



**“IMPLEMENTACIÓN DEL CONVENIO MARCO PARA LA
ADQUISICIÓN DE INSUMOS PARA RACIONES ALIMENTARIAS
EN EL MARCO DEL PROGRAMA DEL VASO DE LECHE –
REGIÓN LIMA”**

**Trabajo de Investigación presentado
para optar al Grado Académico de
Magíster en Gestión Pública**

Presentado por

Sr. Cristhiam Remigio León Orosco

Asesor: José Díaz Ísmodes

2013

Dedicatoria

A mi esposa y a mis dos hijos, quienes con su paciencia me dieron la tranquilidad para culminar este trabajo. A mis padres y hermanas, cuyas palabras fueron la fuerza para seguir hasta el final.

Agradecimientos

Agradezco a Luis Alberto Sánchez Vallejos por su paciencia durante las largas horas de discusión sobre los problemas del Programa del Vaso de Leche. A mi asesor, José Díaz Ísmodes, por sus comentarios y aportes para la mejora de este trabajo. A los lectores de mi blog, quienes a través de sus comentarios enriquecieron el contenido de la investigación.

Resumen ejecutivo

La gestión de abastecimiento en los programas alimentarios por parte de los Gobiernos locales se ha caracterizado por ser lenta, formalista, burocrática y poco transparente, pero sobre todo no se ha cumplido con asegurar que los beneficiarios consuman raciones que contengan los valores nutricionales mínimos.

Inicialmente, este trabajo aborda el **marco general de la normativa de contrataciones públicas** a fin de acercar al lector a dicho tema. Luego de ello, se fija el ámbito de análisis de la investigación, apoyándose en un concepto que guiará todo el trabajo, como es el concepto de “Mejor la capacidad de compra”. La gestión de abastecimiento de alimentos por parte de los Gobiernos locales, precisamente, debe aprovechar la **capacidad de compra**, dado que 1834 municipios compran casi los mismos productos a nivel nacional, y 171 a nivel de la Región Lima. En ese sentido, se describe qué y cómo se compran las raciones alimentarias en el Programa del Vaso de Leche, en adelante PVL.

Luego de ello, se plantea la **hipótesis**, según la cual la aplicación del Convenio Marco de Precios para los productos Leche Evaporada y Mezcla de Cereales, en el marco de la ejecución del Programa de Vaso de Leche – Región Lima, mejorará la gestión de abastecimiento en términos de efectividad y oportunidad. En esa línea, también se describe el **marco teórico** bajo el cual se demostrará la hipótesis.

Una vez definido el marco teórico, se efectúa un **diagnóstico** del sistema de abastecimiento de raciones alimentarias, identificándose que el 73% de raciones que se entregan a los beneficiarios no cumplen con los valores nutricionales mínimos requeridos por la normativa de la materia, que existen tantas composiciones de raciones como municipios convocantes, que la determinación de la ración alimentaria no es supervisada por profesionales especialistas, que no hay valor agregado en los procesos de compras, que las bases administrativas direccionan los requisitos hacia el perfil de determinados proveedores, que el tiempo de adquisición dura aproximadamente de dos a cuatro meses, entre otros.

Sobre la base de dicho diagnóstico, se explican las **condiciones para que opere el Convenio Marco** para el caso de raciones alimentarias, de acuerdo con la normativa aplicable a través de Convenio Marco.

Una vez definido qué y cómo se compran las raciones alimentarias por parte de los Gobiernos locales, identificados los problemas en su gestión, **se propone** la aplicación del Convenio Marco para adquirir raciones alimentarias, como es la leche evaporada y tres tipos de mezclas de cereales.

Luego de elaboradas las fichas técnicas de los cuatro productos citados, se propone también, sobre la base de la combinación de dichos insumos, tres combos alimentarios que los Gobiernos regionales pueden adquirir a través del Convenio Marco de manera directa, sin que tengan que realizar un largo proceso selección. Lo más relevante es que cada combo ha sido elaborado considerando el cumplimiento de los valores nutricionales mínimos, así como la participación del Centro Nacional de Alimentación y Nutrición - CENAN de manera directa; lo que no ocurre actualmente, a pesar que está dentro de sus funciones.

Posteriormente, se explica **cómo funcionaría en la práctica el Convenio Marco para alimentos**, el objetivo y el ahorro de tiempo en su aplicación. Asimismo, se hace un análisis costo-beneficio de la propuesta, incidiéndose en que esta permitirá que los beneficiarios consuman alimentos que cumplan los valores nutricionales mínimos y de calidad, aumentará la transparencia y se reducirán los plazos en la adquisición de las raciones. Asimismo, **el contraste empírico y resultados**, a raíz de la aplicación de otros convenios marcos implementados por el OSCE, permitirá asegurar que, efectivamente, los beneficios serán inmediatos, tanto en efectividad y oportunidad.

Finalmente, se indican las **conclusiones** y **recomendaciones** del trabajo de investigación.

Índice

Índice de tablas.....	ix
Índice de gráficos.....	x
Índice de anexos.....	xi
Introducción.....	1
Capítulo I. Marco general de la normativa de contrataciones del Estado.....	3
1.1 Delimitación del objeto de análisis	4
1.2 Eje estratégico “mejor capacidad de compra”	5
Capítulo II. Descripción de la gestión de abastecimiento de las raciones alimentarias para el Programa del Vaso de Leche.....	7
1. Estado actual.....	7
1.1 ¿Cómo se financia el PVL?.....	7
1.2 Montos asignados el año 2011	8
1.3 ¿En qué se gasta el presupuesto del PVL?.....	9
1.4 ¿Cómo compran las raciones alimentarias del PVL?.....	11
Capítulo III. Hipótesis	15
Capítulo IV. Marco teórico	16
1. Inclusión del Convenio Marco en la normativa de contrataciones del Estado.....	16
2. Definición de Convenio Marco.....	17
3. Regulación del Convenio Marco, según la Directiva N° 001-2012-OSCE/CD	17
3.1 La entidad responsable	17
3.2 Bienes y servicios que pueden ser materia de convenios marco.....	17
3.3 Inclusión de las compras por Convenio Marco en el Plan Anual de Contrataciones..	17
3.4 Fases y etapas que componen un Convenio Marco.....	18
3.4.1 Actos preparatorios	18
3.4.2 Selección.....	19
3.4.3 Ejecución contractual.....	22
3.4.4 Publicación en el SEACE	22
3.5 ¿Cómo funciona?	22

3.6 Experiencia Convenio Marco de útiles de escritorio	25
--	----

Capítulo V. Diagnóstico del sistema de abastecimiento del PVL respecto de la leche evaporada y mezcla de cereales en la Región Lima 26

1. Problemática en torno a la definición de las raciones alimentarias.....	26
2. Problemática en torno al aporte nutricional de la ración del PVL	28
3. Raciones con excesiva cantidad de azúcar.....	28
4. Raciones promedio con una unidad de pan por municipalidad (2010).....	29
5. Nivel de cumplimiento del valor nutricional mínimo (VNM) de las raciones alimentarias por región (2010)	30
6. Cobertura de días de atención con una ración que cumple el requerimiento mínimo respecto de energía, cantidad de macronutrientes y distribución energética	32
7. Información sobre la participación del representante del Ministerio de Salud.....	32

Capítulo VI. Condiciones para aplicar el Convenio Marco 34

1. Análisis de viabilidad de Convenio Marco para raciones alimentarias	34
2. Determinación del valor referencial.....	34
3. Aprobación del expediente de contratación	34
4. Elaboración y aprobación de las bases.....	35

Capítulo VII. Propuesta 36

1. Elaboración de raciones-combos que cumplan con los aportes nutricionales mínimos	36
2. Fiscalización y supervisión de CENAN del cumplimiento de los aportes nutricionales mínimos.....	40
3. Experiencia chilena.....	42

Capítulo VIII. Explicación de la práctica sobre el funcionamiento del Convenio Marco para el PVL..... 43

1. Descripción.....	43
2. Objetivo.....	44
3. Público objetivo	44
4. Plazos.....	45

Capítulo IX. Evaluación costo-beneficio de la propuesta..... 46

1. Situación previa (sin propuesta).....	46
--	----

1.1 Duración promedio en días hábiles para la realización de la fase “actos preparatorios” ...	47
1.2 Duración promedio en días hábiles para la realización de la fase “procesos de selección” ..	47
1.3 Promedio de propuestas por objeto de contratación en procedimientos clásicos	47
2. Situación posterior (Resultado).....	47
3. Dificultades.....	50
4. Aliados.....	51
5. Contraste empírico y entrevistas.....	52
Conclusiones y recomendaciones.....	53
1. Conclusiones.....	53
2. Recomendaciones	55
Bibliografía.....	56
Anexos.....	58
Nota biográfica.....	85

Índice de tablas

Tabla 1.	Fases de la contratación estatal.....	3
Tabla 2.	Fuentes de financiamiento PVL (2010).....	8
Tabla 3.	Programación y ejecución presupuestal	8
Tabla 4.	Volúmenes de compras e importes totales por alimentos (2010).....	10
Tabla 5.	Adquisición de leche evaporada entera por marcas - 2010	10
Tabla 6.	Aporte de micronutrientes, energía y distribución energética, aprobado por el MINSa para la ración alimentaria.....	28
Tabla 7.	Especialidad o grado técnico del representante asignado por el MINSa (2010)	33
Tabla 8.	Raciones que cumplen con los valores nutricionales mínimos	37
Tabla 9.	Combo N° 1: Leche evaporada y mezcla de cereales “a” (avena, cebada y quinua).....	39
Tabla 10.	Combo N° 2: Leche evaporada y mezcla de cereales “b” (avena, cebada, kiwicha y quinua)	39
Tabla 11.	Combo N° 3: Leche evaporada y mezcla de cereales “c” (kiwicha, avena y quinua).....	40
Tabla 12.	Etapas previas para implementar Convenio Marco.....	45
Tabla 13.	Duración en días hábiles de los actos preparatorios por cada etapa	47
Tabla 14.	Duración en días hábiles del procedimiento de selección por tipo de proceso.....	47
Tabla 15.	Promedio de participantes o propuestas presentadas por objeto de contratación.....	47
Tabla 16.	Condiciones para implementar el Convenio Marco Piloto en la Región Lima.....	49
Tabla 17.	Resumen de dificultades externas e internas	51
Tabla 18.	Apoyo de aliados internos y externos.....	51

Índice de gráficos

Gráfico 1.	Diagrama del flujo de proceso de formulación de la ración del PVL.....	13
Gráfico 2	Funcionamiento del Convenio Marco... ..	23
Gráfico 3	Fases del Convenio Marco	23
Gráfico 4	Proceso de selección para formar parte del Catálogo en Línea	24
Gráfico 5	Beneficios del Convenio Marco	24
Gráfico 6.	Convenio Marco para la adquisición de útiles de escritorio.....	25
Gráfico 7.	Características principales de la ración alimentaria del PVL	27
Gráfico 8.	Porcentaje de municipalidades a nivel nacional que cumplieron con el aporte nutricional de energía, cantidad de macronutriente y distribución energética por ración.....	28
Gráfico 9.	Porcentaje de cumplimiento de los parámetros nutricionales respecto de energía (207 kcal), cantidad de macronutrientes y distribución energética (2010)	30
Gráfico 10.	Procedimiento de compra a través del Catálogo Electrónico	43
Gráfico 11.	Ventajas del uso del Convenio Marco.....	44

Índice de anexos

Anexo 1.	Mecanismo de selección de ración alimentaria – prueba de aceptabilidad	59
Anexo 2.	Flujograma.....	60
Anexo 3.	Municipalidades a nivel nacional que cumplieron o superaron el aporte nutricional por lo menos una vez al año (2010)	61
Anexo 4.	Análisis de viabilidad	62
Anexo 5.	Ficha técnica de los productos a ser incorporados al catálogo electrónico del Convenio Marco. Ficha N° 1 Leche Evaporada	70
Anexo 6.	Ficha N° 2: Mezcla de cereales azucarados “a”	73
Anexo 7.	Ficha N° 3: Mezcla de cereales azucarados “b”	76
Anexo 8.	Ficha N° 4 Mezcla de cereales azucarados “c”	79
Anexo 9.	Experiencia chilena	82
Anexo 10.	Principales problemas en cuanto a tiempo, definición de necesidades, acceso a la oferta y costo de almacenaje.....	83
Anexo 11.	Modificaciones realizadas el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 184-2008-EF y sus modificatorias	84

Introducción

De acuerdo con el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE)¹, la gestión de compra pública ha presentado deficiencias y debilidades dentro de sus diferentes etapas, siendo las más resaltantes: la demora en los plazos de realización de un proceso, la inadecuada definición de las necesidades, las barreras de acceso a la oferta y los altos costos de almacenaje. Ante ello, el OSCE ha realizado diversas acciones con el objetivo de poder viabilizar la implementación de esta herramienta, desde la realización de cambios normativos, hasta la inducción a las entidades para el adecuado manejo del Catálogo Electrónico de Convenio Marco.

El Catálogo Electrónico de Convenio Marco ha sido relanzado² por el OSCE, con la finalidad de simplificar los procedimientos de compra de los bienes y servicios, asociándose ello con la agregación de la demanda del Estado que dicha herramienta permite, logrando de esta manera satisfacer las necesidades reales de las entidades públicas, obteniendo a su vez trazabilidad en todas las operaciones realizadas y permitiendo a las entidades públicas destinar el ahorro obtenido en costos administrativos para la realización de compras estratégicas.

Como muestra de ello, y de acuerdo con la experiencia en la aplicación de otros convenios marcos, como, por ejemplo, el de útiles de escritorio, el OSCE ha señalado en dicho informe que de 42 días, en promedio, de duración de un proceso de selección, se ha logrado simplificar el procedimiento de compra a 5 días hábiles, eliminándose el proceso de selección que debe realizar cada entidad para atender sus necesidades en los rubros de papelería y materiales de escritorio, por ejemplo. Asimismo, la mencionada herramienta permite realizar compras atomizadas, según la necesidad de cada entidad, reduciendo con ello los costos de almacenaje que producían las compras anuales, entre otros beneficios.

Adicionalmente, agrega el OSCE, esta herramienta propicia la estandarización de diferentes actividades vinculadas con la decisión de compra de las entidades públicas, puesto que estas se encuentran parcialmente centralizadas desde el momento en que se realiza el proceso de homologación de la información disponible en el mercado al identificarse fichas-producto³, así como los precios y condiciones comerciales asociados a ellas.

¹ Informe de postulación al Premio a las Buenas Prácticas en la Gestión Pública 2012.

² En el año 2007, se implementó por primera vez la modalidad especial de selección Convenio Marco; sin embargo, el relanzamiento de esta modalidad difiere en diversos aspectos del diseño, implementación y operatividad, a beneficio de las entidades y proveedores a nivel nacional.

³ Identificación inequívoca de un único producto respecto de características definidas previamente.

Por otro lado, esta herramienta brinda beneficios que impactan directamente a los proveedores, a quienes también se les logra simplificar el procedimiento de transar con el Estado, toda vez que participa en un solo proceso de selección que le permite integrar el Catálogo Electrónico, logrando acceder a múltiples ventas, a través de la exhibición gratuita de sus productos en tiempo real, ahorrando de esta manera tiempo y costos de participación en diversos procesos de selección.

El PVL, a cargo de los municipios locales a nivel nacional, actualmente está inmerso en grandes cuestionamientos, debido a que están concentrados en la logística y no en el producto final, es decir, la atención al usuario. Entre las causas del mal funcionamiento del PVL encontramos lo siguiente: existencia de corrupción a nivel de los actores del Programa (Comités de Vaso de Leche, funcionarios y proveedores), escasa capacidad técnica, no hay uniformidad para definir las especificaciones técnicas de la bases del PVL, exceso de burocracia, plazos largos para contratar, incumplimiento de los valores nutricionales mínimos de las raciones alimentarias e inexistencia de supervisión de un ente especializado de los alimentos recibidos por los proveedores.

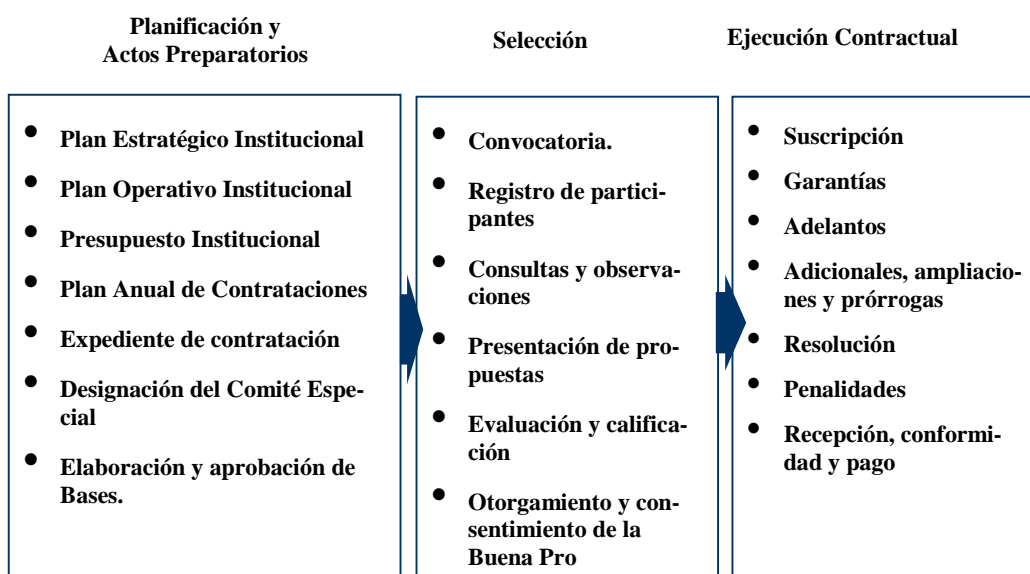
Es preciso indicar que los procedimientos de compras públicas no son un fin en sí mismo, dado que lo relevante es la atención de necesidades directa o indirecta en beneficio del ciudadano.

Bajo estas consideraciones, se propone aplicar la figura del Convenio Marco a las compras de insumos alimentarios del PVL a nivel de la Región Lima, para lo cual se efectuará una investigación empírica sobre la base de las experiencias en convenios marcos vigentes en el Perú, para lo cual, los informes de viabilidad de dichos convenios y la normatividad aplicable al PVL, serán los insumos fundamentales para concretar la viabilidad de elaborar una ficha de los insumos que formarán parte de la ración alimentaria del PVL en dicha Región, de tal manera que a partir de ello las municipalidades compren directamente las raciones alimentarias a través del Catálogo Electrónico respectivo, administrado por el OSCE.

Capítulo I. Marco general de la normativa de contrataciones del Estado

El año 2008, mediante Decreto Legislativo N° 1017, se emitió la Ley de Contrataciones del Estado, que dejó sin efecto la Ley N° 26850. La normativa de contrataciones presenta tres fases o etapas, claramente diferenciadas y con características propias, tal como se indica en la siguiente tabla.

Tabla 1. Fases de la contratación estatal



Fuente: Elaboración propia 2012.

Este marco normativo es aplicable para casi aproximadamente 2800 entidades del Estado, de las cuales 1834 son municipios, que representan el 67% de las entidades públicas que actualmente aplican obligatoriamente la normativa de contrataciones para adquirir bienes, contratar servicios y ejecutar obras.

No es gratuito, por ende, que en el “Reporte de Evaluación del Sistema de Adquisiciones del País (ESAP). Actualización” (BID-BM 2005: VII), se establece como acción a corto plazo lo siguiente:

«**29. Debe fortalecerse la función de adquisición de los gobiernos locales.** Una iniciativa de capacitación a gran escala resulta demasiado ambiciosa, ineficiente, y no necesariamente efectiva. Sin embargo, es posible combinar acciones para sustentar el proceso de descentralización y mejorar la calidad de los gastos de los municipios y sus aportes al crecimiento. Estas acciones podrían incluir la simplificación de los requisitos legales para aliviar la carga impuesta sobre los gobiernos locales más débiles trasladando el énfasis de los programas de capacitación actuales y futuros, **desde un enfoque de contenido jurídico a**

otro relacionado con el manejo eficiente de los procesos. Los gobiernos locales más pequeños deben asociarse para compartir recursos y capacidades para la implementación de las adquisiciones; y se deben alentar los esfuerzos de coordinación entre las entidades involucradas en el desarrollo de esas capacidades incluyendo, en especial, (...), al CONSUCODE (...)» (negrita nuestra).

1.1 Delimitación del objeto de análisis

Abordar el estudio y análisis de cada uno de los ejes del Plan Estratégico de Contrataciones Públicas del Estado Peruano⁴ en este trabajo de investigación sería muy pretencioso, dado que cada eje prevé objetivos y actividades que merecen un estudio pormenorizado y especializado. Por ello, se va a abordar uno de los ejes que considero más viable y factible analizar, dado que involucra, entre otros, la inclusión de una herramienta o modalidad, en el marco de la legislación vigente, que va a ser efectiva y oportuna para el abastecimiento, en este caso, de los Gobiernos locales, que por su gran cantidad (representan el 67% de entidades que usan la normativa de contrataciones) merecen ser objeto de estudio. Me refiero al eje “**Mejor capacidad de compra**”.

Ahora bien, no se pretende hacer un análisis desde la perspectiva del eje “Mejor capacidad de compra”, respecto de cada uno de los procesos de contrataciones efectuadas por los 1834 municipios distritales, sino de aquellos que por su objeto y finalidad son relevantes en tanto atienden a una población vulnerable.

De la revisión de los planes anuales de cada entidad se verificó que todas las entidades compran útiles de oficina, contratan servicios de vigilancia y limpieza, adquieren equipos de cómputo, muebles y demás productos, que sirven para que cada entidad pueda operar y así cumplir sus fines. No obstante ello, también, se aprecia que cada municipio prevé la adquisición de raciones alimentarias para el Programa de Vaso de Leche y que su suministro es diario, semanal y, en algunos casos, mensual; siendo este tipo de adquisiciones relevantes por el fin social que persiguen, y a la vez, por ello, más vulnerables a la intromisión política y no técnica.

⁴ En la página web del OSCE, se encuentra dicho Plan, el cual comprende 8 componentes, como son:

1. **Mejor capacidad de compra**
2. Tecnologías de la información
3. Competencia
4. Seguimiento, evaluación/control eficiente
5. Experticia y acreditación
6. Estándares
7. Planificación de adquisiciones
8. Coordinación y liderazgo

El reto de adentrarse en la gestión del PVL es muy interesante, sobre todo desde la perspectiva de capacidad de compra. Por ende, este trabajo pretende analizar la gestión del abastecimiento y formular una propuesta efectiva y oportuna, propuesta que sí puede ser viable, si solo se efectuarán algunos cambios y ajusten el modo “tradicional” de llevar una contratación para la adquisición de raciones alimentarias.

1.2 Eje estratégico “mejor capacidad de compra”

En el marco de este eje se pretende formular una propuesta que mejore la gestión de abastecimiento de raciones alimentarias del Programa de Vaso de Leche, de acuerdo con las razones expuestas y considerando el objeto de estudio delimitado. Para tal fin, debemos indicar en qué consiste este eje y cuál es el enfoque sobre el cual gira.

Tal como se indica en el Plan Estratégico de las Contrataciones Públicas del Estado Peruano, una de las principales características del Sector Público es su capacidad o poder de compra. Se trata de un potencial que puede ser aprovechado o desaprovechado. Cuando se crean mecanismos de agregación y direccionamiento de la demanda pública, ese gran volumen de adquisiciones se convierte en una capacidad enorme, pues permite, entre otros:

- Obtener mejores precios sin perjudicar a los proveedores, porque la certeza de elevados volúmenes estimula disminuciones de precios unitarios.
- Maximizar el valor obtenido por las inversiones, porque la agregación de la demanda facilita negociar niveles de calidad, oportunidad de entrega, minimización de inventarios en el Gobierno, condiciones de garantía, etc.
- Minimizar los costos de mantenimiento y compatibilización de los bienes y servicios ya obtenidos, porque las economías de escala operan también durante su vida útil.

Asimismo, se indica en dicho Plan que “en nuestro país, sin embargo, este poder es dilapidado por la fragmentación de las contrataciones. Las entidades públicas realizan sus contrataciones aisladamente, sin ninguna referencia a criterios de conjunto y sin vínculos con las iniciativas de contratación que se están llevando a cabo en otras partes del mismo sector público. Además de ser ineficiente, esta fragmentación reduce la transparencia y tiene enorme impacto en el aumento de los riesgos de corrupción”. Una de las herramientas o modalidad a través de la cual puede aprovechar la capacidad de compra de los Gobiernos locales es el Convenio Marco⁵.

⁵ La otra herramienta propuesta en el Plan Estratégico citado es la Subasta Inversa, en cualquiera de sus modalidades, sea presencial o electrónica.

En ese sentido, en esta investigación se pretende demostrar que la aplicación del Convenio Marco de precios para la adquisición de raciones alimentarias, en el marco de la ejecución del Programa de Vaso de Leche, mejorará el sistema de abastecimiento en términos de efectividad y oportunidad. Para tal efecto, en el siguiente capítulo, describiremos sobre el funcionamiento del abastecimiento de raciones alimentarias del PVL.

Capítulo II. Descripción de la gestión de abastecimiento de las raciones alimentarias para el Programa del Vaso de Leche

En el Informe N° 724-2011-CG/PSC-IM⁶, la Contraloría General de la República indicó que “el Programa del Vaso de Leche tiene por objetivo complementar la alimentación de los beneficiarios a nivel nacional, prioritariamente de los niños en situación de pobreza y pobreza extrema de 0 a 6 años, mujeres gestantes y madres lactantes, a fin de contribuir con la población más vulnerable en sus niveles nutricionales”⁷. Por su parte, el artículo 10 de la Ley N° 27470⁸ señala que “Queda terminantemente prohibida toda politización del Programa del Vaso de Leche bajo cualquier modalidad. Serán responsables del cumplimiento de esta norma el responsable del Pliego respectivo y solidariamente los miembros del Comité”⁹.

Lo paradójico es que el PVL terminó politizándose de tal modo que los comités de vaso de leche, los proveedores y algunos malos funcionarios de los gobiernos locales han capturado, a su libre discreción, el manejo de dicho Programa.

1. Estado actual

En este punto, a través de tres preguntas, describiremos el funcionamiento del PVL en lo que respecta a la compra de alimentos.

1.1 ¿Cómo se financia el PVL?

El presupuesto asignado para la atención del PVL, desde el año 2005 asciende a S/ 363 millones. A la fecha dicho monto se mantiene, el cual es distribuido entre las 1834 municipalidades distritales a nivel nacional¹⁰. Cabe precisar que dicho presupuesto está destinado exclusivamente para la compra de alimentos para el Programa citado.

⁶ Informe Macro sobre la Gestión de Programa de Vaso de Leche 2011, Período enero-diciembre 2010, elaborado por el Departamento de Programas Sociales de la Contraloría General de la República. El alcance de dicho Informe comprende la evaluación selectiva de información de las rendiciones de cuentas correspondientes al período 2012, que se encuentran registrados en el aplicativo informático denominado Sistema del Programa del Vaso de Leche vía web que son remitidos trimestralmente por las municipalidades provinciales y distritales, en cumplimiento de la Ley N° 27470 – Ley que establece normas complementarias para la ejecución del programa del Vaso de Leche y las Directivas N° 005-2008-CG/PSC y N° 07-09-CG/SDE, página 4. Al 2012, la Contraloría no ha publicado el reporte del año 2011.

⁷ Ver la página 4 del citado informe. Asimismo, a través del artículo 1 de la Ley N° 24059 se crea el Programa de Vaso de Leche, siendo su artículo 2 el que establece que las Municipalidades Provinciales adoptarán las medidas pertinentes para organizar, ejecutar y controlar las acciones necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo anterior, contando para ello con el concurso activo de las organizaciones de la comunidad.

