

UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA – UNED

**ESCUELA DE EDUCACIÓN**

SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADOS – SEP

PROGRAMA DOCTORADO LATINOAMERICANO EN EDUCACIÓN

**LOS PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE) EN AMÉRICA LATINA: UNA  
PROPUESTA DE MODERNIZACIÓN PARA COSTA RICA.**

Tesis de Graduación sometida a la consideración del Tribunal Examinador del Programa de  
Doctorado Latinoamericano en Educación para optar por el grado académico de Doctor en  
Educación

Alexis Vargas Cárdenas

San José, Costa Rica

Febrero 2011

## **Tribunal Examinador**

Esta tesis ha sido aceptada y aprobada en su forma presente, por el Tribunal Examinador del Programa Doctorado Latinoamericano en Educación del Sistema de Estudios de Posgrados de la Universidad Estatal a Distancia, como requisito parcial para optar por el grado de:

### **DOCTOR EN EDUCACIÓN**

---

Dr. Víctor Hugo Fallas Araya  
Representante Sistema de Estudios de Posgrado

---

Dr. Edgar Castro Monge  
Representante Doctorado en Educación

---

Dra. Linda Madriz Bermúdez  
Representante Escuela de Educación

---

Dr. Luis Ricardo Villalobos Zamora  
Director de Tesis

---

Lorenzo Guadamuz Sandoval, PhD  
Lector

---

Dr. Daniel Flores Mora  
Lector

Tesis defendida por:

---

Alexis Vargas Cárdenas, Estudiante:

Fecha: \_\_03 de marzo del 2011\_\_\_\_\_

## Resumen

Las investigaciones de los PAE en América Latina y la cooperación internacional más reciente a este Programa y su devenir histórico en Costa Rica llevaron a plantear las interrogantes: ¿Cómo son las condiciones de los PAE en América Latina y ¿Cómo es y cómo funciona las fases del proceso administrativo de la gestión del Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y el Adolescente (PANEA) del MEP de Costa Rica? Los propósitos de esta investigación están centrados en buscar respuesta a estos problemas de investigación.

El marco teórico plantea en líneas generales la conceptualización de la administración y los procesos administrativos, la toma de decisiones, los objetivos, las etapas, los aspectos, enfoques y características de la planeación estratégica. Por otro lado, se analiza las variables de los procesos de: planeación, organización, dirección y control; así como los principios de eficiencia y eficacia. Igualmente se describe desde el enfoque cepalino, la gestión social de los programas y proyectos sociales en América Latina; la planificación y las políticas de la alimentación y nutrición y las actividades o funciones administrativas básicas y técnicas de un PAE, en el marco de la orientación técnica y conceptual del INCAP.

Desde el punto de vista metodológico, la investigación es de tipo mixto. Desde el enfoque cualitativo se aplica el método hermenéutico dialéctico para conocer las condiciones de los PAE en América Latina y desde el enfoque cuantitativo, el método descriptivo para indagar los procesos administrativos del PANEA costarricense. La técnica utilizada es la llamada por Belastrini “complementación”, por lo que se confiere como característica ser un diseño complementario (DICO). El método cuantitativo es dominante y el método cualitativo es auxiliar y complementario, que buena teoría, concepción y fundamento, ambos métodos son cada vez necesarios, pertinentes, inclusivos y congruentes en un proceso investigativo, sistemático e integral.

En la fase primera, mediante el método hermenéutico dialéctico, se indagan dos subcategorías: la N° 1 es sobre los componentes que posen los PAE latinoamericanos (México (excepto Belice), América del Sur (excepto Guyanas y Surinam), República Dominicana y Cuba) y la N°2: se describen las características particulares más relevantes que poseen algunos PAE latinoamericanos, tales como: Chile, Brasil, Argentina, Ecuador, Perú, Colombia, República Dominicana, México, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Como fuentes de información utilizadas se citan las siguientes: el PMA (2001); la FAO (2005); Franco (2005); la OPS (2009); la FAO (2009).

