hubiera conocido el alto índice de incumplimiento contractual, se habría optado por la implementación progresiva del Programa en lugar de la implementación total, inmediata.

En este contexto, debe analizarse la conveniencia de proseguir con el Programa si no se cuenta con proveedores adecuados para cubrir la demanda de alimentos, o proponer un mecanismo alternativo de funcionamiento que permita a los empresarios cumplir con sus compromisos y al Programa no verse afectado por las intoxicaciones.

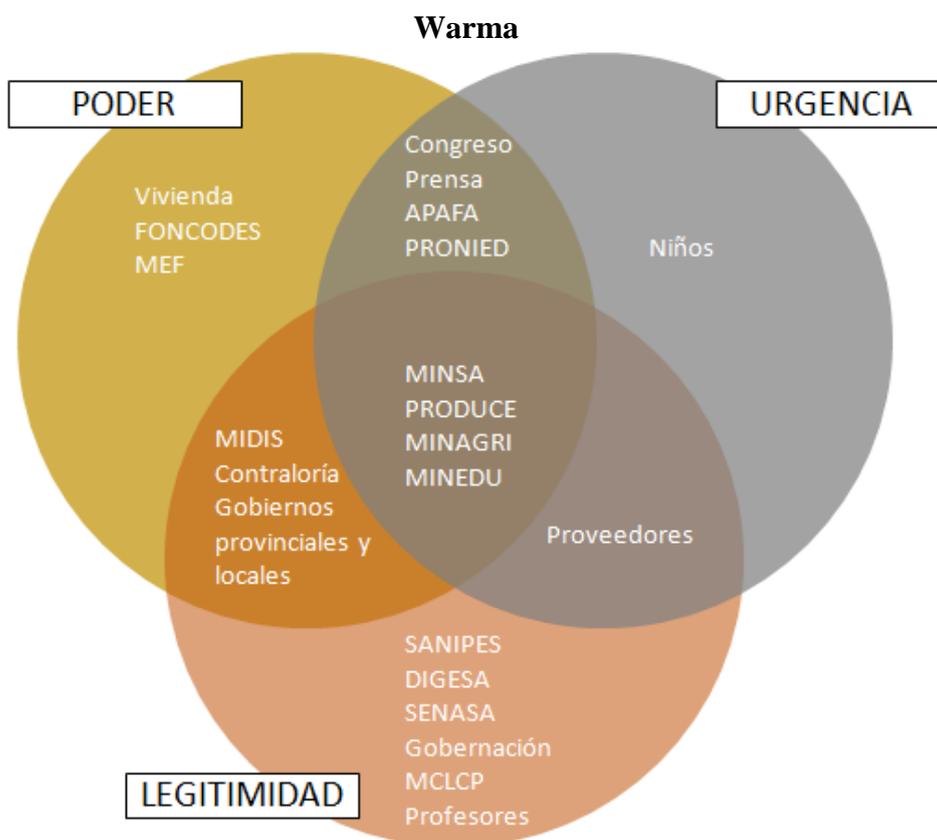
6.3 Análisis de stakeholders del Programa

El objeto del análisis de stakeholders es determinar la influencia que cada grupo de interés ejerce en el Programa, a partir del diseño vigente, para conocer el tipo de relación y dinámica que sostienen para poder proyectar una estrategia para cada uno de los grupos internos y externos involucrados en el diseño.

Por su diseño, el Programa que buscaba la participación de varios sectores públicos y privados, además de varios niveles de gobierno (cogestión), tiene múltiples actores que deben ser evaluados, cada uno con su grado de influencia particular en el funcionamiento del Programa.

Se realiza el análisis de stakeholders del Programa bajo dos metodologías, la primera, propuesta por Mitchell, Agle y Wood a través del Diagrama de Venn con tres fuerzas como poder, urgencia y legitimidad, ubicando a cada grupo de interés en el espacio que le corresponde de acuerdo a la Figura N° 6.13:

Figura N° 6.13. Modelo de Mitchell, Agle y Wood para el análisis de Stakeholders aplicado al Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali



Fuente y elaboración: Equipo de tesis.

La segunda metodología utilizada para el análisis de los stakeholders es el Modelo de Gardner que propone niveles de poder e influencia que ejercen los stakeholders en la organización.

De este análisis se obtiene no sólo la información de cuáles serían los grupos de interés que más poder tienen en la toma de decisiones del Programa, sino también cuál es el grado de interés que tienen para ejercer dicho poder dentro del Programa; ello serviría para plantear estrategias y trabajar propuestas que permitan involucrar a los que participan del Programa. Este análisis se puede apreciar en la Figura 6.14.

Figura N° 6.14. Modelo de Gardner Aplicado para el análisis de Stakeholders aplicado al Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma



Fuente y elaboración: Equipo de tesis.

6.4 Análisis FODA del Programa

El análisis FODA ha servido como insumo en las propuestas de mejora del diseño del Programa, de hecho, el propio Programa cuenta con un análisis de este tipo algo subjetivo, por esta razón se ha decidido realizar este análisis para contar con información más objetiva, que sirva para la propuesta.

Como se aprecia en la Tabla N° 6.9, se ha realizado un análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas con que cuenta el Programa, para posteriormente hacer uso de la Matriz Analítica de Formación de Estrategias, para proponer estrategias de acción aprovechando el análisis realizado.

Tabla N° 6.9. Matriz analítica de formación de estrategias del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma

OPORTUNIDADES	FORTALEZAS					DEBILIDADES				
	F1	F2	F3	F4	F5	D1	D2	D3	D4	
	ESTRATEGIA FO (Estrategia ofensiva)					ESTRATEGIA DO (Estrategia de reorientación)				
MATRIZ FODA CRUZADA	El programa tiende a la universalización del servicio alimentario, y cuenta con la logística para llegar a casi la totalidad de las I.E. estatales	Repartición y distribución de alimentos de acuerdo a los hábitos de consumo locales	Cuenta con presupuesto suficiente para la prestación del programa	Variedad de los productos entregados	Legitimidad del programa frente a los padres de familia	Los comités de compras no tienen responsabilidad es delimitadas	El programa no se encuentra debidamente estructurado y diseñado.	Las I.E. no cuentan con ambientes de almacenes ni cocinas para adecuada distribución y preparación de alimentos.	Qali Warma esta adscrito al MIDIS que busca alivio de pobreza, y el componente es educativo	
OPORTUNIDADES										
O1	La modalidad de gestión permitiría la participación de varios actores de distintos	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar la cantidad de productos entregados considerando aquellos productos producidos por la pequeña industria local (D1, D4, D7, F2, F3, F4). • Generar legitimidad frente a los padres de familia y demás actores, fomentando la presencia del estado en las zonas de extrema pobreza, así como establecer la delimitación de responsabilidades que sea de conocimiento público (D1, D7, D8, F5, F2, F1). • Cuenta con presupuesto suficiente para la ejecución de la prestación y con la cadena logística necesaria que permite la presencia de otros sectores del Estado, con articulación de acciones de manera integrada (D3, D4, F1, F2). 								
O2	Considera un componente sobre educación nutricional y práctica de buenos hábitos de									
O3	Fomento de la pequeña industria local.									
O4	Genera presencia del Estado en zonas de extrema pobreza.									
O5	Mejorar los hábitos alimenticios de los educandos									
O6	Se puede llegar con la misma cadena logística nuevos programas									
O7	Responsabilidad de los demás sectores del Poder Ejecutivo									
O8	Lograr descentralización en la gestión del programa									
AMENAZAS										
A1	Deficiente cadena de inocuidad de alimentos	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar que el gremio empresarial se interese en participar en el servicio brindado, mejorando la calidad de productos, precios, plazos de entrega y alimentos de calidad (A1, A2, D2) • Promover una adecuada infraestructura educativa respecto a las cocinas y espacios de almacenamiento (A1, A2, D3, D2) 								
A2	Falta de compromiso del empresario									
A3	Cierre de programa por intonificaciones.									
A4	Servicio de agua potable y saneamiento son escasos									
		ESTRATEGIA FA (Estrategia defensiva)					ESTRATEGIA DA (Estrategia de supervivencia)			

Fuente y elaboración: Equipo de tesis.

6.5 Análisis costo – beneficio del Programa

El objeto del análisis costo beneficio es determinar si la inversión realizada se justifica por los beneficios obtenidos con el Programa, en términos económicos.

Se procede a interrogar a los especialistas entrevistados sobre la conveniencia del Programa a partir del análisis costo - beneficio, teniendo en consideración que desde su creación, el Programa ha invertido hasta el año 2018 la suma de s/ 7,956'504,463 soles.

En este contexto, se solicita que respondan si consideran que el Programa ha sido beneficioso, a partir de la inversión realizada y los resultados obtenidos, frente a ello, hemos seleccionado las siguientes respuestas:

[Y]o creo que si porque hasta el 2016 habían niños que comían en el colegio y en su casa no comían, también se promovía la asistencia escolar, los niños no se dormían en clase, promovías que el docente pueda generar mejores hábitos de alimentación, hábitos saludables, pero creo que el programa puede ser más eficiente en esos 7,000 millones (Experto 1, 2018).

[S]ería importante una evaluación de impacto que nos pudiera dar más datos de lo que está pasando a nivel nacional y que no sean estudios tan concentrados en ciertas zonas (...) si solamente me mueve niños de nivel inicial asistiendo a las escuelas yo creo que si (Experto 2, 2018).

[E]l experimento ideal sería saber cómo van a ser afectados los ingresos futuros de estos niños debido a Qali Warma y comparar eso con lo que se ha invertido en ellos (Experto 5, 2018).

Para realizar un análisis puramente económico, se debe obtener el beneficio obtenido por la inversión de 7.9 mil millones de soles, sin embargo, para ello se debe contar inevitablemente con el dato de la productividad económica de los beneficiarios, del cual no se dispone.

Vale decir, se debe calcular cuan productivos serían durante toda su vida, los alumnos de instituciones educativas públicas en el Perú y luego comparar dicho dato con los ingresos de toda la vida de los que recibieron el Programa.

Sólo así se podría obtener un resultado económico que nos permita conocer si la inversión realizada ha generado beneficios suficientes para señalar que el Programa ha sido exitoso.

El Programa se ha creado en el año 2012 y se ha implementado en el 2013, es decir, tiene cinco años de vigencia, razón por la cual sus beneficiarios aún no

ingresan al mercado laboral para evaluar sus ingresos, por este motivo, el análisis costo - beneficio no puede ser utilizado para determinar si el Programa justifica o no la inversión realizada.

6.6 Conclusiones del capítulo

- 6.6.1. La visión y misión del Programa contiene objetivos dispersos y amplios que impiden su consecución, por lo que deben ser redefinidos por unos medibles y contrastables, permitan su evaluación objetiva.
- 6.6.2. Durante la etapa del diseño del Programa se tomaron muchas decisiones que fueron mejoradas sobre la marcha, mientras que las mejores de otras siguen pendientes. En ese sentido, se han detectado hasta diecinueve posibles mejoras al Programa, siendo la fundamental su cambio de diseño.
- 6.6.3. El diseño del Programa contempla la presencia de muchos stakeholders que actúan tanto al interior como al exterior del Programa, generando influencia negativa en la marcha del mismo.
- 6.6.4. La cogestión no ha funcionado tal como se esperaba, por esta razón se debe repensar el diseño participativo pero con responsabilidades claras para los tomadores de decisiones sobre la selección, compra, provisión y supervisión del Programa.
- 6.6.5. Las fortalezas del Programa identificadas se han convertido en oportunidades, pues no se ha logrado implementar el diseño planificado, producto de ello, se han producido una serie de eventos negativos que han significado la salida de hasta nueve directores ejecutivos del Programa.
- 6.6.6. El análisis FODA permite plantear estrategias que van de la mano con las propuestas de mejora al diseño del Programa.
- 6.6.7. Con los datos obtenidos hasta el momento, no podría realizarse el análisis costo - beneficio del Programa, pues únicamente se cuenta con el monto del presupuesto invertido, mas no del Programa, que aún no pueden ser cuantificados. Para que ello sea posible, debe esperarse a conocer cuál es el ingreso durante toda la vida laboral de los beneficiarios del Programa y compararlo con los ingresos de los que no recibieron el mismo, de encontrarse un incremento, este debe ser comparado con la inversión total del Programa.

CAPÍTULO VII: PROPUESTAS DE MEJORA EN EL DISEÑO

La presente propuesta busca definir alternativas de solución a los problemas encontrados, adicionalmente, en el Anexo 10 hemos propuesto un marco lógico que podría servir para su implementación.

7.1 Propuesta de solución a cada problema encontrado

Como se señaló en el capítulo precedente, se han agrupado los problemas de diseño en tres categorías bien definidas: Decisiones de diseño no relacionadas con los alimentos (Tabla N° 7.10), decisiones relacionadas con los alimentos (Tabla N° 7.11) y decisiones que no dependen del Programa (Tabla N° 7.12), en este numeral se desarrollarán las propuestas para cada uno de los problemas señalados en el capítulo anterior:

Tabla N° 7.10. Decisiones de diseño materia de análisis

Categoría	Decisiones de diseño
Decisiones no relacionadas con los alimentos	Elegir prestación alimentaria
	Focalización
	Descentralización
	Delegación de responsabilidad
	Objetivos del programa
	Reducción de la rotación del personal

Fuente y elaboración: Equipo de tesis.

- **Elegir prestación alimentaria: Se deben brindar desayunos**

El Programa debe apuntar a largo plazo a brindar desayunos o snacks a todos los estudiantes por igual (una ración diaria), no se debe hacer diferencias de prestaciones buscando brindar desayunos y almuerzos a un grupo determinado de beneficiarios y a otro grupo sólo desayunos o snacks, pues se debe recordar que no se trata de un Programa de lucha contra la pobreza, sino por el contrario, de un Programa que busca generar condiciones para una adecuada educación de todos los estudiantes de instituciones educativas públicas.

Si la intención del Programa, como hasta el momento, es brindar mayores prestaciones a los que menos tienen, se puede advertir que se aparta de su finalidad, la misma que debe ser la orientadora de toda su actividad.

Como consecuencia de ello, es importante que los alumnos que asistan por las mañanas reciban un desayuno al inicio de la jornada, en tanto que en el caso de los estudiantes que cursen estudios por las tardes, se debe pensar en brindarles snacks suficientes que les permita cumplir con la jornada educativa sin problema alguno.

- **El Programa debe ser focalizado a alumnos de nivel inicial y primario que realmente lo necesiten**

El Programa debe apuntar, a largo plazo, a constituirse como un Programa universal para estudiantes del sector público, pero sólo debe focalizarse en los alumnos que realmente lo necesitan, no ampliando su ámbito de influencia a estudiantes de educación secundaria, ya que ello distorsionaría no sólo el objetivo del Programa, sino que también se aparta de lo dispuesto por la Ley General de Educación, norma que contempla que la educación pública se complementa obligatoriamente con programas de alimentación, sólo respecto a los niveles inicial y primario.

Como consecuencia de ello, se debe considerar dejar de brindar el servicio del Programa tanto a los estudiantes de nivel secundario de las instituciones educativas de jornada completa y a los estudiantes de secundaria que pertenecen a pueblos indígenas de la Amazonía peruana, cuyas necesidades alimentarias deberán ser cubiertas por un Programa distinto.

Esto quiere decir que la universalidad se mantiene pero sólo en los niveles de inicial y primaria, dejando que los alumnos de secundaria reciban este u otro beneficio a través de otros programas sociales.

Asimismo, se suspenderá el servicio a los estudiantes cuyas familias perfectamente puedan cubrir sus gastos de alimentación diaria, bajo la premisa de no subvencionar los alimentos de quienes puedan pagarlo y recibir su comida en casa, ya que ello genera un presupuesto adicional que no debe ser mal utilizado y enfocarse realmente en los estudiantes que no puedan cubrir dicha necesidad.

- **El Programa debe descentralizarse a los gobiernos locales con supervisión del gobierno central**

El Programa debe apuntar, a largo plazo, a la descentralización total del presupuesto y su ejecución, siempre contando con lineamientos generales de supervisión y fiscalización del sector Educación, acciones que perfectamente pueden estar a cargo del personal administrativo o docente del indicado Ministerio.

- **Se debe delegar responsabilidades**

La responsabilidad debe ser directa de cada gobierno provincial y/o local, y no delegada a los comités conformados por varios participantes de distintos ámbitos, porque ello promueve la negligencia al momento de ejecutar el Programa. Ello no significa eliminar la veeduría ciudadana, sino por el contrario, promover dichas acciones, teniendo siempre claro la existencia de responsabilidades de los funcionarios públicos.

- **Plantear objetivos que puedan ser fácilmente verificables**

Se deben plantear objetivos que puedan ser fácilmente medibles, los estudios han demostrado que no existe la certeza de la correlación entre la provisión del servicio de alimentos escolares, el desarrollo de la educación saludable y el incremento del rendimiento escolar y menos el desarrollo de la industria de alimentos locales.

Debe apuntarse a objetivos de fácil medición como el mantener o incrementar las matrículas, mantener o incrementar la asistencia escolar, reducir o mantener el nivel de deserción y mantener o incrementar el nivel de progresión de los estudiantes a grados superiores.

- **Reducir la alta rotación de personal**

Al descentralizar el Programa, los casos de deficiencias serán entera responsabilidad de los funcionarios de cada localidad, por ello, se reducirá la alta rotación de personal en todas las regiones del país, para evitar lo que sucede hoy en día cada vez que se retira a un director ejecutivo del Programa.

Tabla N° 7.11. Decisiones de diseño materia de análisis

Categoría	Decisiones de diseño
Decisiones relacionadas con los alimentos	Canasta de productos para preparar
	Alimentos frescos
	Productos no deben ser fortificados
	Provisión de dieta balanceada
	Adecuar raciones al número de alumnos
	La supervisión del Programa
	Cocinas escolares equipadas

Fuente y elaboración: Equipo de tesis.

- **Canasta de productos: Orientar el Programa a las raciones servidas**

El Programa debería apuntar, a largo plazo, a dejar de lado la canasta de productos y brindar sus prestaciones a través de la entrega de raciones individuales para cada alumno, las mismas que deberían ser preparadas en las propias instituciones educativas, el objetivo es brindar alimentos frescos y saludables que permitan que los alumnos se beneficien con mayores nutrientes.

- **Orientar al Programa a servir productos frescos**

Es recomendable que el Programa se oriente a brindar alimentos frescos preparados en el momento en la propia institución educativa, debido a que son más saludables y son mejor asimilados que los productos industrializados, además los productos industrializados contienen conservantes que reducen los nutrientes de los alimentos, como consecuencia de ello, la alimentación es menos beneficiosa para los alumnos. Asimismo, se debería dejar de lado la participación voluntaria de los padres de familia en la preparación de los alimentos, optándose por contratar a personal para ello y contar con una partida presupuestal para ello.

- **No buscar productos fortificados porque nuestro mercado interno no los produce**

Los productos fortificados pasan por un procesamiento previo, además el Centro Nacional de Alimentación y Nutrición (CENAN) ha constatado en todo el país que los productos fortificados no cumplen con los requisitos de su ficha técnica, en

consecuencia no se cumplen con los requerimientos técnicos para llamarse fortificados, adicionalmente, se debe señalar que los productores de alimentos fortificados no son la mayoría, por tanto se podría estar direccionando las compras.

- **El Programa debe brindar una dieta balanceada**

El Programa, a largo plazo, debe apuntar a dietas balanceadas que permitan proveer alimentación saludable a los estudiantes y no cambiar un problema de deficiencia calórica por el de sobrepeso u obesidad, no es recomendable apuntar sólo a brindar productos con alto contenido calórico.

- **Adecuar raciones al número de alumnos: Trabajar con históricos de matrículas para determinar el número de raciones por institución educativa**

Debe tenerse en cuenta el record histórico de matrículas de las instituciones educativas a nivel nacional, de esta forma, si una institución incrementa anualmente en 5% el número de alumnos, las raciones se incrementarán en ese mismo número mientras se realiza la supervisión, ello asegura tener al menos las raciones adecuadas. Por otra parte, si el ratio de matrículas se reduce históricamente, se le proveerá de la misma cantidad de raciones del año anterior no reduciendo el número de raciones.

- **Rediseñar la supervisión del Programa a través de la supervisión local con sujeción al Ministerio de Educación.**

Una vez descentralizado el Programa, la supervisión correrá a cargo tanto de los gobiernos locales como del gobierno central, por lo cual, la fiscalización a través de la cogestión no reemplazará a la responsabilidad de fiscalización de los funcionarios públicos.

- **Equipar cocinas en centros educativos**

Se debe apuntar, a largo plazo, a proveer de infraestructura y equipamiento adecuado para las instituciones educativas, las cuales deben tener ambientes de almacenaje, cocinas y comedores debidamente equipados y en óptimas condiciones. Esta implementación debe realizarse a través de presupuestos de los propios gobiernos regionales, razón por la cual no deben ser contemplados por el presente programa.

Tabla N° 7.12. Decisiones de diseño materia de análisis

Categoría	Decisiones de diseño
Decisiones que no dependen del Programa	El programa busca generar condiciones para el aprendizaje
	Implementación progresiva
	Programa subvencionado
	Componente educativo y componente alimentario.
	Cadena de inocuidad alimentaria.
	Compromiso del empresariado con el cumplimiento de contrato.

Fuente y elaboración: Equipo de tesis.