⁸ Dicha Ley entró en vigencia el 4 de enero de 1985.

⁹ Ley N° 27470, Ley que establece normas complementarias para la ejecución del Programa de Vaso de Leche.

¹⁰ La Decimocuarta Disposición Final de la Ley N° 29289, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2009, modifica el numeral 7.1 del artículo 7 de la Ley N° 27470, estableciendo que el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MINDES) aprueba, mediante resolución ministerial, los índices de distribución de los recursos aplicables a partir del año 2010, que se destinan a financiar el Programa de Vaso de Leche de las municipalidades en el ámbito nacional. Ver: Informe N° 724-2011-CG/PSC-IM.

Los recursos que conforman este fondo provienen del Presupuesto Público Nacional y se programan anualmente. El valor del fondo y el monto asignado a cada municipio debe ser igual o mayor que el del año pasado. Actualmente, el fondo del PVL se distribuye a los municipios distritales, quienes son, a su vez, los encargados de distribuirlos a sus Comités de Vaso de Leche. Solo puede ser utilizado para financiar la ración alimenticia, el costo de los demás insumos así como los costos de operación son cubiertos por los recursos directamente recaudados, por el municipio o con donaciones¹¹. El total de toda fuente de financiamiento del PVL para el año 2010, según lo reportado por las 944 municipalidades, fue de aproximadamente S/ 262 millones, según detalle a continuación:

Tabla 2. Fuentes de financiamiento PVL (2010)

Fuentes de Financiamiento	Nuevos Soles	Porcentaje
Saldo inicial del año	867.530,36	0,3
Transferencia del Tesoro Público	245.762.437,65	93,8
Recursos Propios	8.693.450,52	3,3
Foncomún	3.299.103,49	1,3
Donaciones	3.385.184,15	1,3
Intereses	48.626,86	0,0
TOTALES	262.056.333,03	100,0

Fuente: Informe N° 724-2011-CG/PSC-IM

Del total asignado por el Tesoro Público a las 944 municipalidades (S/ 245,8 millones) se reportaron gastos por S/ 234 millones, lo que representó una ejecución del 95,2% con relación a lo programado para las adquisiciones de leche y alimentos equivalentes que conforman la ración alimentaria, de acuerdo con el siguiente detalle:

Tabla 3. Programación y ejecución presupuestal

Concepto	Millones en S/.
Monto programado por el tesoro público	245,76
Monto ejecutado	234,04
% de ejecución respecto de lo programado	95,20

Fuente: Informe N° 724-2011-CG/PSC-IM

1.2 Montos asignados el año 2011

El año 2011, según el portal web del MEF, los montos estimados a transferir a las municipalidades

¹¹ Ver: Aspectos claves en la gestión pública descentralizada – Sistemas Administrativos. USAID/PERU, pp. 22-23. En: <http://www.prodcentralizacion.org.pe>

distritales para la compra de insumos en el marco del PVL, suman en total S/ 363 millones. De ese total, cinco departamentos concentran el 52% del presupuesto total, como son: Lima, Cajamarca, Piura, Cusco y Junín. Para el departamento de Lima (conformado por 10 provincias y 171 distritos), se **transfirieron S/ 108.397.090,00**, que representan el 28,6% del presupuesto total asignado. A la provincia de Lima (que incluye 43 municipios distritales) se le asignaron S/ 100.346.940,00 que representan el 92,57% del presupuesto del departamento de Lima.

Dieciocho distritos, pertenecientes a la provincia de Lima, concentran S/ 91.708.131,00, que representa el 85% del presupuesto otorgado al Departamento de Lima, monto que a su vez representa el 91,3% del presupuesto otorgado a la Provincia de Lima.

La estructura de asignación del presupuesto desde el año 2006 a la fecha no ha variado, siendo el departamento de Lima, quien concentra el mayor presupuesto del monto asignado para el PVL, a pesar que cuenta con unos de los menores índices de pobreza. A la fecha no se tiene un reporte de la Contraloría General de la República sobre la ejecución del presupuesto asignado durante el año 2011. Sin embargo, creemos que al igual que los años 2009 y 2010, los porcentajes y montos ejecutados no deberían variar, tal como se desprende de la lectura de los Informes N° 056-2009-CG/PSC-IM y N° 724-2011-CG/PSC-IM, respectivamente.

1.3 ¿En qué se gasta el presupuesto del PVL?

Según el Informe N° 724-2011-CG/PSC-IM¹², el gasto en alimentos ascendió a un total de S/. 234 millones, siendo el alimento que representó el mayor gasto la leche evaporada entera, por la cual se pagó un monto acumulado de S/ 102,5 millones, que representó el 43,8% del total del gasto en alimentos, por la adquisición de 17,9 millones de litros. El segundo alimento fue la mezcla de cereales cuya composición varió de acuerdo con las fórmulas requeridas, pagándose el importe de S/ 68,4 millones. Por la leche evaporada modificada se gastaron 18 millones, adquiriéndose 3,5 millones de litros y por la leche fresca se pagaron S/ 14,8 millones, por 10,6 millones de litros.

¹² Ver las páginas 13-14 del Informe citado.

Tabla 4. Volúmenes de compras e importes totales por alimentos (2010)

Alimento	Volumen de compra (Kilogramo o litros)	Importe S/.	Porcentaje respecto del total	Precio Promedio S/.
Leche evaporada entera	17.908.369,21	102.501.613,00	43,80	5,72
Mezcla de cereales	12.235.837,97	68.430.189,85	29,24	5,59
Leche evaporada modificada	3.544.693,74	18.364.473,35	7,85	5,18
Leche fresca (sin procesar)	10.583.877,38	14.8334.117,31	6,34	1,40
Mezcla de harinas	1.757.891,29	8.812.298,90	3,77	5,01
Enriquecido lácteo	1.369.564,02	8.024.355,49	3,43	5,86
Hojuela de quinua	835.468,29	5.021.440,86	2,15	6,01
Hojuela de avena	931.830,91	4.083.334,36	1,74	4,38
Otros	667.513,98	2.299.946,28	0,98	3,45
Leche fresca pasteurizada	901.353,11	1.440.989,60	0,62	1,60
Leche en polvo	6.982,00	131.356,32	0,06	18,81
Hojuela de cebada	36.118,92	98.620,08	0,04	2,73
Totales	50.779.500,81	234.042.644,40	100,00	4,61

Fuente: Informe N° 724-2011-CG/PSC-IM.

Como se aprecia, los productos que el PVL compra más son la leche evaporada y la mezcla de cereales.

En relación con el alimento leche evaporada entera, cuyo gasto ascendió a S/ 102,5 millones, la marca que representó la mayor cantidad de ventas fue Gloria (74,23%). La marca de mayor costo fue **Gloria** (S/ 5,98 en promedio por litro), seguida por **Pura Vida** (S/ 5,78) e **Ideal** (S/ 5,74). La de menor costo fue la marca **El Establo** (S/ 5,73). Lo cual se detalla a continuación:

Tabla 5. Adquisición de leche evaporada entera por marcas - 2010

Marca	Cantidad (litros)	Importe (S/.)	Porcentaje %	Precio 2010	Precio 2009
Bonlé	404.454,55	2.311.115,00	2,25	5,71	5,49
El Establo	2.271.366,85	11.424.141,80	11,15	5,03	5,03
Gloria	12.719.351,89	76.090.227,64	74,23	5,98	5,96
Ideal	41.927,37	240.787,54	0,23	5,74	5,72
Laive	2.169.286,47	10.725.945,43	10,46	4,94	4,98
Pura Vida	93.707,75	542.012,20	0,53	5,78	5,80
Otros	208.274,33	1.167.383,39	1,14	5,61	6,19
Totales	17.908.369,21	102.501.613,00	100,00		

Fuente: Informe N° 724-2011-CG/PSC-IM.

Como se advierte en el Informe N° 724-2011-CG/PSC-IM, la ejecución presupuestal de las municipalidades que informaron sus gastos, fue de 95,2%, es decir, de los S/ 245,8 millones disponibles, se gastaron S/ 234 millones, en la adquisición de leche y/o alimentos equivalentes, siendo la leche evaporada entera la que representó el mayor gasto con S/ 102,5 millones, seguido por la mezcla de cereales, cuya composición varió de acuerdo con las fórmulas requeridas, pagándose un importe de S/ 68,4 millones.

1.4 ¿Cómo compran las raciones alimentarias del PVL?

Lo primero consiste en definir las raciones alimentarias. En este punto, vamos a describir el procedimiento para la formulación de las raciones alimentarias del PVL, considerando lo detallado en el trabajo titulado “Mejorando el Proceso de Adquisiciones y Suministros para Fortalecer la Eficacia Nutricional del Programa Vaso de Leche del Perú” (Banco Mundial 2010: 18).

Según dicho trabajo y de acuerdo a las entrevistas efectuadas¹³, el procedimiento es el siguiente:

- El proceso de adquisiciones empieza alrededor del mes de setiembre con la definición preliminar de los tipos de productos que se comprarán. Se realiza una degustación a ciegas con una muestra de beneficiarios (oscilando entre 50-200, dependiendo de las municipalidades), en la cual los diversos proveedores presentan sus productos a los Comités del Vaso de Leche; luego los beneficiarios votan por la ración que les parece más atractiva, con lo cual seleccionan el contenido de las raciones que serán adquiridas.
- Luego, los Comités del Vaso de Leche (VdL) envían su solicitud del contenido deseado de las raciones a los Departamentos del PVL ¹⁴ (específicamente a los Comités de Administración). Luego el Departamento de VdL formula las especificaciones de las raciones que serán adquiridas y confirmar que las raciones que serán adquiridas cumplen con los valores nutricionales mínimos que señala la Resolución Ministerial N° 711-2002-SA-DM, incluyendo: Energía, 207 kcal; Proteínas 6,21-7,76 gr; Grasas 4,6-5,75 gr; Carbohidratos 35,19%-31,05%; y Vitaminas y Minerales 60-100%¹⁵.

¹³ Funcionarios de la Municipalidad de San Miguel y Puente Piedra que trabajan en el Área de Administración, asesores de empresas privadas y académicos con experiencia en compras públicas.

¹⁴ El Comité de Administración está integrado por el alcalde, un funcionario municipal, un experto en nutrición del Ministerio de Salud, tres representantes de los Comités de Vaso de Leche, un productor de productos agrícolas de la región. Tomado de: “Mejorando el Proceso de Adquisiciones y Suministros para fortalecer la eficacia nutricional del Programa Vaso de Leche del Perú”. (Banco Mundial 2010: 18).

¹⁵ El personal de salud que integra el Comité de Administración, como representante del Ministerio de Salud, deberá realizar la formulación de la ración alimenticia del PVL utilizando los insumos propuestos por la Organización Social de Base. Dicha ración, según la Resolución Ministerial N° 711-2002-SA/DM, debe aportar como mínimo 207 kcal y cubrir el 100% de los requerimientos de hierro, vitaminas A y C, y el 60% de los micronutrientes restantes. Entre las normas complementarias, dispuestas en la Ley N° 27470, se establece que la ración alimenticia puede estar constituida por leche en cualquiera de sus formas, o enriquecidos lácteos o alimentos que contengan un mínimo de 90% de insumos nacionales como harina de quinua, Kiwicha, haba, maca, cebada, avena, arroz, soya y otros productos nacionales. Se deberá adquirir aquellos alimentos de mayor valor nutricional

Por su parte, el Comunicado N° 001-2010-OSCE¹⁶, precisa sobre el procedimiento para la formulación de la ración alimentaria, que en resumen, establece lo siguiente:

- Las adquisiciones de alimentos para el Programa del Vaso de Leche deben cumplir con las disposiciones de la Ley N° 27470, modificada por Ley N° 27712, y demás normas complementarias, entre las que se encuentra la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada por Decreto Legislativo N° 1017, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 184-2008-EF.
- De acuerdo con el numeral 2.2 de la Ley N° 27470, el Comité de Administración del Programa del Vaso de Leche de cada entidad es el órgano responsable de seleccionar los insumos alimenticios conforme a las disposiciones establecidas en la normativa vigente sobre el Programa del Vaso de Leche. Para tal efecto, las “Organizaciones de Base, alcanzarán sus propuestas de insumos, previa consulta de los beneficiarios”.
- En la definición de los requerimientos técnicos mínimos de los alimentos que serán adquiridos para el Programa del Vaso de Leche, debe tenerse presente que, conforme a lo dispuesto en el numeral 4.1 de la Ley N° 27470, debe adquirirse los alimentos de “mayor valor nutricional, adecuadamente balanceados y que tengan el menor costo”.
- De acuerdo con lo dispuesto en el citado numeral 4.1 de la Ley N° 27470, en los procesos de selección para la adquisición de alimentos para el Programa del Vaso de Leche, “el Comité Especial deberá tener en cuenta los siguientes criterios: valores nutricionales, condiciones de procesamiento, porcentaje de componentes nacionales, experiencia y preferencia de los consumidores beneficiarios”.

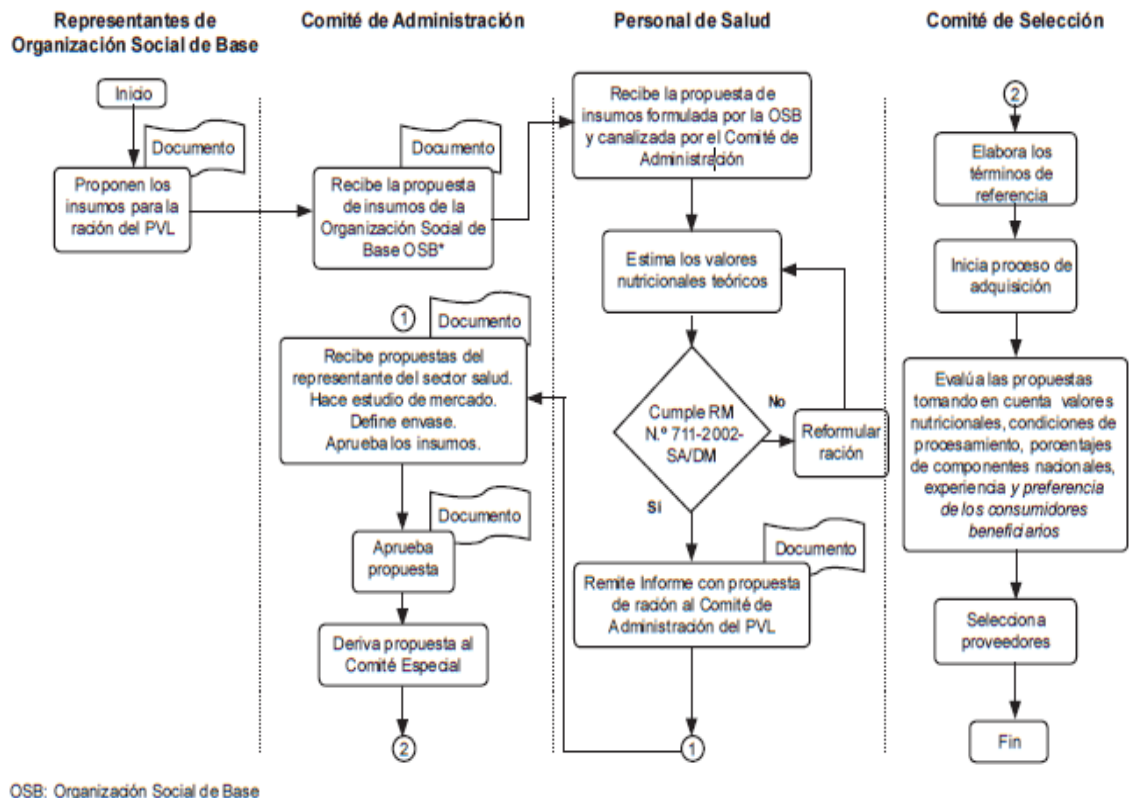
En el Anexo 1, se describe cómo en la práctica se define la ración alimentaria en los municipios, por ejemplo, el caso de la Municipalidad de Tumbes - Año 2011¹⁷. A continuación, se detalla el “Diagrama de flujo del proceso de formulación de la ración del PVL”, tal como lo detalla la Guía de Formulación de la Ración de Programa de Vaso de Leche, elaborada por el Instituto Nacional de Salud - INS:

adecuadamente balanceados y que tengan el menor costo. Asimismo, durante la formulación y valoración nutricional teórica de la ración se deberá tener en cuenta que el porcentaje de calorías provenientes del azúcar no supere el 10% de la energía total recomendada por la Organización Mundial de la Salud. Tomado de: Guía de Formulación de la Ración de Programa de Vaso de Leche. (Instituto Nacional de Salud – INS 2010: 11).

¹⁶ Publicado en el Portal Web del OSCE.

¹⁷ Ver la dirección: <http://www.munitumbes.gob.pe/portal/?p=640>

Gráfico 1. Diagrama del flujo de proceso de formulación de la ración del PVL



Fuente: Guía de Formulación de la Ración de Programa de Vaso de Leche. (INS 2010).

Una vez definido el tipo de ración alimentaria, el Comité de Administración lo remite al Órgano Encargado de las Contrataciones de cada entidad para que inicie los actos destinados a la adquisición de los insumos del PVL.

El abastecimiento de insumos alimentarios, por parte de los municipios distritales, en el marco de la ejecución del PVL, se efectúa de acuerdo a la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 107 y su Reglamento¹⁸, además de las normas legales y administrativas aplicables sobre los componentes nutricionales mínimos que debe cumplir cada ración alimentaria, entre otros.

Una vez determinado el requerimiento, contando con la disponibilidad presupuestal correspondiente, así como con la respectiva inclusión del proceso de selección en el Plan Anual de Contrataciones de cada Municipalidad, esta ordenará la realización del proceso de selección para lo cual, el Alcalde o el funcionario al que este haya delegado tal función, designará a un

¹⁸ De acuerdo con el artículo 3 “Ámbito de aplicación”, numeral 3.1., se encuentran comprendidos dentro de los alcances de la presente norma, bajo el término genérico de entidad(es), entre otro, el Gobierno Nacional y Local, sus dependencias y reparticiones.

Comité Especial que se encargará del desarrollo del proceso de selección, encontrándose en la obligación de incluir en las Bases el requerimiento determinado de acuerdo con lo indicado precedentemente. En el Anexo 2 se indica el flujograma de los actos preparatorios hasta la convocatoria.

Capítulo III. Hipótesis

El abastecimiento de raciones alimentarias para el PVL está fragmentado, lo cual hace que el poder de compra del Estado no se aproveche. Cada municipio planifica y programa de manera aislada sus adquisiciones, define sin criterio técnico los tipos de insumos que conformarán la ración alimentaria, retraso y demora en la adquisición, direccionamiento de las especificaciones para favorecer a un proveedor, entre otros. Asimismo, no existen criterios de conjunto ni se añade valor agregado a la adquisición.

Como se aprecia, el centro de atención está en los actos preparatorios y los procesos de selección efectuada por cada una de las 1834 entidades, a ello se agrega que el presupuesto asignado para el PVL, cual asciende a 363 millones, se concentra en el departamento de Lima. A este se le transfirió S/ 108.397.090,00, que representan el 28,6% del presupuesto total asignado. A la provincia de Lima (que incluye 43 municipios distritales) se le asignó S/. 100.346.940,00 que representan el 92,57% del presupuesto del departamento de Lima. Esta concentración del presupuesto en el departamento de Lima y sus respectivos distritos es un indicador que nos permite advertir que el ámbito de acción relevante de PVL se centra en Lima y, por ende, puede constituirse como un dato sumamente relevante e importante para delimitar, aún más, el objeto de estudio en el presente trabajo.

Además de ello, debe indicarse que el mayor presupuesto asignado se usa para la adquisición de Leche Evaporada y Mezcla de cereales, de acuerdo a la tabla 4. Es decir, el 73% del monto gastado el año 2010 fue para la compra de ambos productos, indicador que también nos dice que la compra de ambos insumos para el PVL es relevante para su estudio. Luego de lo señalado en los párrafos precedentes, la hipótesis a ser demostrada en este estudio es el siguiente:

Si se aplica el Convenio Marco de Precios para los productos Leche Evaporada y Mezcla de Cereales, en el marco de la ejecución del Programa de Vaso de Leche – Región Lima, la gestión de abastecimiento mejorará en términos de efectividad y oportunidad.

Capítulo IV. Marco teórico

1. Inclusión del Convenio Marco en la normativa de contrataciones del Estado

Gonzalo Suárez y Roberto Laguado (2007: 6) sostienen lo siguiente:

“Reducir el tiempo que debe transcurrir entre el momento en que el Gobierno identifica una necesidad y la satisface a través del contrato que celebra con el particular, también constituye una forma de hacer más eficiente el proceso de contratación. La introducción de mecanismos de convenios marco ha apuntado a ese propósito, no solo en cuanto a lograr hacer más corto el tiempo para el aprovisionamiento, sino también al reducir el costo de la adquisición de los bienes o servicios. Así, los acuerdos marco permiten en una sola ocasión incurrir en los costos que supone la evaluación de los proveedores, el diseño de las bases o documentos de contratación y de las condiciones de los contratos futuros, lo cual evita incurrir en la repetición de tales gastos, en los que indefectiblemente se incurriría si cada compra se contratase por separado¹⁹”.

Anteriormente, se indicó que mediante Decreto Supremo N° 084-2004-PCM, se aprobó el Reglamento de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. Dicho Reglamento, incluye en su artículo 87 la figura del **Convenio Marco**, por primera vez, en el sistema de contrataciones del Estado, definiéndola como una modalidad por la cual, en aquél entonces, CONSUCODE, ahora OSCE, selecciona a aquellos proveedores con los que las entidades deberán adquirir o contratar de manera directa los bienes y servicios que requieran y que son ofertados a través del Catálogo de Convenio Marco y las correspondientes Fichas de Convenio Marco.

Actualmente está vigente el Convenio Marco de útiles de escritorio y el Convenio Marco de boletos electrónicos para transporte aéreo nacional. El presente trabajo pretende analizar las ventajas del abastecimiento de productos alimentarios para el Programa de Vaso de Leche bajo esta modalidad, por lo que se debe considerar que su uso va a introducir una nueva forma de ver la gestión de aprovisionamiento y abastecimiento en el sistema de compras públicas.

¹⁹ Al respecto se puede agregar que la Ley también prevé tres principios importantes: Por un lado, la actual Ley vigente sobre contrataciones del Estado, prevé dos principios importantes: el Principio de Eficiencia, según el cual las contrataciones que realicen las Entidades deberán efectuarse bajo las mejores condiciones de calidad, precio y plazos de ejecución y entrega y con el mejor uso de los recursos materiales y humanos disponibles. Las contrataciones deben observar criterios de celeridad, economía y eficacia; y el Principio de Transparencia, según el cual toda contratación deberá realizarse sobre la base de criterios y calificaciones objetivas, sustentadas y accesibles a los postores. Los postores tendrán acceso durante el proceso de selección a la documentación correspondiente, salvo las excepciones previstas en la presente norma y su Reglamento. La convocatoria, el otorgamiento de la Buena Pro y los resultados deben ser de público conocimiento. Por otro lado, a ello también se puede sumar el Principio de Economía, la cual prevé que en toda contratación se aplicarán los criterios de simplicidad, austeridad, concentración y ahorro en el uso de los recursos, en las etapas de los procesos de selección y en los acuerdos y resoluciones recaídos sobre ellos, debiéndose evitar exigencias y formalidades costosas e innecesarias en las Bases y en los contratos.

El Reglamento detalla cómo es el procedimiento para contratar a través de dicha modalidad, al cual se sumó, el año 2007, la DIRECTIVA N° 007-2010-OSCE/CD, modificada por la Directiva N° 001-2012-OSCE/CD. Ambos documentos sustentan el marco de aplicación para el funcionamiento de los convenios marco.

2. Definición de Convenio Marco

Según la Directiva N° 001-2012-OSCE/CD, el Convenio Marco es la modalidad por la cual la entidad responsable, a través de una licitación pública o un concurso público, selecciona a aquellos proveedores con los que las entidades deberán contratar los bienes y/o servicios que requieran y que son ofertados a través del Catálogo.

3. Regulación del Convenio Marco, según la Directiva N° 001-2012-OSCE/CD

3.1 La entidad responsable

En este caso, el OSCE, tiene a su cargo la determinación de los bienes y/o servicios a contratar, la realización de los procesos de selección, la catalogación, así como la administración de los Convenios Marco, de conformidad con lo establecido en el Reglamento y la Directiva.

Atendiendo a la complejidad, envergadura o sofisticación de la contratación, la entidad responsable podrá solicitar a las entidades del Gobierno Nacional, Regional y Local su participación en cualquier etapa de los actos preparatorios y/o del proceso de selección, incluso a fin de que se designe un representante para que participe de la elaboración de Bases y la evaluación y calificación de propuestas. Efectuada la solicitud, la entidad requerida está obligada a atenderla.

3.2 Bienes y servicios que pueden ser materia de convenios marco

De oficio, o a sugerencia de una o más entidades o de los gremios legalmente constituidos, y previa evaluación, la entidad responsable determinará los bienes y/o servicios que serán objeto de Convenio Marco, para lo cual se empleará, entre otros, los siguientes criterios:

- Aquellos que sean contratados de manera frecuente y evidencien una demanda significativa.
- Aquellos que por su naturaleza requieran ser entregados o prestados periódicamente.
- Aquellos que sean necesarios para atender los requerimientos de más de una entidad.

3.3 Inclusión de las compras por Convenio Marco en el Plan Anual de Contrataciones

La elaboración, aprobación y modificación del Plan Anual de Contrataciones - PAC se registrará por las disposiciones contenidas en la Ley, el Reglamento y demás normas complementarias, sin perjuicio de lo cual se deberá tener en cuenta lo siguiente:

- Las contrataciones realizadas por Convenio Marco deben encontrarse contempladas en el PAC de la entidad y se asociarán a este a través del Catálogo, con excepción de aquellas sobrevinientes a la aprobación del PAC que correspondan a los montos de una adjudicación de menor cuantía o aquellas cuyos montos sean inferiores a tres (3) UIT.
- Cuando en el PAC se haya programado la contratación de bienes y/o servicios que posteriormente sean incluidos en el Catálogo, no resultará obligatorio realizar la modificación del PAC para precisar que esta se realizará por Convenio Marco. En estos casos, cada contratación se irá asociando al proceso programado a través del Catálogo.
- Cuando parte de una contratación programada en el PAC deba realizarse por Convenio Marco, esta no generará la obligación de modificar el PAC. Para la contratación de los bienes que no estén incluidos en el Catálogo, solo será necesario modificar el PAC cuando se verifique la ocurrencia de alguna de las causales previstas en la Ley y el Reglamento.

Atendiendo a la naturaleza y a las particularidades del proceso de selección para generar Convenios Marco, la entidad responsable no lo incluirá en su PAC.

3.4 Fases y etapas que componen un Convenio Marco

Todo Convenio Marco se desarrollará a través de las siguientes fases:

3.4.1 Actos preparatorios

Definición: La fase de actos preparatorios es aquella que tiene por objeto determinar la viabilidad de un Convenio Marco y organizar la información técnica y económica que lo sustente.