En la segunda fase mediante el método descriptivo se investigan variables como: la planeación, la organización, la dirección y el control en el marco de la gestión y del empoderamiento de la administración y organización del MEP, ya que participaron en las encuestas en el nivel central del MEP, el personal de la Dirección de Programas de Equidad, en el nivel regional, la Dirección de Regional de Enseñanza de Alajuela y en el nivel local, los directores de escuela y de colegio del Circuito 02 de esa misma regional.

Las tendencias encontradas sobre los PAE en América Latina son:

1. En algunos países se plantean objetivos que poco tienen que ver con la función esencial del Programa, su sinergia y el sistema educacional.
2. Estos programas en la Región tienen desconcentrada la responsabilidad de la gestión en el nivel local
3. En los beneficiarios del Programa es más frecuente el desayuno, que es el que tiene más evidencias de impacto en el proceso de aprendizaje.
4. La selección de beneficiarios al interior de la escuela es otro tema sensible, ya que el desayuno lo reciben todos (as) y si hay almuerzo o refuerzo lo reciben los niños (as) con mayores necesidades.
5. En algunos países se les pide a los apoderados un aporte en dinero para la alimentación escolar.
6. La participación comunitaria es una práctica instalada en el programa, siendo Chile la excepción.
7. No se cuenta con información objetiva de calidad de servicio.

Las tendencias encontradas en la fase cuantitativa son: el PANEA en Costa Rica posee una estructura formal en el MEP opera dentro de su estilo de gestión, que se describe a continuación: la planeación, dentro del enfoque de la planificación tradicional se caracteriza por ser normativo, verticalista, impositiva, no participativa, consultiva, cortoplacista, coyuntural y descontextualizada, mientras la organización tiene limitaciones y déficit de recursos de toda índole, incumplimiento de funciones, de reglamentos y de estructuras poco funcionales en su operatividad. Mientras que la dirección, tiene pocos instrumentos de ejecución gerencial como manuales en general, débiles y poco sistemáticos programas en las áreas de: capacitación permanente, de funciones, normas y procedimientos, mecanismos de coordinación, de comunicación, de información, de control y seguimiento y de evaluación, entre otros. Y con respecto al control, la situación es más crítica pues a nivel local y de centros educativos los mecanismos y la normas de control, seguimiento, de evaluación, de supervisión y de auditoría, han sido situaciones deficientes y poco satisfactorias en sus resultados, especialmente en su impacto a nivel de los beneficiarios, de los centros educativos y de la comunidad.

Es concluyente que los PAE en América Latina, tienen poca relación con los objetivos del sistema educativo, la gestión tiende a la descentralización, los criterios de selección de beneficiarios han sido un tema “sensible” técnica y políticamente, existe una ayuda económica moderada para alimentos y la gestión, así como la participación comunitaria.

En cuanto al PANEA de Costa Rica es de carácter existencial y universal desde el punto de vista educativo y de servicio, financiado por el Estado con una moderada participación los padres de familia, los beneficiarios y la comunidad, con una orientación hacia la educación, nutrición y salud, con una selección relativa de beneficiarios ya que cualquier escolar inscrito puede hacer uso del servicio alimentario.

En este contexto, se plantea una propuesta de mejoramiento y de modernización del PANEA en forma integral, más allá de la gestión del proceso administrativo.

## SUMMARY

Research on PAEs in Latin America and recent international cooperation to this Program and its historical development in Costa Rica led to main questions: What are the PAE's conditions in Latin America? and How is the administrative process of the management of the Meal and Nutrition Program for Primary Schoolers and Adolescents (PANEA) of the MEP in Costa Rica and how do its phases work? The goals of this research focus in finding answers to this research issues.

On one hand, the theoretical framework consists of three mainlines for conceptualization of management and administration processes, decision making, objectives, the phases, aspects, approaches and characteristics of strategic planning. On the other hand, it analyzes the variables of the planning, organization, management, and control process, and the principles of efficiency and efficacy. Likewise, it describes from a Cepal approach, the social management of social programs and projects in Latin America; planning and policies on food and nutrition and the basic, technical and administrative activities of a PAE, within the framework of the technical and conceptual guidance of INCAP.