- **El Programa apunta a generar condiciones para el aprendizaje**

El Programa apunta definitivamente a generar condiciones apropiadas para el adecuado aprendizaje de los alumnos. Ya que busca una equidad compensatoria, de naturaleza subsidiaria, para los sectores empobrecidos, sin embargo su existencia no debería ser perpetua (Experto 9, 2018).

De igual manera el programa de alimentación escolar sería complementario, porque la mejora no es significativa. Para mejorar las condiciones para el aprendizaje se debe tener mayor énfasis en la nutrición en los tres primeros años de vida a fin de prevenir el marasmo, síndrome de kwashiorkor y la desnutrición crónica (Funcionario 1).

En las visitas de campo realizadas se ha podido observar que la dinámica del Programa requiere que participen actores más ligados al sector educación (docentes, padres de familia y personal administrativo), por ello, resulta necesario que la rectoría recaiga en el Ministerio de Educación.

Sin embargo especialistas y funcionarios del sector educación coinciden que se debería contar con personal que se encargue exclusivamente de la repartición de alimentos en un horario que no trastoque el desarrollo de la jornada escolar.

“[T]iene que ser mejor focalizado y ampliarse a los sectores más pobres, pero debe tener un propio equipo humano para atención, sin distraer a los profesores y directores, ya que ello afecta la calidad del servicio educativo” (Experto 9, 2018).

De igual forma consideran que el tema educativo, posee muchas aristas por lo que no se debe dar carga al MINEDU, debería mantenerse en el MIDIS, pero debería optimizarse el servicio.

[E]l MINEDU no es un órgano rector de atención alimentaria, sino un órgano rector del desarrollo educativo de los niños, jóvenes y adultos en las mejores condiciones de igualdad y oportunidad. Asimismo, indica que el Estado, a través del MIDIS o de los órganos que correspondan, debe ocuparse de los aspectos de equidad compensatoria nutricional en los sectores más vulnerables (Experto 9, 2018).

No obstante ello, Qali Warma tiene un nivel de compras que ha sido implementado y cuenta con alcance nacional, así como con órganos descentralizados para su gestión (Funcionario 1).

Si bien es cierto, el Programa actualmente requiere una repotenciación del componente nutricional para una mejor atención de los beneficiarios, no se debe perder el objetivo del mismo, que es generar las mejores condiciones de aprendizaje de los estudiantes de la Educación Básica Regular Pública, lo cual justifica su cambio de adscripción del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social al Ministerio de Educación.

- **Implementación del rediseño sería en forma progresiva**

Se debe apuntar a una implementación progresiva que permita cubrir todo el territorio poco a poco, porque ya se ha demostrado que la aplicación total del Programa en todo el territorio nacional ha generado muchos problemas. El nuevo diseño debe ser implementado progresivamente, mientras tanto, el Programa deberá cumplir con sus funciones tal y como se viene haciendo hasta el momento.

- **Programa subvencionado: El servicio debe mantener la gratuidad**

En la medida que el rediseño busca orientar el Programa a los sectores menos favorecidos, se debe mantener la gratuidad de su servicio. Si bien se va a reducir el número de beneficiarios, ello no significa que va a cobrarse a los que reciban el servicio.

- **Se debe potenciar el componente educativo y componente alimentario**

En la medida que el Programa se adscriba al sector Educación, se promoverá el componente educativo, el mismo que hoy en día se ha perdido por la poca

participación del personal docente encargado, principalmente, debido a la falta de relación de subordinación con el Programa.

- **Se debe mejorar la cadena de inocuidad alimentaria**

Se recomienda proponer medidas que permitan contar con niveles más exigentes de supervisión de la inocuidad de los alimentos, por ejemplo, sub contratando empresas certificadoras, en lugar de sólo contar con el visto bueno de las autoridades sanitarias.

- **Promover el compromiso del empresariado para cumplir con los contratos suscritos**

Se debe promover capacitaciones a los empresarios sobre los objetivos que persigue el Programa, como requisito previo para participar de los concursos públicos, con la finalidad que conozcan que es lo que se busca con la provisión de alimentos a los estudiantes. Asimismo, se deben establecer en los contratos de provisión de alimentos cláusulas estrictas y rigurosas de indemnización y responsabilidad legal frente a casos de intoxicación por el inadecuado manejo de los alimentos.

7.2 Elementos del nuevo diseño propuesto para el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma

A fin de establecer una propuesta de mejora y luego de la evaluación de las teorías de diseño de programas sociales desarrollada anteriormente, se utilizará como base la Guía de Requerimientos para la Presentación de Programas Sociales “Elementos del Diseño”, elaborado por el Departamento de Evaluación Social del Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile, hoy Ministerio de Desarrollo Social.

7.2.1 Antecedentes

a) Nombre

Mejoras al Diseño del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.

b) Breve descripción del Programa

Se trata de un programa social de provisión de alimentos a escolares de instituciones educativas públicas de nivel inicial, primario y secundario, que busca ser un instrumento de apoyo en el incremento o -mantención de los niveles de matrícula escolar, asistencia a clases y progresión en los grados de estudio; así como la reducción de la deserción escolar.

El Programa tiene naturaleza universal y beneficiaría a largo plazo a todos los estudiantes de educación inicial, primaria y secundaria de instituciones públicas, con desayunos y almuerzas que creen las condiciones apropiadas para el aprendizaje.

La inversión anual del Programa asciende a casi 1,500 millones de soles que serán invertidos en todo el territorio nacional, a través de transferencias a los gobiernos locales.

c) Justificación

En el Perú se busca incrementar y en algunos casos mantener los niveles de matrícula, asistencia y progresión de grados de estudio de los alumnos de la educación básica pública; así como reducir la deserción escolar, con la finalidad de contribuir con brindar mejores condiciones de aprendizaje, para ello, es necesario implementar un programa de alimentación escolar que coadyuve a la educación de los estudiantes.

De no existir el Programa, probablemente se reduzcan los niveles de matrícula escolar y los niveles de asistencia de los alumnos ya matriculados, asimismo, se incrementaría el número de alumnos que desertan una vez matriculados y el número de alumnos repitentes de año escolar.

7.2.2 Diagnóstico

a) Problema

Según datos de la Encuesta Nacional de Hogares 2016, procesados por la Asociación Peruana de Empresas de Investigación de Mercados, el 24.0% de la población se encuentra en el nivel socioeconómico D; es decir en nivel de pobreza y el 34.8% de la población se ubica en el nivel socioeconómico E o nivel de pobreza extrema (Asociación Peruana de Investigación de Mercados, 2016).

Si se suma la cantidad de población de ambos niveles, se tiene que representan el 61.3% del total de todos los peruanos, es decir, 18`367,582 peruanos vivirían en situación de pobreza o pobreza extrema.

Según la Asociación Peruana de Empresas de Investigación de Mercados el gasto promedio mensual en alimentos de las familias que se encuentran en pobreza extrema es de 576 soles, monto que dividido entre 30 días del mes hace un total de 19.2 soles diarios, es decir, 6.4 soles por comida para toda una familia que en algunos casos se compone de cuatro o cinco miembros.

Por otra parte, la misma asociación señala que el gasto promedio mensual en alimentos de las familias que se encuentran en situación de pobreza es de 925 soles, monto que dividido entre 30 días del mes hace un total de 30.83 soles diarios, es decir, 10.27 soles por comida para toda una familia que en algunos casos se compone de cuatro o cinco miembros.

Este panorama permite tomar conocimiento de la problemática que representa la alimentación en las familias más pobres del Perú, las mismas que precisamente envían a sus hijos a educarse en instituciones educativas públicas.

De esta forma, proveer de desayunos y almuerzos balanceados y saludables para los alumnos significa un doble beneficio, pues contarán con una adecuada alimentación que les permita atender las clases y a la vez, ahorrar dinero del presupuesto de alimentación del hogar.

b) Determinación de oferta y demanda

Según el Plan Operativo Institucional del 2018, en el año 2017, el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma entregó una oferta alimentaria a 3`749,405 alumnos de niveles inicial, primaria y algunos casos excepcionales del nivel secundaria, poniéndose como meta para el presente año 2018 la provisión de alimentos para 3.9 millones de alumnos a nivel nacional.

La demanda estará compuesta por todos los alumnos de la educación básica regular que suman 5`795,017 de potenciales beneficiarios.

c) Población

La población de referencia la comprende el total de estudiantes de la educación básica regular, la educación básica alternativa, la educación básica especial, la educación técnico productiva y la educación no universitaria (compuesta por educación pedagógica, tecnológica y artística) que suman en total 8`728,876 alumnos.

No se considerará en este caso a los estudiantes de nivel universitario, en la medida que las universidades públicas cuentan con sus propios presupuestos por constituir un pliego presupuestal individual. De acuerdo a la Tabla 7.13 la población de referencia se divide en:

Tabla 7.13. Matrícula de alumnos en el sistema educativo público y privado por modalidad de educación 2017

Total	Básica Regular	Básica Alternativa	Básica Especial	Técnico Productiva	Superior no Universitaria
8`728,876	7`731,939	225,326	19,866	253,765	497,980

Fuente: Estadísticas para la Calidad Educativa (MINEDU, 2018)
Elaboración: Equipo de tesis.

De acuerdo a la Tabla 7.14, la población carenciada suma 7`731,939, que es la población estudiantil total de la educación básica regular, que comprende alumnos de instituciones públicas y privadas, la cual se divide de la siguiente forma:

Tabla 7.14. Matrícula de alumnos en el sistema educativo público y privado 2017

Educación Básica Regular			
Total	Inicial	Primaria	Secundaria
7`731,939	1`699,103	3`498,498	2`534,338

Fuente: MINEDU, Estadísticas para la Calidad Educativa, 2018.
Elaboración: Equipo de tesis.

Según la Tabla 7.15 la población objetivo la conforman todos los estudiantes de los dos niveles de la educación básica del sistema público, que suman en total 3`867,573 alumnos, divididos en el nivel inicial y primaria de la siguiente forma:

Tabla 7.15. Matrícula de alumnos en el sistema educativo público 2017

Educación Básica Regular		
Total	Inicial	Primaria
3'867,573	1'237,062	2'630,511

Fuente: MINEDU, Estadísticas para la Calidad Educativa, 2018.

Elaboración: Equipo de tesis.

De esta población de 3'867,573 alumnos debemos discernir los alumnos que realmente necesitan del Programa; en este contexto hemos identificado que al interior del país, el Programa se aplicará en forma universal a todos los estudiantes de educación inicial y primaria pública.

Sin embargo, en las regiones menos pobres haremos una diferenciación tomando sólo a los estudiantes que realmente necesitan del Programa, considerando también que en la capital se concentra el grueso de la población con mayores recursos a nivel nacional; por ello sólo se brindará el Programa a los estudiantes que se encuentren en el 60% inferior de ingresos familiares.

d) Localización

Los beneficiarios están ubicados en instituciones de educación básica regular a nivel nacional, de nivel inicial y primario, que a la fecha suman 49,775, de acuerdo a las estadísticas del Ministerio de Educación.

Este número comprende tanto a las instituciones educativas que sólo brindan educación a estudiantes de nivel inicial (18,723); a las que brindan educación sólo a estudiantes de nivel primario (20,719); a los que brindan educación tanto a estudiantes de nivel inicial como primario (4,048); a los que brindan servicios a primaria y secundaria (3051) y a los que brindan servicios a los alumnos de inicial y secundaria (27).

7.2.3 Alternativas de intervención

a) Mantener la situación sin intervención

En el presente trabajo de investigación se han detallado una serie de problemas que actualmente tiene el Programa de Alimentación Escolar, al punto que ha sido declarado en proceso de reorganización administrativa con el objetivo de adoptar medidas correctivas y de modernización de la gestión y administración, con la finalidad de asegurar una adecuada, eficaz y eficiente prestación del servicio alimentario.

b) Creación de un nuevo Programa

Crear un nuevo Programa implica dejar de lado todo el trabajo e inversión realizado desde el año 2012 hasta la fecha, lo cual no resultaría eficiente, siendo más bien eficiente adaptar el Programa a la realidad peruana.

Asimismo, la creación e implementación de un nuevo programa social implica el cierre del actual por razones de deficiencia en su diseño y gestión, y por ende, la creación de un nuevo diseño, lo que no necesariamente garantizaría el éxito del nuevo programa.

c) Mejoras del diseño del Programa

Por todos los argumentos en el presente trabajo, resulta más eficiente proponer una mejora al diseño del Programa, de acuerdo a la estrategia de intervención que a continuación se detalla.

7.2.4 Estrategia de intervención

a) Objetivo general

El objetivo general del Programa es entregar diariamente desayunos y almuerzos a estudiantes de educación básica regular de nivel inicial y primario de instituciones educativas públicas; con el objeto de mejorar las condiciones de aprendizaje contribuyendo con la matrícula, asistencia, progresión de grados de estudios y reducción de deserción escolar.

b) Objetivos secundarios

- Incrementar o mantener los niveles de matrícula de estudiantes de los niveles inicial y primario de la educación básica regular de instituciones educativas públicas.
- Incrementar o mantener los niveles de asistencia de estudiantes de los niveles inicial y primario de la educación básica regular de instituciones educativas públicas.
- Incrementar o mantener los niveles de progresión de grados de estudios de estudiantes de los niveles inicial y primario de la educación básica regular de instituciones educativas públicas.
- Reducir o mantener los niveles de deserción escolar de estudiantes de los niveles inicial y primario de la educación básica regular de instituciones educativas públicas.

c) Cobertura

El nuevo diseño propone tener como beneficiarios del Programa a 3`2978897 estudiantes de los cuales actualmente se viene brindando alimentos a 3`749,405, por lo cual, es necesario reducir el número de beneficiarios a 457,508 estudiantes, **suprimiendo** el servicio a los estudiantes de educación secundaria y a los que cuentan con ingresos familiares que les permitan cubrir sus necesidades de alimentación.

El nuevo diseño apunta a una intervención progresiva que en máximo cinco años cubra la totalidad del país, por regiones, identificando los grupos de regiones más pobres para intervenir primero de acuerdo a lo trabajado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI.

Teniendo en consideración que el INEI ha agrupado a regiones con indicadores similares de pobreza extrema, la propuesta apunta a una intervención priorizada en sectores más pobres, conforme a la Tabla 7.16:

Tabla 7.16. Incidencia de Pobreza Extrema por Regiones

Grupos	Regiones	Inferior	Superior
1	Cajamarca.	13.5%	20.5%
2	Amazonas, Huancavelica, Loreto y Puno.	7.4%	10.2%
3	Apurímac, Ayacucho, Huánuco, Junín, Pasco y Piura.	4.7%	6.5%
4	Ancash, Cusco, La Libertad, San Martín y Ucayali.	2.9%	4.4%
5	Arequipa, Ica, Lambayeque, Madre de Dios, Moquegua, Callao, Lima, Región Lima, Tacna y Tumbes.	0.4%	1.0%

Fuente: INEI, Encuesta Nacional de Hogares, 2017.

Elaboración: Equipo de tesis.

De la información descrita, se propone que la intervención sea año a año, conforme a la Tabla 7.17, tomando como piloto del rediseño del Programa, la región de Cajamarca, por ser considerada en el 2017 la región que registra los indicadores más altos de pobreza extrema.

Tabla 7. 17. Propuesta de intervención progresiva en el rediseño del Programa por año

Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Cajamarca	Amazonas, Huancavelica, Loreto y Puno	Apurímac, Ayacucho, Huánuco, Junín, Pasco y Piura	Ancash, Cusco, La Libertad, San Martín y Ucayali.	Arequipa, Ica, Lambayeque, Madre de Dios, Moquegua, Callao, Lima, Región Lima, Tacna y Tumbes.

Fuente: INEI, Encuesta Nacional de Hogares, 2017.

Elaboración: Equipo de tesis.

d) Cuadro de actividades, productos, metas, indicadores y fuente de verificación

El nuevo diseño descrito en la Tabla 7.18, difiere del vigente principalmente en sus objetivos, pues plantea un único objetivo general que engloba en gran medida los cuatro objetivos secundarios propuestos, de forma tal que cada uno de los objetivos cuenta actualmente con indicadores que pueden ser perfectamente verificables.

Al tratarse de un Programa que busca proponer condiciones de igualdad para la adquisición de conocimientos, se ha dejado de lado la propuesta de indicadores de impacto que midan la posibilidad del incremento de rendimiento como es el nivel de

atención y memoria de corto plazo, adicionalmente, se ha dejado de lado también indicadores como nivel de nutrición o ingesta calórica, pues no se trata de un programa del sector Salud, sino del sector Educación.

Tabla 7.18. Propuesta de nuevo diseño del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma

Actividades	Productos	Metas	indicadores	Fuente de verificación
Provisión de alimentos	Raciones entregadas a los alumnos de educación básica regular	3'867,573 alumnos de educación básica regular públicos atendidos con raciones de desayunos y almuerzos.	% de variación de matrículas de estudiantes de educación básica regular pública. % de variación de asistencia de estudiantes de educación básica regular pública. % de variación de progresión de grados de estudiantes de educación básica regular pública. % de variación de deserción de estudiantes de educación básica regular pública.	Censo Escolar MINEDU. Censo Escolar MINEDU. Censo Escolar MINEDU. Censo Escolar MINEDU
Transferencia del Programa a regiones.	Gobiernos locales con Programa transferido	100% de transferencia del Programa a Gob. Locales	% de presupuesto y funciones transferidas	Transparencia económica del MEF. Normas de transferencia publicadas
Infraestructura y Equipamiento	II.EE. con infraestructura y equipamiento adecuado	100% de II.EE que cuentan con infraestructura y equipamiento 100% de II.EE supervisadas	% de II.EE. que cuentan con infraestructura y equipamiento	Censo de Infraestructura Educativa
Supervisión y monitoreo	II.EE. supervisadas		% de II.EE. supervisadas	Fichas de supervisión

Fuente y elaboración: Equipo de tesis.

e) Modelo de gestión

Desde un punto de vista institucional, la rectoría del Programa la tendrá el Ministerio de Educación, sector que emite directivas nacionales para la implementación del Programa en cada localidad a la cual se descentralizará la ejecución y gestión del Programa.

El Ministerio de Educación articula con los gobiernos locales y provinciales, la adecuada gestión del Programa, delegando la ejecución y responsabilidades del cumplimiento de las directivas que emite, entre las cuales se encuentran el sistema que se empleará para la compra de alimentos, el contenido de los menús balanceados que se brindarán a los beneficiarios, la promoción de la compra a productores locales, la supervisión de padres de familia, directivos y docentes de centros educativos, el desarrollo del componente educativo del Programa, la capacitación de todos los miembros de la cadena de provisión y supervisión de alimentos, entre otros.

Se busca que las mejoras al diseño se implementen en forma progresiva durante cinco años, por grupos de regiones, priorizando las que tengan mayores índices de pobreza extrema.

La cogestión se mantendrá como una propuesta de veeduría ciudadana; sin embargo, la responsabilidad por la toma de decisiones recaerá en los funcionarios públicos de gobiernos locales, quienes asumirán todas las decisiones de gestión del Programa.

A lo que apunta el nuevo diseño del Programa es a tener un servicio alimentario de calidad en el cual se brinde desayunos y almuerzos balanceados con productos frescos de la zona, para ello, paralelamente se deberá trabajar un programa de promoción de pequeños productores locales, quienes asumirán a futuro la provisión de productos frescos, los mismos que serán preparados por personal contratado por los gobiernos locales, evitando delegar esta responsabilidad a los padres de familia.

En la medida que nos encontramos frente a una intervención que no busca luchar propiamente contra la pobreza, sino brindar las condiciones adecuadas para el aprendizaje, no se debe tomar en cuenta los padrones de beneficiarios de otros programas sociales como Juntos, Pensión 65 o Vaso de Leche, en la medida que dichos programas buscan claramente reducción de condiciones de pobreza, en tanto

que el nuevo diseño planteado para el Programa Qali Warma, tiene un objetivo distinto a combatir la pobreza.

Adicionalmente, el modelo de gestión incluirá todas las propuestas de modificación del diseño desarrolladas en el numeral 7.1 del presente trabajo.

f) Sistema de evaluación

El Programa contará con una estructura paralela de supervisión, monitoreo, fiscalización y sanción, que partirá de una dirección nacional que contará con 27 subdirecciones territoriales de monitoreo (una por cada departamento, una por la Provincia Constitucional del Callao y tres en Lima Metropolitana que será subdividida en tres sub regiones Lima-Sur, Lima - Norte y Lima - Centro).

Cada una de las sub direcciones coordinan con el encargado de supervisión del Programa de los gobiernos locales, quien mensualmente emite reportes sobre el funcionamiento del Programa en su localidad, haciendo especial referencia a los incidentes ocurridos y la forma en las cuales se han resultado.

La labor de los supervisores de los gobiernos locales es verificada documental y físicamente por las subdirecciones regionales a cargo del Ministerio de Educación, ente rector que tendrá la capacidad de sancionar el incumplimiento de supervisión.

El monitoreo tiene por objetivo verificar que el Programa funcione y si se encuentra alguna deficiencia, informarla al Ministerio de Educación, para que se tomen las medidas correctivas.

Las supervisiones al Programa, realizadas por los funcionarios del gobierno local, deben comprender la calidad de los alimentos, la cantidad de los mismo, la entrega de las raciones a los alumnos, la adecuada preparación de los alimentos, el contar con la infraestructura y equipamiento adecuado, el consumo de los alimentos por los beneficiarios, la participación activa del personal administrativo, incluido los directores y los docentes, entre otros.