Comprende las siguientes etapas:

- a) **Análisis de la demanda.** Respecto de los bienes y/o servicios sobre los que se verifiquen los criterios señalados en el artículo 6 de la presente Directiva. En este punto, a efectos de conocer la demanda del Estado, la entidad responsable recabará y analizará la estructura y condiciones de la demanda respecto de los bienes a ser considerados y, de creerlo necesario, solicitará información complementaria a las entidades contratantes, entre otros.
- b) **Análisis de la oferta.** En este punto, a efectos de conocer la oferta la entidad responsable recabará analizará la estructura y condiciones de la oferta respecto de los bienes definidos en el análisis de la demanda y, de considerarlo necesario, solicitará información complementaria a las entidades contratantes.
- c) **Determinación de la viabilidad de generar el Convenio Marco.** A efectos de determinar la viabilidad de un Convenio Marco, la entidad responsable determinará en función de los

- análisis de la demanda y la oferta previamente concluidos, la conveniencia técnica y económica de formular, diseñar y conducir un proceso bajo la modalidad de Convenio Marco.
- d) Determinación del Valor Referencial.** En este caso, la determinación del valor referencial se debe ceñir al estudio de mercado que realiza la entidad responsable, en el marco de la Ley de Contrataciones y su Reglamento.
 - e) Aprobación del Expediente de Contratación.** Dicho expediente debe contener las condiciones de los bienes a ser considerados para la implementación del Catálogo electrónico respectivo, el informe de demanda, el informe de oferta, el informe de viabilidad y la determinación del valor referencial, de ser el caso.
 - f) Elaboración y aprobación de las Bases.** Estará a cargo de la dependencia u órgano especializado y deberá considerar los principios de trato justo e igualitario, así como el de imparcialidad, siendo posible la incorporación de reglas especiales, de acuerdo a la naturaleza del producto.

3.4.2 Selección

Definición: La fase de selección comprende el desarrollo de las actividades para la selección del proveedor o proveedores adjudicatarios de la Buena Pro, cuyos bienes serán ofertados en el Catálogo Electrónico, para lo cual la entidad responsable llevará a cabo una licitación pública o un concurso público, con independencia de los montos establecidos para tales tipos de procesos, y atendiendo a las particularidades dispuestas en la directiva.

Comprende las siguientes etapas

- a) **Convocatoria.** La convocatoria del proceso de selección se realizará a través del SEACE, mediante la publicación de las Bases y demás documentos señalados en el Reglamento. A partir de dicho momento, la documentación será de acceso público para los interesados.
- b) **Registro de participantes.** El registro de participantes de los procesos de selección bajo la modalidad de Convenio Marco, se realizará de acuerdo con las condiciones previstas en las Bases. El registro de participantes se efectuará desde el día siguiente de publicada la convocatoria en el SEACE y hasta un día hábil después de haber quedado integradas las Bases. Los participantes se adhieren al proceso de selección en el estado en el que este se encuentre, desde que se registran como tales.
- c) **Presentación de consultas.** La presentación de consultas de los procesos de selección bajo a la modalidad de Convenio Marco, se realizará por un período mínimo de 10 días hábiles, contados desde el día siguiente de la publicación de la convocatoria, de acuerdo con lo previsto en las bases. A través de las consultas, se formulan pedidos de aclaración a las disposiciones de las bases y/o se plantean solicitudes respecto de ellas.

- d) **Absolución de consultas.** La absolución de consultas de los procesos de selección bajo la modalidad de Convenio Marco estará a cargo de la dependencia u órgano especializado de la entidad responsable, quien mediante un pliego absolutorio (que deberá contener la identificación de cada participante el texto de la consulta presentada y la respuesta a cada consulta) absolverá y efectuará la respectiva notificación a través del SEACE en un plazo máximo de 10 días hábiles contados desde el día siguiente del vencimiento del plazo para la recepción de consultas.
- e) **Presentación de observaciones.** La presentación de las observaciones de los procesos de selección bajo la modalidad de Convenio Marco, se realizará por un periodo mínimo de 10 días hábiles contados desde el día siguiente de haber sido publicado en el SEACE el pliego de absolución de consultas o, en caso de no haberse presentado consultas, de haber finalizado el plazo para su recepción, de acuerdo a lo previsto en las Bases. A través de las observaciones se cuestionan las disposiciones de las Bases, en lo relativo al incumplimiento de las condiciones mínimas que estas deben contener, o de cualquier disposición en materia de contrataciones del Estado o normas complementarias o conexas que tengan relación con el proceso de selección.
- f) **Absolución de observaciones.** La absolución de observaciones de los procesos de selección bajo la modalidad de Convenio Marco, estará a cargo de la dependencia u órgano especializado de la entidad responsable. Mediante un pliego absolutorio (que deberá tener la identificación de cada participante (el texto de la observación presentada y la respuesta a cada observación), absolverá y efectuará la respectiva notificación a través del SEACE en un plazo máximo de 10 días hábiles contados desde el día siguiente del vencimiento del plazo para la recepción de observaciones.
- g) **Elevación de observaciones.** Atendiendo a las particularidades de los procesos de selección para la generación de convenios marcos. El pronunciamiento, en segunda y última instancia administrativa, respecto de las observaciones a las bases que se presenten corresponderá al OSCE. Las condiciones, los procedimientos y los plazos para solicitar la elevación de las observaciones al OSCE, así como para que este emita su pronunciamiento, se sujetarán a las disposiciones que para tal efecto han establecido la Ley y su Reglamento.
- h) **Integración de las bases.** Ello estará cargo de la dependencia u órgano especializado de la entidad responsable, quien las integrará el día hábil siguiente de vencido el plazo previsto para la recepción de observaciones a las Bases, solo en el caso que no se hayan presentado observaciones a las mismas. Las Bases Integradas deberán ser publicadas en el SEACE el mismo día de su integración, y se constituirán en las reglas definitivas del proceso de selección, no pudiendo ser cuestionada en ninguna otra vía, ni modificadas por autoridad administrativa alguna.

- i) **Presentación de propuestas.** La presentación de propuestas de los procesos de selección bajo la modalidad de Convenio Marco se realizará de acuerdo con las condiciones previstas en las Bases.
- j) **Evaluación y calificación de propuestas.** La evaluación y calificación de propuestas de los procesos de selección estará a cargo de la dependencia u órgano especializado de la entidad responsable, quien la realizará de acuerdo con las condiciones previstas en las bases.
- k) **Consentimiento de la Buena Pro.** El consentimiento de la buena pro se producirá cuando, habiendo transcurrido el plazo de 8 días hábiles siguientes de haberse otorgado la buena pro, no se haya presentado recursos de apelación alguno, en cuyo caso la entidad responsable y el o los proveedores adjudicatarios quedan obligados a suscribir el acuerdo de Convenio Marco.
- l) **Solución de controversias durante la fase de selección.** Las controversias que surjan en la etapa de selección hasta la suscripción del Acuerdo de Convenio Marco darán lugar a la interposición de recursos de apelación solo ante el Tribunal de Contrataciones del Estado, siendo regulado su trámite conforme a lo dispuesto en el Reglamento.
- m) **Suscripción del Acuerdo de Convenio Marco.** La suscripción del Acuerdo de Convenio Marco es el acto mediante el cual se formaliza la aceptación de las condiciones previstas en las Bases y que es realizado entre la entidad responsable y el proveedor adjudicatario, según el procedimiento, plazos y requisitos previstos en las bases. La negativa injustificada del proveedor adjudicatario a suscribir el Acuerdo de Convenio Marco, faculta a la entidad responsable a dejar sin efecto el consentimiento de la Buena Pro, así como todos los derechos asociados a este, constituyéndose en causal de aplicación de sanción conforme a lo dispuesto en las Ley.
- n) **Catalogación.** La catalogación es el proceso mediante el cual se ingresa en el catálogo electrónico la información de los proveedores adjudicatarios y de las características y condiciones de los bienes y/o servicios ofertados por estos. Dicha información será sintetizada y consolidada en fichas-producto. Esta fase será realizada por la entidad responsable. Luego de haberse suscrito los Acuerdos de Convenio Marco con los proveedores adjudicatarios.
- o) **Homologación.** La homologación de bienes comprende el procedimiento a través del cual se establece la relación de igualdad y/o semejanza de diversos bienes, en función de las características técnicas establecidas en la estructura de catalogación prevista en las bases, con la finalidad de determinar las fichas-productos a ser incluidas en los catálogos electrónicos. Dicho procedimiento podrá incorporarse de manera facultativa en cualquiera de las fases que componente de un Convenio Marco, de acuerdo a las condiciones previstas en las Bases.
- p) **Comunicación de la entrada en vigencia.** Culminada a fase de catalogación, la entidad responsable comunicará a través del SEACE la entrada en vigencia del Convenio Marco, oportunidad en que las entidades deberán contratar los bienes a través de esta modalidad.

3.4.3 Ejecución contractual

Definición. La fase de ejecución contractual comprende el desarrollo de las actividades conducentes a la contratación de los bienes incluidos en los catálogos electrónicos por parte de las entidades contratantes, con los proveedores adjudicatarios con quienes se suscribieron los Acuerdos de Convenio Marco, desde el perfeccionamiento del contrato hasta el pago al proveedor adjudicatario por concepto de los bienes.

a. Obligación de contratar a través de los catálogos electrónicos.

Los bienes que se encuentren incluidos en los catálogos electrónicos, y que cumplan con las condiciones requeridas por las entidades contratantes, deberán ser contratados de forma obligatoria desde el día siguiente de la entrada en vigencia del Convenio Marco, acción que se produce con la puesta en operación de los catálogos electrónicos. En las bases se podrá establecer montos de transacción mínimos a partir de los cuales los proveedores deberán atender a las entidades contratantes. Finalmente, las entidades contratantes deberán solicitar al OSCE, previamente a la contratación, la autorización para no utilizar los catálogos electrónicos, siempre y cuando se presente algunos de los supuestos previstos en la citada Directiva.

b. Perfeccionamiento de la relación contractual.

El perfeccionamiento de la relación contractual en esta modalidad se formaliza a través de la recepción de la orden de compra, independientemente del monto involucrado, por lo que no son aplicables los requisitos, plazos y procedimiento señalados en la Ley y su Reglamento. Las bases deben indicar el procedimiento para el perfeccionamiento de la relación contractual.

3.4.4 Publicación en el SEACE

El desarrollo de las fases de selección y ejecución contractual de los Convenios Marco será notificado y difundido a través del SEACE. Adicionalmente, podrá comunicarse a los proveedores a través de las cuentas de correo electrónico asignadas por el Registro Nacional de Proveedores (RNP).

3.5 ¿Cómo funciona?

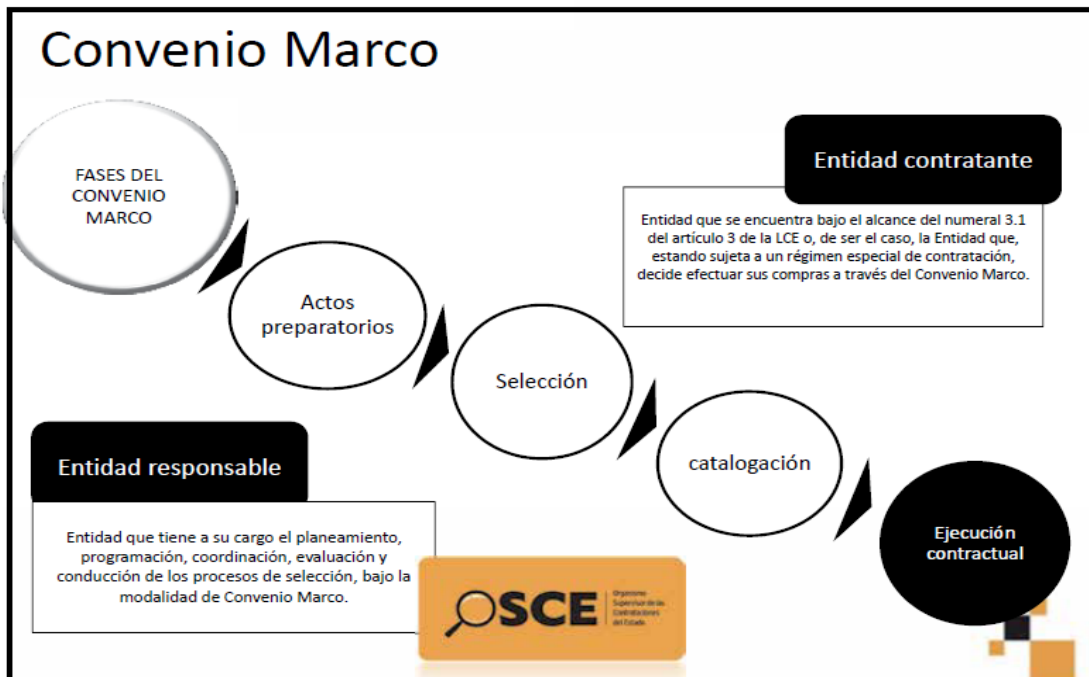
A continuación, gráficamente, se explica el funcionamiento del Convenio Marco, aplicable también a la adquisición de raciones alimentarias por parte del PVL.

Gráfico 2. Funcionamiento del Convenio Marco



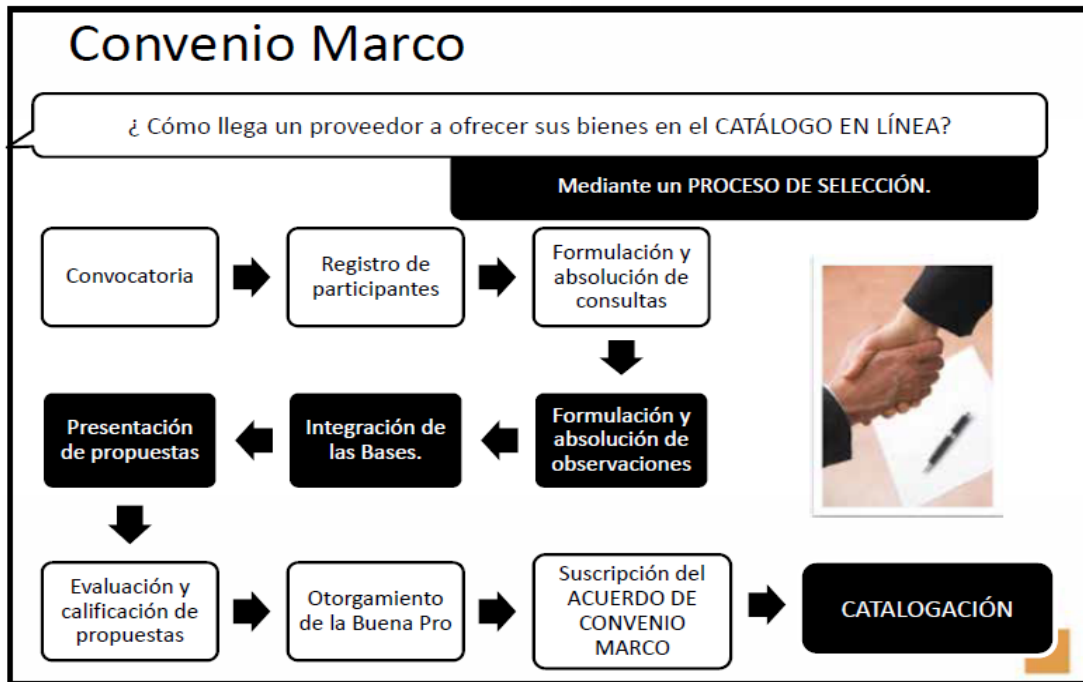
Fuente: Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado - OSCE (2011).

Gráfico 3. Fases del Convenio Marco



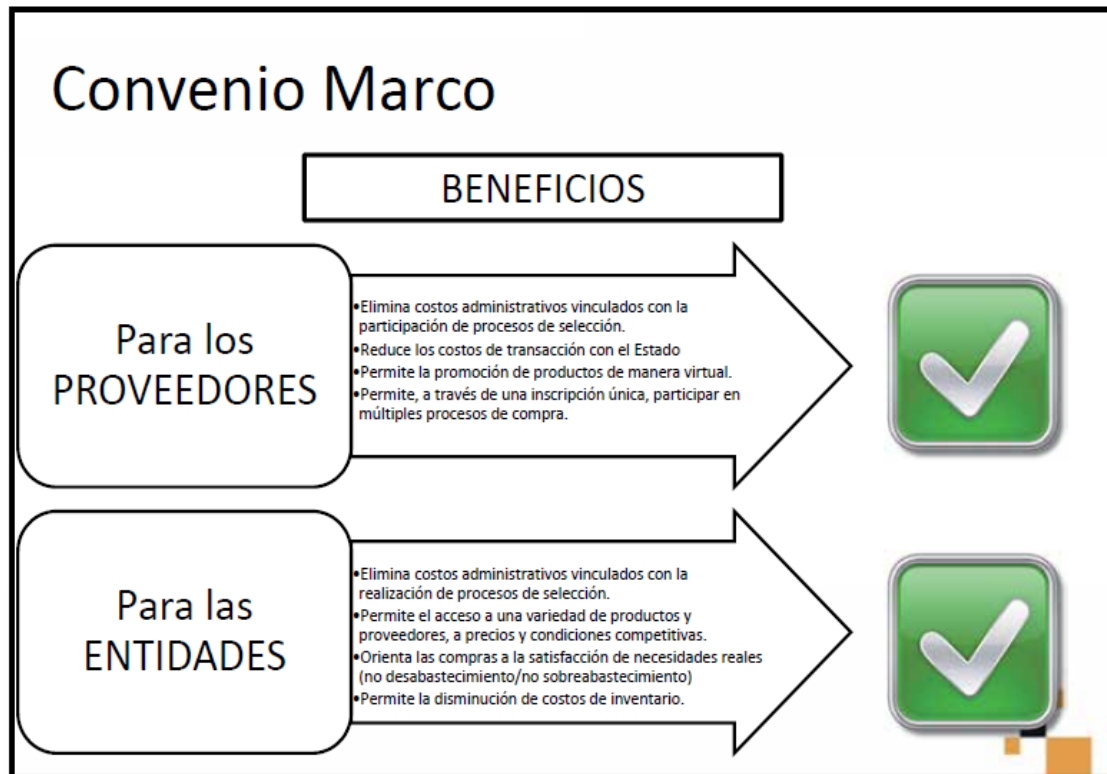
Fuente: Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado - OSCE (2011).

Gráfico 4. Proceso de selección para formar parte del Catálogo en Línea



Fuente: Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado - OSCE (2011).

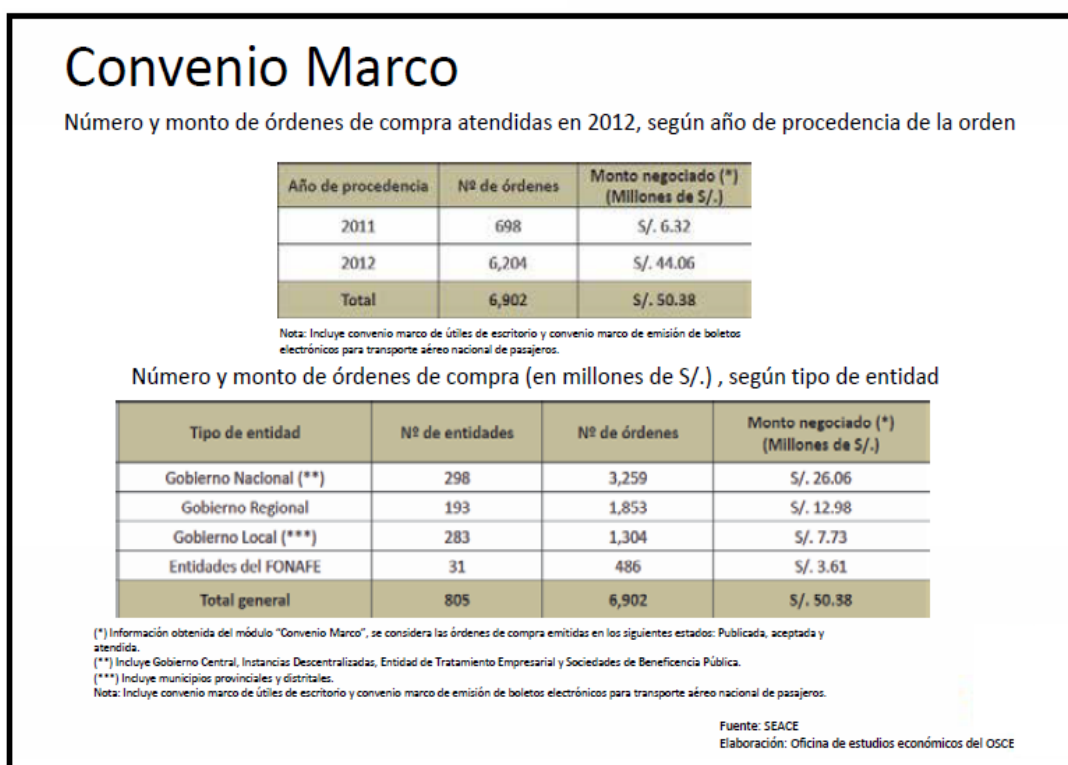
Gráfico 5. Beneficios del Convenio Marco



Fuente: Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado - OSCE (2011).

3.6 Experiencia Convenio Marco de útiles de escritorio

Gráfico 6. Convenio Marco para la adquisición de útiles de escritorio



Fuente: Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado - OSCE (2011).

Capítulo V. Diagnóstico del sistema de abastecimiento del PVL respecto de la leche evaporada y mezcla de cereales en la Región Lima

En este punto, se va a indicar cuál es la problemática que encontramos en la definición de las raciones alimentarias y elaboración de bases (ambas forman parte de la etapa denominada actos preparatorios), así como los problemas encontrados en la etapa del proceso de selección (que empieza con la convocatoria y termina con la suscripción del contrato).

1. Problemática en torno a la definición de las raciones alimentarias

De acuerdo al trabajo “Mejorando el Proceso de Adquisiciones y Suministros para fortalecer la eficacia nutricional del Programa Vaso de Leche del Perú” (Banco Mundial: 2010)²⁰, se seleccionan los productos sobre la base de las preferencias de los beneficiarios y no sobre la base de su contenido, la parte de precio-competitivo se limita a la selección del distribuidor que proveerá los productos seleccionados. **La ley señala que los productos adquiridos para el PVL deben ser leche y algún suplemento alimenticio como los cereales**²¹.

EL OSCE estableció, a través del Comunicado N° 001-2010-PRE, que de acuerdo con el numeral 2.2 de la Ley N° 27470, el Comité de Administración del Programa del Vaso de Leche de cada entidad es el órgano responsable de seleccionar los insumos alimenticios conforme a las disposiciones establecidas en la normativa vigente sobre el Programa del Vaso de Leche. Para tal efecto, las “Organizaciones de Base, alcanzarán sus propuestas de insumos, previa consulta de los beneficiarios”.

Las raciones alimentarias están conformadas por leche evaporada y mezcla de cereales (el cual incluye un porcentaje de azúcar). En ese sentido, lo relevante es el análisis de dichos productos.

En torno a **la leche evaporada**, cabe indicar que sus especificaciones son básicamente las mismas, la problemática que en muchos casos se ha evidenciado en los PVL es la inclinación por parte de los beneficiarios a la adquisición de una determinada marca, en un envase tipo lata de 400-410ml,

²⁰ Ver las páginas 17 y 18 del citado trabajo.

²¹ Según el Artículo 2 de la Ley N° 27712, publicada el 01-05-2002, que modificó el artículo 4.1 de la Ley N° 27470 cuyo texto es el siguiente:

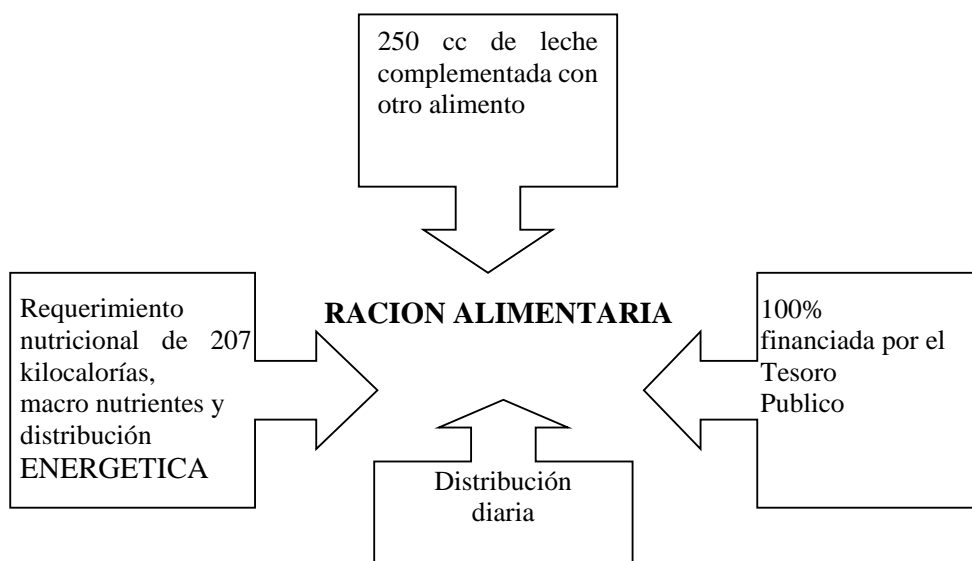
“(…)

Dicha ración debe estar constituida por alimentos nacionales pudiendo ser prioritariamente leche en cualquiera de sus formas u otro producto, los cuales, a fin de alcanzar el valor nutricional mínimo, serán complementados con alimentos que contengan un mínimo de 90% de insumos de la localidad, tales como harina de quinua, kiwicha, haba, maca, cebada, avena, arroz, soya y otros productos nacionales. Se deberá adquirir aquellos alimentos de mayor valor nutricional adecuadamente balanceado y que tengan el menor costo. Será el Ministerio de Salud, específicamente el Instituto Nacional de Salud, el que determine el valor nutricional mínimo (…)”.

a pesar de que puede ser en bolsas, así como el precio, el cual varía de un distrito a otro a pesar de ser colindantes. Sin perjuicio de ello, su elección no reviste complejidad, por lo que puede ser considerando un producto estandarizado.

En cambio, en el caso de **la mezcla de cereales**, el problema si es complejo, dado que la cantidad de combinaciones posibles es muy alta y, por consiguiente, la variedad general de los combos que se adquieren para el programa a nivel nacional es grande, con más de 400 variantes. La situación es complicada por el hecho de que los proveedores de mezcla de productos (como cereales y lácteos enriquecidos) en proporciones diferentes, o añaden distintos elementos (como edulcorantes), resultando en grandes variaciones de los productos. Ello hace difícil la comparación de precios y de especificaciones y, por consiguiente, resulta difícil evaluar la transparencia en cuanto al valor que pueden obtener por su dinero²²

Gráfico 7. Características principales de la ración alimentaria del PVL



Fuente: Informe N° 724-2011-CG/PSC-IM

Tal como se indica en el Informe N° 724-2011-CG/PSC-IM la diversidad de las dosificaciones de alimentos reportada por las municipalidades, cuyos rangos se encuentran entre 44,6 g a 100 g, se debe, entre otros, a los siguientes factores:

- La variedad de los tipos de alimentos adquiridos y utilizados
- La variación de a cantidad de alimento utilizada por ración (dosificación)
- La variedad de insumos que componen los alimentos mezclados en fábrica.

²² Ver la página 18 del Informe N° 724-2011-CG/PSC-IM.

Dicha situación conlleva, según dicho informe, a la variabilidad en el aporte nutricional de la ración, que puede exceder o no lo establecido en la Resolución Ministerial N° 711-2002-SA/DM “Valores nutricionales mínimos que deberá cumplir la ración diaria del Programa de Vaso de Leche”, que norma el requerimiento nutricional de la ración del PVL: Energía (207 kcal), Cantidad de Nutrientes y Distribución Energética, cuyos valores nutricionales se detallan a continuación:

Tabla 6. Aporte de micronutrientes, energía y distribución energética, aprobado por el MINSA para la ración alimentaria

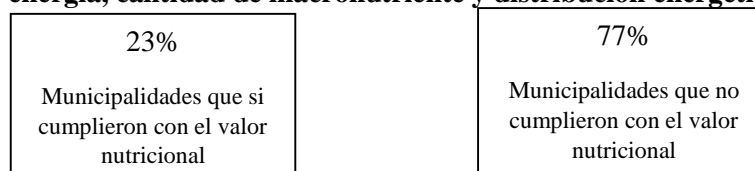
Macronutrientes	Energía (kcal)	Cantidad (gramos)	Distribución energética (%)
Proteína	25-31	6,21-7,76	12-15
Grasa	41-62	4,60-5,75	10-25
Carbohidrato	141-124	35,19-31,05	60-68
Total	207	46,0-44.6	100

Fuente: Informe N° 724-2011-CG/PSC-IM.