From the methodological view, this research is a mixed type; it comprises the methodological integration and definition, as well as the basic formulation of qualitative and quantities bases. A heuristic-dialectic method was used to uncover the conditions of PAEs in Latin America, as well as a descriptive method to find out about the administrative process of the Costa Rican PANEA. The quantitative method was the main one, while the qualitative one served as auxiliary and complementary.

The technique used, selected and applied was mixed, called by Belastrini as "complementation" and thus, a complementary design (DICO) is taken. The context is two-dimensional, the qualitative method is applied in Latin American, and the quantitative applied at the domestic level.

In the first phase, we used Category N<sup>o</sup>.1: the analysis of the qualitative phase. The components of the Latin American PAEs are: the objectives, the scope of management, centralization and decentralization, benefits, selection of beneficiaries, procurement, distribution and service systems, quality control, community participation, budget and expenses. Category

Nº. 2 describes the most relevant, specific characteristics of some Latin American PAEs, emphasizing the Costa Rican case; it refers to those particular aspects of some programs in the region, which identify them as different in the sub-continent. The information sources for research and assessment include the following: FAO, which conducted a diagnosis in 2005; Franco, FAO's consultant (2005), who carried out a monitoring study and assessment of PAEs in the Region; PHO (2009), which conducted a study that determined the strengthening of health programs in Latin America; WFP (2001) which searched the function of food and its impact in the teaching-learning process. FAO (2009) conducted a seminar on school meals in times of crisis; and some countries such as Mexico (except for Belize), South America (except for Guyanas and Suriname), the Dominican Republic and Cuba have conducted assessments on PAEs; also, different articles on PAEs in our region were consulted.

The variables used in the second phase are: planning, organization, management and control within the framework of management and empowerment of MEP's administration and organization since surveys included, at MEP central Level, the personnel of the Directorate of Equality Programs; at the Regional level, the Regional Academic Directorate of Alajuela, and at the local level, principals of primary schools and high schools of Circuit 02 of said region.

The most important trends found in Latin American PAEs are the following:

- a. Some countries propose objectives that are unrelated to the essential function of the Program, its synergy, and educational system.
- b. The management responsibility at the local level is decentralized in the programs of this Region.
- c. The most frequent benefit offered by the program is breakfast, as it is the one showing more evident impact on learning.
- d. The selection of beneficiaries within the school is another delicate topic, because every child receives breakfast, but, if lunch or snacks are offered, only those children in greater needs receive them.
- e. In some countries, tutors are asked for economic contributions for school meals.
- f. Community participation is a practice installed in the programs, except for Chile.
- g. There is no objective information on the quality of the service.

In Costa Rica, the PANEA, as a formal MEP structure, operates within its own management style; it is briefly described in the administrative process phases, as follows:

- a. Planning, within the traditional approach, planning characterizes for being regulatory, vertical, strict, non-participative, consultative, short-termed, circumstantial, and decontextualized.
- b. The Organization has limitations and shortages of all kinds of resources.
- c. The management has very few instruments of managerial execution such as manuals, weak and non-systematic systems in the areas of: permanent training, rules and procedures, communication, information, control and monitoring, assessment, among others; failure of functions, regulations and non-functional structures in its operativeness.
- d. Control, at the local level and at the level of schools, mechanisms of control and regulations, monitoring, assessment, supervision and auditing have been deficient and with poor results, specifically in their impact at the level of beneficiaries, schools and communities.

It is conclusive that the PAEs in Latin America have very little with respect to: objectives, the educational system; management tends to decentralization; the criteria to select beneficiaries have been a delicate topic, form the technical and the political views; there is moderate aid for meals and management; and there is community participation.

With regard to the PANEA in Costa Rica, this is an existential program of comprehensive nature from the educational and service views, funded by the State with a moderate participation of parents, beneficiaries and the community, oriented to education, nutrition, and health, with a relative selection of beneficiaries since any enrolled students can use this meal service.