Las subdirecciones regionales revisan mensualmente las fichas de monitoreo de los supervisores locales realizando visitas de verificación programadas o aleatorias, dependiendo de las necesidades o circunstancias en cada región.

El contenido de los menús será confeccionado por regiones y/o localidades, dependiendo de los alimentos con que se cuente en la circunscripción, será decidido por un equipo de nutricionistas que será mensualmente supervisado, para evitar cualquier direccionamiento en la compra de alimentos.

7.2.5 Presupuesto

a) Provisión de alimentos

Para presupuestar las raciones que se servirán a los estudiantes, se calculará el número de alumnos que se incorporan al nuevo diseño del Programa año a año, que contempla una ración diaria.

Este cálculo deberá tener en consideración el número de estudiantes por región, el costo de las raciones en cada región y las prestaciones que seguirán entregándose en los territorios en los que aún no se ha implementado el nuevo diseño.

Para el caso de las regiones más pobres que se cubrirían en los años 1, 2, 3 y 4, se considerará el 100% del total de alumnos matriculados en las instituciones educativas de nivel inicial y primario, de acuerdo a lo señalado por el Ministerio de Educación, descontando los casos especiales de alumnos de educación secundaria que se venían beneficiando.

Para el caso de las regiones menos pobres que se cubrirían en el año 5, sólo se considerará el 60% del número de estudiantes, por considerar que el 30% restante podría cubrir sus desayunos en sus hogares, como se detalla en la Tabla 7.19.

**Tabla 7.19. Presupuesto para raciones escolares con el nuevo diseño
propuesto**

Año	Departamentos	Número estudiantes	Costo por ración diaria	Costo total anual
1	Cajamarca.	252,274	2.1	95`359,572
2	Amazonas, Huancavelica, Loreto y Puno. (1+2)	552,864	2.1	304`342,164
3	Apurímac, Ayacucho, Huánuco, Junín, Pasco y Piura. (1+2+3)	805,056	2.1	608`653,332
4	Ancash, Cusco, La Libertad, San Martín y Ucayali. (1+2+3+4)	873,294	2.1	938`758,464
5	Arequipa, Ica, Lambayeque, Madre de Dios, Moquegua, Callao, Lima, Región Lima, Tacna y Tumbes. (1+2+3+4+5)	808,409	2.1	1,244`337,066

Fuente: Estadísticas para la Calidad Educativa (MINEDU, 2018) y QALI WARMA, Guía de equipamiento de Cocinas Escolares (MIDIS, 2013 c).

b) Mantenimiento del Programa vigente

En el caso del mantenimiento del Programa vigente, se partirá del presupuesto asignado para el año 2018 y se restará el presupuesto que anualmente se irá asignando a las regiones en las que se implementará el nuevo diseño del programa social, teniendo en cuenta la asignación por departamento, conforme lo detallado en la Tabla 7.20.

Tabla 7.20. Gasto en mantenimiento del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma mientras se implementa el nuevo diseño

Año	Departamentos en los que se deja de prestar el servicio con el diseño anterior	Presupuesto por departamentos ya cubiertos por el nuevo diseño	Presupuesto de mantenimiento por año
0	-	-	1,276'557,448
1	Cajamarca	95'359,572	1.141.053.859
2	Amazonas, Huancavelica, Loreto y Puno (+AÑO 1).	304'342,164	982.947.822
3	Apurímac, Ayacucho, Huánuco, Junín, Pasco y Piura (+ AÑO 1 Y 2).	608'653,332	612.370.231
4	Ancash, Cusco, La Libertad, San Martín y Ucayali (+ AÑO 1,2 Y 3).	938'758,464	278.899.961
5	Arequipa, Ica, Lambayeque, Madre de Dios, Moquegua, Callao, Lima, Región Lima, Tacna y Tumbes (+ AÑO 1, 2, 3 Y 4).	1,244'337,066	0

Elaboración: Equipo de Tesis.

7.2.6 Fuente de financiamiento

La nueva propuesta de diseño del Programa de Alimentación Escolar será financiada con cargo al presupuesto público. Siendo que el presupuesto modificado para el año 2018 contemplaba un monto anual de 1,615'775,853 soles para el Programa, ahora se utilizará sólo 1,244'337,066, logrando un ahorro total para el Estado de 371'438,787 soles anuales, de implementarse la propuesta.

CAPÍTULO VIII: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

8.1. Conclusiones

Respecto al objetivo específico de “realizar un diagnóstico del diseño del Programa: visión, misión, objetivos, indicadores, focalización, cobertura, brecha, línea de base, estructura orgánica institucional y estructura organizativa del Programa”; se concluye lo siguiente:

- Que el Programa presenta serias deficiencias en su diseño, situación que parte de una ubicación inadecuada en el sector Desarrollo e Inclusión Social y poca claridad en los objetivos, problema que se ve reflejado en todo el diseño y posterior implementación del Programa.
- No existen indicadores de impacto en el diseño del Programa, siendo medida la eficacia y eficiencia a través de indicadores de producto, ello no ha permitido conocer realmente si los objetivos se están cumpliendo.
- Se ha comprobado que existe alta rotación de personal que parte del cambio de los Directores Ejecutivos, por consiguiente de toda la organización. En promedio cada directivo ha durado en el cargo no más de seis meses.
- Se ha comprobado que antes del inicio del Programa no se realizó ningún estudio previo para establecer la línea de base de donde partiría, por ello, ha sido complicado evaluar el impacto del Programa, pues no se cuentan con indicadores confiables para compararlo.
- Pese a que la naturaleza del Programa es ser universal restringido a los niveles de educación inicial y primaria de las instituciones educativas públicas, el Programa ha ampliado sus prestaciones alimentarias a estudiantes del nivel secundaria, de zonas de la Amazonía y de instituciones con jornada escolar completa, sin que ello responda a un criterio técnico u objetivo, siendo más bien una decisión política.

Respecto al objetivo específico de “Identificar experiencias de diseño e implementación de programas de alimentación escolar en otros países del mundo”, se concluye lo siguiente:

- Se ha comprobado que los países pobres, en vías de desarrollo y los países con estado de bienestar cuentan, indistintamente, con programas de alimentación escolar en sus escuelas, cada uno de ellos con sus propios objetivos, en función a la realidad en la que se desarrollan.
- Se ha comprobado que los diseños de programas alimentarios exitosos comprenden la participación económica de las familias que tienen la posibilidad de costear los alimentos de sus hijos, subvencionando únicamente a los más pobres.
- Se ha comprobado que la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en convenio con la República Federativa de Brasil buscan implementar en otros países de la región el diseño del programa de alimentación escolar brasileño, como sería el caso peruano.

Respecto al objetivo específico de “realizar el análisis de la visión, misión y objetivos del Programa”, se concluye lo siguiente:

- Contrariamente a lo señalado en la visión del Programa, este no se articula adecuadamente con otras entidades de gobierno, asimismo, no se debe establecer como misión el desarrollo humano en forma directa pues el Programa sólo brinda las condiciones alimentarias y no garantiza el desarrollo.
- La visión plantea que el Programa se desarrolla en forma eficiente, eficaz y en cogestión con la comunidad; sin embargo, se ha comprobado que no resulta eficaz en el cumplimiento de sus objetivos, al mismo tiempo no existe prueba de eficiencia en la utilización de los recursos y la cogestión ha sido utilizada para no establecer las responsabilidades de los funcionarios.
- Los objetivos son tan diversos y dispersos que no permiten conocer cuál es el fin último del Programa.

Respecto del objetivo específico de “realizar el análisis del diseño del Programa y las consecuencias de las decisiones de diseño implementadas”, se concluye lo siguiente:

- Se ha comprobado que el diseño del Programa de Alimentación Escolar implementado en el Perú no se adapta a su realidad.
- Se ha comprobado la existencia de hasta diecinueve oportunidades de mejora en el diseño, las mismas que parten de la reubicación del Programa en el sector Educación.
- Se ha comprobado que el Programa, a pesar de contemplar la implementación de infraestructura y equipamiento para la prestación del servicio alimentario, no ha desarrollado este componente, existiendo serias deficiencias en la mayoría de instituciones educativas.
- Se ha comprobado que el propio Programa ha tratado de realizar las mejoras al diseño durante su implementación, reconociendo implícitamente las deficiencias existentes.

Respecto al objetivo específico de “realizar el análisis de los principales stakeholders del Programa”, se concluye lo siguiente:

- Se ha llegado a corroborar que no existen productores locales con suficientes capacidades para cubrir las necesidades del Programa, por ello se han estado adquiriendo productos de diversas zonas e incluso del extranjero.
- Se ha llegado a comprobar que el Programa de Alimentación Escolar no actúa en forma articulada con los sectores que se deberían encargar de promover y fomentar la producción local.
- Se ha llegado a comprobar la poca capacitación y bajo compromiso de los miembros de los Comités de Alimentación Escolar, quienes no participan activamente del Programa, además queda evidenciado que no reciben ningún estímulo para hacerlo.
- Se ha comprobado, a través de la observación y testimonios de los miembros de los Comités de Alimentación Escolar, que los niños beneficiarios del Programa no consumen los productos, habitualmente por diversos motivos que van desde la falta de variedad, hasta la prohibición por parte de sus padres.

- Se ha comprobado que los miembros de los Comités de Alimentación Escolar deben cubrir con sus propios recursos los gastos diarios de combustible, cocción de alimentos y otros gastos menores.

Respecto al objetivo específico de “realizar el análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) del Programa”, se concluye lo siguiente:

- Se ha comprobado que varios factores que eran considerados fortalezas del Programa como la cogestión con los padres de familia, el impulso a la compra de productores locales, la participación de varios sectores, no son realmente fortalezas sino oportunidades de mejora, que bien llevadas pueden permitir el éxito del Programa.
- Se ha comprobado que las debilidades son muchas, pero la mayoría de ellas giran en torno a la poca adaptación del diseño del Programa a la realidad peruana, se ha tratado de implementar el diseño exitoso de Brasil que lleva varios años funcionando y perfeccionándose, pero que en el Perú se ha enfrentado a una realidad distinta.
- Se ha comprobado que el Programa, pese a sus falencias, tiene la fortaleza de haber llegado a casi todas las instituciones educativas del país, ello es un paso fundamental para el ingreso de nuevos programas, a través de la misma cadena logística como programas de salud física y mental.

Respecto al objetivo específico de “realizar el análisis costo – beneficio del Programa”, se concluye lo siguiente:

- Se ha comprobado que para realizar un análisis costo - beneficio del Programa no sólo deben evaluarse los niveles de memoria a corto plazo, atención de los alumnos en clase, los niveles de ingesta calórica, el peso y talla; sino que se deberá evaluar la diferencia de ingresos de los beneficiarios del Programa durante toda su vida laboral y compararla con los gastos per cápita del Programa por alumno, hoy por hoy, sólo se cuenta con estos últimos, por lo que resulta imposible realizar un análisis costo – beneficio adecuado.

Respecto al objetivo específico de “formular propuestas de mejora al diseño del Programa”, se concluye lo siguiente:

- La modificación fundamental del diseño del Programa se refiere a variar la finalidad del mismo, pues si el Programa busca generar mejores condiciones de aprendizaje para los alumnos, debe encontrarse adscrito al Ministerio de Educación, ya que su objetivo no es luchar contra la pobreza.
- Se han realizado diecinueve propuestas de modificación del diseño del Programa, las cuales, se recomienda, deben ser implementadas en un lapso de cinco años en todo el territorio nacional, de manera progresiva, período en el cual se debe continuar con la vigencia del actual Programa en los territorios en los cuales aún no se implemente el nuevo diseño.
- Se proponen objetivos con indicadores claros de medición que anualmente se vienen evaluando por el Ministerio de Educación a través del Censo Nacional de Estudiantes.
- Se propone descentralizar totalmente las funciones y el presupuesto del Programa a los gobiernos locales siendo el Ministerio de Educación el ente rector encargado de emitir las directivas y supervisar el desarrollo adecuado del Programa, asimismo, contaría con las facultades para sancionar a los funcionarios públicos que incumplan sus obligaciones.

8.2. Recomendaciones

- Dar a conocer a la Comisión de Reorganización Administrativa del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma el contenido de la presente tesis, a fin de que evalúe la viabilidad de la implementación de las propuestas efectuadas.
- Se sugiere que la implementación del nuevo diseño se realice en el primer año, en el departamento de Cajamarca, como un plan piloto.
- Evaluar mediante un estudio de mercado, la viabilidad del cobro subvencionado de alimentos, antes de darlo a conocer al público, poniendo como ejemplos los países en los que se desarrolla este sistema.

**Anexo N° 1: Alineamiento General del Programa Nacional de Alimentación
Escolar Qali Warma con las Políticas Nacionales, Sectoriales e
Institucionales**

Instrumento de Política / Gestión		Alineamiento general del Programa con las Políticas Nacionales, Sectoriales e Institucionales
Plan Bicentenario	Objetivos Específicos	ON1 – OE1 Vigencia plena y ejercicio efectivo de los derechos y libertades fundamentales
Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social	Ejes Estratégicos y Resultados Finales	Eje 2: Desarrollo Temprano Infantil Incrementar los niveles de desarrollo cognitivo, social, físico y emocional en la primera infancia
		Eje3: Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia Incrementar las competencias en el desarrollo personal, educativo y ocupacional de cada niño, niña o adolescente de acuerdo a su edad.
Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) del Sector Desarrollo e Inclusión Social	Objetivos Estratégicos Generales	OEG2. Incrementar los niveles de desarrollo cognitivo, social, físico y emocional en la primera infancia.
		OEG3. Incrementar competencias para el desarrollo personal, educativo y ocupacional de niños, niñas y adolescentes de acuerdo a su edad.
Plan Estratégico Institucional del MIDIS	Objetivos Estratégicos Generales	OEG2. Incrementar los niveles de desarrollo cognitivo, social, físico y emocional en la primera infancia
		OEG3. Incrementar las competencias en el desarrollo personal, educativo y ocupacional de cada niño, niña o adolescente de acuerdo a su edad.
	Objetivos Estratégicos Específicos	OEE 6.3. Garantizar un servicio alimentario de calidad a niños en el nivel inicial a partir de los 3 años de edad y en el nivel primario de instituciones educativas públicas, promoviendo buenos hábitos alimenticios y contribuyendo a la atención y asistencia a clases.
Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma	Objetivo General	OBJETIVO GENERAL DEL PROGRAMA Garantizar un servicio alimentario para niñas y niños de instituciones Educativas públicas en el nivel de educación inicial a partir de los 3 (tres) años de edad y en el nivel de educación primaria.
	Objetivos Específicos	Objetivo Específico 1 Garantizar el servicio alimentario durante todos los días del año escolar a los usuarios del Programa de acuerdo a sus características y zonas donde viven.
		Objetivo Específico 2 Contribuir a mejorar la atención de los usuarios del Programa en clases, favoreciendo su asistencia y permanencia.
		Objetivo Específico 3 Promover mejores hábitos de alimentación en los usuarios del Programa.

Fuente: Plan Operativo Institucional 2017 del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma

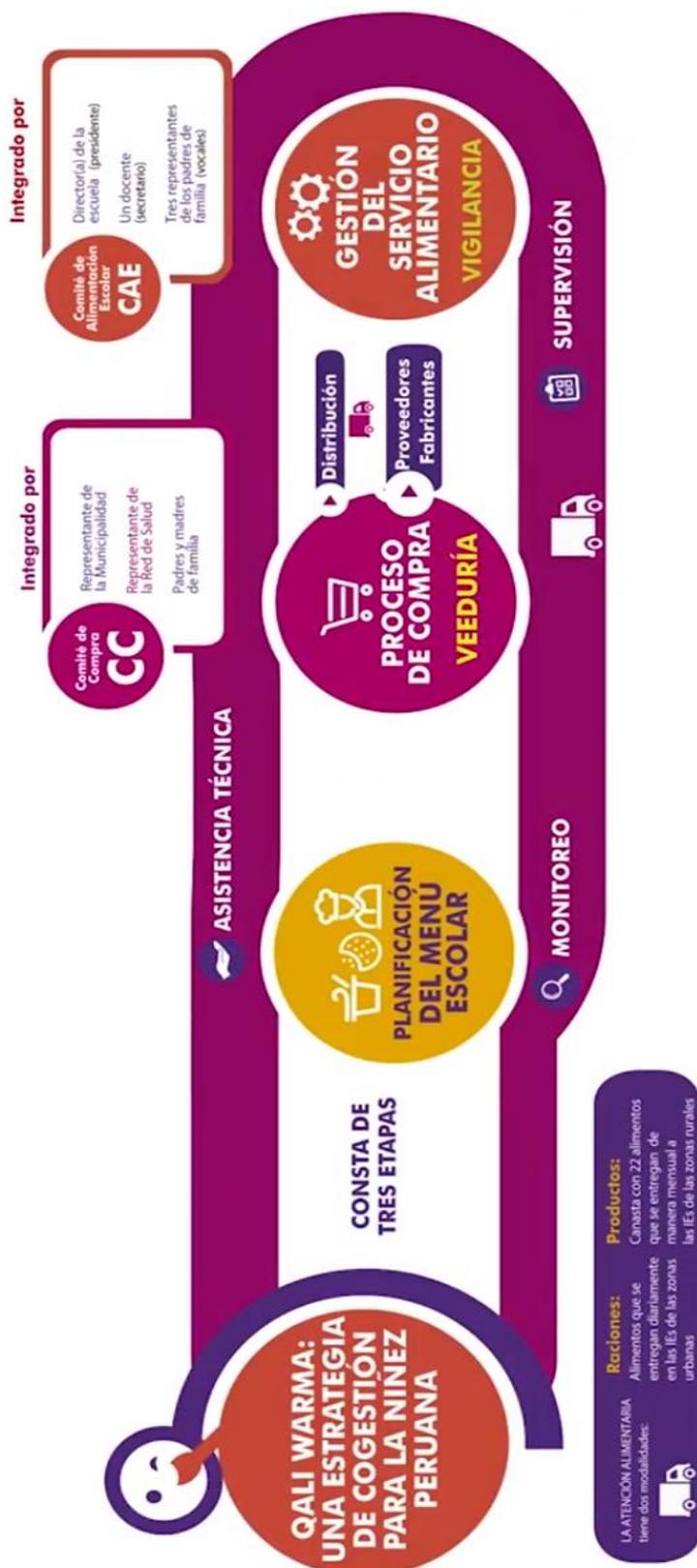
Anexo N° 2: Costo de implementación de Cocinas Escolares

RANGO	TIPO DE COCINA ESCOLAR	COSTO DIRECTO
≥ 24 ALUM	NORMAL	S/. 6,908.08
	ALTERNATIVA	S/. 8,849.08
25-49 ALUM	NORMAL	S/. 11,314.08
	ALTERNATIVA	S/. 20,664.08
50-74 ALUM	NORMAL	S/. 11,740.69
	ALTERNATIVA	S/. 21,090.69
75-99 ALUM	NORMAL	S/. 11,895.69
	ALTERNATIVA	S/. 21,245.69
100-499 ALUM	NORMAL	S/. 19,455.61
	ALTERNATIVA	S/. 28,805.61
500-1000 ALUM	NORMAL	S/. 24,384.12
	ALTERNATIVA	S/. 33,734.12

Fuente: MIDIS, Guía de Equipamiento Básico de Cocinas Escolares, 2013

Elaboración: Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma

Anexo N° 3: Modelo de Cogestión del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma



Fuente: Tomado de <https://www.qaliwarma.gob.pe/como-lo-hacemos/cogestion/>

**Anexo N° 4: Guía de Entrevista a Expertos sobre el Diseño del Programa
Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma**

Fecha: ___/___/___ **Hora:** ___:___

Nombre de entrevistador:

Nombre del entrevistado:

Introducción: La presente entrevista se realiza con la finalidad de obtener información que únicamente será utilizada para la tesis titulada “*Diagnóstico, Análisis y Propuesta de Mejora del Diseño del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma*”

Preguntas:

1. Desde su experiencia y percepción ¿Cree que se vienen cumpliendo los objetivos principal y específicos del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma? ¿Por qué?
2. ¿Cuáles considera usted que han sido las principales dificultades para la implementación del Programa? ¿Qué aspectos mejoraría y por qué?
3. ¿Cuáles considera que son los *stakeholders* más importantes del Programa?
4. ¿Cuál considera que es la principal fortaleza, oportunidad, amenaza y debilidad del Programa?
5. ¿Cuáles considera que han sido los principales beneficios obtenidos del Programa?, en función de estos beneficios ¿Considera justificable la inversión que realiza el Estado?
6. ¿Cuáles son los indicadores de impacto del Programa? ¿Cuáles considera son las razones por las cuales no existen indicadores de impacto del Programa?
7. ¿Considera que el Programa debería mejorar su focalización? ¿Cuáles deberían ser los factores a tomar en cuenta para la focalización aparte de la situación de pobreza? ¿por qué?

Anexo 5: Encuesta a los miembros del comité de alimentación escolar

Fecha: ___/___/___ **Hora:** ___:___ **Padres, Docentes o Directores**

Nombre (OPCIONAL): _____

Introducción: La presente encuesta se realiza con la finalidad de obtener información que únicamente será utilizada para la tesis titulada “Diagnóstico, Análisis y Propuesta de Mejora del Diseño del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma”.