2. Problemática en torno al aporte nutricional de la ración del PVL

De acuerdo al Informe N° 724-2011-CG/PSC-IM, de las 352 municipalidades que presentaron ración entre 44,6-100 g de alimento deshidratado, 81 (**23%**) alcanzaron o superaron, por lo menos en un mes del año, el aporte nutricional establecido en energía (207 kcal), cantidad de macronutrientes (proteína, grasa y carbohidrato) y distribución energética; mientras que 271 (**77%**) municipalidades restantes, durante todo el año, entregaron raciones con aportes nutricionales menores a los mínimos establecidos en la Resolución Ministerial N° 711-2002-SA/DM, lo que se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 8. Porcentaje de municipalidades a nivel nacional que cumplieron con el aporte nutricional de energía, cantidad de macronutriente y distribución energética por ración



Fuente: Informe N° 724-2011-CG/PSC-IM.

3. Raciones con excesiva cantidad de azúcar

El Informe N° 724-2011-CG/PSC-IM señala que, entre las 1513 raciones reportadas por las 352 municipalidades, 622 contenían azúcar en su composición, de ellas, 34 raciones distribuidas por 18 municipalidades, utilizaron cantidades de azúcar mayor al máximo recomendado de 17,5

gramos, que representaba entre el 16,7%-56,3% o del valor energético total, lo que denota que algunas municipalidades no consideran la cantidad máxima recomendada de azúcar en la ración PVL. Por ejemplo, en dicho Informe²³ se citó el ejemplo de la Municipalidad de Lince, quien entregó raciones con las mayores cantidades de azúcar promedio en Lima (29,4 g).

Adicionalmente, en dicho Informe se indicó que de las 34 raciones con excesiva cantidad de azúcar, 4 de ellas cumplían con el requerimiento mínimo nutricional de energía (207 kcal), cantidad de macronutrientes y distribución energética.²⁴

Existen estudios que demuestran que los niños que consumen bebidas con alto contenido de azúcar libre o añadida tienen mayor riesgo de obesidad o sobrepeso, por lo que la Organización Mundial de la Salud recomienda que el porcentaje de energía proveniente de azúcares simples no supere el 10% de energía proveniente de azúcares simples, recomendación que ha sido considerada por el Instituto Nacional de Salud en su documento “Guía: Formulación de la ración del Programa del Vaso de Leche”, publicada en noviembre de 2010. En este contexto, de las 622 raciones con azúcar en su composición, tenemos a 290 (46,6) cuya energía derivada del azúcar libre superó el 10%, ya sea porque se ha entregado el producto azúcar o porque el producto otorgado contiene azúcar en su composición²⁵.

4. Raciones promedio con una unidad de pan por municipalidad (2010)

Entre las 1513 raciones reportadas por las 352 municipalidades, 52 contenían una unidad de pan en su composición, que representaba entre el 24,2%-47,3% del valor energético total. También se señala que seis municipalidades incluyeron en su ración una unidad de pan, como son: la Municipalidad Distrital de Chaclacayo, La Victoria, Santa Anita, Santiago de Surco, San Luis, en Lima, la Municipalidad Distrital La punta en el Callao, cuyos valores energéticos promedio fluctuaron entre 208-267 kcal, lo que significa que sin la unidad de pan, que representa aproximadamente 98 kcal, el valor energético de la ración resultaría menor a lo exigido legalmente (207 kcal), siendo importante resaltar que en cuatro municipalidades, la ración que incluía el pan, fue distribuida durante todo el año 2010 (365 días)²⁶.

Adicionalmente, se indicó que de las 52 raciones con una unidad de pan en su composición, 5 de ellas, en el caso de Lima, cumplían con el requerimiento mínimo nutricional (energía 207 kcal-cantidad de macronutrientes y distribución energética); y fueron distribuidas por la Municipalidad

²³ Informe N° 724-2011-CG/PSC-IM. Ver la página 19.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Informe N° 724-2011-CG/PSC-IM. Ver página 25.

²⁶ Informe N° 724-2011-CG/PSC-IM. Ver página 27.

de Santa Anita y San Luis, lo que significa que si bien se ha considerado incluir la unidad de pan para completar el requerimiento mínimo de energía (207 kcal), no se ha previsto el cumplimiento del requerimiento mínimo de macronutrientes ni el de distribución porcentual.

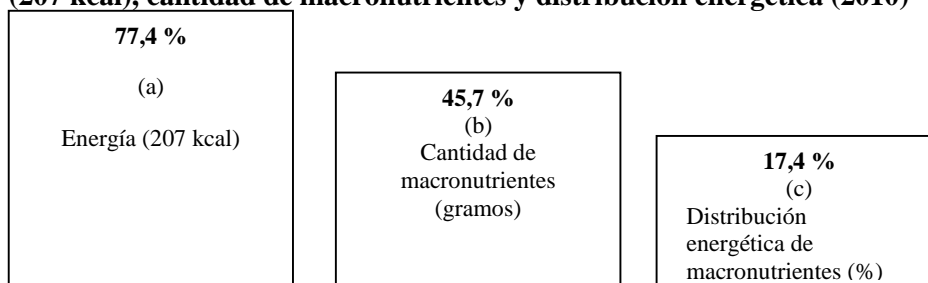
Cabe advertir, según el citado Informe, que la unidad de pan fue financiada por la Organización Social de Base en seis de las siete municipalidades, por lo que debería ser considerado un alimento complementario al aporte nutricional mínimo de la ración, de modo tal que no exista el riesgo que frente al incumplimiento de la donación se afecte la cantidad de energía y macronutrientes que se pretende aportar a los beneficiarios.

5. Nivel de cumplimiento del valor nutricional mínimo (VNM) de las raciones alimentarias por región (2010)

De acuerdo con lo señalado por la Contraloría General de la República, 81 municipalidades cumplieron con entregar una ración con el VNM de energía (207 kcal), cantidad de macronutrientes y distribución energética, por lo menos una vez al año, las mismas que estuvieron localizadas en 16 departamentos a nivel nacional. Los departamentos que tuvieron los mayores números de municipalidades que cumplieron con el referido VNM fueron Piura (16), Lima (15), la Libertad (14) y Junín (11); mientras que, en los departamentos de Ancash, Ayacucho, Ica, Lambayeque, Madre de dios, Puno, San Martín y Tacna, ninguna municipalidad de su jurisdicción entregó una ración que cumplió con el aporte nutricional mínimo de energía (207 kcal), cantidad de macronutrientes y distribución energética²⁷. Mayor descripción sobre lo señalado se encuentra en el Anexo 3.

En el siguiente gráfico se aprecia el cumplimiento de energía (207 kcal), cantidad de macronutrientes (proteína, grasas y carbohidratos) y distribución energética de las 1513 raciones, entregadas por las 32 municipalidades.

Gráfico 9. Porcentaje de cumplimiento de los parámetros nutricionales respecto de energía (207 kcal), cantidad de macronutrientes y distribución energética (2010)



Nota: El % de cumplimiento de requerimiento de macronutrientes incluye (a) y el % cumplimiento de la distribución de macronutrientes, incluye (a) y (b)

Fuente: Informe N° 724-2011-CG/PSC-IM.

²⁷ Informe N° 724-2011-CG/PSC-IM. Ver la página 28.

Los resultados encontrados revelan que para cumplir con el VNM de energía (207 kcal), cantidad de macronutrientes y distribución energética, la ración debe contener los alimentos, principalmente, leche en cualquiera de sus formas, en las cantidades adecuadas, así por ejemplo, para el año 2010, la cantidad máxima de leche en una ración que cumpla con los tres parámetros fue de 220 cc de leche fresca o equivalente; por tanto, las cantidades mayores, como las encontradas de 415,5 cc de leche evaporada entera resultan inadecuadas no solo por su alto costo, sino porque nutricionalmente no asegura los contenidos mínimos de los tres macronutrientes ni el equilibrio energético requeridos²⁸.

De lo expuesto, las raciones no solo deben contener un peso mínimo de 44,6 gramos, sino también alimentos adecuadamente balanceados, en las cantidades suficientes (gramos) para cumplir con el requerimiento mínimo de energía (207 kcal), cantidad de macronutrientes y distribución energética, sea que se entreguen como productos individuales o como producto mezclados²⁹.

Adicionalmente, señala el Informe de la Contraloría General de la Pública, es importante resaltar que la Resolución Ministerial N° 711-2002-SA/DM también establece los requerimientos de micronutrientes (vitaminas y minerales) que a diferencia de los macronutrientes, su requerimiento diario es relativamente pequeño, pero son indispensables para el buen funcionamiento del cuerpo humano, entre ellos tenemos a la vitamina A, la vitamina C y el hierro, cuyo equipamiento representa el 100% de sus necesidades; mientras que para los demás micronutrientes la ración debe cumplir el 60%; ello debido a los serios problemas de salud, derivadas de la anemia, una menor resistencia a las infecciones, ceguera, disminución de la capacidad de aprendizaje, retraso mental y, en algunos casos, la muerte; repercutiendo significativamente en la salud infantil y, por ende, en el bienestar humano y en el desarrollo económico del país³⁰.

Sin embargo, para el cumplimiento de este requisito la única vía es la fortificación del producto sólido (harinas y hojuelas), no debiéndose considerar el aporte de vitaminas y de minerales contenidos naturalmente en los alimentos en la formulación y evaluación nutricional de la ración, pero sí cada municipalidad debe realizar un control del contenido de los micronutrientes de los productos en cumplimiento de lo establecido en el artículo 8 de la Norma Sanitaria para la Fabricación de Alimentos a Base de Granos y Otros, destinado a Programas Especiales de Alimentación (Resolución Ministerial N° 451-2006-MINSA): “En materia nutricional, las Municipalidades son responsables de que los alimentos que adquieren y distribuyen en el marco de los Programas Sociales de Alimentación de su competencia, cumplan con los valores nutricionales mínimos establecidos por el Ministerio de Salud, a

²⁸ Informe N° 724-2011-CG/PSC-IM. Ver página 34.

²⁹ Informe N° 724-2011-CG/PSC-IM. Ver página 35.

³⁰ Informe N° 724-2011-CG/PSC-IM. Ver página 35.

través de Centro Nacional de Alimentación y Nutrición (CENAN) y otros que disponga el CENAN, los cuales deben ser establecidos clara y específicamente en las Bases de licitaciones y tablas de evaluación correspondiente, con el fin de asegurar el cumplimiento de la calidad nutricional de alimentos”³¹.

6. Cobertura de días de atención con una ración que cumple el requerimiento mínimo respecto de energía, cantidad de macronutrientes y distribución energética

El objetivo del PVL es complementar la alimentación de los beneficiarios a nivel nacional prioritariamente a los niños de 0 a 6 años, mujeres gestantes y madres lactantes, a fin de contribuir a reducir los niveles de desnutrición que existe en los sectores pobres, por lo que resulta primordial para el éxito de dicho programa, que los beneficiarios reciban la ración en la oportunidad y frecuencia debida.

Al respecto, la Ley N° 27712, que modifica el artículo 4 de la Ley N° 27470 establece que “(...) El PVL deberá cumplir con el requisito que exige un abastecimiento obligatorio los siete días de la semana (...)”; sin embargo, ello no se refleja en la realidad. No obstante, lo expuesto, se viene incrementando el número de municipalidades que ofrece mayor cobertura para el año 2012.

Como se ha mencionado, la información analizada revela que los beneficiarios no son atendidos diariamente en una ración que cumpla con los requerimientos mínimos establecidos por el MINSA, debido, entre otros factores, a: i) la cantidad de alimento que distribuye la municipalidad no alcanza para una atención diaria, ii) la inadecuada formulación técnica de la ración alimentaria, iii) la deficiente gestión logística de la municipalidad, iv) la falta de supervisión del preparación de la ración u de consumo por parte de los beneficiarios, v) las organizaciones sociales de base no preparan la ración diariamente³².

7. Información sobre la participación del representante del Ministerio de Salud

En el año 2010, 351 municipalidades reportaron un total de 492 representantes, de ellas 231 tuvieron un representante; 100, dos representantes; 19, tres representantes y una de ellas, contó con cuatro representantes.

Adicionalmente, se determinó que, dentro de las especialidades o grado técnico que poseen los representantes asignados por el MINSA se encuentran enfermeras, médicos, técnicos en enfermería, nutricionistas, obstetras, técnicos sanitarios, asistentes sociales, biólogos, odontólogos, laboratoristas clínicos, así como técnicos en salud, como, por ejemplo: técnicos en enfermería, técnicos en nutrición,

³¹ Informe N° 724-2011-CG/PSC-IM. Ver la página 36.

³² Informe N° 724-2011-CG/PSC-IM. Ver la página 40.

entre otros. Sin embargo, la mayoría de estas especialidades de salud no implican una especialización en temas de alimentación y nutrición que se requiere en el PVL, encontrándose que, de los 492 representantes, el 18,1% fueron nutricionistas. Véase la siguiente tabla:

Tabla 7. Especialidad o grado técnico del representante asignado por el MINSA (2010)

Especialidad o grado técnico	Nº	%
Enfermera	163	33,1
Médico	91	18,5
Técnico en Enfermería	79	16,1
Nutricionista	89	18,1
Obstetra	39	7,9
Técnico Sanitario	10	2,0
Asistente Social	5	1,0
Biólogo	5	1,0
Odontólogo	5	1,0
Técnico en nutrición	1	0,2
Laboratorista clínico	2	0,4
Ingeniero en industrias alimentarias	1	0,2
Técnico en farmacia	1	0,2
Técnico en saneamiento ambiental	1	0,2
TOTAL	492	100,0

Fuente: Informe N° 724-2011-CG/PSC-IM.

Capítulo VI. Condiciones para aplicar el Convenio Marco

1. Análisis de viabilidad de Convenio Marco para raciones alimentarias

De acuerdo con la Ley de Contrataciones del Estado, su Reglamento y la Directiva N° 007-20120-OSCE/CD, es necesario proceder con el análisis de viabilidad para la implementación del Convenio Marco de alimentos para el PVL, aplicable a la Región Lima.

En ese sentido, debe indicarse que se va a tener como referente los informes de viabilidad de los dos actuales convenios marcos suscritos, dado que en estos se indican los criterios mínimos que debe contener todo análisis de viabilidad que pretenda implementar un Convenio Marco.

El análisis de viabilidad, debidamente desarrollado por cada insumo que conforma la ración alimentaria del PVL, se adjunta en el Anexo 4.

2. Determinación del valor referencial

Una vez definida la viabilidad, la entidad responsable deberá determinar el valor referencial en función a los precios unitarios, para lo cual se remitirá cotizaciones a las 22 empresas que venden en el rubro de leche evaporada e insumos que forman parte de la mezcla de cereales. También se tomará en cuenta los precios históricos de los productos adquiridos por las entidades. La entidad responsable podría acoger el precio óptimo que influya en la mayor concurrencia de proveedores.

De acuerdo al análisis efectuado, existe pluralidad de proveedores, en atención a la cantidad de empresas que le vendieron al Estado, lo cual debería reflejarse en el estudio de mercado al momento de efectuar las cotizaciones.

3. Aprobación del expediente de contratación

La aprobación del Expediente de Contrataciones de Convenio Marco, será realizada por el titular de la entidad responsable, en este caso el OSCE, o por el funcionario a quien se le hubiese delegado dicha función.

El expediente de contratación del Convenio Marco deberá contener las condiciones de los bienes a ser considerados para la implementación del Catálogo Electrónico respectivo, el informe de demanda, el informe de oferta, el informe de viabilidad y la determinación del valor referencial, de ser el caso.

4. Elaboración y aprobación de las bases

La elaboración de las bases del proceso de selección bajo modalidad de Convenio Marco, estará a cargo la dependencia u Órgano Especializado del OSCE.

Culminada la elaboración del proyecto de las Bases de los procesos de selección, bajo modalidad de Convenio Marco, la dependencia u órgano especializado estará facultado a gestionar la publicación de estas. La entidad responsable determinará el período de publicación de proyectos de Bases, Dicho período no forma parte del proceso de selección. Durante el período de publicación del proyecto de bases los interesados deberán remitir sugerencias y/o recomendaciones, de acuerdo al procedimiento indicado en el proyecto de bases.

Transcurrido el plazo de publicación previsto, la dependencia u órgano especializado elaborará el proyecto final de las bases del proceso de selección, bajo modalidad del Convenio Marco, el cual, dependiendo de la naturaleza y complejidad del objeto de la contratación, podrá incorporar la aplicación de reglas especiales, de conformidad con lo señalado en el Reglamento. La aprobación de las bases de proceso de selección bajo modalidad de Convenio Marco, estará a cargo del titular de la entidad responsable o el funcionario a quien se le hubiese delegado dicha función.

Capítulo VII. Propuesta

De la revisión del presente trabajo de investigación, consideramos que es viable estandarizar la leche evaporada, así como las hojuelas de quinua, cebada y avena, por lo que los fundamentos para su incorporación al Catálogo Electrónico del Convenio Marco se explican a continuación.

1. Elaboración de raciones-combos que cumplan con los aportes nutricionales mínimos

En los puntos anteriores se indicó que la gran mayoría de municipios no están cumpliendo con cautelar el cumplimiento de los aportes nutricionales de las raciones alimentarias del PVL. De la revisión del informe de la Contraloría se advierte que el año 2010 solo el 23% de las municipalidades a nivel nacional cumplieron con el aporte nutricional de energía, cantidad de macronutrientes y distribución energética por ración. De ello, solo 72% cumplió con la cantidad de energía requerida, solo el 45% cumplió con la cantidad de macronutrientes y solo el 17% cumplieron con la distribución energética.

En el caso de Lima, de las 171 municipios solo presentaron información consistente 42³³, de los cuales 15 cumplieron con el requerimiento de energía, macronutrientes y distribución energética, siendo 27 municipios los que cumplieron dicho requerimiento.

En tal sentido, consideramos que es importante y necesario hacer una propuesta de ración alimentaria que cumpla con los aportes nutricionales mínimos, a fin de asegurar su calidad y comportamiento nutricional, sobre la base de los productos que son más demandados en los municipios de Lima.

Para tal efecto, se analizó que la leche evaporada entera y la mezcla de cereales, compuesto por hojuelas de cebada, quinua y avena pueden conformar una ración alimentaria que cumpla los valores nutricionales mínimos, previstos en la Resolución Ministerial N° 711-2002-SA/DM.

El año 2010, el Ministerio de Salud ha elaborado un material denominado Guía: Formulación de la Ración del Programa del Vaso de Leche, herramienta de apoyo orientada a que los alimentos que se adquieran y para atender a los beneficiarios del Programa del Vaso de Leche, cumplan con los valores nutricionales mínimos establecidos en la Resolución Ministerial N° 711-2002-SA/DM. Lo que se busca es uniformizar los criterios de formulación de las raciones del PVL, recomendando la combinación óptima de productos alimenticios de tal forma que se garantice el cumplimiento de los valores nutricionales mínimos de la ración de dicho Programa.

³³ Municipalidades cuya cantidad de alimento en crudo deshidratado fue 44,5-100 g.

El MINSA propuso tres raciones que cumplen con los requisitos establecidos en la Resolución Ministerial N° 711-2002-SA/DM, debiendo el Comité de Administración elegir una de ellas. A continuación, se especifican las tres raciones:

Tabla 8. Raciones que cumplen con los valores nutricionales mínimos

Ración 1

Nombre del alimento	Cantidad (g)	Carbohidratos		Grasa		Proteínas	
		Gramos	kcal	Gramos	kcal	Gramos	kcal
Leche evaporada entera	70,00	6,93	27,72	5,39	48,51	4,41	17,64
Hojuelas de quinua y cebada							
Quinua, hojuelas de	24,00	18,86	75,46	0,89	7,99	2,04	8,16
Cebada hojuelas	12,00	9,11	36,43	0,19	1,73	1,21	4,85
Micronutrientes	2,24	0	0	0	0	0	0
TOTAL	108,24	34,90	139,61	6,47	58,23	7,66	30,65
Energía total (kcal)	228	139,61		58,23		30,65	
Distribución energética		61%		25%		13%	
Requisitos Resolución Ministerial N.º 711-2002-SA/DM		60-68%		20-25%		12-15%	

Ración 2

Nombre del alimento	Cantidad (g)	Carbohidratos		Grasa		Proteínas	
		Gramos	kcal	Gramos	kcal	Gramos	kcal
Leche evaporada entera	68,33	6,76	27,06	5,26	47,35	4,30	17,22
Hojuelas de cebada y quinua							
Cebada hojuelas	22,00	16,70	66,79	0,35	3,17	2,22	8,89
Quinua, hojuelas de	12,00	9,43	37,73	0,44	4,00	1,02	4,08
Micronutrientes	2,24	0	0	0	0	0	0
TOTAL	104,57	32,89	131,58	6,06	54,52	7,55	30,19
Energía total (kcal)	216	131,58		54,52		30,19	
Distribución energética		61%		25%		14%	
Requisitos Resolución Ministerial N.º 711-2002-SA/DM		60-68%		20-25%		12-15%	

Ración 3

Nombre del alimento	Cantidad (g)	Carbohidratos		Grasa		Proteínas	
		Gramos	kcal	Gramos	kcal	Gramos	kcal
Leche evaporada entera	68,33	6,76	27,06	5,26	47,35	4,30	17,22
Hojuelas de cebada y quinua							
Cebada hojuelas	23,00	17,46	69,83	0,37	3,31	2,32	9,29
Quinua, hojuelas de	10,00	7,86	31,44	0,37	3,33	0,85	3,40
Micronutrientes	2,24	0	0	0	0	0	0
TOTAL	105,57	32,08	128,33	6,00	53,99	7,48	29,91
Energía total (kcal)	212	128,33		53,99		29,91	
Distribución energética		60%		25%		14%	
Requisitos Resolución Ministerial N.º 711-2002-SA/DM		60-68%		20-25%		12-15%	

Fuente: Guía de Formulación de la Ración de Programa de Vaso de Leche (INS 2010).

La composición de las tres raciones alimentarias formuladas por el MINSA; no obstante, no indican nada acerca de la composición de azúcar y acerca de la aceptabilidad de dicha ración por parte de los beneficiarios.

Sobre el azúcar, debe indicarse que estas deberían formar parte de la composición de las hojuelas de quinua, avena o cebada, dado que el presupuesto asignado por el MEF al PVL no financia dicho producto, o en todo caso incluir este producto e indicarse que su costo debe ser asumido por los municipios con su propio presupuesto. En ambos casos, el componente azúcar debe formar parte de la ración y debe indicarse expresamente la cantidad que se usa.

Asimismo, hay un tema sensible como es la prueba de aceptabilidad. De acuerdo con la opinión de los expertos en elaborar las fórmulas de las raciones alimentarias para los programas, una combinación de leche evaporada, hojuela de quinua y cebada en las proporciones establecidas en las raciones propuestas por el CENAN arroja una masa espesa de color oscuro y con un sabor poco agradable.

En este tipo de programas uno tiene que ofrecer productos que, si bien tienen los componentes nutricionales mínimos, también deben tener una buena aceptabilidad por los usuarios, más aún si se tiene una población que ha sido acostumbrada a comprar gran variedad de raciones. En ese sentido, se propone la inclusión de hojuelas de avena a fin que la aceptabilidad de los beneficiarios sea un punto a favor para elegir este tipo de raciones y no así un obstáculo.

En consecuencia, se proponen tres raciones, que cumplen los aportes nutricionales mínimos requeridos en la Resolución Ministerial N° 711-2002-SA/DM y que, además, pueden ser consumidos sin que haya reparos respecto del gusto y sabor.

Tabla 9. Combo N° 1: Leche evaporada y mezcla de cereales “a” (avena, cebada y quinua)

Producto	Cantidad (G)	Carbohidratos		Grasas		Proteínas	
		Gramos	Kcal	Gramos	Kcal	Gramos	Kcal
Leche evaporada	58,571	5,92	23,66	4,39	39,54	3,51	14,06
Hojuelas de quinua	5,00	3,80	15,2	0,185	1,67	0,43	1,70
Hojuelas de avena	17,00	12,24	48,96	0,68	6,12	2,26	9,04
Hojuelas de cebada	1,50	1,14	4,55	0,09	0,08	0,15	0,60
Azúcar	10,90	10,59	42,37	0,00	0,00	0,00	0,00
Micronutrientes	2,24	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	95,21	33,69	134,76	5,27	47,40	6,35	25,40
Energía total	207,56	134,76		47,40		25,40	
Distribución energética		64,92		22,83		12,23	
Requisitos R.M. N° 711 - 2002-SA/DM		60 - 65 %		20 - 25 %		12 - 15 %	

Fuente: Guía de Formulación de la Ración de Programa de Vaso de Leche (INS 2010).

Tabla 10. Combo N° 2: Leche evaporada y mezcla de cereales “b” (avena, cebada, kiwicha y quinua)

Producto	Cantidad (G)	Carbohidratos		Grasas		Proteínas	
		Gramos	Kcal	Gramos	Kcal	Gramos	Kcal
Leche evaporada	54,66	5,74	22,96	4,10	36,90	3,28	13,12
Hojuelas de kiwicha	3,00	2,07	8,29	0,2	1,8	0,384	1,54
Hojuelas de avena	12,00	8,66	34,66	0,48	4,32	1,60	6,40
Hojuelas de cebada	2,00	1,60	6,40	0,012	0,11	0,106	0,42
Hojuela de quinua	8,00	5,33	21,30	4,30	38,74	1,1	4,35
Azúcar	11,00	10,69	42,77	0,00	0,00	0,00	0,00
Micronutrientes	1,41	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	92,04	33,91	133,45	5,27	48,90	6,35	26,40
Energía total	208,35	134,45		48,90		26,40	
Distribución energética		65,00		22,69		12,34	
Requisitos RM N° 711 - 2002-SA/DM		60 - 65 %		20 - 25 %		12 - 15 %	

Fuente: Guía de Formulación de la Ración de Programa de Vaso de Leche (INS 2010).

Tabla 11. Combo N° 3: Leche evaporada y mezcla de cereales “c” (kiwicha, avena y quinua)

Producto	Cantidad (G)	Carbohidratos		Grasas		Proteínas	
		Gramos	Kcal	Gramos	Kcal	Gramos	Kcal
Leche evaporada	54,667	5,74	22,96	4,10	36,90	3,28	13,12
Hojuelas de kiwicha	4,00	2,77	11,08	0,264	2,376	0,48	1,90
Hojuelas de avena	13,00	9,39	37,56	0,52	4,68	1,73	6,90
Hojuela de quinua	7,00	4,66	18,65	0,406	3,65	0,94	3,71
Azúcar	11,50	11,18	44,71	0,00	0,00	0,00	0,00
Micronutrientes	1,33	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	91,49	33,74	134,96	5,28	47,52	6,43	25,72
Energía total	208,2	134,96		47,52		25,72	
Distribución energética		64,82		22,82		12,35	
Requisitos RM N° 711-2002-SA/DM		60 - 65 %		20 - 25 %		12 - 15 %	

Fuente: Guía de Formulación de la Ración de Programa de Vaso de Leche (INS 2010).

Cada combo incluye, por un lado, leche evaporada entera, y por otro lado, mezcla de cereales (en este rubro existente tres tipos de paquetes de mezcla de cereales), los cuales pueden ser mezclados a fin de obtener un combo, tal como se indica en las tres tablas. Cabe indicar que dichos combos cumplen con los valores nutricionales exigidos por la normativa de la materia y están compuestos de manera que asegure su aporte nutricional.