In this context, a proposal for improving and modernizing the PANEA comprehensively beyond the administrative process is presented.

## **AGRADECIMIENTOS**

Al Dr. Luis Ricardo Villalobos Zamora, por su excelente orientación metodológica, académica, conceptual e instrumental, como lector en todo el proceso y director de la tesis en la fase final.

A los Lectores, Dr. Daniel Flores Mora, y al Dr. Lorenzo Guadamuz Sandoval, por su magnífico apoyo y asesoría académica en lo conceptual y práctica durante la fase final del proceso de la investigación.

Al Dr. Daniel Camacho Monge, como ex- primer director de tesis, por su excelente apoyo académico, conceptual y metodológico en los seminarios de elaboración del anteproyecto y el proyecto, al inicio en las fases de formulación e implementación de esta tesis.

A la Dra. Liliana Hernández Mata, como lectora y directora de tesis temporalmente, por sus valiosa asesoría y contribuciones metodológicas y académicas pertinentes.

Al Dr. Carlos Lépiz Jiménez como lector, por sus excelentes y oportunos aportes en su primera fase de desarrollo de la investigación.

Al Licenciado Sergio Vargas Calderón, por su magnífico apoyo técnico y asesoría en aspectos logísticos e informáticos, pero sobre todo, por su amor y empeño en la conclusión y feliz término de esta obra.

A mi tío, José Santos Vargas Muñoz, quien me dio la mano y su corazón para concluir la educación primaria y la secundaria, pero sobre todo, por darme una sólida formación moral y espiritual, que logró impactar el desarrollo de mi personalidad, mi proyecto y estilo de vida.

Al Dr. Lorenzo Guadamuz Sandoval, Asesor Técnico Principal del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Costa Rica (2000), por el apoyo técnico y logístico en la primera fase del estudio y por autorizar el acceso a la información de dicho Programa.

Al Dr. Jesús Ugalde Víquez, por sus valiosas aportes teóricos y prácticos, así como por sus oportunas y atinadas sugerencias al análisis del trabajo final de graduación en su fase concluyente.

Al Lic. Eliécer Ramírez Vargas, Director del Departamento de Análisis Estadístico del MEP, por su apoyo técnico e información en la etapa final de la investigación.

A la Dirección de Programas de Equidad del MEP, a la Dirección Regional de Enseñanza de Alajuela y al Circuito 02 de la misma Dirección Regional, por haberme permitido la actualización (al 2010) la información con la aplicación de las encuestas al personal de su respectiva jurisdicción administrativa.

Igualmente, mi sincero agradecimiento al personal de la otrora División DANEA del MEP (2001), en su primera fase del estudio por su amplio apoyo y acceso a las fuentes de información, especialmente al MBA Luis Madrigal, Ex -Director de la División DANEA y al Ing. Fernando Marchena B., Ex -Jefe del Departamento Técnico Normativo de dicha División, así como al Msc. Rafael Castrillo Montoya, ex - profesional de la DANEA y actual Jefe del Departamento de Planificación y Evaluación de Impacto de la Dirección de Programas de Equidad del MEP.

In memoriam al gran Maestro de Maestro y Ex - ministro (tres veces) de Educación Pública, don Uladislao Gámez Solano (Don Lalo), “Padre de la Educación Costarricense del Siglo XX”, quien me trasladó de Director de la Escuela Pío XII de Cascajal de Coronado a las Oficinas Centrales del MEP, para encontrarme con mi gran pasión: el Planeamiento de la Educación, la Administración y las Ciencias Políticas y por su motivación profesional, académica, moral y espiritual.