Por favor, responda marcando que tan de acuerdo o no se encuentra con las afirmaciones detalladas líneas abajo:

- 1. El Programa ha contribuido al incremento de estudiantes matriculados en la institución educativa.**
 - a) Muy de acuerdo
 - b) De acuerdo
 - c) Ni de acuerdo ni en desacuerdo
 - d) En desacuerdo
 - e) Muy en desacuerdo

- 2. El Programa ha contribuido y es un factor determinante para reducir el ausentismo de los alumnos en clases.**
 - a) Muy de acuerdo
 - b) De acuerdo
 - c) Ni de acuerdo ni en desacuerdo
 - d) En desacuerdo
 - e) Muy en desacuerdo

- 3. El Programa ha mejorado el estado de salud de los alumnos beneficiados de la institución educativa.**
 - a) Muy de acuerdo
 - b) De acuerdo
 - c) Ni de acuerdo ni en desacuerdo
 - d) En desacuerdo
 - e) Muy en desacuerdo

- 4. El Programa ha mejorado el estado nutricional de los alumnos beneficiados de la institución educativa.**
 - a) Muy de acuerdo
 - b) De acuerdo
 - c) Ni de acuerdo ni en desacuerdo
 - d) En desacuerdo
 - e) Muy en desacuerdo

- 5. El Programa ha mejorado los hábitos alimenticios de los alumnos beneficiarios (se alimentan más sano) de la institución educativa.**
 - a) Muy de acuerdo
 - b) De acuerdo
 - c) Ni de acuerdo ni en desacuerdo
 - d) En desacuerdo
 - e) Muy en desacuerdo

- 6. El programa es un factor importante que contribuye a mejorar el rendimiento escolar de los estudiantes de la institución educativa.**
- a) Muy de acuerdo
 - b) De acuerdo
 - c) Ni de acuerdo ni en desacuerdo
 - d) En desacuerdo
 - e) Muy en desacuerdo
- 7. El Programa debe incluir almuerzos para todos los estudiantes de la institución educativa, sin priorizar el nivel socioeconómico de sus familias.**
- a) Muy de acuerdo
 - b) De acuerdo
 - c) Ni de acuerdo ni en desacuerdo
 - d) En desacuerdo
 - e) Muy en desacuerdo
- 8. Me encuentro satisfecho con el Programa.**
- a) Muy de acuerdo
 - b) De acuerdo
 - c) Ni de acuerdo ni en desacuerdo
 - d) En desacuerdo
 - e) Muy en desacuerdo
- 9. ¿Cuáles son las recomendaciones que haría para mejorar el Programa?**

Anexo N° 6: Decreto Supremo 08-2012-MIDIS, modificado por los Decretos Supremos 006-2014-MIDIS, 004-2015-MIDIS, 012-2017-MIDIS y 005-2018-MIDIS

Crean el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma

DECRETA:

Artículo 1.- Creación del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma

Créase el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma como programa social del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, con el propósito de brindar un servicio alimentario de calidad, adecuado a los hábitos de consumo locales, cogestionado con la comunidad, sostenible y saludable, para niñas y niños del nivel de educación inicial a partir de los 3 (tres) años de edad y del nivel de educación primaria de la Educación Básica en instituciones educativas públicas.

El Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma tendrá una vigencia de 3 (tres) años, luego de los cuales el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, previa evaluación de impacto, propondrá, de ser el caso su implementación como política pública. ()*

(*) Segundo párrafo modificado por el Artículo 1 del Decreto Supremo N° 004-2015-MIDIS, publicado el 22 septiembre 2015, cuyo texto es el siguiente:

"El Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma tendrá una vigencia de 6 (seis) años." ()*

(*) Artículo modificado por el Artículo 1 del Decreto Supremo N° 005-2018-MIDIS, publicado el 07 junio 2018, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 1.- Creación del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma

Créase el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma como programa social del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, con el propósito de brindar un servicio alimentario de calidad, adecuado a los hábitos de consumo locales, cogestionado con la comunidad, sostenible y saludable, para niñas y niños del nivel de educación inicial a partir de los 3 (tres) años de edad y del nivel de educación primaria de la Educación Básica en instituciones educativas públicas.

El Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2019; dentro de dicho plazo, previa evaluación de impacto, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social propondrá, de ser el caso, las medidas y/o modificaciones normativas necesarias para asegurar la ejecución y sostenibilidad del Programa.”()*

() De conformidad con el Artículo 1 de la Resolución Ministerial N° 224-2018-MIDIS, publicada el 22 julio 2018, se declara en Proceso de Reorganización Administrativa el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, con el objetivo de adoptar medidas correctivas y de modernización de la gestión y administración del referido Programa Nacional, a fin de asegurar una adecuada, eficaz y eficiente prestación del servicio alimentario a sus usuarias y usuarios.*

Artículo 2.- Objetivo General

El Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma tiene como objetivo general garantizar un servicio alimentario para niñas y niños de instituciones educativas públicas en el nivel de educación inicial a partir de los 3 (tres) años de edad y en el nivel de educación primaria.

Artículo 3.- Objetivos específicos

El Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma tiene los siguientes objetivos específicos:

Garantizar el servicio alimentario durante todos los días del año escolar a los usuarios del Programa de acuerdo a sus características y las zonas donde viven.

Contribuir a mejorar la atención de los usuarios del Programa en clases, favoreciendo su asistencia y permanencia.

Promover mejores hábitos de alimentación en los usuarios del Programa.

Artículo 4.- Funciones

El Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma tiene las siguientes funciones generales:

Brindar un servicio alimentario diversificado de calidad a través de distintos actores, tales como la comunidad educativa organizada, el sector privado y los gobiernos locales, entre otros, implementando modelos de gestión adecuados al entorno y las características de los usuarios.

Favorecer el incremento de capacidades para la manipulación de alimentos y el conocimiento y revalorización del patrimonio alimentario regional y local, constituido por prácticas, hábitos de consumo y productos de las zonas de intervención.

Promover la intervención articulada de sectores y niveles de gobierno, organismos y programas que compartan o complementen los objetivos del Programa.

Promover la participación y cooperación de la comunidad educativa, las organizaciones sociales y el sector privado en la implementación de las modalidades de gestión y atención de los servicios del Programa.

Artículo 5.- Ámbito y usuarios

El Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma interviene en todo el territorio nacional a través de las instituciones educativas públicas, con especial énfasis en las zonas en situación de pobreza y pobreza extrema.

Son usuarios del servicio que brinda el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, conforme a sus lineamientos y directivas, las niñas y niños en el nivel de educación inicial a partir de los 3 (tres) años de edad y en el nivel de educación primaria de las instituciones educativas públicas.

“Artículo 5-A.- Destino excepcional de los productos alimenticios

5-A.1.- Ante una paralización de labores de docentes, desastres naturales u otros eventos de caso fortuito y/o fuerza mayor que impidan la prestación del servicio de alimentación escolar en el marco de la ejecución del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma y se pongan en riesgo de eventual vencimiento los productos almacenados en las instituciones educativas públicas bajo la vigilancia de los Comités de Alimentación Escolar, se deberá colocar estos productos a disposición de la Municipalidad Distrital donde se encuentre ubicada la institución educativa, con la finalidad de que los destine a la atención de los comedores populares de su jurisdicción y, sólo a falta de estos últimos, entregue dichos productos a una organización sin fines de lucro.

5-A.2.- Los productos que serán puestos a disposición de la Municipalidad Distrital, en el marco de lo señalado en el numeral 5-A.1, son aquellos alimentos entregados a los Comités de Alimentación Escolar, que se encuentran a catorce (14) días calendario o menos de su fecha de vencimiento y siempre que las labores escolares en las respectivas instituciones educativas no se hayan reanudado.

5.A.3.- El Órgano de Control Institucional competente, en el marco del control simultáneo a que se refiere la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, participa en el proceso de disposición de los productos a que se refiere el numeral 5-A.1.”()*

(*) Artículo incorporado por el Artículo 2 del Decreto Supremo N° 012-2017-MIDIS, publicado el 06 septiembre 2017.

Artículo 6.- Modalidades de gestión

El Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, conforme a las directivas que implemente, brinda atención alimentaria diversificada a sus usuarios a través de las siguientes modalidades de gestión:

Comités de Alimentación Escolar constituidos por integrantes de la comunidad educativa, que presta el servicio alimentario de acuerdo a los recursos, protocolos

y directivas que le transfiere el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.

Participación de entidades de la sociedad civil, sector privado y organizaciones no gubernamentales.

Intervenciones articuladas de oficinas desconcentradas del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma con gobiernos locales.

Otras que se aprueben.

Artículo 7.- Organización del Programa

El Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma estará a cargo de un(a) director(a) ejecutivo(a) designado(a) mediante resolución ministerial del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, cuyas funciones se establecen en el manual de operaciones respectivo.

Su organización y mecanismos de articulación con otros sectores y niveles de gobierno, sociedad civil, cooperación internacional y el sector privado, entre otros, se desarrollarán en el respectivo manual de operaciones que se apruebe por resolución ministerial y en las directivas que correspondan.

Artículo 8.- Financiamiento

El Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma es financiado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social con cargo a su presupuesto institucional y constituirá una Unidad Ejecutora del pliego Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, siguiendo el procedimiento previsto en la Ley N° 28411, en el marco de las normas sobre equilibrio del presupuesto del Sector Público, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Asimismo, podrá ser financiado con recursos provenientes de la cooperación no reembolsable, nacional o internacional conforme con la normatividad vigente, y otras fuentes de financiamiento.

Los gobiernos regionales y locales, la comunidad educativa, el sector privado y la cooperación internacional podrán colaborar en la implementación del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, conforme con las directivas que este establezca.

Artículo 9.- Vigencia

La presente norma entra en vigencia al día siguiente de su publicación.

Artículo 10.- Refrendo

El presente Decreto Supremo será refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y la Ministra de Desarrollo e Inclusión Social.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

PRIMERA.- Manual de Operaciones

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, mediante resolución ministerial, aprobará en un plazo no mayor a 60 (sesenta) días hábiles posteriores a la vigencia del presente decreto supremo, el manual de operaciones que corresponde al Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.

CONCORDANCIAS: R.M. N° 174-2012-MIDIS (Aprueban Manual de Operaciones del Programa Nacional Qali Warma)
R.M.N° 124-2016-MIDIS (Aprueban Manual de Operaciones del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma)
R.M.N° 283-2017-MIDIS (Aprueban el Manual de Operaciones del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma)

SEGUNDA.- Transparencia

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, aprobará las medidas necesarias para asegurar que el cumplimiento de los objetivos propuestos por el Programa, se realice en el marco de las políticas nacionales en materia de transparencia.

En el portal del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, los ciudadanos tendrán acceso, como mínimo, a la información financiera, administrativa, metas y logros del Programa.

TERCERA.- Normas complementarias

Autorícese al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social a aprobar mediante resolución ministerial, las normas complementarias necesarias para la adecuada implementación del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.

CUARTA.- Modificación del Reglamento de Organización y Funciones

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, en un plazo que no excederá de los 30 (treinta) días hábiles posteriores a la vigencia del presente Decreto Supremo, propondrá la modificación de su Reglamento de Organización y Funciones conforme a lo dispuesto en el presente dispositivo.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA.- Implementación del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma

El Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, como Unidad Ejecutora, se implementará progresivamente para garantizar la prestación de sus servicios a los usuarios desde el primer día del año escolar 2013, conforme con los lineamientos y estrategias que apruebe el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y las directivas que establezca el Programa.

Para tal efecto, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social deberá prever, durante la etapa de formulación presupuestaria, los recursos necesarios para procurar la operatividad del Programa.

"El Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, de forma progresiva, atenderá a los escolares del nivel de educación secundaria de la educación básica en instituciones educativas públicas localizadas en los pueblos indígenas que se ubican en la Amazonía Peruana, comprendidos en la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas, listados en la Resolución Ministerial N° 321-2014-MC, del Ministerio de Cultura, o la que la reemplace o actualice." ()*

(*) Tercer párrafo incorporado por el Artículo 1 del Decreto Supremo N° 006-2014-MIDIS, publicado el 16 octubre 2014.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA.- Deróguense todas aquellas disposiciones que se opongan a lo establecido en la presente norma o limiten su aplicación.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los treinta días del mes de mayo del año dos mil doce.

OLLANTA HUMALA TASSO

Presidente Constitucional de la República

OSCAR VALDÉS DANCUART

Presidente del Consejo de Ministros

CAROLINA TRIVELLI ÁVILA

Ministra de Desarrollo e Inclusión Social

Anexo N° 7: Resolución Ministerial N° 224-2018-MIDIS

Declaran en Proceso de Reorganización Administrativa el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma

Lima, 20 de julio de 2018

Artículo 1.- Declarar en Proceso de Reorganización Administrativa el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma

Declarar en Proceso de Reorganización Administrativa el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, con el objetivo de adoptar medidas correctivas y de modernización de la gestión y administración del referido Programa Nacional, a fin de asegurar una adecuada, eficaz y eficiente prestación del servicio alimentario a sus usuarias y usuarios.

Artículo 2.- Comisión de Reorganización Administrativa

Constituir una Comisión Sectorial encargada de elaborar un informe técnico para la reorganización administrativa del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, la cual está conformada por:

Un representante del (de la) Ministro(a) de Desarrollo e Inclusión Social, quien la preside;

El (La) Director(a) Ejecutivo(a) del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma;

El (La) Director(a) General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social;

El (La) Director(a) General de Calidad de la Gestión de los Programas Sociales del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social;

El (La) Jefe(a) de la Oficina General de Planeamiento, Presupuesto y Modernización del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social;

El (La) Jefe(a) de la Oficina General de Administración del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social; y,

El (La) Jefe(a) de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

La Comisión debe instalarse al día siguiente de la publicación de la presente Resolución Ministerial en el Diario Oficial El Peruano.

Artículo 3.- Funciones de la Comisión

La Comisión tiene como funciones evaluar y proponer recomendaciones necesarias para la optimización de la administración y gestión del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.

La Comisión puede solicitar el apoyo que requiera a los órganos y unidades orgánicas del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma para el adecuado cumplimiento de sus fines.

Artículo 4.- Plazo para la entrega del Informe Final

La Comisión debe presentar su informe final, en el término de sesenta (60) días calendario contados desde su instalación, conteniendo la evaluación y análisis de la situación encargada, así como propuestas de acción y medidas de reorganización administrativa y de gestión.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

LILIANA DEL CARMEN LA ROSA HUERTAS

Ministra de Desarrollo e Inclusión Social

ANEXO N° 8:

Programa presupuestal 0115



Aspectos generales del diseño del programa presupuestal

PROBLEMA IDENTIFICADO

Niños y niñas que asisten a instituciones educativas públicas de nivel inicial y primaria tienen una inadecuada ingesta de alimentos que limita sus condiciones para el aprendizaje

POBLACIÓN OBJETIVO

Niñas y niños en el nivel de educación inicial, a partir de los 3 años de edad, y en el nivel de educación primaria que asisten a las instituciones educativas públicas del Perú

RESULTADO ESPECÍFICO

Los niños y niñas en el nivel de educación inicial (de 3 a 5 años) y primaria que asisten a las IIEE públicas mejoran su ingesta de alimentos, facilitando sus condiciones para el aprendizaje

SECTOR

Desarrollo e Inclusión Social

ENTIDAD RESPONSABLE DEL PP

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

NIVELES DE GOBIERNO QUE PARTICIPAN EN LA EJECUCIÓN DEL PP

Gobierno nacional y local

Responsables del PP

Responsable técnico

Nombre: **María Isabel Jhong Guerrero**
Cargo: Directora Ejecutiva (e) del PNAE Qali Warma
E-mail: de@qw.gob.pe
Teléfono: 743 7030

Coordinador territorial

Nombre: **Beatriz Roxana Robles Cahuas**
Cargo: Directora General de Descentralización y Coordinación de Programas Sociales
E-mail: brobles@midis.gob.pe
Teléfono: 631 8000

Coordinador de seguimiento y evaluación

Nombre: **Luis Fernando Llanos Zavalaga**
Cargo: Director General de Seguimiento y Evaluación
E-mail: llanos@midis.gob.pe
Teléfono: 631 8000 Anexo 1712

Matriz lógica

Descripción	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Resultado específico			
Los niños y niñas en el nivel de educación inicial (de 3 a 5 años) y primaria que asisten a las IIEE públicas mejoran su ingesta de alimentos, facilitando sus condiciones para el aprendizaje	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Porcentaje de niños/as con déficit calórico. ▶ Porcentaje de niños/as que mejoran sus niveles de atención y memoria de corto plazo. ▶ Porcentaje de niños/as que mejoran su dieta alimenticia. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ ENDES/ENAHO (Por definir). ▶ Por definir. ▶ ENDES/ENAHO (Por definir). 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Los niños y niñas consumen las raciones en su totalidad. ▶ Los niños y niñas gozan de buena salud.
Productos			
3000556 Estudiantes de instituciones educativas públicas de inicial - 3 a 5 años - y primaria reciben servicio alimentario a través de la gestión de raciones	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Porcentaje de niños/as de educación inicial y primaria de IEE públicas que reciben el servicio alimentario mediante la gestión de raciones. ▶ Porcentaje de IEE públicas que reciben el servicio alimentario mediante la gestión de raciones. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ficha de seguimiento a la prestación del servicio alimentario. ▶ Ficha de seguimiento a la prestación del servicio alimentario. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Accesibilidad a las IEE. ▶ Los padres de familias adoptan las recomendaciones de los hábitos de alimentación e higiene. Por verificar. ▶ Los padres envían sin desayuno a los niños y niñas a las IEE. ▶ Los niños y niñas gustan de las raciones del programa.
3000557 Estudiantes de instituciones educativas públicas de inicial - 3 a 5 años - y primaria reciben servicio alimentario a través de la gestión de productos	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Porcentaje de niños/as de educación inicial y primaria de IEE públicas que reciben el servicio alimentario mediante la gestión de productos. ▶ Porcentaje de IEE públicas que reciben el servicio alimentario mediante la gestión de productos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ficha de seguimiento a la prestación del servicio alimentario. ▶ Ficha de seguimiento a la prestación del servicio alimentario. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Accesibilidad a las IEE. ▶ Los padres envían sin desayuno a los niños y niñas a las IEE. ▶ Los niños y niñas gustan de las raciones del programa. ▶ Los CAE no distribuyen los productos para otros fines diferentes a los objetivos del Programa.
Actividades			
5004234 Conformación de comités de alimentación escolar de gestión de raciones	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Número de comités de alimentación escolar conformados. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Acta de conformación de CAE. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Disposición de los potenciales integrantes de los comités operadores a participar en su conformación. ▶ Disposición de los gobiernos locales y regionales a participar en la cogestión del programa.
5004235 Asistencia técnica a comités de alimentación escolar de gestión de raciones	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Número de sesiones de asistencia técnica. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Reportes de Unidad de Supervisión y Monitoreo. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Asistencia y participación a las sesiones de los operadores de servicio y equipos de UT. ▶ Uso de herramientas educativas de gestión por parte de los docentes.

Descripción	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Actividades			
5004236 Provisión del servicio alimentario de la gestión de raciones	▶ Número de raciones entregadas a través de la gestión de raciones.	▶ Expedientes de solicitud de transferencias de recursos financieros para la provisión del servicio alimentario emitido por el comité de compra.	▶ Existencia de oferta de proveedores de raciones. ▶ Cumplimiento regular del periodo escolar (por huelgas, condiciones climatológicas adversas, desastres naturales, etc.). ▶ Asistencia regular (puntual y jornada completa) de los niños y niñas a las IIEE. ▶ Cumplimiento de las condiciones contractuales por parte de los proveedores. ▶ Los operadores de servicio asumen los roles establecidos.
5004237 Supervisión y monitoreo de la gestión de raciones	▶ Número de visitas de supervisión y monitoreo.	▶ Reporte de supervisión.	▶ Oferta suficiente de profesionales de campo.
5004242 Equipamiento del servicio alimentario	▶ Número de cocinas escolares implementadas.	▶ Actas de entrega en cesión de uso.	▶ Existencia suficiente de proveedores de equipamiento. ▶ Existencia de condiciones mínimas (servicio público básico, espacios, etc.) para el funcionamiento y salvaguarda de los equipos.
5004238 Conformación de comités de alimentación escolar de gestión de productos	▶ Número de comités de alimentación escolar conformados.	▶ Acta de conformación de CAE.	▶ Disposición de los potenciales integrantes de los comités operadores a participar en su conformación. ▶ Disposición de los gobiernos locales y regionales a participar en la cogestión del programa.
5004239 Asistencia técnica a comités de alimentación escolar de gestión de productos	▶ Número de sesiones de asistencia técnica.	▶ Reportes de Unidad de Supervisión y Monitoreo.	▶ Asistencia y participación a las sesiones de los integrantes del CAE. ▶ Uso de herramientas educativas de gestión por parte de los docentes.
5004240 Provisión del servicio alimentario de la gestión de productos	▶ Número de raciones entregadas a través de la gestión de productos.	▶ Expedientes de solicitud de transferencias de recursos financieros para la provisión del servicio alimentario emitido por el comité de compra.	▶ Existencia de oferta de proveedores de productos. ▶ Cumplimiento regular del periodo escolar (por huelgas, condiciones climatológicas adversas, desastres naturales, etc.). ▶ Asistencia regular (puntual y jornada completa) de los niños y niñas a las IIEE. ▶ Cumplimiento de las condiciones contractuales por parte de los proveedores de productos. ▶ Los operadores de servicio asumen los roles establecidos.
5004241 Supervisión y monitoreo de la gestión de productos	▶ Número de visitas de supervisión y monitoreo	▶ Reporte de supervisión	▶ Oferta suficiente de profesionales de campo.