En los Anexos, N° 5, 6, 7 y 8 se incluyen las fichas técnicas, tanto de la leche evaporada, de la mezcla de cereales “A”, “B” y “C”, las cuales serán incorporadas al Catálogo Electrónico de Convenio Marco para Insumos del PVL.

2. Fiscalización y supervisión de CENAN del cumplimiento de los aportes nutricionales mínimos

Actualmente, cada municipalidad debe realizar un control del contenido de los micronutrientes de los productos en cumplimiento de lo establecido en el artículo 8 de la Norma Sanitaria para la Fabricación de Alimentos a Base de Granos y otros, destinado a Programas Especiales de Alimentación (Resolución Ministerial N° 451-2006-MINSA): “En materia nutricional, las Municipalidades son responsables de que los alimentos que adquieren y distribuyen en el marco de los Programas Sociales de Alimentación de su competencia, cumplan con los valores nutricionales mínimos establecidos por el Ministerio de Salud, a través de Centro Nacional de

Alimentación y Nutrición (CENAN) y otros que disponga el CENAN, los cuales deben ser establecidos clara y específicamente en las Bases de licitaciones y tablas de evaluación correspondiente, con el fin de asegurar el cumplimiento de la calidad nutricional de alimentos”.

No obstante ello, en la práctica ninguna municipalidad no efectúa algún tipo de verificación y control de los insumos recibidos para preparar las raciones alimentarias. Precisamente a ello, se debe que el 23% de las raciones alimentarias entregadas a los beneficiarios del PVL solo cumplen los aportes nutricionales mínimos.

En ese sentido, si bien la conformación de ración alimentaria ayudaría a asegurar el cumplimiento de la normativa, referida a valores nutricionales, ello no asegura que en la práctica se revierta la actual situación. Por ello, es indispensable que una entidad autónoma especializada supervise y fiscalice el cumplimiento de los componentes nutricionales requeridos, debiendo incluirse en el contrato la facultad de supervisión del CENAN.

Por ejemplo, en el caso de la adquisición de la papilla por parte del PRONAA, actualmente denominado Qali Warma, el CENAN juega un papel importante, dado que durante el proceso de selección efectúa visitas a cada planta de producción a fin de verificar las normas de salud en la producción, tomando una muestra aleatoria por lote para su análisis **respectivo**. Luego de ello, previo a la entrega del producto a los destinatarios, en las regiones donde funcionan los almacenes del PRONAA, también se efectúa un análisis de la muestra presentada a fin de verificar el cumplimiento de la normativa sobre la materia.

Como se advierte el control es continuo y asegura que la papilla cumpla con los estándares requeridos, si no fuera así, incauta todo el producto y procede a su incineración, así como a la denuncia penal contra la empresa contratista que entregó la papilla. Este tipo de acciones no se advierte en la compra de raciones para el Programa de Vaso de Leche, dado que ello está en manos de los alcaldes y de los miembros de los Comités del Vaso de Leche de cada municipio, sumándose a ello que no está previsto en la normativa su obligatoriedad, sumado a ello la falta de conocimiento sobre valores nutricionales.

En el año 2011, CENAN ha dispuesto la inmovilización de casi 200 toneladas de papilla, solo en tres regiones como Apurímac, Andahuaylas y Arequipa, lo que significa que el control sí funciona y asegura que los contratistas cumplan con los valores nutricionales, así como las normas de salud requerida para este tipo de alimentos.

Por tanto, la propuesta es que CENAN supervise y fiscalice cada una de las raciones alimentarias a fin de asegurar el cumplimiento de los valores nutricionales mínimos, por lo que debería asegurarse que participe en el proceso de selección y la ejecución del contrato, de acuerdo a la experiencia en la compra de papilla.

3. Experiencia chilena

En Chile existe el Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC), que involucra un conjunto de actividades de apoyo nutricional de carácter preventivo y de recuperación mediante la entrega gratuita de alimentos para los menores de 6 años, embarazadas y madres que amamantan hasta el sexto mes post parto, que asisten regularmente a los controles de salud en establecimientos de atención de primaria del Servicio Nacional de Salud o afiliados a FONASA que opten por la modalidad libre elección y afiliados a las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE) que cumplan con las normas que establece el Ministerio de Salud para la entrega de los productos del Programa. El propósito de este programa es lograr y/o mantener un óptimo estado nutricional de las embarazadas para asegurar un óptimo desarrollo fetal, una lactancia materna exitosa, y un óptimo crecimiento y desarrollo del niño/a desde la gestación (Anexo 9).

Del mismo modo, ChileCompra también emplea el mecanismo del Convenio Marco para adquirir productos perecibles, como la leche, queso, entre otros.

Capítulo VIII. Explicación de la práctica sobre el funcionamiento del Convenio Marco para el PVL³⁴

1. Descripción

El OSCE pondrá en uso una herramienta de compra, denominada “Catálogo Electrónico de Convenio Marco de Insumos para el PVL”, que opera como una gran tienda o supermercado virtual alojada en el SEACE, a la que deben consultar las entidades públicas en cualquier lugar de nuestro país para efectuar sus compras de manera inmediata, sin necesidad de convocar a un proceso de selección.

Este Catálogo Electrónico agrupará los rubros de los productos: leche evaporada y tres tipos diferentes de mezcla de cereales, por un total de 4 fichas³⁵. Esta herramienta permite realizar una búsqueda personalizada de productos, comparar precios, condiciones comerciales, configurar el lugar de entrega, según necesidad de cada entidad, entre otros atributos relacionados a la gestión de compra.

Por ejemplo, el Catálogo Electrónico de Convenio Marco de Útiles de Escritorio fue resultado de un proceso de selección de proveedores caracterizado por la diferenciación e innovación de los procedimientos respecto a sus etapas, tal como se explica en el siguiente gráfico:

Gráfico 10. Procedimiento de compra a través del Catálogo Electrónico



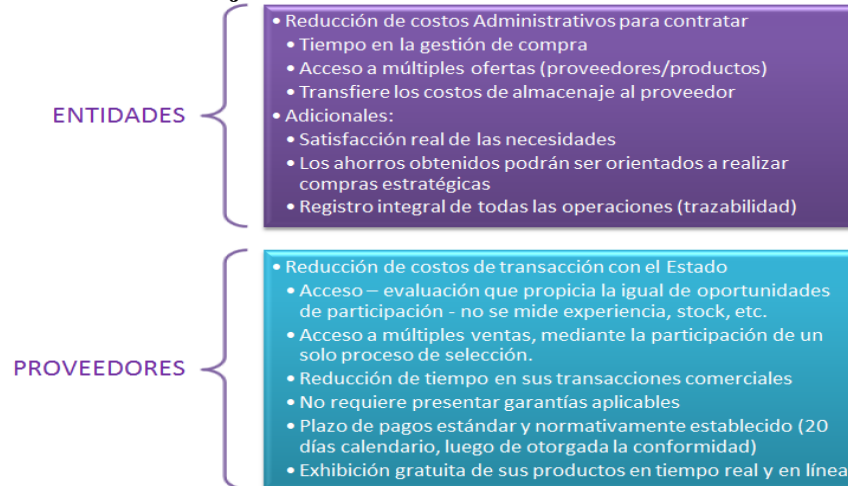
Fuente: Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado-OSCE (2010).

³⁴ Informe de Postulación al Premio a las Buenas Prácticas en la Gestión Pública 2012, organizado por Ciudadanos al Día.

³⁵ Refiérase al producto cuya combinación de características (categoría, material, tipo, diseño, gramaje/peso/volumen, color, forma, medida, capacidad, características adicionales, unidad de despacho, marca y modelo) es única.

A través de la simplificación de la gestión de compra que logra el Catálogo Electrónico de Convenio Marco, las entidades públicas y los proveedores obtienen los siguientes beneficios:

Gráfico 11. Ventajas del uso del Convenio Marco



Fuente: Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado-OSCE (2010).

Como podemos observar, los beneficios se otorgan de forma bidireccional (entidad pública – proveedor), aplicando una técnica de negociación orientada a “ganar-ganar”, repercutiendo en la eficiencia y eficacia en las adquisiciones y contrataciones del Estado, por ello, precisamente, el Convenio Marco tiene por finalidad brindar a las entidades públicas y proveedores, una herramienta de gestión de compra, disminuyendo los plazos, costos, riesgos y esfuerzos que demanda la realización de compras rutinarias.

2. Objetivo

El objetivo principal del Catálogo Electrónico de Insumo para el PVL es la reducción de los costos administrativos de comprar/vender del/al Estado, asociado con la simplificación del procedimiento de compra. La reducción de tiempos, el ahorro de recursos, la satisfacción real de necesidades y la transparencia en todo el procedimiento de compra, son una muestra del desarrollo del Convenio Marco y que este ha cumplido con sus objetivos trazados; por ello en la actualidad se viene trabajando para la realización de nuevos Catálogos Electrónicos de Convenio Marco.

3. Público objetivo

La utilización de los Catálogos Electrónicos de Convenio Marco, alcanza a los funcionarios o servidores públicos que laboran en los Órganos Encargados de las Contrataciones (OEC) de las entidades que realizan procesos de contratación y tienen participación directa en alguna de las etapas del proceso de contrataciones públicas, bajo el marco de la Ley de Contrataciones del

Estado aprobado mediante Decreto Legislativo N° 1017, sin descartar la posibilidad de transmitir las bondades del Convenio Marco a las entidades que están fuera del marco de la Ley, así como también a los proveedores a nivel nacional. De la información proporcionada por el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE), se puede identificar a todas las entidades que cuentan con Registro de Entidades Contratantes (REC). Las entidades consideradas en este registro son potenciales usuarios de la herramienta Catálogo Electrónico de Convenio Marco. Con relación a los proveedores, estos son identificados previo análisis de la oferta realizado en la fase de actos preparatorios. Para el caso específico del Convenio Marco de Insumos para el PVL, se identificaron a 22 proveedores potenciales a nivel de la Región de Lima.

El Catálogo Electrónico de Convenio Marco beneficia directamente a las entidades públicas y a los proveedores. De manera indirecta los beneficiarios son los beneficiarios que reciben los bienes adquiridos por las entidades públicas que utilizan la herramienta, existiendo la posibilidad de presentarse el siguiente escenario:

- Entrega de los bienes adquiridos a través del Catálogo Electrónico de Convenio Marco de insumos para el PVL, a los usuarios del PVL por parte de las entidades públicas. Ejemplo: compra de leche evaporada y mezcla de cereales para los niños menores a 5 años y madres gestantes y personas de tercera edad de zonas pobres de cada municipio, adquirido por cada municipalidad del Gobierno Regional de Lima.

4. Plazos

La creación de la herramienta del Catálogo Electrónico de Convenio Marco de Insumos para el PVL debería realizarse en aproximadamente en un año, contemplando las siguientes etapas previas hasta su operatividad.

Tabla 12. Etapas previas para implementar Convenio Marco

Fases	Fechas
Actos Preparatorios	Desde enero de 2013
Proceso de Selección de proveedores que integrarían el Catálogo Electrónico de CM	Del 09/2013 al 01/2014
Implementación del Catálogo Electrónico de Convenio Marco	Enero de 2014
Operatividad del Catálogo Electrónico de Convenio Marco	03/2014 a través del SEACE, hasta la 03/2015, renovables

Fuente: Elaboración propia 2012.

De acuerdo con la normativa, el Convenio Marco tiene vigencia de un año, con la posibilidad de ampliarlo por un total de tres años, previa evaluación de los resultados obtenidos.

Capítulo IX. Evaluación costo-beneficio de la propuesta

1. Situación previa (sin propuesta)

Antes:

Para las entidades públicas:	Resultado
Plazos de contratación extensos según tipo de proceso.	Promedio de: 21 días hábiles en promedio.
Múltiples procesos de selección, que generan costos administrativos por parte de las entidades públicas.	En la Región Lima, aproximadamente 150 procesos de selección realizados anualmente para la contratación de insumos para el Programa Vaso de Leche, sin contar con los procesos exonerados y los procesos declarados nulos o desiertos.
Sobreabastecimiento o desabastecimiento de los almacenes de las entidades públicas.	<ul style="list-style-type: none"> - Compras anuales y costos asociados por la acumulación de <i>stock</i> y deficiente manejo de almacén por parte de los municipios (contaminación, pérdidas, robos y adulteración). - Costos por inapropiada programación y riesgo de fraccionamiento asociados.
Deficiente formulación de valores nutricionales, la composición de los insumos no cumplen la normativa aplicable, no existe supervisión de empresas certificadoras y de CENAN, escasa participación de profesionales (nutricionistas)	- La ración alimentaria no cumple con los parámetros nutricionales, con lo cual los beneficiarios no reciben un producto de calidad y apropiado para su salud
Corrupción entre proveedores y dirigentes del Vaso de Leche al momento de definir la composición de las raciones alimentarias, a través de la prueba de aceptabilidad	- Los costos de estos actos fraudulentos son trasladados a las entidades en la adjudicación del contrato.

Antes:

Para los Proveedores:	Resultado
Plazos de contratación extensos según tipo de proceso.	Promedio de: 42,3 días hábiles
Atomización de los costos administrativos vinculados a la participación de diversos procesos de selección, por parte de los proveedores.	En el 2011 un proveedor participó en casi 25 procesos de selección, con los costos y tiempos que ello implica.
Plazo de pago definido por la entidad según gestión interna.	No se establece un plazo máximo para el pago a los proveedores.
Altos costos por el pago a las dirigentes del programa de Vaso de Leche a fin que direccionen la prueba de aceptabilidad hacia sus productos.	Las empresas que no incurren en dichos actos no se interesan en participar en los procesos de selección lo cual conlleva que exista menos competencia

Según lo señalado por el OSCE³⁶, a lo largo de los años, la gestión de compra pública ha presentado deficiencias y debilidades dentro de sus tres fases: Actos Preparatorios, Proceso de Selección y Ejecución Contractual. La normativa y sus modificaciones, han incidido en regular y reducir los plazos y etapas que corresponden al Proceso de Selección, con la finalidad de agilizar el proceso

³⁶ Informe de Postulación al Premio a las Buenas Prácticas en la Gestión Pública 2012, organizado por Ciudadanos al Día

de compra. Sin embargo, es poco lo normado y estudiado sobre lo que sucede en la fase de actos preparatorios y ejecución contractual.

1.1 Duración promedio en días hábiles para la realización de la fase “actos preparatorios”

Tabla 13. Duración en días hábiles de los actos preparatorios por cada etapa

	ADS/ADP/LC/CP	AMC (ByS)
Solicitud	16,5	7
Valor Referencial	16,6	7,6
Disponibilidad Presupuestal	7,2	3,9
Aprobación de Expediente	5,5	2
Comité	7,5	1,5
Aprobación de las bases	3,4	1,4
Días Hábiles	56,7	23,4

Fuente: Subdirección de Estudios Económicos y de Mercado – OSCE (2010).

1.2 Duración promedio en días hábiles para la realización de la fase “procesos de selección”

Tabla 14. Duración en días hábiles del procedimiento de selección por tipo de proceso

		2009	2010	2011**
		Nº Días hábiles promedio*	Nº Días hábiles promedio*	Nº Días hábiles promedio*
PROCEDI- MIENTO CLÁSICO	Licitación Pública	36,6	38,2	42,3
	Concurso Público	36,2	36,2	40,7
	Adjudicación Directa Pública	18,7	18,3	19,8
	Adjudicación Directa Selectiva	17,8	17,3	18,8
	Adjudicación de Menor Cuantía	8,6	8,1	8,7

(*) N° de días hábiles entre la convocatoria y el consentimiento de la buena pro.

(**) Corresponden a resultados preliminares.

Fuente: Subdirección de Estudios Económicos y de Mercado – OSCE (2010).

1.3 Promedio de propuestas por objeto de contratación en procedimientos clásicos

Tabla 15. Promedio de participantes o propuestas presentadas por objeto de contratación

Objeto	Muestra	Promedio de participantes o propuestas presentadas	Promedio de propuestas admitidas
Bienes	382	1,9	1,7
Servicios	379	1,7	1,4
Obras	363	2,3	1,7

Fuente: Subdirección de Estudios Económicos y de Mercado – OSCE (2010).

2. Situación posterior (Resultado)

Lo sustancial de esta propuesta es que las entidades que concentren en atender eficaz y oportunamente a los usuarios del PVL y no en los trámites y procedimientos de selección. Lo

contrario, ha conllevado a que los municipios se concentren en los medios y no en el fin. La propuesta busca aprovechar la capacidad de compra del Estado a través de una plataforma electrónica que brinde a las entidades una herramienta ágil, eficaz y oportuna, de modo tal que se asegure una ración alimentaria con los valores nutricionales adecuados.

Después:

Para las entidades públicas:	Resultado
Reducción considerable de plazos de contratación.	Promedio de: 5 días hábiles (Sin propuesta el promedio de días es de 42,3 días hábiles).
No se realizan procesos de selección, y por ende no se generan costos administrativos asociados por parte de las entidades públicas.	Eliminación de los procesos de selección por parte de las entidades para el rubro de útiles de escritorio.
Satisfacción de las necesidades reales y reducción de los costos de almacenaje.	Compras atomizadas, según necesidad. Reducción de costos en el manejo de almacén. Eliminación de riesgo de fraccionamiento.
Definición y formulación adecuada de las raciones alimentarias, asimismo, lograr la participación de profesionales especializados en elaborar raciones alimentarias, como nutricionistas, a fin de asegurar la adecuada composición y formulación	Se asegura que los beneficiarios reciban alimentos de buena calidad y nutricionalmente saludables.
Eliminar la negociación entre las dirigentes del Vaso de Leche de cada municipio con los proveedores para favorecer a estos últimos en las pruebas de aceptabilidad del producto a ser adquirido.	Transparencia en las pruebas de aceptabilidad y que esta sea realizada por una muestra objetiva a cargo de una empresa acreditada por INDECOPI a nivel regional y no solo a nivel del municipio contratante.
Participación de empresas certificadoras acreditadas por INDECOPI y de CENAN a fin de supervisar los productos a ser comprados y entregados por parte de los municipios.	Dotar de imparcialidad y especialización al momento de supervisar los insumos alimentarios.
Reduce la carga laboral respecto de los actos preparatorios y procesos de selección, por lo que su labora será más participativa en la ejecución del contrato y la supervisión del mismo.	Los funcionarios de las entidades ya no tendrán que ocupar su tiempo en conformar comités especiales, elaborar bases, absolver consultas y/u observaciones ni evaluar propuestas y resolver recursos de apelación, en el marco de la adquisición de insumos del Programa del VDL, tiempo que ocuparán en el monitoreo y cumplimiento de la ejecución del contrato y otras actividades más estratégicas dentro de su institución.

Después:

Para los Proveedores:	Resultado
Reducción considerable de plazos de contratación.	Promedio de: 5 días hábiles (Sin propuesta el promedio de días es de 42,3 días hábiles)
Eliminación de costos administrativos, centralizando los esfuerzos en un solo proceso, por parte de los proveedores.	A través de un solo proceso de selección, el proveedor adjudicatario accede a múltiples oportunidades de venta.
Plazo de pago normado.	Plazo establecido de 20 días calendario.
Se evita negociar con las dirigentes del Vaso de Leche de cada municipalidad y condicionar su participación a	Reducción de costos que no estén asociados al producto

la entrega de dádivas, regalos u otros.	Mejora la percepción de la ciudadanía respecto del comportamiento de las empresas.
-Mostrar su producto en el catálogo electrónico, a fin que pueda ser comprado por las 171 municipalidades distritales de la Región Lima, la cual actúa como una potente de publicidad gratuita. -Posibilidad de mejorar sus ofertas a través del Catálogo Electrónico	A través del Catálogo Electrónico puede convertirse en un gran aliado de los municipios ofreciendo sus productos a buen precio y calidad.

Durante la fase del proceso de selección, se acondicionaron procedimientos que simplificaron la tramitación, en comparación con los procedimientos tradicionales^{37 38}:

Tabla 16. Condiciones para implementar el Convenio Marco Piloto en la Región Lima

Proceso de Selección descentralizado	El proceso de selección de la licitación pública convocarse debe realizarse en la Región Lima, las etapas registro de participantes, presentación de consultas, presentación de observaciones y presentación de propuestas, se deben llevar a cabo de manera simultánea en diferentes puntos de los municipios locales de la Región Lima, garantizando, de esta manera, que los proveedores de dichos municipios participen. Luego de dicha experiencia es posible aplicar el modelo a las otras regiones, lo que generará que la convocatoria sea descentralizada y que los participantes no tengan la necesidad de trasladarse a la capital para participar de esta oportunidad de venta al Estado.
Mecanismo de registro de participación electrónico	En las bases del proceso deben establecerse dos mecanismos de registro de participantes: Presencial. - Acercándose a las instalaciones del OSCE Electrónico.- A través de la remisión de información a través del correo electrónico
Formato Matriz de Propuesta	Las Bases del Convenio Marco deben complementarse con una herramienta informática que permita que los participantes pudieran desarrollar sus propuestas con el menor margen de error y por otro lado permitió sistematizarlas para facilitar su posterior revisión.
Mecanismo de evaluación automática	Dada que las propuestas se encontraban sistematizadas fue posible desarrollar un mecanismo de evaluación automática que permita evaluar propuestas respecto de 4 fichas de 25 proveedores a nivel de la Región Lima en menos de 48 horas.
Módulo de aplicación de mejoras en línea	Los proveedores integrantes del Catálogo Electrónico de Convenio Marco, pueden administrar directamente mejoras a su oferta, por lo que están facultados a realizar mejoras de carácter temporal: precio de descuento por volumen y eliminación de cobro de flete; y de carácter permanente: incremento de garantía, decremento del plazo de entrega, incremento de la cobertura, decremento de precios, incremento de porcentaje de los descuentos por volumen y eliminación de cobro de flete.
Operatividad del Catálogo Electrónico	Los flujos de operación de compra con tiempos de acción definidos para cada etapa, no siendo posible que alguno de ellos quedase trunco. Ejemplos: Plazo de 02 días hábiles para responder la Solicitud de Cotización de Flete por parte del proveedor, caso contrario el costo del flete será cero. Plazo de 02 días para confirmar y generar la Orden Electrónica a partir de la Cotización de Flete recibida, caso contrario la transacción es anulada. Por otro lado, se dispondrá la obligación de publicar la Orden de Compra digitalizada a través del módulo del Catálogo Electrónico de Convenio Marco, formalizando la relación contractual y disponiendo en todo el momento del sustento de la compra.

Fuente: Subdirección de Estudios Económicos y de Mercado – OSCE (2010).

³⁷ Esta tabla se realizó en base al Informe de postulación al Premio a las Buenas Prácticas en la Gestión Pública 2012, elaborado por el OSCE.

³⁸ Esta posibilidad de administrar mejoras se encuentra sujeta a restricciones establecidas en el aplicativo a efectos que aquellas no vayan en detrimento de lo ofertado o lo que haya sido mejorado.

3. Dificultades

Considerando que el primer Catálogo Electrónico de Convenio Marco para alimentos, y más aún para ser aplicado en un programa altamente politizado y cuestionado, se deberá lidiar con diferentes dificultades de todos los ámbitos, siendo los más relevantes:

- Recurso Humanos en los municipios más alejados.
- Recursos Tecnológicos en los municipios más alejados.
- Recurso Presupuestal en los municipios más alejados.
- Marco legal específico
- Paradigmas con relación al cambio en los funcionarios de los municipios, las madres de los Comités del Vaso de Leche y proveedores.
- Desconocimiento tecnológico en los municipios más alejados.
- Oposición de las madres de los Comités del Vaso de Leche y de los proveedores.

El marco legal vigente limitaba en varios aspectos la realización del Convenio Marco, por lo que perdía flexibilidad y la posibilidad de mejora en el procedimiento de contratación. En virtud a ello, se recurrió a la modificación de la normativa, a fin de poder garantizar la efectividad de la herramienta del Catálogo Electrónico.

Para ello se deberá contar con la experiencia previa obtenida para la aplicación del modelo del Convenio Marco de Útiles de Escritorio, el cual se desarrolló con el soporte de un equipo reducido de profesionales, trayendo como consecuencia la formación de cuellos de botella en algunas actividades propias de cada fase. Sumado a esto, siendo un equipo nuevo de trabajo, no se contó con los recursos tecnológicos suficientes para el cumplimiento efectivo de diversas acciones, como, por ejemplo:

- Dificultad en el manejo de la base de datos del SEACE, ya que al estar conformada por archivos con alto contenido de información no era posible gestionarse adecuadamente a través de un equipo de cómputo convencional.
- Durante la fase de proceso de selección, los proveedores presentaron cierto grado de resistencia y desconfianza, los micro y pequeños empresarios se sintieron amenazados o perjudicados ante el procedimiento establecido en las bases.
- En dicha fase y en las siguientes, se desarrollaron diversas actividades de difusión y sensibilización sobre los beneficios del Catálogo Electrónico, lo que requirió el apoyo de personas externas al equipo de trabajo, ante el escaso personal con el que se contaba, de igual forma ante los escasos recursos presupuestales también se vio afectada la realización de estas actividades, teniendo que priorizar los medios y acciones de difusión.

- En la fase de implementación y operatividad del Catálogo Electrónico de Convenio Marco de Útiles de Escritorio, se requirió del apoyo de otras áreas de soporte dentro del OSCE, lo que conllevó también en coordinaciones adicionales ante la detección de limitaciones tecnológicas dentro de la plataforma a utilizar, acciones que pusieron en riesgo la realización del producto final. Por otro lado, las entidades y proveedores, presentaron paradigmas con relación al cambio en el procedimiento de contratación, saliendo a relucir la desconfianza ante la utilización de los medios informáticos, sumando a esto el desconocimiento de muchos proveedores y usuarios de entidades, en el manejo de herramientas informáticas.
- Adicionalmente, se presentaron problemas propios de conectividad en el SEACE, debido a la saturación del sistema. Por otro lado, también se presentaron problemas en la conectividad de internet a nivel nacional (principalmente al interior del país).

Por otra parte, diferenciando el origen de las dificultades antes mencionadas, se presenta la siguiente tabla resumen:

Tabla 17. Resumen de dificultades externas e internas

Dificultades internas	Dificultades externas
• Equipo de trabajo limitado	• Idiosincrasia de las entidades y proveedores
• Equipamiento obsoleto	• Normatividad
• Plataforma informática desfasada	• Desfase tecnológico de entidades y proveedores
• Escaso recurso presupuestal	

Fuente: Subdirección de Estudios Económicos y de Mercado – OSCE (2010)

4. Aliados

Para la realización del Catálogo Electrónico de Convenio Marco, se debe contar, principalmente, con el apoyo de los siguientes aliados:

Tabla 18. Apoyo de aliados internos y externos

Aliados internos	Aliados externos
Área de Desarrollo: para la realización del Catálogo Electrónico y la implementación de mejoras en la plataforma del SEACE, se requiere del diseño de un plan de capacitación y monitoreo a los municipios de la Región de Lima	Banco Mundial: Con la finalidad de enriquecer los conocimientos del equipo de trabajo de Convenio Marco, el BM podría financiar las consultoras para efectuar un análisis más profundo de análisis de demanda y oferta respecto de cada producto que conforma la ración alimentaria.
Oficinas Zonales: apoyo en las gestiones administrativas para la realización de actividades de difusión a nivel nacional.	Proveedores: Obtención de información para la elaboración de los estudios previos a la realización del Convenio Marco (determinación de reglas de negocio, características de los ítems, funcionamiento del mercado, entre otros). Medios de comunicación. Difundir las bondades de la implementación del Convenio Marco.