## **DEDICATORIA**

A mi esposa, Enidia; a mis hijos: Alexis, Sergio y Massiel Alexia; a mis Padres: Jesús (q' d' D' g') y Odilia; mis nietos: Gabriel, Valeria y a Luca Alexander; a mis tíos: José Santos y Haydee (q' d' D' g'): para que nunca, nunca, nunca claudiquemos, por el contrario, con gran visión sigamos fortaleciendo sosteniblemente de generación a generación los principios y valores fundamentales, que han de cimentar la arquitectura y la gobernabilidad de nuestro proyecto de calidad de vida, a lo largo del horizonte y espacio temporal de nuestra existencia: que Dios los bendiga, hoy, mañana y siempre.

## Lista de siglas

AID	Agencia Internacional para el Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CARE	Cooperativa Americana de Remesas al Exterior
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social
CEN	Centro de Educación y Nutrición
CENADA	Centro Nacional de Abastecimientos de Alimentos
CENE	Comité de Educación y Nutrición Escolar
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CINAI	Centro Infantil de Atención Integral
CITA	Centro de Investigación en Tecnología de Alimentos – UCR
CNP	Consejo Nacional de la Producción
COLYPRO	Colegio de Licenciados y Profesores
CORPROCE	Comisión de Reestructuración del Programa de Comedores Escolares
COTESS	Consejo Técnico de la SEPAN del Ministerio de Salud
DANEA	División de Alimentación y Nutrición del Escolar y el Adolescente
DESAF	Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Programa)
DINADECO	Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad
DIPE	Dirección de Programas de Equidad (MEP)
DO	Desarrollo Organizacional (teoría)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FODA	Fortalezas, Oportunidad, Debilidades y Amenazas
FODESAF	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
ILPES	Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
INCAP	Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá
IOPAG	Investigación Operacional del Programa de Alimentación a Grupos
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEP	Ministerio de Educación Pública
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Política Económica
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

OCAF	Oficina de Control de Asignaciones Familiares
OCIE	Oficina de Cooperación Internacional para la Educación
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PAE	Programa de Alimentación Escolar
PAG	Programa de Alimentación a Grupos
PAN	Política de Alimentación y Nutrición
PANEA	Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y el Adolescente
PEA	Población Económica Activa
PEDCO	Plan Estratégico de Desarrollo Corporativo
PLAN	Planificación de la Alimentación y Nutrición
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROCE	Programa de Comedores Escolares
PROMECE	Programa Mejoramiento de la Calidad de la Educación General Básica
POA	Plan Operativo Anual
PROMECUM	Programa Mejoramiento Educativo de las Comunidades Urbano Marginales
SEEBAC	Secretaría de Educación, Bellas Artes y Cultura, (República Dominicana)
SEPAN	Secretaría de la Política Nacional de Alimentación y Nutrición
SELA	Sistema Económico para América Latina
SISVAN	Sistema de Vigilancia Alimentaria Nutricional
TEF	Transferencia Electrónica de Fondos
UCR	Universidad de Costa Rica
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Organización de las Naciones Unidas para la Protección de la Infancia

## PROLOGO

Esta investigación procura como objetivos generales: revelar las condiciones de algunos Programas de Alimentación Escolar (PAE) en América Latina y; analizar cómo son y cómo funcionan las fases del proceso administrativo del PANEA del MEP de Costa Rica.-El informe de investigación se organizó en siete capítulos a saber:

En el primer capítulo se plantea el problema y el propósito de la investigación, donde se plantean los antecedentes, el problema, la justificación, los objetivos, las limitaciones y delimitaciones de la investigación.

El segundo capítulo se expone el fundamento teórico conceptual en coherencia con el tema medular de la investigación, partiendo de la administración; los procesos administrativo: la planeación, la organización, la dirección y el control; la planeación estratégica sus características y componentes; la gestión social de los programas y proyectos según la CEPAL; la política, la planificación y la gerencia de la PAE en el campo alimentario nutricional, las actividades administrativas y técnicas básicas de estos programas.