Productos del programa presupuestal

Detalle del producto	
PRODUCTO 3000556: Estudiantes de instituciones educativas públicas de inicial - 3 a 5 años - y primaria reciben servicio alimentario a través de la gestión de raciones	
UNIDAD DE MEDIDA: 404. Niños	
¿Quién recibe el producto o sobre quién se interviene? –Grupo poblacional que recibe el producto	▶ Estudiantes de instituciones educativas públicas de inicial – 3 a 5 años – y primaria.
¿Qué bienes y/o servicios –específicos– recibirá dicho grupo poblacional?	▶ Desayunos (bebible + alimento sólido).
¿Cuál es la modalidad de entrega del producto a dicho grupo poblacional?	▶ Raciones de desayunos.
¿Quién realiza la entrega del producto?	▶ El proveedor entrega las raciones preparadas a las instituciones educativas. Las raciones son recibidas por el comité de alimentación escolar (CAE), y éste se encarga de repartirlas a los niños.
¿Dónde se entrega el producto?	▶ En las instituciones educativas.

Detalle del producto	
PRODUCTO 3000557: Estudiantes de instituciones educativas públicas de inicial - 3 a 5 años - y primaria reciben servicio alimentario a través de la gestión de productos	
UNIDAD DE MEDIDA: 404. Niños	
¿Quién recibe el producto o sobre quién se interviene? –Grupo poblacional que recibe el producto	▶ Estudiantes de instituciones educativas públicas de inicial – 3 a 5 años – y primaria.
¿Qué bienes y/o servicios –específicos– recibirá dicho grupo poblacional?	▶ Desayunos (bebible + alimento sólido) y, en instituciones educativas de los quintiles I y II de pobreza, se incluye almuerzos (ración de segundo preparado y servido en las instituciones educativas).
¿Cuál es la modalidad de entrega del producto a dicho grupo poblacional?	▶ Raciones de desayunos, y raciones de almuerzos (en instituciones educativas de quintiles I y II de pobreza).
¿Quién realiza la entrega del producto?	▶ El proveedor entrega los productos al comité de alimentación escolar (CAE), éste prepara y reparte los alimentos a los niños.
¿Dónde se entrega el producto?	▶ En las instituciones educativas.

Actividades del programa presupuestal

PRODUCTO 3000556: Estudiantes de instituciones educativas públicas de inicial - 3 a 5 años - y primaria reciben servicio alimentario a través de la gestión de raciones				
ACTIVIDAD	Unidad de medida	Niveles de gobierno		
		Nacional	Regional	Local
5004234. Conformación de Comités de Alimentación Escolar de Gestión de Raciones	524. Comité	X		
5004235. Asistencia Técnica a Comités de Alimentación Escolar de Gestión de Raciones	524. Comité	X		
5004236. Provisión del Servicio Alimentario de la Gestión de Raciones	101. Ración	X		
5004237. Supervisión y Monitoreo de la Gestión de Raciones	303. Supervisión realizada	X		

PRODUCTO 3000557: Estudiantes de instituciones educativas públicas de inicial - 3 a 5 años - y primaria reciben servicio alimentario a través de la gestión de productos				
ACTIVIDAD	Unidad de medida	Niveles de gobierno		
		Nacional	Regional	Local
5004238. Conformación de comités de alimentación escolar de gestión de productos	524. Comité	X		
5004239. Asistencia técnica a comités de alimentación escolar de gestión de productos	524. Comité	X		
5004240. Provisión del servicio alimentario de la gestión de productos	101. Ración	X		
5004241. Supervisión y monitoreo de la gestión de productos	303. Supervisión realizada	X		
5004242. Equipamiento del servicio alimentario	588. Cocina implementada	X		X

ANEXO N° 9: Resúmenes de entrevistas realizadas.

Resumen de entrevista a la Mg. Guiselle Romero Lora, Ex Directora Ejecutiva del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma

1. Desde su experiencia y percepción ¿Cree que se vienen cumpliendo los objetivos principal y específicos del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma? ¿Por qué?

La Dra. Romero señala que aunque el Programa tiene diversos objetivos, considera que en el tiempo de su gestión, sí se cumplieron ciertos aspectos de éstos. Al respecto, precisa que se cumplió el objetivo general de brindar alimentación escolar a niños que asisten a escuelas públicas, con la finalidad de contribuir a la mejora de la atención en clases y favorecer su permanencia y asistencia, ya que se mejoró la cobertura de niños que asisten y permanecen en las escuelas rurales del nivel de educación inicial; además señala que, en cuanto al interior de las escuelas, se cumplió el objetivo de promover hábitos saludables, en articulación con una serie de actores de la sociedad.

Sin embargo, indica que los objetivos del Programa son complejos y que para brindar una respuesta concienzuda a la presente interrogante, tendría que contar con una evaluación de impacto del Programa, que mida, por ejemplo, el incremento de la atención en clases, aspecto sobre el cual tiene conocimiento que existen distintas metodologías para medirlo.

Finalmente, señala que desconoce si en los años de vigencia del Programa, se hayan elaborado indicadores de impacto, levantando información que permita su construcción.

2. ¿Cuáles considera usted que han sido las principales dificultades para la implementación del Programa? ¿Qué aspectos mejoraría y por qué?

La Dra. Romero considera que la principal dificultad que ha tenido el Programa, desde su creación, ha sido la falta de gestión del conocimiento, que se evidencia no solo en la alta rotación del personal, entre ellos Directores Ejecutivos, Jefes de Unidades Técnicas, Unidades de Asesoramiento, Unidades Territoriales, sino también, en la falta de capacidad de internalizar “lecciones aprendidas”, de mejora de procesos; aspectos que han impedido que el Programa se oriente a la consecución de sus objetivos.

Adicionalmente, señala que otro de los problemas es la falta de una gestión adecuada de la cadena de inocuidad alimentaria en el Perú (a nivel de la DIGESA, DIRESA, SANIPES, entre otros), que se evidencia en un deficiente control de registros sanitarios, lo cual repercute en el Programa, ya que termina

asumiendo tareas que no son parte de sus competencias, como por ejemplo, verificar si las plantas en las que se almacenan los alimentos tienen habilitación sanitaria, si las certificadoras sanitarias cumplen o no su labor, etc.

3. ¿Cuáles considera que son los *stakeholders* más importantes del Programa?

La Dra. Romero considera que a un nivel macro, entre los Stakeholders relevantes se encuentran: el **1)** Ministerio de Educación, en la medida que cuenta con un órgano que se ocupa de que la infraestructura educativa sea la adecuada, aspecto que es importante para brindar un servicio alimentario; **2)** los gobiernos regionales y locales, a través de sus gerencias de desarrollo económico, que pueden invertir en infraestructura educativa o en proyectos de inversión pública; **3)** el Ministerio de Vivienda, en cuanto tiene la competencia de mejorar el acceso a agua y saneamiento y **4)** FONCODES; **5)** empresas privadas especialmente de zonas en las que existe industria extractiva, para que parte de sus acciones de responsabilidad social se destinen a mejorar las condiciones en que se brinda el Programa; **6)** Ministerio de Agricultura y Riego, a través de programas tales como SENASA, Sierra Exportadora, Agrorural, de manera que se fortalezca a los productores locales y se resguarde la cadena de inocuidad, lo cual facilitaría una mejor oferta alimentaria, adecuada y sostenible; **7)** Ministerio de la Producción, a través del Instituto Nacional de Calidad (INACAL) y el Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES); **8)** Ministerio de Salud, a través de la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), Direcciones de Salud (DISA), Direcciones Regionales de Salud (DIRESA); **9)** Equipo de Supervisión de Qali Warma, que trata de resolver la falta de capacidad de los actores sanitarios; **10)** Asociaciones de Padres de Familia (APAFAS), que designan los Comités de Alimentación Escolar (CAES); **11)** Mesa de concertación de lucha contra la pobreza; **12)** Comités de Transparencia de Programas Sociales.

Considera que dichos stakeholders son importantes toda vez que pueden mejorar la articulación del Programa, facilitar la mejora de servicios públicos, infraestructura, saneamiento, equipamiento de escuelas y el control de la cadena de inocuidad alimentaria, que al no ser las adecuadas, influyen y condicionan los servicios que este brinda, como por ejemplo, limitan el paquete de productos que pueden ofrecerse a los estudiantes.

4. ¿Cuál considera que es la principal fortaleza, oportunidad, amenaza y debilidad del Programa?

La Dra. Romero señala que una fortaleza del Programa es su modelo de cogestión, que en el aspecto de las compras impide que se den actos de colusión para tomar decisiones en este aspecto; mientras que, entre las principales

debilidades identifica la fuga de talentos, la alta rotación y cambios de autoridades en el Programa.

Respecto a las amenazas, considera que la percepción de los proveedores respecto al Programa, podría perjudicar la prestación del servicio de alimentación que se brinda, ya que ellos no serían conscientes del beneficio que el Programa brinda, viéndolo únicamente como una oportunidad de negocio. Finalmente, identifica como oportunidad que el Gobierno se interese en la mejora del servicio educativo.

5. ¿Cuáles considera que han sido los principales beneficios obtenidos del Programa?, en función de estos beneficios ¿Considera justificable la inversión que realiza el Estado?

La Dra. Romero señala que el principal beneficio del Programa ha sido lograr que en sectores rurales se incremente la asistencia de niños del nivel de educación inicial, por lo que a razón de ello, considera que la inversión que realiza el Estado sí se encuentra justificada.

6. ¿Cuáles son los indicadores de impacto del Programa? ¿Cuáles considera son las razones por las cuales no existen indicadores de impacto del Programa?

La Dra. Romero considera que el Programa debería contar con indicadores de impacto que midan la mejora de atención en clases, así como algún indicador que pueda medir o analizar el empoderamiento de los padres desde un modelo de cogestión, desde la perspectiva de la construcción de ciudadanía a partir del involucramiento del ciudadano en la construcción de políticas públicas.

7. ¿Considera que el Programa debería mejorar su focalización? ¿Cuáles deberían ser los factores a tomar en cuenta para la focalización aparte de la situación de pobreza? ¿por qué?

La Dra. Romero considera que el Programa debería continuar con la tendencia de países desarrollados, en los cuales la prestación del servicio alimentario en las escuelas es de naturaleza universal, persiguiendo el incremento de escuelas.

Finalmente, considera que el Programa tiene potencial dinamizador de economía local, de aprendizaje, de mejora de la infraestructura de las escuelas que podría cambiar el rostro de la niñez.

Resumen de entrevista a la Mg. Paola Bustamante, Ex Ministra del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

1. Desde su experiencia y percepción ¿Cree que se vienen cumpliendo los objetivos principal y específicos del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma? ¿Por qué?

La Dra. Bustamante considera que el objetivo central del Programa es contribuir con el proceso educativo teniendo como centro al niño, por lo que todo el Programa giró en torno a brindarle una alimentación que le guste, que sea nutritiva, que tenga aceptabilidad, y que complemente lo que viene consumiendo en casa. Se pensó mucho en el niño como ciudadano, y en esa lógica, el Programa tenía que brindar servicios de alimentación a ciudadanos que iban a la escuela pública y que debían consumir alimentos nutritivos que cualquier ciudadano de su edad consume, a efectos de lo cual, se analizó qué factores estaban asociados al componente educativo que permitan al niño mejorar su atención en clase.

2. ¿Cuáles considera usted que han sido las principales dificultades para la implementación del Programa? ¿Qué aspectos mejoraría y por qué?

La Dra. Bustamante considera que la principal dificultad se encuentra vinculada al porcentaje elevado de incumplimientos contractuales de parte de los proveedores, con respecto a los productos que serán entregados. Señala que el empresario peruano, pequeño, mediano y grande, no cumple sino lo supervisan, y ese fue el principal problema que enfrentó el diseño inicial del Programa, el cual se basó en la confianza en que el empresario cumpliría por compromiso social o porque provenía de la región del colegio beneficiario.

Dicha situación fue combatida con la presencia de mayores supervisores, los cuales fueron incrementados de 700 a 1,000 a nivel nacional, quienes supervisaban todos los procesos. Se designaba también un Supervisor de Qali Warma asignado a cada Comité de Compra, para observar, asesorar y verificar si se estaban cometiendo errores. Los Comités de Compras se encuentran conformados por un Gerente de Desarrollo Social de la Municipalidad, un representante de la Dirección de Salud de la región, que se encarga del tema de inocuidad y los demás son los padres de familia y un Subprefecto.

De otro lado, considera que el componente educativo del Programa ha disminuido, aspecto que debería ser mejorado y que sería la única razón que encuentra para que en el caso de la intoxicación de Cañete hayan sido ocho los colegios afectados, es decir, ocho Comités de Alimentación Escolar que no habrían hecho bien su trabajo, que no habrían cumplido los protocolos establecidos.

3. ¿Cuáles considera que son los *stakeholders* más importantes del Programa?

La Dra. Bustamante considera que los Stakeholders más importantes son: **1)** Los proveedores **2)** el Ministerio de Educación, porque se brindan los servicios en los colegios, siendo relevante la función de los docentes, quienes deben aprovechar el tiempo en que se provee el alimento para educar a los niños en hábitos de consumo saludables; **3)** Las Municipalidades, ya que los Alcaldes son actores centrales para supervisar el Programa, ya que conocen el número de colegios existentes en el distrito; **4)** Los Gobiernos Regionales, a través de la Dirección Regional de Educación, quienes constituyen el “el brazo operativo” del Ministerio de Educación para la supervisión.

4. ¿Cuál considera que es la principal fortaleza, oportunidad, amenaza y debilidad del Programa?

La Dra. Bustamante considera que el día de hoy una fortaleza del Programa es que llegue a todas las escuelas públicas, tanto a nivel inicial como primario; que una oportunidad la constituye la posibilidad de generar cambio de hábitos alimenticios; que una amenaza latente es la falta de inocuidad de los alimentos y los incumplimientos contractuales de los proveedores, así como de procedimientos y supervisión; y, finalmente, considera que la debilidad del Programa se encuentra relacionada con el posicionamiento de éste frente a la ciudadanía, ya que es fácil que el Programa pierda legitimidad a causa de los casos de intoxicaciones.

5. ¿Cuáles considera que han sido los principales beneficios obtenidos del Programa?, en función de estos beneficios ¿Considera justificable la inversión que realiza el Estado?

La Dra. Bustamante considera que sí ha sido beneficioso el Programa, indica que si bien no cuenta con evidencia cuantitativa, sí cuenta con datos cualitativos (declaraciones) proporcionados por los docentes, por lo menos hasta el año 2016 las manifestaciones que pudieron recoger señalaban que el Programa beneficiaba a los niños que no recibían alimentos en sus casas, promovía la asistencia escolar, impedía que los niños se durmieran en clases, promovía que el docente mejorara los hábitos de alimentación. Sin embargo, considera que el Programa puede ser aún más eficiente.

6. ¿Cuáles son los indicadores de impacto del Programa? ¿Cuáles considera son las razones por las cuales no existen indicadores de impacto del Programa?

La Dra. Bustamante considera que el Programa debería medir su impacto en la permanencia (matrículas), asistencia (recurrencia) y atención en clases (grado de atención). Señala, con respecto a la atención en clases, que no se debe relacionarse al incremento del aprendizaje, porque ello es difícil medirlo e intervienen varios factores.

7. ¿Considera que el Programa debería mejorar su focalización? ¿Cuáles deberían ser los factores a tomar en cuenta para la focalización aparte de la situación de pobreza? ¿por qué?

La Dra. Bustamante señala que el Programa se enfoca en colegios públicos, debido a que existe un marco legal que lo ampara y además porque en ellos existe algún nivel de filtro. Asimismo, señala que el Programa está dirigido a los niños de los quintiles 1 y 2 de pobreza, de los niveles inicial y primaria, a quienes se les brinda desayuno y almuerzo, y a los que pertenecen a los quintiles 3, 4 y 5, a quienes solo se les brinda desayunos; mientras que, respecto a los beneficiarios de secundaria de la Selva, indica que la decisión se adoptó para reconocer los hechos que ya se venían dando, toda vez que en los trabajos de campo se identificó que en las comunidades nativas existían colegios internados, donde los niños de secundaria acudían de domingo a viernes y pasaban la mayor parte del día allí, alimentándose únicamente con yucas, por lo que los maestros decidieron ante dicha realidad, distribuir los alimentos destinados a los alumnos de inicial y primaria, también entre los alumnos de secundaria, lo cual fue motivo para que se expidiera la norma de excepción actualmente vigente.

Resumen de entrevista a la Nutricionista Laura Retamozo, quien labora en el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas, en la línea de “hambre cero”, enfocada en el área de emergencias.

1. Desde su punto de vista como experta en alimentación, ¿Existe algún beneficio diferenciado entre brindar una canasta de productos y raciones servidas?

La Sra. Retamozo señala que existen pros y contras. En los pros se encuentra el poder tener una alimentación servida que permita consumir productos locales, pero la estructura del Programa si bien se ha enfocado en parte a dinamizar la economía local, ello no siempre es óptimo, en términos de disponibilidad y costos, resultando riesgoso, debido a que muchas veces los proveedores locales no tienen la disponibilidad de la totalidad de los productos.

Ante dicha circunstancia, señala que es un riesgo que los Comités de Compra y no el Programa, decidan adquirir los productos a diferentes instancias, debido a que en la medida que el Programa no es el comprador directo, no tiene la posibilidad de realizar supervisiones de planta a los proveedores.

2. Entre canasta de productos y raciones servidas, ¿Cuál considera es la mejor?

La Sra. Retamozo considera que, partiendo del supuesto en que los proveedores brinden un servicio de calidad y en buenas condiciones de salubridad, la mejor opción sería la ración servida, ya que cuanto más natural es el alimento es mejor, debido a que brindan “mejores condiciones para una mejor nutrición”, a comparación de los enlatados o productos envasados que contienen conservantes que, no necesariamente, pueden ser saludables.

Finalmente, precisa que la decisión entre uno u otro producto debe partir por analizar los riesgos de cada opción.

3. ¿Considera que el factor alimentación es el único que contribuye a la mejora de la atención de los niños en clases?

La Sra. Retamozo señala que son múltiples los factores que intervienen en la atención de los niños en clases, aunque sí considera que la glucosa debe estar constante para que llegue al cerebro, de manera que permita que una persona pueda estar despierto, atento, pero no es el único factor.

De otro lado, señala que las conexiones neuronales no se dan necesariamente en la edad escolar, sino en los primeros años. Indica además que, desde que la

madre concibe al bebé hasta los dos años, hay un crecimiento y mayores conexiones de neuronas, por lo que es importante que en ese período se haya alimentado la gestante y el niño con alimentos ricos en grasas, además de haberse estimulado a los niños en olores, sabores, sensaciones para que las conexiones neuronales se puedan lograr.

4. ¿Qué opinión le merece la declaración brindada por la Ministra de Desarrollo e Inclusión Social, quien señaló recientemente en los medios, que el Programa se brinda en función al gusto del que desea consumir o no los alimentos que éste provee?

La Sra. Retamozo considera que la opinión de la Ministra se encontraba más bien relacionada a señalar que los alimentos que reparte el Programa se seleccionan en función a las especificidades, costumbres y hábitos alimentarios locales de los beneficiarios del Programa.

Asimismo, indica que lo que sí identifica como riesgo para el Programa, es que los alimentos que se destinan para el horario del desayuno no se brinden en dicha hora, ya que no cumpliría su finalidad.

5. ¿Cuál considera que es el objetivo principal del Programa?

La Sra. Retamozo señala que si bien en el inicio se buscó que el Programa tenga un enfoque nutricional, ello no fue establecido expresamente, sin embargo, se está buscando su incorporación, dada la cantidad de dinero que maneja el Programa, su extensión y la capacidad logística con la que cuenta, e incluso se está analizando la posibilidad de que su rol pueda ampliarse para atender situaciones de emergencia.

6. ¿En su opinión, cuál cree que sería la solución para controlar la calidad de los alimentos, considerando que a la fecha ello viene fallando?

Considera que en el PRONAA se daban medios riesgos en este aspecto, dado que se realizaban controles de calidad en la planta de los proveedores, debido a que las compras eran directas y ello facilitaba un mayor control. Por tanto, es de la opinión, que debiera buscarse una estrategia para que el Programa pueda tener el control de ello.

7. ¿A qué cree que se deba que el Programa Mundial de Alimentos tenga menos raciones brindadas que el Programa Qali Warma y cueste menos que éste? ¿Tiene algo que ver con el tipo de ración?

Considera que el problema podría deberse a un error en la estratificación del público beneficiario, ya que si bien se reparte el servicio alimentario en función al quintil de pobreza de los beneficiarios, existen niños que no necesariamente requieren del Programa.

8. ¿Considera que el criterio de universalización del Programa es correcto o, más bien, considera que deba focalizarse aún más?

Considera que el Programa debiera focalizarse aún más, ya que a muchos de los niños se les estaría dando el servicio alimentario en exceso, incrementándose la obesidad.

9. ¿Cuál considera que es la principal fortaleza, oportunidad, amenaza y debilidad del Programa?