Fuente: Subdirección de Estudios Económicos y de Mercado – OSCE (2010)

5. Contraste empírico y entrevistas

La única entidad que administra y organiza un Convenio Marco es el OSCE, de acuerdo con la normativa de la materia. Hay dos experiencias de Convenio Marco que aún están en ejecución y evaluación. Por lo pronto el OSCE ha manifestado que los resultados han sido muy positivos, generándose ahorros, tanto en tiempo como en costos.

En ese sentido, de acuerdo al análisis efectuado, si bien se generarán ahorros en cuanto a tiempo y costos, lo fundamental es que en la práctica se asegurará que los beneficiarios reciban una ración alimentaria con los valores nutricionales mínimos. Ello sí se puede prever luego de la aplicación del Convenio Marco, dado que se fortalecerá la participación de empresas certificadas y del CENAN, a fin de asegurar que los insumos sean de calidad y aceptables.

Se consultó a funcionarios, especialistas, asesores y académicos sobre la viabilidad de la propuesta, coincidiendo en que su aplicación, efectivamente asegurará que la ración alimentaria cumpla con los valores nutricionales mínimos y la reducción de plazos y costos administrativos.

Conclusiones y recomendaciones

1. Conclusiones

- a. Hay dos elementos fundamentales que inciden en el mal desempeño del sistema de abastecimiento del Programa del Vaso de Leche, a cargo de 1834 municipios a nivel nacional y por parte de 171 municipios, a nivel de la Región de Lima. El primero: la adquisición no es competitiva (por proceso solo participan 1,5 proveedores como máximo); y lo segundo: la deficiencia en la formulación y composición de las raciones alimentarias, es decir, la selección de los productos se efectúa sobre la base de las preferencias de los beneficiarios y no sobre la base de su contenido. Entre los elementos que contribuyen a las adquisiciones no competitivas se puede mencionar, de acuerdo con el Banco Mundial, la falta de estandarización de productos, la ausencia de un sistema de precios referenciales, el uso desmedido de compras pequeñas y exoneradas, el reducido tamaño de muchas adquisiciones, la corrupción entre los funcionarios, los dirigentes del Programa del Vaso de Leche y los proveedores, hecho que hace muy poco atractiva la participación de otros proveedores.
- b. El otro problema es la composición no óptima de las raciones alimentarias. Según el Informe N° 724-2011-CG/PSC-IM de la Contraloría General de la República solo el 23% de raciones alimentarias cumplieron con los valores nutricionales mínimos, siendo el 77% de municipios que no cumplieron con entregar una ración alimentaria a la población beneficiaria con los valores nutricionales mínimos.
- c. Actualmente, no existe la fiscalización y monitoreo de los productos que entregan los proveedores, lo que ha conllevado a que los beneficiarios queden expuestos a un producto que no cumpla con la normativa de la materia. Para paliar ello, algunas entidades incluyen en la ración alimentaria mayores cantidades de azúcar o entregan adicionalmente pan, lo que altera la composición de macronutrientes y micronutrientes permitidos por ración.
- d. La deficiencia en la elaboración de Bases, así como su direccionamiento a un determinado proveedor ha sido una práctica común. En la Región Lima, los 171 municipios elaboran distintas Bases para adquirir el mismo producto: leche evaporada y mezcla de cereales azucarados.
- e. Uno de los problemas es la falta de participación del CENAN en la toma de muestras de los productos a ser entregados a la entidad, como sí ocurre en el caso de la compra de Papilla por el PRONAA, actualmente denominado Qali Warma. Su no participación hace que las empresas no cumplan con los valores nutricionales requeridos por la normativa, dado que un municipio es muy difícil que disponga la realización de muestreos de calidad y composición, siendo los dirigentes de los Comités de Vaso de Leche, quienes, movidos o influenciados por los proveedores, interfieren en cualquier práctica de fiscalización al producto entregado.

- f. En el marco de dichos problemas es posible recurrir a instrumentos que ayuden a aprovechar la capacidad de compra del Estado; en tanto mayor sea la demanda del Estado habrán mejores condiciones para negociar en términos de calidad, precio y oportunidad. Precisamente, la figura que concentra estos tres aspectos positivos es el Convenio Marco.
- g. Dicha figura presupone que se definan cuáles serán los productos que serán catalogados en el Convenio. En el presente trabajo se investigó que la leche evaporada y tres tipos de paquetes de mezcla de cereales pueden ser catalogables, es decir, estandarizados, para luego formar uno de los tres combos propuestos en el presente trabajo. Dichas fichas técnicas prevén el cumplimiento de la normativa aplicable respecto al cumplimiento de valores nutricionales. Lo trascendental es que ahora se propone la estandarización de los insumos para su adquisición. Pero no solo eso, sino que en su formulación y composición se ha previsto la opinión técnica de un ente técnico como CENAN, siendo las empresas certificadas y acreditadas por INDECOPI quienes deberán efectuar la prueba de aceptabilidad, por lo que esta herramienta poderosa, ahora en manos de las dirigentes del Programa de Vaso de Leche, pasaría a manos de un ente técnico e imparcial.
- h. Ello permitirá que no existan más procesos de selección a cargo de cada entidad, sino que, a través de un único proceso, se identificarán a los proveedores, a sus productos y la oferta de estos, quienes, luego de firmado el acuerdo de Convenio Marco, contratarán con el Estado a través de la emisión de una simple orden de compra. Ello permitirá unificar y reducir los precios por el volumen de las compras a escala; además, liberará los recursos administrativos de las pequeñas municipalidades, de esa manera, cada entidad simplemente revisará el catálogo y comprará a los proveedores que figuren en el Catálogo del Convenio Marco: leche evaporada y cualquiera de las tres mezclas de cereales; a partir de estos productos, cada municipio conformará su combo o ración alimentaria que será entregada a sus beneficiarios.
- i. Finalmente, mediante esta herramienta también se promueve la transparencia y efectividad, por lo que pasa a primer plano el usuario y no el procedimiento o el proceso de selección. La lógica de la compra a través del Convenio Marco es que el proceso de abastecimiento ya no sea un fin, sino solo un medio para asegurar la adecuada nutrición y salud de los usuarios

2. Recomendaciones

- a. Debe promoverse la implementación del Convenio Marco para el Programa de Vaso de Leche, por lo menos a nivel de un piloto en algún distrito de la Región Lima, para lo cual debe considerarse uno de los tres combos planteados, dado que es necesario ejecutar una propuesta de ración alimentaria que cumpla con los aportes nutricionales mínimos, a fin de asegurar su calidad y comportamiento nutricional, sobre la base de los productos que son más demandados en los municipios de Lima.
- b. Debe promoverse la fiscalización y monitoreo de los productos que entregan los proveedores por parte de áreas técnicas y especializadas de cada distrito, en coordinación con el Centro Nacional de Alimentación y Nutrición (CENAN), dado que su omisión puede conllevar a que los beneficiarios queden expuestos a un producto que no cumpla con la normativa de la materia.
- c. La implementación del Convenio Marco debe implicar la estandarización de los insumos para su adquisición. Pero no solo eso, sino que en su formulación y composición debe tener la opinión técnica de CENAN, siendo las empresas certificadas y acreditadas por INDECOPI quienes deberán efectuar la prueba de aceptabilidad.
- d. Debe realizarse un adecuado estudio de mercado para identificar a los proveedores, a sus productos y la oferta de estos, quienes, luego de firmado el acuerdo de Convenio Marco, contratarán con el Estado a través de la emisión de una simple orden de compra.

Bibliografía

1. Banco Interamericano de Desarrollo – BID y Banco Mundial - BM. (2005). *Informe N° 35068-PE Perú Reporte de Evaluación del Sistema de Adquisiciones del País (ESAP). Actualización*. <<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/510771468763201724/pdf/35068.pdf>>.
2. Banco Mundial (2010). *Mejorando el Proceso de Adquisiciones y Suministros para fortalecer la eficacia nutricional del Programa Vaso de Leche del Perú*. <http://siteresources.worldbank.org/INTPERUINSPANISH/Resources/Entregable_EstudioFinal_VdL.pdf>
3. Contraloría General de la República (2011). *Informe N° 724-2011-CG/PSC-IM*. Departamento de Programas Sociales. <<https://apps.contraloria.gob.pe/pvl/informes.asp>>
<<https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3550/1/S2007302.pdf>>
4. Decreto Legislativo N° 1017, Ley de Contrataciones del Estado, publicado el 4 de junio de 2008.
5. Decreto Supremo N° 184-2008-EF, Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, publicado el 31 de diciembre de 2008.
6. Diario Los Andes (2011). “Exportaciones de kiwicha crecieron más de 50% entre enero y febrero de 2011”. *Los Andes*. Fecha de publicación: 14/03/2011. <<http://www.losandes.com.pe/oweb/Economia/20110314/47363.html>>.
7. Instituto Nacional de Salud (2010). *Guía de Formulación de la Ración de Programa de Vaso de Leche*. Lima. <<http://www.ins.gob.pe/insvirtual/images/otrpubs/pdf/IMPRESION%20%20vaso%20ok.pdf>>
8. López del Paso, Rafael (2011). *Componentes de la demanda agregada*. <http://www.extoikos.es/pdf/n2/extoikos2_componentesdelademanda.pdf>
9. Municipalidad de Tumbes (2011). *Datos*. <<http://www.munitumbes.gob.pe/portal/?p=640>>.
10. OSCE (2012). *Reporte sobre el Convenio Marco de Útiles de Escritorio - Subdirección de Estudios Económicos y de Mercado – OSCE 2010*. Lima.
11. OSCE (2012). *Informe de postulación al Premio a las Buenas Prácticas en la Gestión Pública 2012, organizado por Ciudadanos al Día. Lima 2012*. Lima.
12. OSCE (2011). *Plan Estratégico de Contrataciones Públicas del Estado Peruano*. Lima.
13. OSCE (2011). *Directiva N° 001-2012-OSCE/CD “Convenio Marco”*. Lima.
14. OSCE (2010). *Análisis de viabilidad de Convenio Marco para útiles de escritorio*. Lima
15. Resolución Ministerial N° 711-2002-SA/DM. Directiva denominada “Valores Nutricionales Mínimos de la Ración del Programa del Vaso de Leche”, publicada el 25 de abril de 2002.
16. Suárez Beltrán, Gonzalo y Laguado Giraldo, Roberto (2007). *Manual de contratación pública electrónica para América Latina. Bases conceptuales, modelo legal, indicadores, parámetros*

de interoperabilidad. Lima: CEPAL.

17. USAID PERU (2011). *Aspectos claves en la Gestión Pública Descentralizada – Sistemas Administrativos*. Enero, 2011. <<http://www.prodescentralizacion.org.pe>>

Anexos

Anexo 1. Mecanismo de selección de ración alimentaria – prueba de aceptabilidad³⁹

“En un acto inusual la Municipalidad Provincial de Tumbes, a través del programa del vaso de leche a realizó una reunión pública con todas las madres que pertenecen a los diferentes comités del vaso de leche en la ciudad. Al acto asistieron los miembros de la comisión de administración del vaso de leche de tumbes que preside el Dr. Carlos Garrido Chalen (gerente municipal) El evento se realizó en las instalaciones del auditorio Javier Pérez de Cuéllar de la municipalidad de tumbes en horas de la tarde con la participación de representantes de la MPT, representantes del Hospital Jamo, y las tres representantes de las madres.

Desde las 4 de la tarde las madres se dispusieron a preparar las dos fórmulas propuestas para la degustación y que fueron las siguientes:

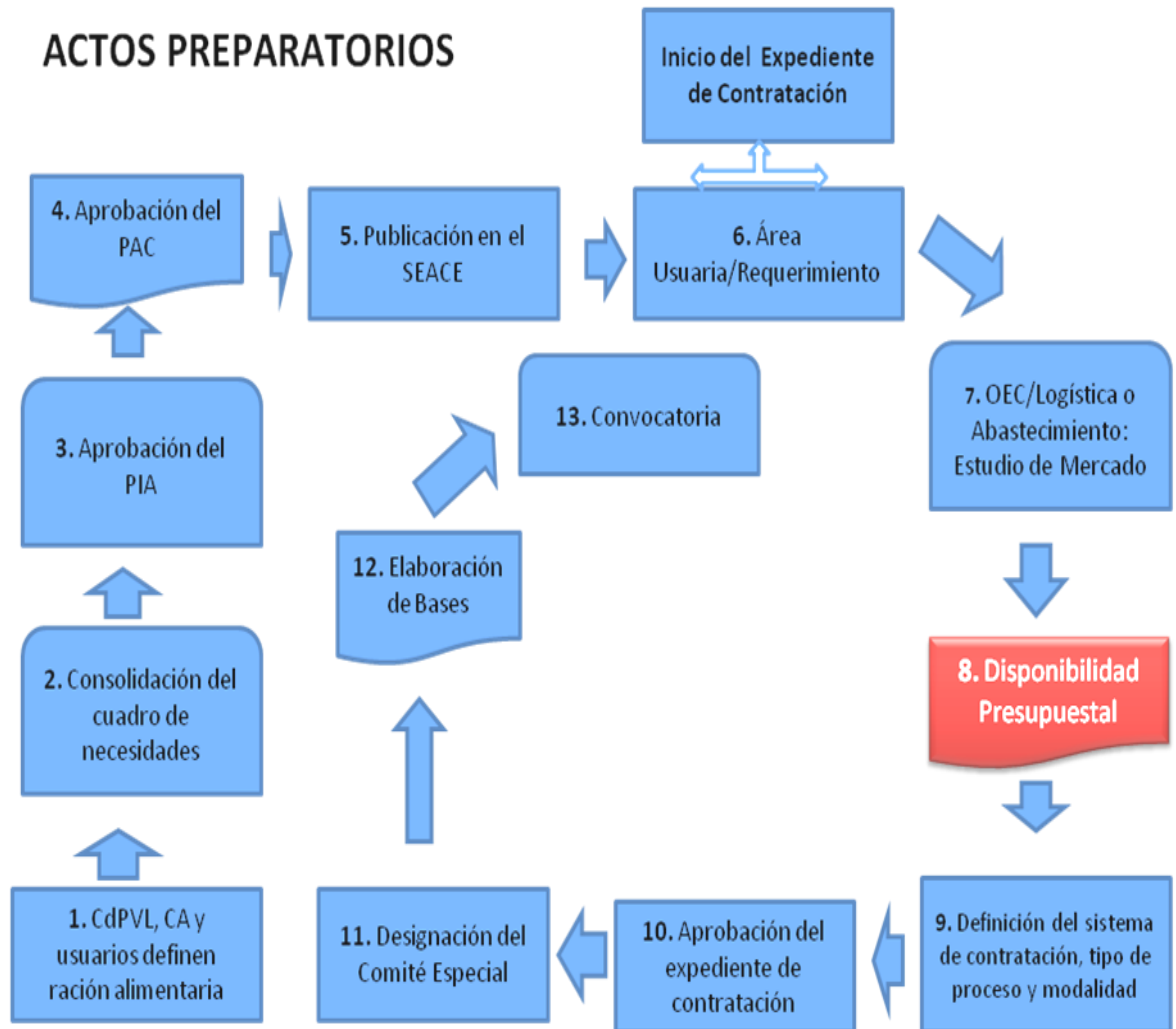
- 1.- Leche – hojuela de avena – hojuela de quinua
- 2.- Leche – hojuela de avena –harina de plátano

Los niños que asistieron con sus respectivas madres al acontecimiento fueron los más entusiastas y compartieron al lado de los organizadores momentos gratos y de sano esparcimiento, muchas madres de familia manifestaron su complacencia pues nunca antes se había realizado un hecho de esta naturaleza pues en anteriores oportunidades se traían las formulas preparadas y los niños no participaban.

Terminada la jornada de preparación se dispuso la degustación y consecuentemente el veredicto final que provenía no solo de los niños asistentes sino también de sus madres. La fórmula ganadora fue la consistente en hojuela de avena-hojuela de quinua-y leche enlatada. A partir de ahora todos los comités del vaso de leche que pertenecen a la provincia tendrán como fórmula la elegida, la misma que según la nutricionista del Hospital Jamo Sra. Mary Ojeda reúne los elementos nutritivos y calóricos de acuerdo a lo establecido por el Ministerio de Salud (207 calorías) por ración. La Sra. Rosa Luz García Morán, Gerente de Desarrollo Social y Participación Vecinal de la MPT afirmó en entrevista a los medios que este es el primer paso para luego continuar con la respectiva licitación pública; que según las normas establecidas se colgará en la dirección web de la MPT” (Sic).

³⁹ Ver: www.mdt.gob.pe

Anexo 2. Flujograma



Fuente: Elaboración propia 2012.

Anexo 3. Municipalidades a nivel nacional que cumplieron o superaron el aporte nutricional por lo menos una vez al año (2010)

Departamento	Municipalidades N.º	Municipalidades con información aprobada de enero-diciembre N.º	Presentaron información de ración consistente 1/ N.º	Requerimiento mínimo de E, macronutrientes y distribución % 2/		Incidencia de la pobreza total, 2010 3/ %
				SI cumplieron N.º	NO cumplieron N.º	
Amazonas	82	4	3	1	2	50.1
Ancash	166	11	9	0	9	29.0
Apurímac	80	7	3	1	2	63.1
Arequipa	109	10	10	4	6	19.6
Ayacucho	111	13	6	0	6	55.9
Cajamarca	127	55	39	4	35	49.1
Cusco	108	8	4	1	3	49.5
Huancavelica	94	53	33	4	29	66.1
Huánuco	76	9	5	1	4	58.5
Ica	43	7	4	0	4	11.6
Junín	123	77	61	11	50	32.5
La Libertad	83	35	32	14	18	32.6
Lambayeque	38	14	5	0	5	35.3
Lima 4/	177	63	42	15	27	13.5
Loreto	51	11	9	2	7	49.1
Madre de Dios	11	0	0	0	0	8.7
Moquegua	20	6	6	3	3	15.7
Pasco	28	9	7	2	5	43.6
Piura	64	45	42	16	26	42.5
Puno	109	15	11	0	11	56.0
San Martín	77	5	2	0	2	31.1
Tacna	27	7	6	0	6	14.0
Tumbes	13	8	7	1	6	20.1
Ucayali	15	8	6	1	5	20.3
Total nacional	1834	480	352	81	271	31.3

Fuente: Informe N° 724-2011-CG/PSC-IM.

Anexo 4. Análisis de viabilidad

Análisis general de la demanda de la leche evaporada y mezcla de cereales⁴⁰

El análisis de demanda debe cumplir con las siguientes condiciones:

- Son contratos de manera recurrente.
- Por su naturaleza requieren ser entregados periódicamente.
- Son requeridos por un número significativo de entidades.
- Muestran una demanda agregada significativa.

PRIMER REQUISITO: SON CONTRATOS DE MANERA RECURRENTE

a) Respecto de la leche evaporada:

Todos los años, 1834 municipalidades a nivel nacional llevan a cabo el proceso de selección destinados a adquirir al menos una vez leche evaporada y mezcla de cereales, a fin de conformar la ración alimentaria para el PVL de su jurisdicción. En el caso de leche evaporada, las especificaciones de los productos no varían mucho; la única diferencia importante es la gran variedad de precios que se paga (incluso tratándose de la misma marca); situación muy distinta en el caso de la mezcla de cereales, la cual está conformada por hojuelas de avena, de quinua, de kiwicha, cañihua con harina de soya, arroz o plátano, composición que varía dependiendo de cada municipio. Por ello, se va proceder a revisar las Bases de los procesos convocados por los 171 municipios del departamento de Lima, a fin de encontrar una tendencia respecto de los productos que se adquieren en dicho departamento.

En la región Lima existen 171 municipios distritales, quienes, de acuerdo a su Plan Anual de Contrataciones (PAC) del año 2011 han convocado, en su gran mayoría, un solo proceso de selección, conformado por dos ítems, uno para la adquisición de leche evaporada y otra para la adquisición mezcla de cereales. Asimismo, solamente se advierte que solo 7 entidades realizaron dos procesos de selección, uno para leche evaporada y otro para mezcla de cereales.

A continuación, se indica el número de entidades que previeron en su PAC la compra de insumos alimentarios, dentro de ellas se revisó cuantas entidades habían convocado el proceso de selección respectivo y cuantas no publicaron su PAC.

Entidades que previeron la adquisición de insumos (leche evaporada y hojuela de cereal) para el PVL	Entidades que no previeron la adquisición de insumos (leche evaporada y hojuela de cereal) para el PVL	Entidades que no publicaron su PAC
112	47	12

Asimismo, de las 112 entidades que previeron la compra de leche evaporada, cuatro compras se produjeron a través de exoneración. Solo 90 entidades convocaron el respectivo proceso de selección. De estos 90 procesos, dos se cancelaron, dos se declararon desiertos y 22 fueron declarados nulos. Estos últimos procesos se volvieron a convocar nuevamente en dicho año.

En ese sentido, de la revisión del SEACE de las 90 entidades que convocaron, 85 procesos de selección estuvieron destinadas para la adquisición de leche evaporada, siendo la cantidad de litros requeridos, de acuerdo con la revisión de las 85 Bases Administrativas, un total de 26.826.298,92 de tarros de lata de 410 gramos.

Como se advierte, la adquisición de leche evaporada es recurrente, más aún, indispensable, lo que varía son las fechas de adquisición, pudiendo hacerse durante el año, según el presupuesto y las fechas previstas por cada entidad.

⁴⁰ La leche evaporada es un producto de leche enlatado al cual se le ha retirado el 60% del agua. Es muy común en Perú y en Sur América como sustituto de leche fresca perfectible porque se puede reconstituir añadiéndole agua. La ventaja es que se puede almacenar durante un buen tiempo. Sola no cumple con los requisitos nutricionales del MINSA y, por lo tanto, generalmente se combina con algún complemento de cereales.

b) Respetto de la mezcla de cereales

La leche sola (ya sea evaporada o fresca) no cumple los requisitos nutricionales mínimos que ha fijado el MINSA para cada ración, razón por la cual la mezcla los cereales se utilizan como complemento. Los cereales vienen como mezcla de harina de diferentes productos en bolsas de plástico y pre-cocido; ello se mezcla con leche y se cocina para luego servirlo.

Los cereales más comunes utilizado por el PVL comprenden: quinua, kiwicha, cebada, avena, cañihua, harina de maíz, de soya, de trigo, de maca, de habas, de arroz y azúcar. Los cereales se compran con grandes variedades de especificaciones, con mezclas que varían en función a los gustos de los beneficiarios.

A fin de tener una aproximación a la cantidad y la mezcla de cereales que demanda el Programa, en la Región Lima, así como los tipos de cereales requeridos, se revisaron las Bases de los procesos convocados en el SEACE, a partir de la cual se obtuvieron los siguientes datos:

De las 90 entidades que convocaron el proceso de selección, 75 de ellas estuvieron destinadas a la adquisición de mezcla de cereales, siendo la mezcla recurrente la conformidad por hojuela de quinua, avena, kiwicha y cebada, enriquecida con azúcar; siendo la cantidad requerida 4.256.564,86 bolsas de 500 gramos en total, es decir, 2.128.282,43 kilos (2.128,28 toneladas).

En este punto, hay que precisar que de la revisión de las Bases de los procesos convocados por los municipios distritales de Lima la cantidad de gramos de mezcla de cereales que conforman la ración alimentaria es de 15 a 40 gramos en total, peso que varía de acuerdo a los requerimientos de cada municipio, que sumados a la leche evaporada debe aportar la cantidad mínima de energía requerida en la normativa del Programa de Vaso de Leche (207 kcal), siendo la quinua, la avena, kiwicha y la cebada los cereales que forman la mayor parte de la mezcla en los siguientes porcentajes: hojuela de quinua (45-65%), hojuela de avena (5-10%), hojuela de kiwicha (20-30%), hojuela de cebada (10-15%) y polvos de vitaminas y minerales (10-15%). Es decir, la mayor demanda recae sobre la quinua y la cebada, la avena y la kiwicha.

Hay que precisar que esta data se obtuvo de las Bases Administrativas revisadas de las 171 municipalidades de la Región Lima; sin embargo, en la práctica no se puede asegurar que las empresas ganadoras entreguen la mezcla de cereales de acuerdo a lo requerido en las bases, dado que no existe control a los productos entregados a los municipios por parte de una entidad certificada acreditada ante INDECOPI o del propio CENAN.

En ese sentido, a fin de aproximarnos a la cantidad demandada por los municipios de Lima y la tendencia respecto de los insumos de la mezcla de cereales que adquieren, se revisó la totalidad de las bases de los procesos convocados el año 2011, por los 171 municipios de Lima, obteniéndose los datos mencionados.

SEGUNDO REQUISITO: POR SU NATURALEZA REQUIEREN SER ENTREGADOS PERIÓDICAMENTE

Respetto de la leche evaporada y hojuelas de quinua

De acuerdo a la normativa, la entrega de las raciones alimentarias, integrado por leche evaporada y cereales (quinua, avena, cebada y kiwicha) por parte de los municipios a los usuarios es obligatoria de manera diaria, de acuerdo al artículo 4 de la Ley N° 27470 (Ley que Establece Normas Complementarias para la Ejecución del Programa del Vaso de Leche); no obstante, en algunos casos, por la lejanía de la localidad, se permite la entrega semanal. Por ello, los proveedores, entregan lotes de manera mensual o quincenal, a fin que sean repartidos por los municipios dentro de los plazos previstos. Como se aprecia, este requisito se cumple en este tipo de contratación.

TERCER REQUISITO: SON REQUERIDOS POR UN NÚMERO SIGNIFICATIVO DE ENTIDADES

Respetto de la leche evaporada y mezcla de cereales

En este caso, el MEF ha otorgado un presupuesto para cada una de los 1834 municipios distritales existentes a nivel nacional, por lo que es obligatorio que estos municipios adquieran las raciones alimentarias para ser entregados a los usuarios del PVL. A nivel de la región Lima, existen 171 municipios que por lo menos una vez al año adquieren los insumos alimentarios (leche evaporada y mezcla de cereales). En los párrafos anteriores, se indicó que de los 171 municipios solo 90 procesos fueron convocados, a fin de suministrar diariamente a los beneficiarios de las raciones alimentarias, con lo cual se advierte que la demanda es significativa.

CUARTO REQUISITO: MUESTRAN UNA DEMANDA AGREGADA SIGNIFICATIVA⁴¹

a) Respetto de la leche evaporada:

De acuerdo a los factores que influyen en la demanda, debe indicarse lo siguiente:

- El consumo de la leche evaporada es significativo a nivel nacional, siendo el PVL quien consume solo el 12% de la producción nacional.
- Los precios se mantienen relativamente fijos, apreciándose que durante el año 2004-2006 los precios subieron en 2-3%, variando en algunos casos dicho porcentaje por la subida de los precios a nivel internacional.
- El presupuesto para el PVL ha sido invariable desde el 2006, por lo que si se asignará mayor presupuesto necesariamente aumentaría la demanda de dichos bienes por parte de los municipios.
- La preferencia de los consumidores es alta hacia la leche evaporada entera, tal como se observa en la cantidad de procesos convocados para contratar dicho producto, siendo en pocos casos insustituibles por otros productos como leche entera o UHT, por ejemplo.
- El tamaño de la población es significativo, dado que los consumidores son 171 municipios, cuyos usuarios son menores de 5 años, ancianos y mujeres embarazadas.
- La leche evaporada es un producto que ingresa a localidades lejanas, lo que permite que la demanda crezca significativamente.

b) Respetto de la quinua, avena, cebada y kiwicha

b.1) Sobre la avena elaborada u hojuela:

Desde el año 2009 al 2011 la producción en toneladas métricas de avena ha mantenido una constante, en promedio de 27 mil toneladas, tal como se aprecia en la siguiente tabla:

Producción en toneladas métricas de avena

AÑOS	PRODUCCIÓN - T/M
2009	27.963
2010	29.514
2011	25.140
2012	7.132*

*Producción enero - marzo de 2012.