En el tercer capítulo se plantean los procedimientos metodológicos de la investigación. En primer lugar, se plantea la integración metodológica. Luego se plantean los aspectos metodológicos de la fase cualitativa: las categorías de análisis, las fuentes de información, el trabajo de campo, las estrategias para el análisis de los datos y la matriz sobre la congruencia de los elementos cualitativos, mientras que en la fase cuantitativa, se describen : los sujetos, las fuentes de información, las variables, las técnicas e instrumentos, los procedimientos para la recolección de la información y las técnicas para el análisis de los datos. Finalmente se planta la matriz sobre la operacionalización del objeto de estudio.

El capítulo IV, se presentan los resultados de los datos cualitativos con un análisis de las condiciones de los PAE en América Latina, desde el punto de vista del contexto, los grandes contrastes, la gestión social, sus características y sus tendencias encontradas.

El capítulo V se refiere al análisis e interpretación de los resultados cuantitativos, se divide en dos grandes secciones. En la primera parte se analizan y plantean los resultados obtenidos, organizados y ordenados por cada variable. En la segunda parte se hace un análisis de resultados, utilizando el marco teórico, el análisis de por cada una de las variables de estudio.

El capítulo sexto se formula una propuesta estratégica, para el mejoramiento y la modernización del PANEA de Costa Rica, compuesta por los siguientes elementos:

antecedentes y consideraciones sobre la estrategia; consideraciones preliminares internacionales; lineamientos y recomendaciones estratégicas; contextualización; objetivos estratégicos; el diseño de los PAE; los pasos para institucionalizar la estrategia; el plan de reformulación gerencial; la definición de la política, la planificación y la propuesta de diseño de un modelo gerencial factible y viable del PAE costarricense.

En el capítulo sétimo se plantean las conclusiones y las recomendaciones. Las primeras se organizan por objetivos en función de los datos obtenidos, mientras que las recomendaciones se plantearon de acuerdo a su naturaleza, tipo de problema y actividad, fueron dirigidas a las distintas instituciones del sector público, sector privado, la sociedad civil, comunitaria y a las agencias y organismos internacionales de cooperación. En el caso particular del MEP, las recomendaciones se plantearon a nivel nacional, regional, circuital, institucional y local.

Finalmente, el trabajo es respaldado por una bibliografía especializada y abundante sobre el tema y una serie de anexos para ampliar, respaldar y enriquecer con más elementos e información atinente a la investigación.

## Tabla de contenido

	PÁGINA
<b>CAPÍTULO I.....</b>	<b>1</b>
<b>EL PROBLEMA Y EL PROPÓSITO .....</b>	<b>1</b>
1.1- ANTECEDENTES.....	3
1.1.1- Investigaciones de los PAE en América Latina .....	3
1.1.2- La cooperación internacional más reciente en Costa Rica. ....	7
1.1.3- El devenir histórico del PANEA en Costa Rica .....	10
1.2- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN .....	24
1.2.1- Disminución de la asistencia técnica extranjera a Costa Rica .....	25
1.2.2- Respuestas insuficientes del Estado a las demandas nutricionales de la población .....	26
1.3- JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.....	36
1.4- OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN .....	46
1.5- LIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN .....	47
1.6- DELIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN .....	49
<b>CAPÍTULO II.....</b>	<b>53</b>
<b>MARCO TEÓRICO.....</b>	<b>53</b>
2.1- LA ADMINISTRACIÓN .....	54
2.2- EL PROCESO DE PLANEACIÓN DEL PROCESO ADMINISTRATIVO.....	61
2.2.1- La toma de decisiones como parte del proceso de planificación. ....	63
2.2.2- Los objetivos en la planificación. ....	65
2.2.3- Planeación estratégica .....	69
2.2.4- El proceso de organización.....	73
2.2.5- El proceso de dirección .....	74
2.2.6- El proceso de Control .....	76
2.2.7- Principios de eficiencia y eficacia .....	77
2.3- GESTIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIALES.....	81
2.3.1- La definición de programas y proyectos sociales.....	82
2.3.2- Ciclo de vida de programas y proyectos sociales.....	83
2.3.3- Tipos de evaluación.....	84
2.3.4- La lógica de la gestión social.....	89
2.4 - Pobreza: el desafío pendiente. ....	91
2.4.1- Naturaleza y estructura de la problemática alimentario nutricional de Costa Rica .....	91
2.4.2 Escenario de la SAN en Costa Rica .....	96
2.4.3 Planificación de la Alimentación y Nutrición (PLAN) .....	100
2.4.4- Política de Alimentación y Nutrición (PAN). ....	102
2.4.5- Actividades administrativas básicas y técnicas de un PAE.....	108
2.4.6- Directrices para la planificación de la alimentación y nutrición (PLAN) .....	109
<b>CAPÍTULO III.....</b>	<b>121</b>
<b>MARCO METODOLÓGICO.....</b>	<b>121</b>
3.1- LA INTEGRACIÓN METODOLÓGICA DE LA INVESTIGACIÓN .....	122
3.2- FASE CUALITATIVA.....	123
3.2.1- Categorías de análisis. ....	123
3.2.2- Fuentes de información .....	124
3.2.3- El trabajo de campo .....	125
3.2.4- Estrategias para el análisis de los datos .....	126