Considera que la fortaleza del Programa es que se encuentre posicionado en todo el país y que cuente con una gran logística y recursos. Asimismo, identifica como debilidad el reto de la descentralización y la falta del control de calidad, mientras que considera como una oportunidad a la población a la cual va dirigido y su entorno, ya que se cuenta con actores que pueden servir de apoyo para impulsarlo, como es el caso de los padres de familia. Por último, considera que la amenaza latente es la alta rotación del personal directivo del Programa y la presión política que no entiende de plazos y planificación.

Resumen de entrevista realizada por el periodista Nicolás Lucar, al Sr. Mario Ríos, Ex Director del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, en la radio “Exitosa”

1. A propósito del caso de intoxicación de varios niños ¿Cómo es posible que el proveedor que tiene antecedentes de incumplimientos siga participando en el Programa Qali Warma?

El Sr. Ríos señala que el Programa tiene, desde su nacimiento, un grave problema estructural, toda vez que su Ley de creación establece un modelo de cogestión, que impide que el Programa contrate, ejecute o desarrolle el servicio alimentario, atribuyendo la responsabilidad de todo el proceso de licitación y convocatoria a los Comités de Compra, que se encuentran conformados por un Gerente de Desarrollo de la Municipalidad Provincial, un representante de Salud, un Prefecto y dos padres de familia, quienes no tienen mayores conocimientos sobre el tema.

2. ¿Cuál es la relación de esos comités con el Estado, desde el punto de vista formal?

El entrevistado señala que no habría ningún tipo de relación, además indica que no había manera de fiscalizar a los proveedores porque los comités de compras tienen autonomía para su elección. Se trata de un sistema de compras paralelo a la Ley de Contrataciones del Estado, frente al cual el Programa no tiene responsabilidad, además señala, que el establecimiento de las especificaciones técnicas de los productos son manipulables, pudiendo fácilmente direccionarse las compras, como habría ocurrido en el caso de intoxicación en las escuelas de Cañete, toda vez que al revisar las características técnicas de la compota que consumieron los niños, se pudo notar el claro direccionamiento de ésta, ya que se estableció tanto detalle en las características técnicas del producto, que hasta la etapa de éste no se fabricaba en el país.

De otro lado, señala que el Programa sí tiene responsabilidad en cuanto a la canasta de productos que se licita, ya que la lista de éstos es elaborada por Qali Warma. Al respecto, agrega, que en el caso de la compra de frutas que intoxicó a los niños, investigó que la elección de dicho producto no había tenido sustento técnico alguno, toda vez que la compra se basó en la consulta efectuada a los beneficiarios, sobre los productos que les gustaría recibir en el desayuno, sin embargo, a pesar de que manifestaron su elección por un jugo de frutas, no se encontró razón técnica que explicara por qué se terminó adquiriendo la compota.

Tales circunstancias, indica, explicarían por qué la empresa Man Liu, proveedor que se ha encontrado envuelto en escándalos de intoxicaciones desde el año 2014, habría sido contratado nuevamente. Este mapa de estructura legal, paralela a la contratación pública es crítico y vulnerable desde todo punto de vista.

Resumen de entrevista realizada al Sr. Iván Bottger Gamarra, Oficial del Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas

1. Desde su experiencia y percepción ¿Cree que se vienen cumpliendo los objetivos principal y específicos del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma? ¿Por qué?

El Sr. Bottger señala que la finalidad de brindar alimentación escolar, es mejorar el rendimiento educativo, mientras que la ingesta calórica y el combate de la anemia son los medios para lograr el incremento del rendimiento escolar. Por lo que, de ello puede inferir que sí se estarían cumpliendo los objetivos del Programa, en la medida que se han logrado las metas del reparto de raciones y productos a los niños beneficiarios, además de ello, señala que las evaluaciones de PISA indican que ha habido una mejora.

2. ¿Cuáles considera usted que han sido las principales dificultades para la implementación del Programa? ¿Qué aspectos mejoraría y por qué?

Al respecto, señala que no considera que el planeamiento estratégico del Programa sea el más adecuado, al inicio se discutió mucho por determinar qué Ministerio se encontraría a cargo del Programa, entre ellos se encontraba el Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación.

Adicionalmente, señala que una dificultad que ha tenido el Programa es que no cuenta con línea de base y aún no tiene evaluación de impacto, además de que considera que el MIDIS no tiene capacidad articuladora.

De otro lado, señala que la amplitud geográfica del país fue un desafío, además de la logística, en tanto ésta es costosa en el Perú. Por lo que, era dificultoso encontrar un modelo que se adapte a tales condiciones.

3. ¿Cuáles considera que son los *stakeholders* más importantes del Programa?

4. ¿Cuál considera que es la principal fortaleza, oportunidad, amenaza y debilidad del Programa?

El Sr. Bottger identifica entre las fortalezas del Programa, su esquema de participación comunitaria que también constituye una oportunidad si se fortaleciera e institucionalizara una red de nutrición local, aunque considera que

los Comités de Alimentación Escolar funcionan debido a que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, guía de manera constante su actuación. Asimismo, en cuanto a su debilidad, señala que a los Comités de Alimentación Escolar no se les hace responsable por las malversaciones que podrían darse. Por último, identifica como amenaza la corrupción.

5. ¿Cuáles considera que han sido los principales beneficios obtenidos del Programa?, en función de estos beneficios ¿Considera justificable la inversión que realiza el Estado?

Considera que el Programa ha contribuido con disminuir la deserción escolar, existen más niños que completan su educación.

6. ¿Cuáles son los indicadores de impacto del Programa? ¿Cuáles considera son las razones por las cuales no existen indicadores de impacto del Programa?

Considera que debieran establecerse indicadores de producto (niños que reciben); de efecto (baja deserción y niños aprobados); de impacto (jóvenes que terminan el ciclo); indirectos (mejora en los niveles calóricos, disminución de anemia, mejora de la economía local).

7. ¿Considera que el Programa debería mejorar su focalización? ¿Cuáles, deberían ser los factores a tomar en cuenta para la focalización aparte de la situación de pobreza? ¿por qué?

Considera que la atención alimentaria de estudiantes de nivel secundario de pueblos indígenas de la Amazonía, debería ser analizado con otra estrategia, la atención hacia ellos debería ser orientada a temas de salud, de parásitos, combatir la hepatitis, tuberculosis, toda vez que sus condiciones de vida son malas y la educativa pésima.

Resumen de la entrevista a Manuel Barrón, Investigador que realizó la Nota Metodológica de Impacto de Evaluación de Impacto

1. Desde su experiencia y percepción ¿Cree que se vienen cumpliendo los objetivos principal y específicos del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma? ¿Por qué?

El Dr. Barrón señaló que los objetivos son incrementar la ingesta calórica y mejorar el desarrollo cognitivo, que están bien establecidos y siempre es bueno que un programa tenga objetivos fijos y no sea solamente incrementar el aprendizaje. Asimismo, señaló que es importante que estos objetivos sean tangibles y se puedan medir. Por ejemplo, para medir la atención hay pruebas de desarrollo cognitivo, que mide la atención y la memoria de corto plazo como el test de Woodcock – Muñoz, prueba que están utilizando ahora que están realizando la evaluación de impacto de Qali Warma.

2. ¿Cuáles considera usted que han sido las principales dificultades para la implementación del Programa? ¿Qué aspectos mejoraría y por qué?

Señaló que algo muy importante, aunque también es más costoso es fijarse en las raciones que reciben los alumnos, pues en algunos lugares lo que reciben es galletas, mermelada y leche chocolatada, full azúcar, que no contribuye, no tiene vitaminas, no tiene proteínas, es poco saludable y no es una dieta balanceada.

Asimismo, señaló sobre la descentralización del Programa que en la decisión centralizada versus decisión descentralizada, hay ventajas y desventajas de tomar una decisión de tomar de forma centralizada y descentralizada, un comité descentralizado sabe cuáles son los mejores productores de la zona, quienes hacen comida saludable, conocen los precios, pero también podrían ser cooptados por corrupción local, les llega el dinero del gobierno central, se quedan con gran parte y compran cosas baratas y capturan esas ganancias, el otro lado de la moneda es que un comité central escoja que es lo que va a llegar a cada zona, también puede haber producción, pero además no hay mucho conocimiento de la calidad de los productores.

3. ¿Cuáles considera que son los stakeholders más importantes del Programa?

EL Dr. Barrón señaló que el principal stakeholder del Programa son los niños. Afirmó que la opinión de los niños en la decisión de los alimentos que brinde el Programa es hasta cierto punto, porque los niños siempre van a escoger galletas; Asimismo, señaló que es muy importante que la dieta además de ser

balanceada sea deseable, tenga algo que haga que los niños quieran comerla de otra forma no va a haber un impacto porque los niños no están consumiéndola y va ser dinero tirado al agua.

4. ¿Cuál considera que es la principal fortaleza, oportunidad, amenaza y debilidad del Programa?

El Dr. Barrón señaló que la principal fortaleza del Programa es que está cubriendo casi todos los colegios públicos.

Por otra parte, la principal oportunidad que observa es que ya se tiene la logística para empezar a repartir alimentos que sean más nutritivos.

Por su parte, señaló que una debilidad del Programa son las intoxicaciones y el hecho que te den galletas con mermelada, porque es solamente azúcar y no te dan proteínas o vitaminas.

5. ¿Cuáles considera que han sido los principales beneficios obtenidos del Programa?, en función a estos beneficios ¿Considera justificable la inversión que realiza el Estado?

Consideró que el experimento ideal sería saber cómo van a ser afectados los ingresos futuros de estos niños debido a Qali Warma y comparar eso con lo que se ha invertido en ellos.

6. ¿Cuáles son los indicadores de impacto del Programa? ¿Cuáles considera son las razones por las cuales no existen indicadores de impacto del Programa?

Señaló que los principales indicadores que se están midiendo son la atención, asistencia, ingesta calórica, peso y talla que están siendo considerados como indicadores de impacto, pues se realiza en alumnos de primero de media, que ya no reciben El Programa y se compara con los estudiantes de sexto de primaria que si reciben El Programa.

7. ¿Considera que el Programa debería mejorar su focalización? ¿Cuáles deberían ser los factores a tomar en cuenta para la focalización a parte de la situación de pobreza? ¿Por qué?

Señaló que cree que la focalización tiene que hacerse no por distritos, sino de por colegios.

Asimismo, le parece un buen esquema la subvención de alimentos en función de los ingresos familiares, pero señaló que debemos apuntar a que necesitamos

buena información sobre que alumnos son los que necesitan cada nivel de subsidio. Esta propuesta, acotó, se podría llegar a un mayor impacto del Programa porque ahorita estamos subsidiando a todos los niños por igual, ahora si hay algunos niños que no lo necesitan o necesitan menos subsidio, esos niños van a generar algunos ingresos al programa, que pueden ser utilizados para comprar mejores alimentos y van a tener un impacto mayor.

Resumen de entrevista a Idel Alfonso Vexler Talledo, Ex Ministro de Educación y Ex Viceministro de Gestión Pedagógica del Ministerio de Educación

1. ¿Cuáles considera son los factores que influyen en una adecuada educación?

Considera que el factor que influye para brindar una educación inicial de calidad, es que ésta se desarrolle en el marco de una atención integral a la primera infancia, es decir, que los niños reciban, además de estímulos desde los centros y programas de educación inicial, estímulos desde casa y desde el terreno nutricional y de la coordinación sensoneuronal motora. Así también, señala que el éxito de la educación inicial, al igual que en el nivel de educación secundario, aunque netamente fundamental en el nivel primario, está ligado a que dicha educación se brinde de manera oportuna, contrariamente a lo que estipula la famosa corriente de la estimulación temprana, la cual no comparte, debido a que generó un consumismo y distorsión de la educación inicial, que no tiene en cuenta que hay etapas de aprendizaje o tramos de desarrollo evolutivo que deben respetarse.

2. ¿Considera que los programas de alimentación escolar contribuyen de alguna manera con el aprendizaje de los estudiantes, incremento de matrículas y disminución de la deserción escolar?

Considera que si bien en nuestro país es importante el Programa, ya que busca una equidad compensatoria, de naturaleza subsidiaria, para los sectores empobrecidos; sí considera que su existencia no debería ser perpetua, ya que el gran objetivo es que el sistema educativo y el país contribuyan a que las personas sean artífices de su propio desarrollo, pero mientras tanto, dada la pobreza, le parece bien el apoyo alimentario.

Sin embargo, señala que tiene una crítica importante al Programa, ya que no comparte la posición de que se amplíe el mismo a la jornada de educación completa, ya que no existe personal que se encargue de los alimentos, de su repartición, motivo por el cual se convierte al equipo educativo y pedagógico en chefs, en mozos en atención alimentaria, lo que distrae al personal educativo de su tarea principal, que es preocuparse del desarrollo educativo e integral de los niños y jóvenes; pero sí estaría de acuerdo, en caso el Programa sea brindado, sin que intervenga el personal educativo, solo respecto a los sectores inicial y primario, mas no respecto al sector secundario, salvo que se trate de alumnos, cuyas familias pertenezcan a quintiles claros de pobreza.

Por último, reafirma que no está en contra del Programa, pero sí en contra de que se distraiga a los actores educativos de su tarea fundamental, así como también, en contra de que se trastoque el desarrollo de la jornada escolar. Señala que el personal educativo podría colaborar con el Programa, mas no hacer de este su tarea principal.

3. ¿Que podría mejorarse del Programa?

Tiene que ser mejor focalizado y ampliarse a los sectores más pobres, pero debe tener un propio equipo humano para la atención, sin distraer a los profesores y directores, ya que ello afecta la calidad del servicio educativo.

4. ¿De acuerdo a su experiencia, cuál considera es una fortaleza, oportunidad y debilidad del Programa?

Considera que una fortaleza del Programa es que facilite a los niños más vulnerables y de menores recursos, alimentos que les posibilite una mejora en el aprendizaje, siempre que ello vaya acompañado de una optimización de la calidad del servicio educativo, como docentes.

5. ¿Considera que los objetivos del Programa están alineados a los objetivos del MINEDU?

Considera que el Programa es un factor importante que puede influenciar en el aspecto educativo, sin embargo considera que el aspecto nutricional y alimentario no tiene un impacto en sí mismo, dado que debe ir acompañado de una mejora de la calidad educativa, para que recién allí la alimentación se convierta en un factor asociado importante, que mejore los indicadores de calidad educativa.

6. ¿Estaría de acuerdo con que la gestión del Programa pase al MINEDU, con la condición de que se le transfiera mayor presupuesto y personal para ello?

Al respecto, muestra su disconformidad absoluta, por lo menos en el corto plazo, dado que considera que el MINEDU no es un órgano rector de atención alimentaria, sino un órgano rector del desarrollo educativo de los niños, jóvenes y adultos en las mejores condiciones de igualdad y oportunidad. Asimismo, indica que el Estado, a través del MIDIS o de los órganos que correspondan, debe ocuparse de los aspectos de equidad compensatoria nutricional en los sectores más vulnerables. Ello, considera debe ser trabajado de forma intersectorial.

Considera que el tema educativo es tan complejo que no se le debe dar más carga al MINEDU, por lo que, debería mantenerse el Programa en el MIDIS, recomendando más bien que se optimice el servicio.

Señala también que la educación para formar personas saludables, para la mejora de hábitos alimenticios, se da dentro del marco del currículo, en el área de “ciencia y tecnología” y “personal social”, sin necesidad de que exista o no el Programa.

Por último, indica que el Programa es complementario, circunstancial, que no asegura que su prestación efectiva tenga incidencia directa en una buena educación nutricional o una mejora en los aprendizajes.

Resumen de entrevista a Claudia Saenz Hostos, Coordinadora de Temas Multisectoriales del Ministerio de Educación

- 1. ¿Considera que la mejora en la capacidad cognitiva está ligada a la mejora en la alimentación durante la etapa escolar?**

La alimentación escolar complementa, sin embargo esta mejora no es significativa, pues la formación del cerebro y las condiciones neuronales se forman en los tres primeros años de vida. Es en esta etapa que se debe tener mayor incidencia para prevenir el marasmo, kwashiorkor y la desnutrición crónica.

- 2. ¿Qué importancia merece los programas de alimentación escolar? ¿Considera que contribuyen, de alguna manera, con el aprendizaje de los estudiantes, el incremento de matrículas y la disminución de la deserción escolar? O en su opinión ¿Cuál consideraría que es el componente educativo de los programas de alimentación escolar?**

Respecto a la retención interanual y mantenimiento escolar no hay data al respecto. Así mismo considero que no existiría una relación directa entre la alimentación escolar y la disminución de la deserción escolar.

- 3. En países de la región como Brasil y Chile los programas de alimentación escolar están bajo la dirección del Ministerio de Educación ¿Consideraría importante que en nuestro país se diera de esta manera, teniendo en cuenta que se desarrolla en instituciones educativas públicas, y son los Directores, Docentes y Padres de Familia los que se encargan de la distribución y monitoreo?**

En caso de Brasil la gestión está a cargo de los Gobiernos Federados y en Chile está a cargo de la Junta de Auxilio y Becas, además de ser focalizado y discriminar un componente de paquete para la casa.

MINEDU no debería estar a cargo de Qali Warma, este debe seguir a cargo del MIDIS, pues este tiene como función ver a poblaciones más vulnerables. Sumado a esto Qali Warma tiene un nivel de compras que no podría ser manejado por MINEDU, el MIDIS ya posee un alcance nacional y cuenta con órganos descentralizados para su gestión.

4. ¿Tiene conocimiento acerca del Programa de Alimentación Escolar Qali Warma? ¿Cuál considera que es su principal aporte? Y ¿Qué podría mejorarse para dar mejor servicios a los estudiantes beneficiarios?

Qali Warma cumple con ser un programa alimentario de alcance nacional sin embargo se está dejando de lado el componente nutricional. Al inicio del Programa se propusieron 8 regiones alimentarias de acuerdo con sus elementos culturales, ecológicos, económicos y sociales. Sin embargo se aprecia que se en algunas regiones se distribuye alimentos de alto contenido calórico, estimulando el incremento de la obesidad en los estudiantes.

5. ¿En qué podría mejorarse el Programa Qali Warma para dar mejor servicio a los estudiantes beneficiarios?

Los gobiernos locales deberían tener un rol más activo en el proceso de gestión del Programa dentro de su jurisdicción.

Podría añadirse un componente de manejo de los residuos que genera el mismo programa.

Finalmente la capacitación en materia nutricional a toda la comunidad educativa debe de ser constante.

Anexo N° 10: Marco Lógico

	Descripción	Indicadores	Meta	Línea de Base	Tiempo planeado	Medios de verificación	Supuestos
NIVEL 1	Fin: Los niños del nivel de educación inicial y primaria de las Instituciones Educativas Públicas reciben alimentación	Total de niños potencialmente beneficiarios / número de niños de los I.E.P. que reciben alimentación	El 100% de niños de los niveles de educación inicial y primaria de I.E.P. reciben desayuno todos los días del año escolar	La cobertura actual del Programa es de 96% del total de potenciales beneficiarios.	05 años	Registro de niños beneficiarios que reciben alimentación	Se cuenta con presupuesto asignado anualmente de aproximadamente 3,8 millones de soles.
NIVEL 2	Propósito: Los niños cuentan con las condiciones necesarias para el aprendizaje	Nivel de atención	El 100% de niños beneficiarios del PNAEQW cuentan con las condiciones necesarias para aprender	No se cuenta con una línea de base sobre cumplimiento de propósito	02 años	Cantidad de niños matriculados	Existe apoyo de los padres de familia y profesores
Nivel de progresión en el grado		Cantidad de niños retirados					
Nivel de memoria a corto plazo		Nivel de progresión en el grado					
NIVEL 3	Componente 1: Garantiza servicio alimentario y mejora hábitos alimenticios	% de niños que reciben educación nutricional	Los niños conocen y practican mejores hábitos alimenticios	No se cuenta con una línea de base	02 años	Horas académicas brindadas sobre hábitos alimenticios	Se cuenta con disponibilidad de tiempo y docentes para brindar cursos
	Componente 2: Incrementa la capacidad cognitiva	% de variación de matrículas de estudiantes de educación básica	Los niños se encuentran en niveles óptimos que fomenten el	95.14% de niños de nivel primaria aprobados en el año 2017	02 años	Alumnos que aprueban el año escolar	Se realizan encuestas y exámenes periódicamente

		regular pública.	aprendizaje				
	COMPONENTE 1						
	ACTIVIDADES						
	1.1. Entrega diaria de alimentación durante el año escolar	Número de raciones diarias programadas / número de raciones diarias entregadas	100% de los niños potencialmente beneficiarios	3,749,405 alumnos beneficiarios al 2017	01 año	Cantidad de raciones repartidas a nivel nacional	Se cuenta con la logística e información necesaria para programar la entrega del total de raciones
	1.2. El servicio alimentario es acorde a los hábitos de consumo local	Raciones servidas acordes a los hábitos de consumo local - raciones servidas de manera general	100% de raciones se encuentran acorde a los hábitos de consumo local	No se cuenta con una línea de base	01 año	Menú escolar aprobado de manera local	Los gobiernos locales y los docentes tienen a cargo la elaboración del menú
	1.3. Implementación de cocinas	% de II.EE. que cuentan con infraestructura y equipamiento	100% de colegios públicos cuentan con cocinas implementadas	No se cuenta con una línea de base	05 años	Inspecciones	Existen entidades encargadas de financiar la implementación de cocinas
	1.4. Promueve una educación nutricional	Cantidad de horas de enseñanza de hábitos alimenticios /	Se emplea una hora académica diaria para enseñanza de hábitos	No se cuenta con una línea de base	01 año	Horas de enseñanza nutricional. Evaluación de conocimientos	Se cuenta con profesores con capacidad de aprender y enseñar sobre

		número total de niños beneficiarios	nutricionales			sobre hábitos alimenticios	hábitos alimenticios
NIVEL 4	COMPONENTE 2						
	ACTIVIDADES						
	2.1. Mejora la atención y asistencia escolar	% de variación de asistencia de estudiantes de educación básica regular pública.	100% de alumnos de las I.E.P. aprueban el año escolar	95.14% de niños de nivel primaria aprobados en el año 2017	01 año	Rendimiento académico de niños beneficiarios	Existe predisposición del Estado por mejorar los niveles de aprendizaje escolar
	2.2. Mantiene o eleva la matrícula escolar	Número de niños matriculados por nivel / número de niños potencialmente beneficiarios por nivel	100% de los niños potencialmente beneficiarios se matriculan en el siguiente año escolar	1,188,215 niños matriculados en el año 2017 en el nivel inicial	01 año	Niños matriculados	Existe predisposición de los padres de familia en niveles socioeconómicos bajos para matricular a los niños en las I.E.P.
	2.3. Mantiene o eleva el nivel de progresión en el grado	% de variación de progresión de grados de estudiantes de educación básica regular pública.	100% de alumnos de las I.E.P. progresan en el grado	2,640,692 niños matriculados en el nivel primaria en el año 2017	01 año	Rendimiento académico de niños beneficiarios	Existe alto porcentaje de niños que se matriculan en las I.E.P.