Fuente: INEI – Información Económica (2012).

En ese sentido, si se considera que el PVL, respecto del departamento de Lima, ha adquirido durante el año 2011 un total de 2.128.282,43 kilos de mezcla de cereales (2.128,28 toneladas), siendo el componente avena ascendente a 10%, por lo que se concluye que la cantidad de quinua demandada por el Programa a nivel de Lima requerida es de 212.828,24 kilos (212,83 toneladas); siendo el porcentaje de la demanda (en toneladas) de dicho Programa en la Región Lima, respecto de la producción nacional, 0,78%.

b.2) Sobre la kiwicha:

En el caso de la kiwicha, su consumo está marcado, mayormente por el mercado internacional, debido a que actualmente se estamos ante el boom de la exportación de la kiwicha, lo que ha hecho la demanda internacional crezca en más del 50%. Al respecto, entre enero y febrero del 2011, las exportaciones de kiwicha del Perú crecieron 51,3 por ciento y sumaron 298.200 dólares, mientras que en términos de volumen avanzaron 22,3 por ciento hasta 140.600 toneladas métricas, informó el Diario Los Andes. Las mayores exportaciones fueron gracias a las mayores ventas hacia Australia (128,8 %), Japón (49,6 %) y Alemania (50%)⁴².

De acuerdo a los datos del INEI, solo se tiene la información respecto a las hectáreas cosechadas, tal como se indica a continuación:

⁴¹ La demanda agregada es la cantidad total de bienes y servicios adquiridos en un periodo de tiempo por los agentes que conforman una economía (hogares, empresas, instituciones sin ánimo de lucro, Administraciones Públicas y sector exterior. (Rafael López del Paso. "Componentes de la demanda agregada". Ver: http://www.extoikos.es/pdf/n2/extoikos2_componentesdelademanda.pdf)

⁴² Ver: <http://www.losandes.com.pe/oweb/Economia/20110314/47363.html>

Hectáreas cosechadas de kiwicha

AÑO	HECTÁREAS COSECHADAS
2009	1483
2010	1114
2011	1975

Fuente: INEI – Información Económica (2012).

De acuerdo con la revisión de los planes anuales de los municipios que convocaron el 2011 mezcla de cereales, el porcentaje de adquisición de la quinua era muy reducido, siendo en algunos casos que la mezcla de cereales no contenía kiwicha sino solo avena, cebada y quinua. Por ello, sumándose a ello que no se tiene un reporte oficial respecto de la producción nacional en kilos de la kiwicha es difícil indicar cuál es la demanda de los Programas de Vaso de Leche.

b.3) Sobre la quinua

Desde el año 2009 al 2011 la producción en toneladas métricas de **quinua** ha mantenido una constante, en promedio de 40.000 toneladas al año, tal como se aprecia en la siguiente tabla:

Producción en toneladas métricas de quinua

AÑOS	PRODUCCIÓN - T/M
2009	39,39
2010	41,08
2011	41,17

Fuente: INEI – Información Económica (2012).

En ese sentido, si se considera que el programa de Vaso de Leche, respecto del departamento de Lima, ha adquirido durante el año 2011 un total de 2.128.282,43 kilos de mezcla de cereales (2.128,28 toneladas); siendo el componente quinua ascendente a 50%, por lo que se concluye que la cantidad de quinua demandada por el Programa a nivel de Lima requerida es de 1.064.141,22 kilos (1.064,14 toneladas), siendo el porcentaje de la demanda (en toneladas) de dicho Programa en la Región Lima, respecto de la producción nacional, 2,66%.

Como se aprecia la demanda de la quinua es significativa a nivel nacional, la cual incluye el consumo del hogar en su gran mayoría, siendo en menor medida dedicada a su exportación; sin embargo, el consumo es menor si se la compara con la requerida por los programas sociales como el Programa del Vaso de Leche que, a nivel de la Región Lima representa solo el 2,66%.

b.4) Sobre la cebada

Desde el año 2009 al 2011 la producción en toneladas métricas de cebada también ha mantenido una constante, en promedio de 208.000 toneladas, tal como se aprecia en la siguiente tabla:

Producción en toneladas métricas de cebada

AÑOS	PRODUCCIÓN - T/M
2009	213,29
2010	216,18
2011	201,17

Fuente: INEI – Información Económica (2012).

En ese sentido, si se considera que el programa de Vaso de Leche, respecto del departamento de Lima, ha adquirido durante el año 2011 un total de 2.128.282,43 kilos de mezcla de cereales (2.128,28 toneladas), siendo el componente cebada ascendente al 15%, por lo que se concluye que la cantidad de cebada demandada por el Programa a nivel de Lima requerida es de 319.242,36 kilos (319,24 toneladas), siendo el

porcentaje de la demanda (en toneladas) de dicho Programa en la Región Lima, respecto de la producción nacional, 0,15%.

ANÁLISIS GENERAL DE LA OFERTA DE LA LECHE EVAPORADA⁴³ y MEZCLA DE CEREALES

El mercado de la leche evaporada posee las siguientes características:

- Es competitivo, en función de la cantidad de oferta advertida.
- Concentrado en la medida que algunas empresas dominan el mercado y que el nivel de comercialización predominante es el que corresponde a mayorista-distribuidor.
- Integrado verticalmente hacia adelante, fundamentalmente por la penetración indefinida a lo largo de la cadena logística productiva, desde los niveles de mayor agregación hacia el consumidor, y en donde la variabilidad de productos está determinada por la forma de presentación del envase.

PRIMER REQUISITO: ES COMPETITIVO, EN FUNCIÓN DE LA CANTIDAD DE OFERTA ADVERTIDA, ASÍ COMO POR LA BAJA BARRERA DE ENTRADA EXISTENTES.

a) Respecto de la leche evaporada

Desde el año 2008 al 2011 la producción en toneladas métricas de leche evaporada ha mantenido una constante, en promedio de 480.000 toneladas, tal como se aprecia la siguiente tabla:

Producción en toneladas métricas de leche evaporada

AÑOS	PRODUCCIÓN - T/M
2008	388.232,40
2009	359.531,90
2010	408.790,50
2011	764.699,50

Fuente: INEI – Información Económica (2012).

Como se advierte, durante el año 2008, 2009 y 2010 se mantuvo una producción estable, recién el año 2011 dicha producción se duplicó.

Si se estima la oferta, tenemos que el PVL en el departamento de Lima, requirió 26.826.298,92 tarros de leche en lata de 410 gramos, el cual si se convierte a toneladas métricas asciende a 10.998,78, cantidad que representa, respecto de la producción promedio de los años 2008, 2009, 2010 y 2011, el 0,48%.

En ese sentido, respecto de la producción promedio de los 4 últimos años el PVL, en la región Lima, solo consumió el 0,48 de la producción nacional de leche evaporada. Por lo tanto, se advierte que existe una capacidad de oferta por parte del mercado para abastecer leche evaporada entera a la región Lima.

a.1) Barrera a la oferta:

De la revisión de las bases de las municipalidades que convocaron para la adquisición de leche evaporada, se advierte que 22 empresas participaron, siendo las distribuidoras autorizadas de la empresa Gloria, SOAL y NIISA, quienes ganaron más procesos o ítems, tal como se indica a continuación:

Empresas que ganaron los procesos de selección para la adquisición de raciones alimentarias - Región Lima 2011

	EMPRESAS GANADORAS	LECHE EVAPORADA
1	SOAL	15
2	NIISSA	16

⁴³ La leche evaporada es un producto de leche enlatado al cual se le ha retirado el 60% del agua. Es muy común en Perú y en Sur América como sustituto de leche fresca perfectible porque se puede reconstituir añadiéndole agua. La ventaja es que se puede almacenar durante un buen tiempo. Sola no cumple con los requisitos nutricionales del MINSA y, por lo tanto, generalmente se combina con algún complemento de cereales.

	EMPRESAS GANADORAS	LECHE EVAPORADA
3	FOUSCAS TRADING	12
4	MOLINERA LOS ANGELES	3
5	CHISAL	7
6	COMALIM SA	5
7	NUTRIAL	6
8	RAMEX INVERSIONES	0
9	FONDO DE FOMENTO PARA LA GANADERIA LECHERA DE LA CUENCA DE LIMA	4
10	DANIST	2
11	COMERCIAL AGROSUO SAC	2
12	NEGOCIOS E INVERSIONES J-3	0
13	DEPRODECA	1
14	DISTRIBUIDORA SAN PEDRO	1
15	AGROINDUSTRIAS EL ROBLE	0
16	RODOPACAL EIRL	0
17	RAMIREZ DOMINGUEZ KE	1
18	INVICA EIRL	1
19	HERMANOS GIRON SAC	1
20	AG ALIMENTA SAC	0
21	INVERSIONES Y REPRESENTACIONES EXPRODECA EIRL	1
22	PANADERIA Y PASTELERIA MARITZA	0

Fuente: OSCE (2010).

Del mismo modo, se advirtió que la adquisición de 26.826.298,92 latas de tarro de 410 gramos comprados por el PVL, ascendió a S/ 60.950.748,63, de los cuales S/ 50.707.807,87 fueron adjudicados a dos empresas distribuidoras de Gloria, NIISA y SOAL. Es decir, el 83% del monto adjudicado por la compra de leche evaporada correspondía a ambos proveedores.

La marca Gloria no es solo la marca más demandada por el PVL (78%) sino que es la leche evaporada que más se vende en el Perú, con una participación en el mercado de 82%. En el Perú, Gloria S.A. es el líder del mercado de leche industrial (80%). Como se advierte, el mercado de leche evaporada se encuentra concentrado en dos proveedores, que distribuyen los productos de la empresa productora Gloria. No obstante ello, lo que si se considera una barrera a la oferta es la inclusión del envase de hojalata de 410 gramos en las Bases de los procesos convocados, lo que dirige la compra necesariamente hacia los productos comercializados por ambos distribuidores. A ello, se suma el hecho que en las bases requieren los municipios, entre otros, este tipo de documentación:

- Registro Sanitario del producto.
- Copia de la Resolución Directoral de Habilitación Sanitaria de Planta emitida por DIGESA
- Copia simple del Certificado Técnico Productivo de Planta donde se acredite el Flujo grama de producción del producto ofertado o líneas afines (Resolución Ministerial N° 451-2006-MINSA) sea este fabricante o distribuidor.
- Copia de la Resolución de la validación técnica del plan HACCP. Oficial.
- Declaración Jurada de Micronutrientes del producto requerido.
- Copia del certificado organoléptico del producto requerido emitido por un laboratorio acreditado, Certificado Toxicológico emitido por un laboratorio acreditado por INDECOPI.
- Certificado de Fumigación de Planta, entre otros.

Cabe indicar que estos documentos solo las tienen el fabricante, en este caso la empresa Gloria, pero que no se la da a cualquier empresa, dado que es exclusiva para sus dos o tres distribuidoras. Ello constituye una barrera de entrada originada en las especificaciones técnicas, las cuales son elaboradas por cada entidad, aspecto que debe ser replanteado a fin que los términos de referencia sean estandarizados y homogenizados de modo tal que se amplíe la participación de otras empresas.

b) Respetto de la hojuela de cereales:

De los 90 procesos convocados para adquirir mezcla de cereales, 73 fueron adjudicados. En dichos procesos resultaron ganadores en total 18 empresas, por un total de 4.256.564,86 bolsas de 500 gramos en la Región Lima, siendo cinco empresas a las que se adjudicaron 53 procesos de selección.

Empresas que ganaron en los procesos de selección para la adquisición de mezcla de cereales - Región Lima 2011

	EMPRESAS GANADORAS	MEZCLA DE CEREALES
1	SOAL	18
2	NIISA	11
3	FOUSCAS TRADING	9
4	MOLINERA LOS ANGELES	8
5	CHISAL	8
6	COMALIM SA	2
7	NUTRIAL	
8	RAMEX INVERSIONES	4
9	FONDO DE FOMENTO PARA LA GANADERIA LECHERA DE LA CUENCA DE LIMA	0
10	DANIST	1
11	COMERCIAL AGROSUO SAC	2
12	NEGOCIOS E INVERSIONES J-3	2
13	DEPRODECA	
14	DISTRIBUIDORA SAN PEDRO	1
15	AGROINDUSTRIAS EL ROBLE	1
16	RODOPACAL EIRL	1
17	RAMIREZ DOMINGUEZ KE	1
18	INVICA EIRL	1
19	HERMANOS GIRON SAC	0
20	AG ALIMENTA SAC	1
21	INVERSIONES Y REPRESENTACIONES EXPRODECA EIRL	1
22	PANADERIA Y PASTELERIA MARITZA	1

Fuente: OSCE (2010).

Del mismo modo, se advirtió que los 4.256.564,86 bolsas de 500 gramos comprados por el PVL ascendió a S/ 17.624.948,82, de los cuales S/ 15.343.119,90 fueron adjudicados a tres empresas NIISA, SOAL y FOUSCAS TRADING, en ese orden. Es decir, el 87,05% del monto adjudicado por la compra de mezcla de cereales correspondía a tres proveedores.

Como se advierte el mercado de la mezcla de cereales se encuentra concentrado en pocos proveedores por el tamaño en ventas.

SEGUNDO REQUISITO: CONCENTRADO EN LA MEDIDA QUE ALGUNAS EMPRESAS DOMINAN EL MERCADO Y QUE EL NIVEL DE COMERCIALIZACIÓN PREDOMINANTE ES EL QUE CORRESPONDE A MAYORISTA-DISTRIBUIDOR

a) Respetto de la leche evaporada:

Durante el año 2010, el Programa de VDL compró leche evaporada en envase de 410 gramos, siendo la marca Gloria el 74,23% del total de las compras efectuadas. Las compras fueron efectuadas a través de sus dos principales distribuidoras NIISA y SOAL.

La marca Gloria no es solo la marca más demandada por el PVL (74%) sino que es la leche evaporada que más se vende en el Perú, con una participación en el mercado de 82%. En el Perú, Gloria S.A. es el líder del mercado de leche industrial (80%), leche UHT (73%), leche fresca (71%) y yogurt (82%). De acuerdo a los datos obtenidos, la leche evaporada es de lejos el año 2006 ha sido su producto de bandera, representando alrededor de 70% de las ventas totales de la compañía en dicho año⁴⁴.

b) Respetto de las hojuelas de cereales:

Precisamente, las empresas NIISA, SOAL y FOUSCAS TRADING lideran la venta de estos productos al PVL, dado que de las 22 empresas que les vendieron a los municipios en la región Lima, ellas tres fueron adjudicadas por un monto que representa el 87,05%.

TERCER REQUISITO: INTEGRADO VERTICALMENTE HACIA ADELANTE, FUNDAMENTALMENTE POR LA PENETRACIÓN INDEFINIDA A LO LARGO DE LA CADENA LOGÍSTICA PRODUCTIVA

a) Respetto de la leche evaporada

La empresa Gloria S.A. ha desarrollado una integración vertical de las operaciones incluyendo: propiedad de las instalaciones de almacenamiento de leche fresca (23 en todo el país); 5 fábricas industriales en Cajamarca, Arequipa, Trujillo, Tarapoto y Lima, ubicadas estratégicamente donde se fabrica el 57% de la leche fresca en el país; y distribución al por mayor. La planta de Arequipa es particularmente interesante ya que duplicó su producción entre el año 2000 y el 2006, con el aumento correspondiente de la demanda de leche fresca. Simultáneamente, los beneficiarios del programa de VDL de Arequipa dejaron de consumir leche fresca y la reemplazaron por leche evaporada, posiblemente debido a la reducción de la disponibilidad de leche fresca (“*crowding out*”).

Sin embargo, la integración vertical de Gloria no incluye la distribución en los mercados de PVL, quien prefiere utilizar otras compañías, quienes actúan como sus distribuidores oficiales, como intermediarios; la más importante de estas NIISA.

Los dos principales proveedores de leche evaporada para el PVL son distribuidores de la marca de leche Gloria (NIISA y SOAL), y estos dos (sumado a FOUSCAS TRADING) también son productores y distribuidores de mezcla cereales. Estas empresas utilizan la capacidad logística instalada para distribuir cereales, así como también la leche evaporada. NIISA es el principal proveedor de leche evaporada del programa de VDL, por un monto total de S/. 37.476.160,40 (que representa el 61,48% del total) al año 2011, y, en general, distribuye la marca Gloria. Soluciones Alimenticias (SOAL) es distribuidor certificado de la marca Gloria y vende S/ 13.231.647,47 (que representa el 21% del total). El 17% de leche evaporada restante que compra el PVL es distribuido por 20 proveedores pequeños.

b) Respetto de la mezcla de cereales:

En el caso de la mezcla de cereales, estos productos son comprados por empresas acopiadoras que compran el producto a los agricultores. Luego de ello, las empresas industrializan el producto, sea granos de quinua, avena o cebada, a fin de venderlos en forma de hojuela al PVL.

⁴⁴ Mejorando el Proceso de Adquisiciones y Suministros para fortalecer la eficacia nutricional del Programa Vaso de Leche del Perú. Banco Mundial (2010: 19).

Anexo 5. Ficha técnica de los productos a ser incorporados al Catálogo Electrónico del Convenio Marco. Ficha N° 1 Leche Evaporada

ESPECIFICACIONES TÉCNICAS LECHE EVAPORADA

1. DESCRIPCIÓN BÁSICA

Se entiende por leche evaporada al producto obtenido mediante eliminación parcial del agua de la leche, por el calor o por cualquier otro procedimiento, que permita obtener un producto con la misma composición y características. El contenido de grasa y/o proteínas podrá ajustarse únicamente para cumplir con los requisitos establecidos en la Norma Técnica NTP N° 202.002.2007, mediante adición y/o extracción de los constituyentes de la leche, de manera que no se modifique la proporción entre la caseína y la proteína del suero en la leche, sometida a tal procedimiento.

2. REQUISITOS GENERALES

- 2.1 Color y Olor: De blanco a crema, libre de olores extraños.
- 2.2 Sabor: Agradable. Ligeramente dulce y libre de sabores extraños a su naturaleza.
- 2.3 Aditivos Alimentarios: Se podrán adicionar aditivos alimentarios que estén aprobados por el Codex Alimentarius en su última versión vigente, en las dosis establecidas para la Leche Evaporada.
- 2.4 Esterilidad Comercial: El producto debe cumplir con las condiciones de la esterilidad comercial, entendida como: Condición conseguida por la aplicación de calor, por la cual se eliminan del alimento microorganismos capaces de reproducirse en condiciones no refrigeradas de almacenamiento y distribución y microorganismos viables de importancia para la salud.

3. REQUISITOS FÍSICO – QUÍMICOS:

REQUISITOS	ESPECIFICACIÓN	Método de ensayo
Materia Grasa (%m/m)	Mínimo 7,50	NTP 202.135
Sólidos No Grasos (%m/m)	-----	(*)
Sólidos Totales (%m/m)	Mín. 25,00	NTP 202.135
Proteínas en los sólidos no grasos(%m/m)	Mín. 34,00	NTP 202.135
Carbohidratos(%m/m)	Diferencia	

(*) Para el cálculo de los sólidos no grasos se determinarán los sólidos totales, contenidos de grasa y por diferencia los sólidos no grasos (Tabla N° NTP 202.002.2007)

4. REQUISITOS FÍSICO SENSORIALES Y MICROBIOLÓGICOS

4.1 REQUISITOS FÍSICO SENSORIALES

La muestra del producto sometida a una incubación durante 7 días a 35-37°C deberá cumplir estos requisitos:

- No debe sufrir modificaciones que alteren el envase tales como hinchamientos, fugas, entre otros.
- Las características sensoriales tales como olor y aspecto, no deben diferir sensiblemente de las de una leche evaporada sin incubar.

4.2 REQUISITOS MICROBIOLÓGICOS

ENSAYO	n	m	C	Método de ensayo
Aerobio mesófilos (ufc/ml)	5	100	0	FIL – IDF 100 B /AOAC989.10

Donde **n**, **m** y **c** se describen a continuación:

- a) **n**: Es el número de unidades de muestra que deben ser examinadas de un lote de alimentos para satisfacer los requerimientos de un plan de muestreo particular.
- b) **m**: Es un criterio microbiológico que separa buena calidad de calidad defectuosa. En general “m” representa un nivel aceptable y valores sobre el mismo son inaceptables.
- c) **c**: Es el número máximo permitido de unidades de muestra defectuosa. Cuando encuentra cantidades mayores de este número el lote es rechazado.

Fuente: Norma Técnica Nacional NTP 202.002.2007: TABLA 2.

4.3 ENVASE Y ROTULADO

De acuerdo a la Norma Técnica Peruana NTP 209.038.2003 y NTP 209.652.2006 en lo que corresponde.

4.3.1 ENVASES

Los envases a utilizarse serán de materiales adecuados para la conservación y manipuleo del producto, no transmitirán a este, colores, sabores y olores extraños, y podrán ser de dimensiones y formas variadas; presentándose en bolsas de 410 gramos de capacidad neta y en cajas de cartón corrugado que en su interior lleva una bolsa de polietileno transparente conteniendo veinticuatro 24 unidades.

4.3.2 ROTULADO

El rótulo debe contener la siguiente información mínima:

Programa del Vaso de Leche Ley 24059.

Distribución gratuita.

Prohibida su venta.

Nombre del producto,

Declaración de ingredientes y aditivos que se han empleado en la elaboración del producto, expresados cualitativa y cuantitativamente y en orden decreciente según las proporciones empleadas

Nombre y dirección del Fabricante.

Número de Registro Sanitario del producto.

Fecha de Vencimiento.

Código o clave del lote.

Condiciones de conservación.

Componentes nutricionales por 100 gramos.

Composición centesimal mínima de grasas y proteínas

Peso neto del producto.

5. REQUISITOS PARA LA ETAPA DE POSTULACIÓN EN EL PROCESO DE SELECCIÓN

5.1 EN LA ETAPA DE POSTULACIÓN EL POSTOR DEBERÁ PRESENTAR LAS SIGUIENTES CERTIFICACIONES:

- Certificado de conformidad físico químico y microbiológico, emitido por un organismo acreditado por INDECOPI, vigente con una antigüedad no mayor a treinta días calendario.
- Certificado de verificación de formulación, emitido por un organismo acreditado por INDECOPI, vigente con una antigüedad no mayor a treinta días calendario.
- Certificado de las características del envase, emitido por un organismo acreditado por INDECOPI, vigente con una antigüedad no mayor a treinta días calendario.
- Certificado de aceptabilidad, emitido por un organismo acreditado por INDECOPI, vigente con una antigüedad no mayor a treinta días calendario, de conformidad con el ISO 4121 "Sensory Analysis Methodology Evaluation". Cabe precisar que la prueba de aceptabilidad deberá realizarse con la población objetivo de la Región Lima.

6. REQUISITOS PARA LA ENTREGA DEL PRODUCTO A LA ENTIDAD EN EL NARCO DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO U ORDEN DE COMPRA

- Certificado de conformidad físico químico y microbiológico, emitido por un organismo acreditado por INDECOPI. El producto debe tener una vigencia de vida útil mayor a 30 días calendario, contado a partir de la entrega.
- Certificado de verificación de formulación, emitido por un organismo acreditado por INDECOPI, El producto debe tener una vigencia de vida útil mayor a 30 días calendario, contado a partir de la entrega.
- Certificado de las características del envase, emitido por un organismo acreditado por INDECOPI, El producto debe tener una vigencia de vida útil mayor a 30 días calendario, contado a partir de la entrega.

Adicionalmente, el producto deberá haber sido muestreado por el CENAN, de conformidad con las facultades otorgadas en el DS-034-2002-PCM, artículo 9, para lo cual el proveedor deberá comunicar al CENAN⁴⁵ el cronograma de producción y/o almacén, precisando las cantidades, para lo cual deberá otorgar

⁴⁵ El Centro Nacional de Nutrición y Alimentación - CENAN realizará las verificaciones respecto del producto final, con el objetivo de velar por la calidad e inocuidad del producto. Asimismo, de conformidad al D.S. 007-98-SA "Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas", la Dirección General de Salud Ambiental-DIGESA, realizará las inspecciones que corresponda de acuerdo a su competencia.

las facilidades para la toma de muestra.

6.1 TIEMPO DE VIDA ÚTIL

La fecha de vencimiento del producto deberá ser mayor a 30 días a partir de la fecha de entrega.

6.2 PLAZO DE ENTREGA

El plazo de entrega estará sujeto a lo indicado en el contrato orden de compra, de acuerdo a los requerimientos de cada entidad contratante, debiéndose tener un plazo mínimo de 15 días a fin de efectuar las certificaciones de los lotes a entregar, por parte de CENAN.

Anexo 6. Ficha N° 2: Mezcla de cereales azucarados “a”

1. DESCRIPCIÓN BÁSICA

El producto es una mezcla de cereales que puede ser combinada de manera aleatoria (avena, cebada y quinua), y azúcar, fortificado con vitaminas y minerales; cuidadosamente balanceados que otorgan al alimento un valioso aporte nutricional.

2. PRESENTACIÓN

Debe ser envasada en bolsas de 500,00 gramos peso neto; presentándose en sacos de polipropileno (sobre empaque) de 50 unidades.

3. COMPOSICIÓN DE LA MEZCLA DEL CEREAL

COMPONENTES	PORCENTAJE
HOJUELAS DE QUINUA	13,65
HOJUELAS DE AVENA	46,40
HOJUELAS DE CEBADA	4,09
AZUCAR	29,75
MICRONUTRIENTES	6,11

TOTAL: 100%

4. ENVASE Y ROTULADO

Deberá ceñirse a las disposiciones establecidas en la NTP 209.038.2003 y NTP 209.652.2006 en lo que corresponde

4.1 ENVASE

El producto se presentará en bolsas/500 g, compuestas por dos películas, una externa de polipropileno bio-orientado y una capa de polietileno que aseguren su conservación, cuyo uso deberá estar autorizado por la normativa vigente (Art.118° y 119° D.S. N° 007-98-SA; Art. 34° de la R.M. N° 451-2006/MINSA y NTP 209.038).

4.2 ROTULADO

El rótulo debe contener la siguiente información mínima, de acuerdo al Arts. 116 ° y 117 ° del Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas; aprobado mediante D.S. N° 007-98-SA y la NTP 209.038.

Programa del Vaso de Leche Ley 24059.

Distribución gratuita

Prohibida su venta

Nombre del producto

Declaración de ingredientes y aditivos que se han empleado en la elaboración del producto, expresados cualitativa y cuantitativamente y en orden decreciente según las proporciones empleadas

Nombre y dirección del Fabricante

Número de Registro Sanitario del producto

Fecha de Vencimiento

Código o clave del lote

Condiciones de conservación

Valor Nutricional por cada 100 gramos de producto

Preparación

El rótulo se consignará en todo envase de presentación unitaria, con caracteres de fácil lectura, de colores indelebles, expresado en idioma español, en forma completa y clara.

5. REQUISITOS FÍSICO - QUÍMICOS

REQUISITOS	MÍNIMO %	MÁXIMO %
Proteínas (g/100g)	Min. 7,75%	
Grasa (g/100g)	Min. 2,40 %	
Carbohidratos (g/100g)	La diferencia	
Energía Total (kcal / 100 gramos)	Min. 355,76	
Humedad(g/100g)		Máx. 12,50
Acidez (g/100g), expresado como ácido sulfúrico		0,20 (Cebada) (*) 6,0 (Avena) (**)
Saponina	AUSENCIA	

(*) **Expresado** en ácidos sulfúrico

(**) Expresado en ácidos grasos libres

Referencia: Resolución ministerial N° 451 – 2006/MINSA “Norma Sanitaria para la Fabricación de Alimentos a base de granos y otros, destinados a Programas Sociales de Alimentación”

Nota: Los valores de los puntos mencionados en la tabla: Proteínas y Grasa, son obtenidos del cálculo de la formulación de la ración diaria.