3.2.5 Matriz sobre los elementos metodológicos de la fase cualitativa .....	128
3.3- FASE CUANTITATIVA .....	128
3.3.1- Sujetos de la investigación .....	129
3.3.2- Fuentes de información .....	136
3.3.3- Las variables de la investigación .....	136
3.3.4- Técnicas e instrumentos para la recolección de los datos .....	143
3.3.5- Procedimientos para la recolección de la información. ....	146
3.3.6- Técnicas para el análisis de los datos.....	147
3.3.7- Operacionalización del objeto de estudio .....	149
<b>CAPITULO IV .....</b>	<b>151</b>
<b>ANALISIS E INTERPRETACION DE LOS DATOS CUALITATIVOS .....</b>	<b>151</b>
4.1 EL CONTEXTO DONDE SE DESARROLLAN LOS PAE EN AMÉRICA LATINA .....	152
4.1.1 América Latina: Región de grandes contrastes .....	152
4.1.2 Los problemas de la gestión social en América Latina .....	153
4.2 LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS PAE EN AMÉRICA LATINA .....	155
4.2.1 Accesibilidad al sistema educacional.....	155
4.3- TENDENCIAS ENCONTRADAS .....	173
<b>CAPÍTULO V.....</b>	<b>176</b>
<b>ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS .....</b>	<b>176</b>
<b>RESULTADOS CUANTITATIVOS .....</b>	<b>176</b>
5.1 RESULTADOS OBTENIDOS.....	177
5.1.1 Variable N° 1: Planeación del PANEA.....	177
5.1.2. Variable N°2: Organización del PANEA .....	197
5.1.3 Variable N°3 Dirección del PANEA.....	206
5.1.4- Variable N°4: Control del PANEA. ....	229
5.2- DISCUSIÓN DE RESULTADOS .....	237
5.2.1 Los PAE latinoamericanos.....	237
5.2.2 Sobre el PANEA de Costa Rica se pueden discutir los siguientes aspectos .....	238
<b>CAPÍTULO VI .....</b>	<b>256</b>
<b>MARCO GENERAL DE UNA ESTRATEGIA DE MODERNIZACIÓN DEL PANEA DE COSTA RICA 256</b>	
6.1- ANTECEDENTES Y CONSIDERACIONES SOBRE LA ESTRATEGIA .....	257
6.1.1- Consideraciones preliminares internacionales .....	258
6.1.2 -Lineamientos y recomendaciones estratégicas.....	261
6.2 - CONTEXTUALIZACIÓN DEL PROGRAMA .....	264
6.3- OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PROPUESTOS .....	265
6.4- DISEÑO DE PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR-PAE .....	267
6.5- PASOS PARA INSTITUCIONALIZAR LA ESTRATEGIA .....	269
6.6- PROPUESTA: PLAN DE REFORMULACIÓN GERENCIAL DE UN PAE .....	271
6.6.1- Definición de una política de alimentación y nutrición del escolar y del adolescente.....	272
6.6.2- Metodología de la planificación de la alimentación y nutrición .....	275
6.6.3- Por un sistema de la PLAN.....	277
6.6.4- Pasos para el diseño de un modelo gerencial de un PAE: PANEA.....	282
<b>CAPÍTULO VII.....</b>	<b>287</b>
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>287</b>
7.1- CONCLUSIONES .....	288
7.2- RECOMENDACIONES .....	292