	2.4. Reduce la deserción escolar	Número de niños retirados por nivel / Número de niños potencialmente beneficiarios por nivel	Disminución del porcentaje de deserción escolar	11,110 niños retirados en el año 2017 en el nivel inicial (0,9%)	01 año	Matrícula escolar	El porcentaje de niños que no son matriculados ha disminuido en los últimos años.
--	----------------------------------	--	---	--	--------	-------------------	---

Fuente: Trabajo de campo autores de tesis.

Elaboración: Autores de la tesis.

Anexo N° 11: Resumen de entrevista realizada a los miembros del Comité de Alimentación Escolar

Integrantes del Comité de Alimentación Escolar	1. El Programa ha contribuido al incremento de estudiantes matriculados en la I.E.	2. El Programa ha contribuido y es un factor importante para reducir el ausentismo de los alumnos en clases.	3. EIP ha mejorado el estado de salud de los alumnos beneficiarios de la I.E.	4. El Programa ha mejorado el estado nutricional de los alumnos beneficiados de la I.E.	5. El Programa ha mejorado los hábitos alimenticios de los alumnos beneficiarios (se alimentan más sano) de la I.E.	6. El Programa es un factor importante que contribuye a mejorar el rendimiento escolar de los estudiantes de la I.E.	7. El Programa debe incluir almuerzos para todos los estudiantes de la I.E., sin priorizar el nivel socioeconómico de sus familias.	8. Me encuentro satisfecho con el Programa.	9. Cuáles son las recomendaciones que haría para mejorar el Programa.
Entrevistado N°1 I.E. en San Juan de Lurigancho	“No, considero que El Programa sea un factor para la matrícula, pues los padres matriculan a sus hijos pues está cerca a su domicilio, y es la ubicación e céntrica”	“No, eso no depende de la alimentación, cuando un alumno realmente quiere estudiar estudia, cuando no deja de venir, pero si dependería del compromiso de sus padres”	“Considero que sí, pues algunos alumnos vienen sin comer”	“De acuerdo, pues está ayudando a alumnos que antes venían sin desayuno y no tenían para comprar en el kiosko”	“Quizás en el colegio, porque algunos lo guardan y lo comen en el recreo, y ya no compran golosinas, pero en casa no sabemos cómo se alimentan, debería de enseñarse eso a las mamás”	“No estoy ni a favor ni en contra de ello, porque depende más de la voluntad que tiene el alumno por estudiar”	“No, porque la mayoría de estudiantes ni siquiera comen lo que se les da en la mañana, muchos de ellos lo esconden entre las carpetas o lo botan, debido a que siempre les dan lo mismo y a ellos no les gusta. Si les dieran almuerzo y no hubiera variedad, también lo botarían”.	“Estoy de acuerdo con que se de Qali Warma, pero deberían incluir frutas u otros alimentos que puedan consumir los alumnos”	Realizar una encuesta a los padres de familia y docentes sobre que se les debe mandar porque algunos días los estudiantes evitan consumir el Qali Warma”
Entrevistado N°2 I.E. en San Juan de Lurigancho	“No, porque este colegio siempre ha tenido bastante alumnado”	“Podría ser porque algunos padres salen a trabajar temprano y ni siquiera le dan desayuno a sus hijos, ellos vienen acá confiados que van a recibir desayuno”	“Si, porque lo que nos indican los jóvenes que traen los alimentos al colegio, es que contienen nutrientes y vitaminas y eso le ayuda a los niños”	“ Si porque todos los días se le da alimentación”	“Lo que se da es sano y cuando se reparte también se les dice que tiene nutrientes”	“ Los niños ya no están de hambre en las clases, porque al menos se les reparte su leche con pan”	“Si deberían darles a todos almuerzos también, cuando yo estudiaba nos daban hasta cena, luego se quitó todo eso”	“Si estoy de acuerdo pues es una ayuda para los papas que trabajan y no están en casa para atender a sus hijos”	Debería entregar almuerzos a todos los niños, porque ellos salen tarde y no almuerzan, algunos papas ni siquiera cocinan en casa.
Entrevistado	“Si se ha	“Creo que no	“Si ha mejorado,	“Si ha mejorado	“Estoy muy de	“Creo que si	“Si debían dar	“Si estoy	Deberían dar

N°3 I.E. en San Juan de Lurigancho	incrementado los niños estos últimos años”	porque son pocos los niños que falta en el colegio”	porque ya los niños saben que llega Qali Warma y ya vienen con sus bandejas a recoger”	porque a ellos (los niños) les gusta”	acuerdo por ya es una costumbre que se les ha hecho en la mañanas”	porque ya los niños están más atento y no pensando en la comida”	almuerzos a todos”	contenta con que le den comida a los niños, muchos no tienen dinero para comprar”	desayuno y almuerzo a todos los niños y debería implementarse en secundaria, porque ellos tampoco vienen desayunando. También deberían implementar mejores ambientes para guardar y repartir los alimentos.
Entrevistado N° 4 I.E. en Comas	“Es más porque es reconocido en la zona, no tanto por el Qali Warma”	“No porque haya o no el Qali Warma los papás seguirían mandado a sus hijos al colegio”	“No porque sabemos que tanto les alimente una leche azucarada y una galleta a los niños”	“No sabría decirle porque, Qali Warma manda una nutricionista que viene de vez en cuando, y cuando viene es solo a recoger documentos y se va, no nos explica nada sobre los alimentos que se entrega y no tiene buen trato con nosotros”	“Puede que sí”	“También ayuda”	“Si debería incluirse almuerzo, porque en esta zona hay muchas familias que tienen 4 a 5 hijos y no les alcanza para mantener a todos, y siempre vienen al colegio a pedir apoyo”	“Estoy de acuerdo pero debería ser variado”	Que el desayuno deba ser variado con otros alimentos más nutritivos, porque, como que los estudiantes se hostigan con el mismo desayuno y mucha veces ya mediado de año hay estudiantes que no quieren recibir, y al término del año ya nadie quiere.
Entrevistado N° 5 I.E. en Comas	“No creo que se deba al Qali Warma, es por la antigüedad del colegio”	“No creo que tenga algo que ver”	“En algunos caso sí”	“Claro porque se les da el desayuno”	“No sabría decirle sí o no, porque los niños preguntan que ha llegado, y reciben según les guste, algunos les gusta	“No sabría si ayuda o no, eso tendría que decirlo el profesor”	“No porque ahora hay problemas para repartir el desayuno, porque nadie quiere hacerse cargo, nosotros damos de nuestro tiempo y no	“Pienso que está bien que se les reparta”	Deberían turnarse entre padres de familia para que todos conozcan los alimentos que se les están

					leche con fresa, otros con chocolate pero cuando llega juego de pera, allí si todos quieren”		nos reconocen nada”		dando a los niños. Deberían dar algo que sea preparado al momento.
Entrevistado N°6 I.E. en Comas	“Si, cada año hay más alumnos”	“Los servicios que dan el colegio incentivan a los alumnos a que vengan a clases”	“Si ayuda, porque es diario”	“Si por los servicios de alimentación que se están dando, pero también deberían incluir alimentos de pescado”	“El Programa es una ayuda para los padres de familia”	“Estoy de acuerdo”	“El servicio es bueno, así mismo debería reforzar con el almuerzo”	“Me parece bueno”	Darles almuerzo a todos los estudiantes.
Entrevistado N°7 I.E. en Comas	“Estoy en desacuerdo, no creo que tenga relación con la matrícula”	“Tampoco creo que guarde relación con El Programa”	“En algunos estudiantes sí, pero debería haber variedad en los alimentos que se reparten”	“Sí, aunque sería necesario la asistencia de un nutricionista para el control de alimentos”	“Eso ya depende más de cómo es la alimentación en casa y de lo que le dan los papás”	“En general es importante que los estudiantes estén bien alimentados para que atiendan las clases y no se duerman”	“Por lo dicho antes, si debería incluirse los almuerzos para ellos”	“Hay varias cosas que deberían incluirse para mejorar la atención de los niños”	Variar los alimentos; implementar charlas nutricionales. Incrementar las raciones de acuerdo a la solicitud de cantidad de alumnos de manera urgente.
Entrevistado N°8 I.E. en Comas	“Si ha ayudado, sin embargo hay algunos padres que al inicio de año vienen a la dirección e indican que no quieren que su hijo reciba el Qali Warma”	“No, los alumnos vienen porque acá contamos con canchas, biohuertos y otros servicios”	“No creo, por las intoxicaciones que se han presentado. Según los procedimientos del CAE yo debo ser la primera en probar las raciones que envían, pero yo misma no me siento segura de hacer eso por mi	“Si bien se le da las raciones, no se sabe que tanto le alimenta eso a los niños, o si solo se le está dando azucars y grasa. Ya que la mayoría de productos de ese tipo que están en el mercado solo le llenan de calorías a los	“No, Considero que además se debería enseñarles a los padres como deben prepara comidas saludables a sus hijos”	“No, porque no es solamente darle un alimento a los niños en riesgo, sino es una ayuda integral que deben recibir toda la familia”	“No porque se ha desvirtuado la entrega de alimentos, en el colegio tengo padres que teniendo la posibilidad de darle desayuno a su hijos ahora les mandan sin desayuno confiados que van a comer en el colegio”	“No, porque debería haber un acuerdo entre el MINEDU y Qali Warma en lo que respecta procedimientos, Porque Qali Warma nos indica que se debe entregar el desayuno en horas de clases, y el MINEDU nos prohíbe perder	Que se asista de manera integral a los estudiantes focalizados, lo cuales no cuenta con posibilidades reales de desarrollo por estar en abandono. En un segundo caso para estudiantes en riesgo pero con padres

			salud”.	niños pero les alimenta”				horas de clases. La única forma de cumplir con ambos sería estar tanto estudiantes como alumnos a las 6:30 a.m. en el colegio, cosa que es casi imposible pedirles a los profesores, porque esas horas no son remuneradas ”	responsables, empoderar a los padres de familia y mejorar su accionar en el cuidado y protección de los menores de edad.
Entrevistado N° 9 I.E. en San Juan de Lurigancho	“Los padres saben que en colegio se da Qali Warma y por eso también los matriculan”	“En eso estoy en desacuerdo, porque es competencia y responsabilidad de los padres de familia”	“Si ha mejorado su salud”	“Si los nutre, pero sería mejor darles también alimentos frescos”	“Si, ya que los profesores le explican que alimentos son sanos y cuáles no”	“Si comen están más atentos”	“Si deberían darle almuerzo a todos”	“Me parece bien que se les dé desayuno a los estudiantes pero los productos que se entregan deberían ser más nutritivos”	Agregar frutas. Los alimentos deben ser más variados y nutritivos, pues son siempre 3 o 4 tipos de alimentos que se repite todo el año.
Entrevistado N° 10 I.E. en San Juan de Lurigancho	“Si , porque hay niños que se vienen desde lejos a estudiar acá por eso”	“Si contribuye, porque a los niños le gusta, sobre todo cuando mandan barras de cereal”	“Si, porque, hay varios padres que nos les alcanza para dar de comer a sus hijos”	“Si les alimenta”	“Esa parte no sé, algunos papás trabajan todo el día y no saben si su hijo come o no come”	“Antes los niños se quedaban de hambre todo el día, con esto ya les ayuda”	“Si debería darse almuerzo, porque como le decía los papás de varios niños trabajan en los mercados o son ambulantes y no están todo el día y los niños no comen”	“Necesitamos apoyo porque no tenemos días de descanso, estamos de lunes a viernes durante todo el año siempre nosotras dos, la APAFA no nos apoya, ni tampoco los profesores, ellos creen que nos pagan, y que nos quedamos con los alimentos, cuando en	Aumentar desayunos para los niños, porque no alcanza para todos, nos mandan las raciones con la cantidad de niños que había el año pasado.

								realidad no alcanza para repartir a todos los niños”	
Entrevistado N°11 I.E. en San Juan de Lurigancho	“Todos los años tiene bastantes alumnos”	“No lo sé”	“Si ha mejorado, aunque tratamos de hacer alcanzar las raciones, no son suficientes”	“No estaría tan convencida de eso, pero en aula si consumen los alimentos”	“Debería al menos en el colegio”	“El rendimiento escolar tiene otros temas no lo ve Qali Warma”	“ Si debería haber almuerzo para todos los de inicial y primaria”	“No estoy muy satisfecha porque las raciones que mandan no son suficientes para todos los niños y la mayoría de veces no alcanza, en todos los salones hacemos reciclaje para poder implementar un ambiente de cocina, pues Qali Warma no brinda eso”.	Que exista almuerzo para todos los estudiantes de inicial y primaria.
Entrevistado N°12 I.E. en San Juan de Lurigancho	“Yo vengo participando más de 10 años en el colegio y desde allí hasta hoy veo que se ha incrementado los alumnos”	“Si , los de primaria están contentos con el desayuno, pero hay alumnos de secundaria que se acercan y nos dicen que no han comido nada, si ha sobrado algo para darle, cuando niños no reciben los juntamos y le damos a los de secundaria que vienen a pedirnos”	“Si, porque hay niños que están desde las 6.30 de la mañana y ya están pidiendo que se les el desayuno”	“Se les da leche y barra de cereales que a ellos les gusta y les alimenta”	“Tal vez porque nosotras un poco que le explicamos que deben comer lo que le dan”	“Si, pero debería darse más en secundaria porque en primaria los papas le dan desayuno, en secundaria casi la mayoría viene sin desayuno”	“Debería ser para todos, no solo para primaria. Pero ahora deberían dar cantidad que corresponde a los niños, nos dan con la relación del año pasado, y muchos niños se quedan sin desayuno”.	“Estoy de acuerdo que se dé el Programa pero debería implementarse espacios adecuados de cocina, porque cuando comenzamos teníamos una caseta prefabricada sin piso, que no era bueno para almacenar alimentos, nosotros con actividades hemos ido implementando	Incentivo para las mamás que atienden Qali Warma. Se hace contrato desde noviembre pero no se da nada. Todos los gastos salen del bolsillo de las 3 mamás miembros del CAE.

								más cosas, pero no es suficiente”	
--	--	--	--	--	--	--	--	--------------------------------------	--

ANEXO 12: Tabulación de encuesta realizada a los miembros del Comité de Alimentación Escolar

		Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo
1	¿El PAEQW ha contribuido con el incremento de estudiantes matriculados?		8		4	
2	¿El PAEQW ha contribuido con y es un factor determinante para reducir el ausentismo de los alumnos en clases?	1	2	4	5	
3	¿El PAEQW ha mejorado el estado de salud de los alumnos beneficiados?		10		2	
4	¿El PAEQW ha mejorado el estado nutricional de los alumnos beneficiados?	2	8	1	1	
5	¿El PAEQW ha mejorado los hábitos alimenticios de los alumnos beneficiarios?	2	4	5	1	
6	¿El PAEQW es un factor importante que contribuye a mejorar el rendimiento escolar de los estudiantes?		8	3	1	
7	¿El PAEQW debe incluir almuerzos para todos los estudiantes sin priorizar el nivel socioeconómico de sus familias?	5	4		3	
8	¿Se encuentra satisfecho con el PAEQW?		9	2	1	

		Incorporar en desayunos y/o almuerzos, alimentos nutritivos y variados (pescado, frutas)	Incrementar raciones de alimentos	Incrementar cobertura de desayunos y almuerzos para estudiantes de secundaria	Brindar asistencia integral y focalizada	Implementar en las escuelas ambientes para la distribución de alimentos	Realizar encuestas a los padres y docentes sobre los alimentos que deben consumir los estudiantes	Brindar almuerzos preparados en las escuelas
9	¿Cuáles son las recomendaciones que haría para mejorar el Programa?	4	2	1	1	2	1	1

Anexo 13: Kits de refrigerios escolares nutritivos y saludables propuestos por el Colegio de Nutricionistas del Perú, MINSA y CENAM

Región costa		Región sierra		Región selva	
Pan con aceituna, limonada y mandarina	Pan con atún, refresco de membrillo y rodajas de piña	Queque de cañihua, agua de cebada y manzana	Chuño con charqui, agua de menta y plátano	Pan con humarí, refresco de piña y mandarina	Pan con mermelada de camu camu, refresco de guanábana y mandarina
Pan con huevo frito, refresco de piña y granadilla	Choclo arrebozado con huevo, refresco de manzana y mandarina	Porción de quispiño, refresco de cañihua y naranja	Pan con carne de alpaca, refresco de piña y tumbo	Pan de árbol con queso, refresco de camu camu y plátano de seda	Sachapapa con huevo duro, refresco de cocona y mango
Pan con queso, refresco de piña y melocotón	Pan con palta, chicha morada y uvas	Galletas de quinua, limonada y plátano	Porción de maíz tostado, infusión de manzanilla y lima	Galletas de quinua, limonada y plátano.	Plátano asado con cecina, refresco de fariña y mandarina.
Pan con tortilla de verduras, emoliente y mandarina	Pan con huevo, refresco de manzana y pera	Porción de habas tostadas, refresco de quinua y tuna	Galletas de avena, refresco de maíz morado y compota de piña	Empanada de yuca, refresco de taperibá y pijuayo	Yuca rellena, refresco de camu camu y mango
Queso con choclo, refresco de manzana y mandarina	Pan con sangrecita, limonada y plátano	Flan con galletas de kiwicha, refresco de membrillo y mandarina.	Budín de quinua, refresco de piña y mandarina	Un juane pequeño, refresco de cocona y pijuayo	Pituca sancochada con pescado asado, refresco de carambola y naranja
Porción de queque de naranja, refresco de piña y manzana	Porción de queque de zanahoria, limonada y manzana	Queque de quinua, agua de manzana y plátano	Oca con queso, manzanilla y mandarina	Maní sancochado, refresco de fariña y mandarina	Mazamorra de tapioca con leche, refresco de pomarrosa y plátano de seda

Fuente: Modulo Educativo para la Promoción de la Alimentación y Nutrición Saludable dirigido a personal de salud 2014.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuña, A. (2012). La Gestión de los Stakeholders, Análisis de los Diferentes Modelos, Fundación Seres. Consultado el 16 de agosto de 2018. Recuperado de: <https://www.fundacionseres.org/lists/informes/attachments/1064/la%20gesti%C3%B3n%20de%20los%20stakeholders.%20an%C3%A1lisis%20de%20los%20diferentes%20modelos.pdf>.
- Adelman, S. (2008). How Effective are Food for Education Programs? A critical Assessment of the Evidence from Developing Countries. International Food Policy Research Institute. Consultado el 11 de julio de 2017. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/24110288_How_Effective_Are_Food_for_Education_Programs_A_Critical_Assessment_of_the_Evidence_from_Developing_Countries.
- Agencia Andina. (2011). Brasil espera apoyar pronto a nuevo gobierno de Perú en programas sociales. Consultado el 13 de agosto de 2018. Recuperado de: <https://andina.pe/agencia/noticia.aspx?id=369037>.
- Ajito, E. (2017). Tesis: Estudio de los Factores que Estarían Contribuyendo o Limitando la Calidad, Monitoreo y Distribución de los Alimentos que Entrega el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma basado en la Percepción de los Actores del Programa de 4 Instituciones Educativas del Distrito de Breña. Lima: Repositorio PUCP. Recuperado de: <http://evidencia.midis.gob.pe/nota-metodologica-evaluacion-de-impacto-del-programa-nacional-de-alimentacion-escolar-qali-warma/>
- Alcazar, L. (2013). Diseño del Programa Nacional. Lima: GIZ.
- APEIM. (2017). Presentación de Niveles Socio económicos 2016. Asociación Peruana de Empresas de Investigación de Mercados. Consultado el 18 de agosto de 2018. Recuperado de: <http://www.apeim.com.pe/wp-content/themes/apeim/docs/nse/APEIM-NSE-2016.pdf>.
- Arrunátegui, J. (2015). El Cierre del PRONAA. Ideele Revista N° 221. Consultado el 15 de agosto de 2018. Recuperado de: <https://revistaideele.com/ideele/content/el-cierre-del-pronaa>.
- Aulicino C. y Díaz G. (Abril, 2012). La implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en ámbitos subnacionales. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Documento de Trabajo N° 88. Consultado el 15 de agosto de 2018. Recuperado de: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2454.pdf>.
- Barrón, M. (2017). Nota Metodológica para la Evaluación del Impacto del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma. Lima: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

- Barrón, M. (15 de agosto de 2018). Entrevista con el investigador del Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico, quien elaboró la segunda Nota Metodológica de Evaluación de Impacto del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.
- Belot, M. y James, J. (2011). *Healthy School Meals and Educational Outcomes*. Reino Unido: Institute for Social and Economic Research. Consultado el 15 de agosto de 2018. Recuperado de: https://www.iser.essex.ac.uk/files/iser_working_papers/2009-01.pdf.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Ley N° 15.720 (1964). Consultado el 16 de agosto de 2018. Recuperado de: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=28281>.
- Bustamante, P. (30 de julio de 2018). Entrevista con la Ex Ministra de Desarrollo e Inclusión Social (Experto 1).
- Buttenheim y otros. (2011). *Impact Evaluation of School Feeding Programmes in Lao People`s Democratic Republic*". LAO: World Bank. Consultado el 1 de agosto de 2018. Recuperado de: <http://documents.worldbank.org/curated/en/173371468299687825/pdf/WPS5518.pdf>.
- Cantó, L. (2013). *La Técnica del Análisis Costo Beneficio ¿En qué consiste? ¿Por qué es útil?*, Centro de Divulgación de Conocimiento Económico para la Libertad. Consultado el 1 de agosto de 2018. Recuperado de: <http://cedice.org.ve/wp-content/uploads/2013/10/Monograf%C3%ADa-63.-La-T%C3%A9cnica-del-An%C3%A1lisis-Costo-Beneficio-Lean.pdf>.
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2011). *Plan Bicentenario: Perú al 2021*. Lima: Acuerdo Nacional del Perú. Consultado el 10 de agosto de 2018. Recuperado de: https://www.mef.gob.pe/contenidos/acerc_mins/doc_gestion/PlanBicentenarioversionfinal.pdf.
- CIES. (2002). *Costo Efectividad del Programa de Desayunos Escolares de FONCODES y el Programa de Alimentación Escolar del PRONAA*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Conti, G. y Heckman, J. (2012). *IZA*. Germany: National Bureau of Economic Research. Consultado el 10 de Julio de 2018. Recuperado de: <http://ftp.iza.org/dp6930.pdf>.
- Congreso de la República (2003). *Ley N° 28044, Ley General de Educación*.
- Congreso de la República (2011). *Ley N° 29792, Ley de creación, organización y funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social*.