6. REQUISITOS MICROBIOLÓGICOS

AGENTE MICROBIANO	Categoría	Clase	n	c	Límite por g/ml	
					m	M
Aeróbios Mesófilos	2	3	5	2	104	105
Coliformes	5	3	5	2	102	103
Bacillus Cereus	8	3	5	1	102	104
Mohos	5	3	5	2	103	104
Levaduras	5	3	5	2	103	104
Salmonella sp	10	2	5	0	Ausencia /25 g	

Referencia: Resolución Ministerial N° 451 – 2006/MINSA “Norma Sanitaria para la Fabricación de Alimentos a base de granos y otros, destinados a Programas Sociales de Alimentación” y RM N° 591-2008/MINSA “Norma Sanitaria que establece criterios microbiológicos de calidad sanitaria e inocuidad para los alimentos y bebidas de consumo humano” NTS 071-MINSA/DIGESA V.01

Donde:

c: Número máximo de unidades de muestra, entre m y M en un plan de muestreo de 3 clases

m: Límite mínimo aceptable.

M: Límite máximo permisible aceptable.

n: Número de unidades de muestra para examinar.

7. CONTENIDO DE MICRONUTRIENTES

Requerimiento mínimo por cada 100 gramos del producto

Vitaminas	Unidad de Medida	Contenido
Vitamina A	µg de retinol	797,35
Vitamina C	mg	97,395
Tiamina	mg	1,23
Riboflavina	mg	1,34
Vitamina B6	mg	1,64
Vitamina B12	µg	1,26
Niacina	mg	15,97

Ácido Fólico	µg	112,61
Minerales	Unidad de Medida	Contenido
Hierro	mg	27,30
Yodo	µg	114,66
Calcio	mg	950,45
Fósforo	mg	776,90
Zinc	mg	16,38

REFERENCIA: CUMPLIMIENTO DE LA RESOLUCIÓN MINISTERIAL N°711-2002-SA/DM. Valores Nutricionales mínimos de la ración del Programa del Vaso de Leche Ministerio de Salud.

8. REQUISITOS PARA LA ETAPA DE POSTULACIÓN EN EL PROCESO DE SELECCIÓN

8.1 EN LA ETAPA DE POSTULACIÓN EL POSTOR DEBERÁ PRESENTAR LAS SIGUIENTES CERTIFICACIONES:

- Certificado de conformidad físico químico y microbiológico, emitido por un organismo acreditado por INDECOPI, vigente con una antigüedad no mayor a treinta días calendario.
- Certificado de verificación de formulación, emitido por un organismo acreditado por INDECOPI, vigente con una antigüedad no mayor a treinta días calendario.
- Certificado de las características del envase, emitido por un organismo acreditado por INDECOPI, vigente con una antigüedad no mayor a treinta días calendario.
- Certificado de aceptabilidad, emitido por un organismo acreditado por INDECOPI, vigente con una antigüedad no mayor a treinta días calendario, de conformidad con el ISO 4121 “Sensory Analysis Methodology Evaluation”. Cabe precisar que la prueba de aceptabilidad deberá realizarse con la población objetivo de la Región Lima.

Para la toma de muestras se empleará la Norma Técnica Peruana NTP ISO 2859-1 “Plan de Muestreo Simple para Inspección Normal, Nivel de Inspección Especial S4 y Nivel de calidad aceptable 6,5”.

9. REQUISITOS PARA LA ENTREGA DEL PRODUCTO A LA ENTIDAD EN EL MARCO DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO U ORDEN DE COMPRA

- Certificado de conformidad físico químico y microbiológico, emitido por un organismo acreditado por INDECOPI. El producto debe tener una vigencia de vida útil mayor a 30 días calendario, contado a partir de la entrega.
- Certificado de verificación de formulación, emitido por un organismo acreditado por INDECOPI, El producto debe tener una vigencia de vida útil mayor a 30 días calendario, contado a partir de la entrega.
- Certificado de las características del envase, emitido por un organismo acreditado por INDECOPI, El producto debe tener una vigencia de vida útil mayor a 30 días calendario, contado a partir de la entrega.

Adicionalmente, el producto deberá haber sido muestreado por el CENAN, de conformidad con las facultades otorgadas en el DS 034-2002-PCM, artículo 9, en concordancia con la Resolución Ministerial N° 451-2006/MINSA para lo cual el proveedor deberá comunicar al CENAN el cronograma de producción y/o almacén, precisando las cantidades, para lo cual deberá otorgar las facilidades para la toma de muestra.

El CENAN realizará las verificaciones respecto del producto final, con el objetivo de velar por la calidad e inocuidad del producto. Asimismo, de conformidad al D.S. 007-98-SA “Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas”, la Dirección General de Salud Ambiental-DIGESA, realizará las inspecciones que corresponda de acuerdo a su competencia.

9.1 TIEMPO DE VIDA ÚTIL

La fecha de vencimiento del producto deberá ser mayor a 30 días a partir de la fecha de entrega.

9.2 PLAZO DE ENTREGA

El plazo de entrega estará sujeto a lo indicado en el contrato orden de compra, de acuerdo a los requerimientos de cada entidad contratante, debiéndose tener un plazo mínimo de 15 días a fin de efectuar las certificaciones de los lotes a entregar, por parte de CENAN.

Anexo 7. Ficha N° 3: Mezcla de cereales azucarados “b”

1. DESCRIPCIÓN BÁSICA

El producto es una mezcla de cereales que puede ser combinada de manera aleatoria (avena, cebada, Kiwicha y quinua), y azúcar, fortificado con vitaminas y minerales; cuidadosamente balanceados que otorgan al alimento un valioso aporte nutricional.

2. PRESENTACIÓN

Debe ser envasada en bolsas de 500.00 gramos peso neto; presentándose en sacos de polipropileno (sobre empaque) de 50 unidades.

3. COMPOSICIÓN DE LA MEZCLA DEL CEREAL

COMPONENTES	PORCENTAJE
HOJUELAS DE KIWICHA	8,02
HOJUELA DE AVENA	32,08
HOJUELAS DE CEBADA	5,35
HOJUELAS DE QUINUA	21,38
AZUCAR	29,40
MICRONUTRIENTES	3,77
TOTAL: 100%	

4. ENVASE Y ROTULADO

Deberá ceñirse a las disposiciones establecidas en la NTP 209.038.2003 y NTP 209.652.2006 en lo que corresponde.

4.1 ENVASE

El producto se presentará en bolsas/500 grs., compuestas por dos películas, una externa de polipropileno biorientado y una capa de polietileno que aseguren su conservación, cuyo uso deberá estar autorizado por la normativa vigente (Art.118 y 119 D.S. N° 007-98-SA; Art. 34° de la R. M. N° 451-2006/MINSA y NTP 209.038).

4.2 ROTULADO

El rótulo debe contener la siguiente información mínima, de acuerdo al Art. 116 y 117 del Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas; aprobado mediante D.S. N° 007-98-SA y la NTP 209.038.

Programa del Vaso de Leche Ley 24059

Distribución gratuita

Prohibida su venta

Nombre del producto

Declaración de ingredientes y aditivos que se han empleado en la elaboración del producto, expresados cualitativa y cuantitativamente y en orden decreciente según las proporciones empleadas

Nombre y dirección del Fabricante

Número de Registro Sanitario del producto

Fecha de Vencimiento

Código o clave del lote

Condiciones de conservación

Valor Nutricional por cada 100 gramos de producto

Preparación

El rótulo se consignará en todo envase de presentación unitaria, con caracteres de fácil lectura, de colores indelebles, expresado en idioma español, en forma completa y clara.

5. REQUISITOS FÍSICO - QUÍMICOS

REQUISITOS	MINIMO %	MÁXIMO %
Proteínas (g/100g)	Min. 8,21%	
Grasa (g/100g)	Min. 3,40 %	
Carbohidratos (g/100g)	La diferencia	
Energía Total (kcal / 100 gramos)	Min.364.19	
Humedad(g/100g)		Máx. 12,50
Acidez (g/100g), expresado como ácido sulfúrico		0,20 (Cebada) (*) 6,0 (Avena) (**)
Saponina	AUSENCIA	

(*) **Expresado** en ácidos sulfúrico

(**) Expresado en ácidos grasos libres

Referencia: Resolución ministerial N° 451 – 2006/MINSA “Norma Sanitaria para la Fabricación de Alimentos a base de granos y otros, destinados a Programas Sociales de Alimentación”

Nota: Los valores de los puntos mencionados en la tabla: Proteínas y Grasa, son obtenidos del cálculo de la formulación de la ración diaria.

6. REQUISITOS MICROBIOLÓGICOS

AGENTE MICROBIANO	Categoría	Clase	n	c	Límite por g/ml	
					m	M
Aeróbios Mesófilos	2	3	5	2	104	105
Coliformes	5	3	5	2	102	103
Bacillus Cereus	8	3	5	1	102	104
Mohos	5	3	5	2	103	104
Levaduras	5	3	5	2	103	104
Salmonella sp	10	2	5	0	Ausencia /25 g	

Referencia: Resolución Ministerial N° 451 – 2006/MINSA “Norma Sanitaria para la Fabricación de Alimentos a base de granos y otros, destinados a Programas Sociales de Alimentación” y RM N° 591-2008/MINSA “Norma Sanitaria que establece criterios microbiológicos de calidad sanitaria e inocuidad para los alimentos y bebidas de consumo humano” NTS 071-MINSA/DIGESA V.01

Donde:

c: Número máximo de unidades de muestra, entre m y M en un plan de muestreo de 3 clases

m: Límite mínimo aceptable.

M: Límite máximo permisible aceptable.

n: Número de unidades de muestra para examinar.

7. CONTENIDO DE MICRONUTRIENTES

(Requerimiento mínimo por cada 100 gramos del producto)

Vitaminas	Unidad de Medida	Contenido
Vitamina A	µg de retinol	806,43
Vitamina C	mg	96,57
Tiamina	mg	1,21
Riboflavina	mg	1,31
Vitamina B6	mg	1,61
Vitamina B12	µg	1,24
Niacina	mg	15,68

Ácido Fólico	µg	110,55
Minerales	Unidad de Medida	Contenido
Hierro	mg	26,80
Yodo	µg	112,56
Calcio	mg	953,2
Fósforo	mg	781,5
Zinc	mg	16,08

REFERENCIA: CUMPLIMIENTO DE LA RESOLUCIÓN MINISTERIAL N°711-2002-SA/DM. Valores Nutricionales mínimos de la ración del Programa del Vaso de Leche Ministerio de Salud.

8. REQUISITOS PARA LA ETAPA DE POSTULACIÓN EN EL PROCESO DE SELECCIÓN

8.1 EN LA ETAPA DE POSTULACIÓN EL POSTOR DEBERÁ PRESENTAR LAS SIGUIENTES CERTIFICACIONES:

- Certificado de conformidad físico químico y microbiológico, emitido por un organismo acreditado por INDECOPI, vigente con una antigüedad no mayor a treinta días calendario.
- Certificado de verificación de formulación, emitido por un organismo acreditado por INDECOPI, vigente con una antigüedad no mayor a treinta días calendario.
- Certificado de las características del envase, emitido por un organismo acreditado por INDECOPI, vigente con una antigüedad no mayor a treinta días calendario.
- Certificado de aceptabilidad, emitido por un organismo acreditado por INDECOPI, vigente con una antigüedad no mayor a treinta días calendario, de conformidad con el ISO 4121 “Sensory Analysis Methodology Evaluation”. Cabe precisar que la prueba de aceptabilidad deberá realizarse con la población objetivo de la Región Lima.

Para la toma de muestras se empleará la Norma Técnica Peruana NTP ISO 2859-1 Plan de Muestreo Simple para Inspección Normal, Nivel de Inspección Especial S4 y Nivel de calidad aceptable 6,5.

9. REQUISITOS PARA LA ENTREGA DEL PRODUCTO A LA ENTIDAD EN EL MARCO DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO U ORDEN DE COMPRA:

- Certificado de conformidad físico químico y microbiológico, emitido por un organismo acreditado por INDECOPI. El producto debe tener una vigencia de vida útil mayor a 30 días calendario, contado a partir de la entrega.
- Certificado de verificación de formulación, emitido por un organismo acreditado por INDECOPI, El producto debe tener una vigencia de vida útil mayor a 30 días calendario, contado a partir de la entrega.
- Certificado de las características del envase, emitido por un organismo acreditado por INDECOPI, El producto debe tener una vigencia de vida útil mayor a 30 días calendario, contado a partir de la entrega.

Adicionalmente, el producto deberá haber sido muestreado por el CENAN, de conformidad con las facultades otorgadas en el DS-034-2002-PCM, artículo 9, en concordancia con la Resolución Ministerial N° 451-2006/MINSA para lo cual el proveedor deberá comunicar al CENAN el cronograma de producción y/o almacén, precisando las cantidades, para lo cual deberá otorgar las facilidades para la toma de muestra.

El CENAN realizará las verificaciones respecto del producto final, con el objetivo de velar por la calidad e inocuidad del producto. Asimismo, de conformidad al D.S. 007-98-SA “Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas”, la Dirección General de Salud Ambiental-DIGESA, realizará las inspecciones que corresponda de acuerdo a su competencia.

9.2 TIEMPO DE VIDA ÚTIL

La fecha de vencimiento del producto deberá ser mayor a 30 días a partir de la fecha de entrega.

9.3 PLAZO DE ENTREGA

El plazo de entrega estará sujeto a lo indicado en el contrato orden de compra, de acuerdo a los requerimientos de cada entidad contratante, debiéndose tener un plazo mínimo de 15 días a fin de efectuar las certificaciones de los lotes a entregar, por parte de CENAN.

Anexo 8. Ficha N° 4 Mezcla de cereales azucarados “c”

1. DESCRIPCIÓN BÁSICA

El producto es una mezcla de cereales que puede ser combinada de manera aleatoria (avena, kiwicha y quinua), y azúcar, fortificado con vitaminas y minerales; cuidadosamente balanceados que otorgan al alimento un valioso aporte nutricional.

2. PRESENTACIÓN

Debe ser envasada en bolsas de 500.00 gramos peso neto; presentándose en sacos de polipropileno (sobre empaque) de 50 unidades.

3. COMPOSICIÓN DE LA MEZCLA DEL CEREAL

COMPONENTES	PORCENTAJE
HOJUELAS DE KIWICHA	10,88
HOJUELA DE AVENA	35,29
HOJUELAS DE QUINUA	19,00
AZUCAR	31,23
MICRONUTRIENTES	3,70
TOTAL: 100%	

4. ENVASE Y ROTULADO

Deberá ceñirse a las disposiciones establecidas en la NTP 209.038.2003 y NTP 209.652.2006 en lo que corresponde:

4.1 ENVASE

El producto se presentará en bolsas/500 g, compuestas por dos películas, una externa de polipropileno bio-orientado y una capa de polietileno que aseguren su conservación, cuyo uso deberá estar autorizado por la normativa vigente (Arts. 118 y 119 D.S. N° 007-98-SA; Art. 34 de la R. M. N° 451-2006/MINSA y NTP 209.038).

4.2 ROTULADO

El rótulo debe contener la siguiente información mínima, de acuerdo a los artículos 116 y 117 del Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas; aprobado mediante D.S. N° 007-98-SA y la NTP 209.038.

Programa del Vaso de Leche Ley 24059

Distribución gratuita

Prohibida su venta

Nombre del producto

Declaración de ingredientes y aditivos que se han empleado en la elaboración del producto, expresados cualitativa y cuantitativamente y en orden decreciente según las proporciones empleadas

Nombre y dirección del Fabricante

Número de Registro Sanitario del producto

Fecha de Vencimiento

Código o clave del lote

Condiciones de conservación

Valor Nutricional por cada 100 gramos de producto

Preparación

El rótulo se consignará en todo envase de presentación unitaria, con caracteres de fácil lectura, de colores indelebles, expresado en idioma español, en forma completa y clara.

5. REQUISITOS FÍSICO - QUÍMICOS

REQUISITOS	MINIMO %	MÁXIMO %
Proteínas (g/100g)	Min. 8,55%	
Grasa (g/100g)	Min. 3,2 %	
Carbohidratos (g/100g)	La diferencia	
Energía Total (kcal / 100 gramos)	Min. 367,00	
Humedad(g/100g)		Máx. 12,50
Acidez (g/100g), expresado como ácido sulfúrico		6,0 (Avena) (**)
Saponina	AUSENCIA	

(**) Expresado en ácidos grasos libres

Referencia: Resolución ministerial N° 451 – 2006/MINSA “Norma Sanitaria para la Fabricación de Alimentos a base de granos y otros, destinados a Programas Sociales de Alimentación”

Nota: Los valores de los puntos mencionados en la tabla: Proteínas y Grasa, son obtenidos del cálculo de la formulación de la ración diaria.

6. REQUISITOS MICROBIOLÓGICOS

AGENTE MICROBIANO	Categoría	Clase	n	c	Límite por g/ml	
					m	M
Aeróbios Mesófilos	2	3	5	2	104	105
Coliformes	5	3	5	2	102	103
Bacillus Cereus	8	3	5	1	102	104
Mohos	5	3	5	2	103	104
Levaduras	5	3	5	2	103	104
Salmonella sp	10	2	5	0	Ausencia /25 g	

Referencia: Resolución Ministerial N° 451 – 2006/MINSA “Norma Sanitaria para la Fabricación de Alimentos a base de granos y otros, destinados a Programas Sociales de Alimentación” y RM N° 591-2008/MINSA “Norma Sanitaria que establece criterios microbiológicos de calidad sanitaria e inocuidad para los alimentos y bebidas de Consumo humano” NTS 071-MINSA/DIGESA V.01

Donde:

c: Número máximo de unidades de muestra, entre m y M en un plan de muestreo de 3 clases

m: Límite mínimo aceptable.

M: Límite máximo permisible aceptable.

n: Número de unidades de muestra para examinar.

7. CONTENIDO DE MICRONUTRIENTES

Requerimiento mínimo por cada 100 gramos del producto)

Vitaminas	Unidad de Medida	Contenido
Vitamina A	µg de retinol	823,43
Vitamina C	mg	98,23
Tiamina	mg	1,23
Riboflavina	mg	1,33
Vitamina B6	mg	1,63
Vitamina B12	µg	1,25
Niacina	mg	15,91
Ácido Fólico	µg	112,2

Minerales	Unidad de Medida	Contenido
Hierro	mg	27,2
Yodo	µg	114,24
Calcio	mg	971,8
Fósforo	mg	797,10
Zinc	mg	16,32

REFERENCIA: CUMPLIMIENTO DE LA RESOLUCIÓN MINISTERIAL N°711-2002-SA/DM. Valores Nutricionales mínimos de la ración del Programa del Vaso de Leche Ministerio de Salud.

8. REQUISITOS PARA LA ETAPA DE POSTULACIÓN EN EL PROCESO DE SELECCIÓN.

8.1 EN LA ETAPA DE POSTULACIÓN EL POSTOR DEBERÁ PRESENTAR LAS SIGUIENTES CERTIFICACIONES:

- Certificado de conformidad físico químico y microbiológico, emitido por un organismo acreditado por INDECOPI, vigente con una antigüedad no mayor a treinta días calendario.
- Certificado de verificación de formulación, emitido por un organismo acreditado por INDECOPI, vigente con una antigüedad no mayor a treinta días calendario.
- Certificado de las características del envase, emitido por un organismo acreditado por INDECOPI, vigente con una antigüedad no mayor a treinta días calendario.
- Certificado de aceptabilidad, emitido por un organismo acreditado por INDECOPI, vigente con una antigüedad no mayor a treinta días calendario, de conformidad con el ISO 4121 “Sensory Analysis Methodology Evaluation”. Cabe precisar que la prueba de aceptabilidad deberá realizarse con la población objetivo de la Región Lima.
- Para la toma de muestras se empleará la Norma Técnica Peruana NTP ISO 2859-1 Plan de Muestreo Simple para Inspección Normal, Nivel de Inspección Especial S4 y Nivel de calidad aceptable 6,5.

9. REQUISITOS PARA LA ENTREGA DEL PRODUCTO A LA ENTIDAD EN EL MARCO DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO U ORDEN DE COMPRA

- Certificado de conformidad físico químico y microbiológico, emitido por un organismo acreditado por INDECOPI. El producto debe tener una vigencia de vida útil mayor a 30 días calendario, contado a partir de la entrega.
- Certificado de verificación de formulación, emitido por un organismo acreditado por INDECOPI, El producto debe tener una vigencia de vida útil mayor a 30 días calendario, contado a partir de la entrega.
- Certificado de las características del envase, emitido por un organismo acreditado por INDECOPI, El producto debe tener una vigencia de vida útil mayor a 30 días calendario, contado a partir de la entrega.

Adicionalmente, el producto deberá haber sido muestreado por el CENAN, de conformidad con las facultades otorgadas en el DS-034-2002-PCM, artículo 9, en concordancia con la Resolución Ministerial N° 451-2006/MINSA para lo cual el proveedor deberá comunicar al CENAN el cronograma de producción y/o almacén, precisando las cantidades, para lo cual deberá otorgar las facilidades para la toma de muestra.

El CENAN realizará las verificaciones respecto del producto final, con el objetivo de velar por la calidad e inocuidad del producto. Asimismo, de conformidad al D.S. 007-98-SA “Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas”, la Dirección General de Salud Ambiental-DIGESA, realizará las inspecciones que corresponda de acuerdo a su competencia.

9.1 TIEMPO DE VIDA ÚTIL

La fecha de vencimiento del producto deberá ser mayor a 30 días a partir de la fecha de entrega.

9.2 PLAZO DE ENTREGA

El plazo de entrega estará sujeto a lo indicado en el contrato orden de compra, de acuerdo a los requerimientos de cada entidad contratante, debiéndose tener un plazo mínimo de 15 días a fin de efectuar las certificaciones de los lotes a entregar, por parte de CENAN.

Anexo 9. Experiencia chilena

PROGRAMA DE REFUERZO: PARA NIÑO/AS MENORES DE 6 AÑOS, EMBARAZADAS Y NODRIZAS CON DIAGNÓSTICO NUTRICIONAL: DESNUTRIDOS, O EN RIESGO DE DESNUTRIR.

PRODUCTOS	EMBARAZADA	MADRE QUE MANTIENE LACTANCIA MATERNA EXCLUSIVA 0-6 MESES	MADRE QUE MANTIENE LACTANCIA MATERNA PREDOMINANTE (MIXTA) 0-6 MESES	0-6 MESES HIJO/A CON LECHE ARTIFICIAL	0-2 MESES	3-5 MESES	6-11 MESES	12-17 MESES	18-23 MESES	24-72 MESES
PURITA MAMÁ	3 Kilos	3 Kilos	2 Kilos	1 Kilo						
PURITA FORTIFICADA					2 Kilos Hijo/a sin lactancia materna 1 Kilo Hijo/a con lactancia materna predominante y leche artificial	3 Kilos Hijo/a sin lactancia materna 2 Kilos Hijo/a con lactancia materna predominante y leche artificial	3 Kilos	2 Kilos		
PURITA CEREAL									2 Kilos	2 Kilos
MI SOPITA							2 Kilos	2 Kilos	2 Kilos	2 Kilos

Fuente: Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC)

Características de los productos del programa nacional de alimentación complementaria (PNAC)

			
<p>LECHE PURITA FORTIFICADA Leche de vaca en polvo, instantánea con 26% de materia grasa y fortificada con vitamina C, hierro, zinc y cobre. Beneficiarios: Lactantes menores de 6 meses con lactancia materna predominante y sin lactancia e infantes de 6 a 18 meses de edad.</p>	<p>PURITA MAMA Alimento en polvo para preparar bebida láctea en base a leche, productos lácteos y cereales. Posee ácidos grasos omega 3 (DHA y EPA), es baja en sodio, grasa total y colesterol, y está fortificada con vitaminas y minerales. Beneficiarias: Embarazadas y madres que amamantan hasta el sexto mes post parto.</p>	<p>PURITA CEREAL Alimento en polvo para preparar una bebida láctea en base a leche semidescremada y cereales. Es reducida en grasa, alta en calcio, en vitamina C y E. Beneficiarios: Niño/as de 18 a 72 meses de edad.</p>	<p>MI SOPITA Alimento en polvo para preparar una sopa-crema (colado) infantil en base cereales y leguminosas. Está fortificado con 10 vitaminas y 5 minerales. Existen variedades: Vacuno, Aves, Leguminosas y Verduras. Beneficiarios: Niño/as mayores de 6 meses con desnutrición o en riesgo de desnutrir.</p>

Fuente: Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC).

Anexo 10. Principales problemas en cuanto a tiempo, definición de necesidades, acceso a la oferta y costo de almacenaje

Los principales problemas identificados por el OSCE se procederán a detallar según cuatro pilares: i) Tiempo, ii) Definición de Necesidades, iv) Acceso a la Oferta; y iv) Costo de Almacenaje.

Principales problemas

	Actos Preparatorios ²	Proceso de Selección ³	Ejecución Contractual ⁴
Tiempo	35 días hábiles en promedio, invertidos para la realización de esta fase.	Hasta 42 días hábiles en promedio (según el tipo de proceso), invertidos para su realización.	<ul style="list-style-type: none"> Hasta 12 días hábiles para la suscripción de contrato con toda la documentación requerida. Gestión de pago no presenta límite de tiempo (según procedimientos internos de cada entidad).
Definición de Necesidades	Costos vinculados a: <ul style="list-style-type: none"> Formulación de especificaciones técnicas y condiciones comerciales no estandarizadas. Formulación de requerimientos distintos a la necesidad real. Determinación de Valores Referenciales no acordes con el valor actual del mercado. 		
Acceso a la oferta		<ul style="list-style-type: none"> Por cada ítem convocado, participan en promedio 2 proveedores en bienes. Nivel de desierto entre el 14,3% y el 16,8% del total de ítems convocados 	
Costo de Almacenaje			<ul style="list-style-type: none"> Costos en la administración y el control de inventarios, derivados de la realización de cientos de procesos de selección anuales que suponen la necesidad de una capacidad de almacenamiento.

Anexo 11. Modificaciones realizadas al Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 184-2008-EF y sus modificatorias:

- Función de la naturaleza de los Convenios Marco se estableció el uso facultativo de los factores de evaluación a efectos de aplicar criterios dicotómicos, tales como cumple/no cumple.
- Se previó que las etapas de presentación, calificación y evaluación de propuestas y otorgamiento de la Buena Pro, se sujetan a las reglas especiales señaladas en la Directiva de Convenio Marco.
- Se previó que las contrataciones realizadas a través del Catálogo Electrónico, son responsabilidad de la entidad pública, así como la obligación de hacer efectivo los pagos en un plazo máximo de veinte (20) días calendario contados desde el otorgamiento de la conformidad.
- Se previó que las contrataciones realizadas a través del Catálogo Electrónico, no es posible disponer la entrega de adelantos.
- Se previó la posibilidad de incorporar nuevos proveedores y productos a través de procedimientos especiales.
- Se previó que la formalización de la relación contractual en la modalidad de Convenio Marco se da a través de la recepción de la orden de compra o de servicio, independientemente del monto involucrado.
- Se previó que no sea aplicable a la modalidad de Convenio Marco, la presentación de garantías de ninguna índole.

Nota biográfica

Cristhiam Remigio León Orosco

Nació en La Oroya, el 28 de noviembre de 1980. Abogado, egresado de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Cuenta con un Curso de Especialización en Normas de Auditoría de la Escuela de Control de la Contraloría General de la República y con estudios de especialización en Contrataciones del Estado.

Tiene más de 12 años de experiencia en Contrataciones del Estado y Gestión Pública. Actualmente, se desempeña como consultor en temas de Inversión Pública, Contrataciones del Estado y Gestión Pública en diversas entidades del sector público y privado.