- Das Graças, R. (1997), *Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos*. Rio de Janeiro Consultado el 8 de julio de 2018. Recuperado de http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/rua%20maria%20_%20analisedepoliticaspUBLICAS.pdf.
- Gobierno de Argentina. (2003). Decreto 1018 que aprueba la Reglamentación de la Ley N° 25.724. Consultado el 13 de julio de 2018. Recuperado de: <http://digesto.desarrollosocial.gob.ar/normaTexto.php?Id=443&organismo=Poder%20Ejecutivo%20Nacional>.
- El Banco Mundial. (2010). *La práctica de la formulación de políticas en la OCDE: Ideas para América Latina*. Consultado el 14 de julio de 2018. Recuperado de: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/929251468017387470/La-formulacion-de-politicas-en-la-OCDE-ideas-para-America-Latina>
- Elmore, Richard. *La implementación de las Políticas*. Consultado el 20 de agosto de 2018. Recuperado de <https://economiaypoliticaspUBLICAS.files.wordpress.com/2015/01/6-elmore-en-la-implementacion-de-las-politicas-luis-f-aguilar-v.pdf>
- Equipo Técnico de Gana Perú. (2011). *Lineamientos Centrales de Política Económica y Social para un Gobierno de Concertación Nacional*. Documento elaborado para la Campaña de Segunda Vuelta de las Elecciones Presidenciales 2011-2016, de Partido Político Gana Perú. Consultado el 6 de julio de 2018. Recuperado de: <https://es.slideshare.net/1901percy/hoja-de-ruta-gana-peru>.
- ESCALE. (2017). *Presentación del Procesos Censal 2017-MINEDU*. Consultado el 30 de julio de 2018. Recuperado de: https://escale.minedu.gob.pe/c/document_library/get_file?uuid=d524d4b5-0dd3-4706-a1e8-c65fb18a3d77&groupId=10156.
- FAO. (2017). *Vídeo sobre Fortalecimiento de los Programas de Alimentación en América Latina y el Caribe*, Food and Agriculture Organization. Consultado el 18 de agosto de 2018. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=UjnFA-mbbzo>.
- Fraser, M. y Galinsky, M. (2010) *Pasos en la investigación de intervención: diseño y desarrollo de programas sociales*. *Research on social work practice*, 20, pp 459-466.
- Freeman, E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Boston, EEUU: Pitman.
- Gardner y otros. (1986). *Handbook of Strategic Planning. R & D Managment*. Consultado el 29 de junio de 2018. Recuperado de: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1467-9310.1989.tb00639.x>.
- Guimaray, L. (2017). *Tesis: Análisis de las características de gestión e implementación del programa de Qali Warma y su contribución en el estado de*

salud y aprendizaje de los escolares de la Institución Educativa N° 86289 - Virgen de Natividad del distrito de Amashca, provincia de Carhuaz, Ancash en el año 2014-2015. Lima: Repositorio PUCP.

Gobierno Federal del Brasil. (1955). Decreto Supremo N° 37.106 que instituye la Campaña de Merienda Escolar.

Gobierno Federal del Brasil. (2009). Ley N° 11. 947, que dicta Directrices de la Alimentación Escolar.

Gobierno Federal del Brasil y FAO. (Mayo, 2012). Memorias del Seminario Análisis Detallado de las Políticas de Alimentación Escolar en América Latina para el Fortalecimiento del Programa de Alimentación Escolar en Colombia. Consultado el 18 de junio de 2018. Recuperado de: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/103769D370DF8DC005257E6700602FCF/\\$FILE/a-as230s.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/103769D370DF8DC005257E6700602FCF/$FILE/a-as230s.pdf).

Gobierno de Chile. (1964). Ley 15.720, que crea la Corporación Autónoma con Personalidad Jurídica de Derecho Público y Domicilio en Santiago denominada Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas.

Gobierno del Perú. (1977). Decreto Ley N° 21788, Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Apoyo Alimentario.

Gobierno del Perú. (1989). Decreto Supremo N° 059-89-MIPRE que crea el Programa de Asistencia Directa – PAD.

Gobierno del Perú. (1992). Decreto Supremo N° 020-92-PCM que crea el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria – PRONAA.

Gobierno de Argentina. (2003), Ley N° 25.724, que crea el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación.

Gobierno del Perú. (2003 a). Decreto Supremo N° 060-2003-PCM, que establece la fusión por absorción de la Oficina Nacional de Cooperación Popular, el Instituto Nacional de Bienestar Familiar – INABIF, el Programa de Apoyo al Repoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia – PAR y el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social – FONCODES, al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.

Gobierno del Perú. (2003 b). Decreto Supremo N° 079-2003-PCM, que amplía los alcances del Decreto Supremo N° 060-2003-PCM, incluyendo dentro del proceso de fusión por absorción al Programa Nacional de Asistencia Alimentaria - PRONAA

Gobierno del Perú. (2011). Ley N° 29792, que aprueba la Ley de creación, organización y funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

- Gobierno del Perú. (2012). Decreto Supremo N° 007-2012-MIDIS, que extingue el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria – PRONAA del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y el Programa Integral de Nutrición.
- Hernández, R. (2014). Metodología de la Investigación. México D.F.: Mc Graw-Hill.
(2014). Metodología de la Investigación. México D.F.: Mc Graw-Hill.
- IDEA. (2005). El Proceso de Formulación de Políticas en Chile ¿Por qué funciona? IDEA: Ideas para el Desarrollo de las Américas, volumen 8, pp. 9 -13.
- InfoLEG. Información Legislativa. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Presidencia de la Nación. Ley N° 27.724, promulgada el 16 de enero de 2003. Consultado el 10 de junio de 2018. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/80000-84999/81446/norma.htm>.
- JUNAEB. Ministerio de Educación. Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas. Consultado el 28 de junio de 2018. Recuperado de: <https://www.junaeb.cl/programa-de-alimentacion-escolar>
- King, R. (2004). Enhancing swot analysis using triz and the bipolar conflict graph: A Case Study on the Microsoft Corporation, Proceedings of TRIZCON2004, The Triz Journal. Consultado el 1 de agosto de 2018. Recuperado de: <https://triz-journal.com/enhancing-swot-analysis-using-triz-bipolar-conflict-graph-case-study-microsoft-corporation/>.
- Koch, A. (2000). SWOT Does not need be Recalled: It`s Needs to be Enhanced. Australia: B>Quest. Consultado el 1 de agosto de 2018. Recuperado de: <https://www.westga.edu/~bquest/2000/swot1.html>.
- La República (2013). Lonchera escolar: no debe contener más de 300 calorías. Consultado el 24 de octubre de 2018. Recuperado de: <https://larepublica.pe/archivo/697286-lonchera-escolar-no-debe-contener-mas-de-300-calorias>
- Magallanes, M. (2016). Tesis: La Radio Comunitaria como Mecanismo de Aporte a la Inclusión Social. Análisis del Componente Comunicacional del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma. Lima: Repositorio PUCP.
- Maldonado, S. (2013). Nota Metodológica para Evaluación de Impacto del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma. Lima: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Consultado el 20 de julio de 2018. Recuperado de: <http://repositorio.minedu.gob.pe/handle/123456789/3969> (Fecha de visita: 13 de agosto de 2018)
- Marti, E. (2003). Representar el Mundo Externamente. La Construcción Infantil de los Sistema Externos de Representación. Madrid: Antonio Machado.

- Mcewan, P. (2012). The Impact of Chile`s School Feeding Program on Education Outcomes. Chile: Economics of Education Review, 32, pp. 122-139. Consultado el 18 de junio de 2018. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/49811075_School_feeding_programs_in_developing_countries_Impacts_on_children's_health_and_educational_outcomes.
- Meng, X. y Ryan, J. (2010). Does a Food for Education Program Affect School Outcomes?: The Bangladesh Case. Germany: Institute for the Study of Labor IZA. Consultado el 21 de Julio de 2018. Recuperado de: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/33894/1/526123591.pdf>.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2017). Programa Presupuestal N° 0115: Programa Nacional de Alimentación Escolar. Consultado el 11 de agosto de 2018. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publico/ppr/prog_presupuestal/articulados/0115_prog_nacional_alimentacion_escolar.pdf
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2012 a). Decreto Supremo N° 002-2012-MIDIS, que Declara en evaluación y reorganización los programas del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2012 b). Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS, creación del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2013 a). De la Evidencia a la Acción: Limitaciones en la Cadena de Distribución de Alimentos del Subprograma Infantil del PIN. 22 de julio de 2018, de Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Consultado el 28 de junio de 2018. Recuperado de: http://www.gobernabilidad.org.pe/buen_gobierno/galleries/157242426_106%20Sintesis_Lecciones_de_evaluacion.pdf.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2013 b). Plan Estratégico Sectorial Multianual. Consultado el 16 de agosto de 2018. Recuperado de: http://www.midis.gob.pe/dmdocuments/pesem_2013_2016.pdf
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2013 c). Guía de equipamiento de Cocinas Escolares. Consultado el 18 de agosto de 2018. Recuperado de: ftp://ftpqw.qw.gob.pe/FICHAS/META47/DTGUIA_EQUIPAMIENTO_BASICO_COCHINAS_ESCOLARES_v2.0.pdf
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2014). Decreto Supremo N° 006-2014-MIDIS, que Modifica el Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS, que crea el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma y dictan medida para la determinación de la clasificación socioeconómica con criterio geográfico.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2015). Decreto Supremo N° 004-2015-MIDIS, que Modifica el Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS, que crea el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.

- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2017 a). Decreto Supremo N° 012-2017-MIDIS, que Modifica el Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS, que crea el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2017 b). Resolución Ministerial N° 283-2017-MIDIS, que aprueba el Manual de Operaciones del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2018 a). Decreto Supremo N° 005-2018-MIDIS, que Modifica el Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS, que crea el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2018 b). Resolución Ministerial N° 224-2018-MIDIS, que declara en reorganización el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.
- Ministerio de Desarrollo Social de Chile. (2000 a). Presentación de Programas Sociales. Consultado el 15 de agosto de 2018. Recuperado de: http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/btca/txtcompleto/mideplan/mideplan_08_guia_de_diseno_programas_sociales.doc .
- Ministerio de Desarrollo Social de Chile. (2000 b). Evaluación Ex Ante. Programa Nuevo, Instructivo para Completar Información en la Plataforma de los Programas Nuevos. Consultado el 15 de agosto de 2018. Recuperado de: http://www.programassociales.cl/pdf/Instructivos/Instructivo_Programas_Nuevos.pdf
- Ministerio de Educación (2018). Presentación del Proceso Censal 2017. Consultado del 13 de agosto de 2018. Recuperado de http://escale.minedu.gob.pe/c/document_library/get_file?uuid=d524d4b5-0dd3-4706-a1e8-c65fb18a3d77&groupId=10156
- Ministerio de Educación de Chile. (2018). Programa de Alimentación Escolar – PAE, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas. Consultado el 23 de julio de 2018. Recuperado de: <https://www.junaeb.cl/programa-de-alimentacion-escolar>.
- Ministerio de Salud (2014). Modulo Educativo para la Promoción de la Alimentación y Nutrición Saludable dirigido al Personal de Salud. Consultado el 23 de julio de 2018. Recuperado de: <http://bvs.minsa.gob.pe/local/MINSA/3007.PDF>
- Mitchell y otros. (1997). Toward a Theory of Stakeholder Identification and Saliience: Defining the Principle of Who and What Really Counts. *Academy of Management Review*, Vol. 22, N° 4.
- Moore, M. (1998). *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*. Barcelona, España: Paidós (Estado y Sociedad).

- Murphy, M. y otros. (2016). The Relationship of School Breakfast to Psychosocial and Academic Functioning. EEUU: Arch Pediatr Adolesc Med, Vol 152 pp. 899-907. Consultado el 10 de julio de 2018. Recuperado de: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED572872.pdf>.
- NASH, J.K. et al. (2003), Early development and pilot testing of a problem – solving skills – training program for children. Research on social work practice, 13, pp 432-450.
- Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional. (2018 a). Programa Nacional de Alimentación Escolar de Brasil. Consultada el 28 de junio de 2018, Recuperado de: <https://plataformacelac.org/programa/94>.
- Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Programa de Alimentación Escolar de Chile (2018 b). Consultada el 29 de junio de 2018. Recuperado de: <https://plataformacelac.org/programa/296>.
- Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional. (2018 c). Plan Nacional de Seguridad Alimentaria de Argentina. Consultada el 30 de junio de 2018. Recuperado de: <https://plataformacelac.org/politica/106>.
- Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional. (2018 d). Programa de Alimentación Escolar de Colombia. Consultada el 23 de julio de 2018. Recuperado de: <https://plataformacelac.org/programa/366>.
- Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional. (2018 e). Programa de Alimentación Escolar de Venezuela. Consultada el 23 de julio de 2018. Recuperado de: <https://plataformacelac.org/programa/901>.
- Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional. (2018 f). Programa de Educación Alimentaria Nutricional de Bolivia. Consultada el 20 de agosto de 2018. Recuperado de: <https://plataformacelac.org/programa/166>.
- Poder Legislativo Nacional de Argentina. (2001). Ley N° 25459, que dispone la fortificación de la leche en polvo con vitaminas.
- Ponce, H. (2006). La Matriz FODA: Una Alternativa para Realizar Diagnósticos y Determinar Estrategias de Intervención en las Organizaciones Productivas y Sociales, Revista Académica Contribuciones a la Economía. Consultado el 1 de agosto de 2018. Recuperado de: <https://eco.mdp.edu.ar/cendocu/repositorio/00290.pdf>.
- Porto I. Impacto del Programa de Alimentación escolar en el Trabajo Infantil. Una aproximación desde la toma de decisiones familiares (Tesis para optar por el grado de Magíster en Economía). Universidad de Rosario, Colombia. Consultado el 1 de agosto de 2018. Recuperado de: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/12091/1022379421-2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

- Programa Mundial de Alimentos de las ONU. (2013). El Estado de la Alimentación Escolar a Nivel Mundial. Italia. Consultado el 12 de julio de 2018. Recuperado de:
https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp_262185.pdf.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. (2017). Fortalecimiento del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma del MIDIS para mejorar la atención alimentaria de las niñas y niños de las instituciones educativas públicas del país, PNUD. Consultado el 17 de julio de 2018. Recuperado de:
http://www.midis.gob.pe/index.php/es/fed-normativa/doc_download/5998-fortalecimiento-del-programa-nacional-de-alimentacion-escolar-qali-warma
(Fecha de visita: 18 de agosto de 2018)
- Programa Presupuestal 0115. Programa Nacional de Alimentación Escolar. Consultado el 15 de julio de 2018. Recuperado de:
https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/prog_presupuestal/articulados/0115_prog_nacional_alimentacion_escolar.pdf
- Rahmani y otros. (2011). Efectos de la suplementación diaria de leche en la mejora de la función física y mental, así como el rendimiento escolar entre los niños: los resultados de un programa de alimentación escolar. Consultado el 15 de agosto de 2018.
Recuperado de
<https://pdfs.semanticscholar.org/f55d/ec46002a6f2c876d07c6233f6faadeb6616f.pdf>.
- Ramírez, J. (2012). Procedimiento para la Elaboración de un Análisis FODA como una Herramienta de Planeación Estratégica en las Empresas. 1 de agosto de 2018, de Universidad Veracruzana. Consultado el 16 de agosto de 2018. Recuperado de:
<https://www.uv.mx/iiesca/files/2012/12/herramienta2009-2.pdf>
- Redacción El Comercio. (2014). Qali Warma una vez más: otros casos de intoxicaciones de niños. El Comercio. Consultado el 15 de junio de 2018. Recuperado de:
<https://elcomercio.pe/peru/qali-warma-vez-otros-casos-intoxicaciones-ninos-294172>.
- Romero G. y otros. (2016). Crónica de una Reforma Desconocida: Experiencia de implementación del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. Consultado el 2 de junio de 2018. Recuperado de: http://www.iep.org.pe/biblioteca_virtual.html
- Romero, G. (2 de agosto de 2018). Entrevista con la Ex Directora Ejecutiva del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (Experto 2).
- Rotman J. et al. (1994). Intervention research: Design and development for human services. New York: Haworth Press.
- Retamozo, L. (9 de agosto de 2018). Entrevista con la representante del Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas en el Perú (Experto 7).

- Rogers, P. (2014). Teoría del Cambio, Síntesis Metodológicas: Evaluación de Impacto N° 2. Florencia: Centro de Investigaciones de UNICEF.
- Ríos, E. (2018). Vídeo de entrevista al Ex Director del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma sobre la intoxicación de niños en Cañete, Programa de Nicolás Lucar en Radio Exitosa. Consultado el 13 de agosto de 2018. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=O2r8qKO3UaY>.
- Saenz, C. (05 de octubre de 2018). Entrevista con la Coordinadora de Temas Multisectoriales del Ministerio de Educación (Funcionaria 1).
- Semana Educación. (2017). Los Programas de Alimentación Escolar en los que Colombia debería fijarse. 27 de agosto de 2018, de Publicaciones Semana S.A. Consultado el 7 de julio de 2018. Recuperado de: <https://www.semana.com/educacion/articulo/como-funcionan-los-programas-de-alimentacion-escolar-en-el-mundo/529394>.
- Solís, E. (2015). Proceso de Abastecimiento del Programa de Alimentación Escolar Qali Warma, distrito Acomayo – Cusco. Lima: Repositorio PUCP.
- Vásquez, E. (2013). Las Políticas y Programas Sociales del Gobierno de Ollanta Humala desde la Perspectiva de la Pobreza Multidimensional. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Consultado el 23 de mayo de 2018. Recuperado de: <http://srvnetappseg.up.edu.pe/siswebciup/Files/DD1307%20-%20Vasquez.pdf>.
- Veloso, N. (2013). Presentación: Programa Nacional de Alimentación Escolar de Brasil: Una Política Estratégica de Educación y Seguridad Alimentaria y Nutricional, FAO. Consultado el 23 de julio de 2018. Recuperado de: <http://www.fao.org/ag/humannutrition/30438-0aab101eed4d8130a9d0ad8b5f633df1.pdf>
- Vexler, I. (09 de octubre de 2018). Entrevista con la Ex Ministro de Educación (Experto 9).
- Whaley y otros. (2003). The Impact of Dietary Intervention on the Cognitive Development of Kenyan School Children. England: Journal of Nutrition. Consultado el 18 de agosto de 2018. Recuperado de: <https://academic.oup.com/jn/article/133/11/3965S/4818056>.
- Williams, B. (2008). Cost-Benefits Analysis. 01 de Agosto de 2018, de Economic and Labour Market Review. Consultado el 13 de julio de 2018. Recuperado de: file:///C:/Users/JUAN%20CARLOS%20PALOMARE/Downloads/ELMR_Dec08_Williams_tcm77-101638.pdf.