7.2.1- Dirigidas al Gobierno de la República de Costa Rica .....	293
7.2.2- Dirigidas al Ministerio de Educación Pública (MEP). .....	304
7.2.3- Dirigidas al Ministerio de Salud. ....	324
7.2.4- Dirigidas al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (por la DESAF) .....	325
7.2.5- Dirigidas a universidades públicas y privadas: .....	327
7.2.6- Dirigidas a la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad.....	328
7.2.7- Dirigidas a las Agencias de Desarrollo: la ONU y la OEA.....	329
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>331</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>342</b>
ANEXO N° 1: INFORME DE LAS TRES EVALUACIONES DEL PANEA (1987-2000) .....	343
ANEXO N° 2: LINEAMIENTOS GENERALES DEL PANEA - 2010 .....	354
ANEXO N° 3: MATRIZ DE RECOLECCIÓN DE DATOS N°1 Y N°2.....	369
ANEXO N°4: CUESTIONARIOS APLICADOS A NIVEL CENTRAL (MEP), REGIONAL Y LOCAL (INSTITUCIONAL) DEL PANEA .....	372

## Lista de Tablas

### Página

Tabla N°1: Problemas y subproblemas de la investigación.....	35
Tabla N°2: Objetivos de la Investigación.....	47
Tabla N°3: Sujetos de la fase cuantitativa de la investigación según el nivel y subnivel donde laboran.....	50
Tabla N°4: Elementos básicos del proceso administrativo según las teorías de autores clásicos y neoclásicos .....	61
Tabla N°5: La planificación tradicional y la estratégica.....	70
Tabla N°6: Definición de la integración metodológica de la investigación. ....	122
Tabla N°7: Los elementos metodológicos de la fase cualitativa .....	128
Tabla N°8: Definición instrumental de Variable 1 .....	137
Tabla N°9: Definición instrumental de Variable 2 .....	139
Tabla N°10: Definición instrumental de Variable 3 .....	141
Tabla N°11: Definición instrumental de la variable 4 .....	142
Tabla N°12: Grupo de los informantes según número, cantidad entregada y recolectada de cuestionarios. ....	146
Tabla N°13: Operacionalización del objeto de estudio.....	149
Tabla N°14: Valoración general de la Variable 1 del PANEA.....	196
Tabla N°15: Valoración General de la Variable 2, Organización del .....	205
Tabla N°16: Valoración General de la Variable 3, Dirección del PANEA. ....	228
Tabla N°17: Valoración General de la Variable 4. Control del PANEA. ....	236

## Lista de Figuras

### Página

Figura N°1: Etapas del Proceso Administrativo .....	59
Figura N°2: Eficiencia y eficacia .....	79
Figura N°3: Políticas, programas y proyectos .....	83
Figura N°4: Tipos de evaluación y estado del proyecto .....	85
Figura N°5: Jerarquía de las políticas nacionales .....	104
Figura N°6: Políticas de alimentación y nutrición.....	107
Figura N°7: La problemática alimentaria - nutricional como un sistema y los subsistemas integrantes.	110
Figura N° 8. Modelo analítico causal de la desnutrición .....	114
Figura N°9: Modelo analítico causal de la desnutrición .....	115
Figura N°10: Modelo analítico causal de la desnutrición .....	115
Figura N°11: Modelo analítico causal de la desnutrición .....	116
Figura N°12: Edad de los entrevistados según dependencia donde labora .....	130
Figura N°13: Edad de los entrevistados según dependencia donde laboran. ....	131
Figura N°14: Género de los entrevistados según dependencia donde laboran. ....	132
Figura N°15: Grado académico de los entrevistados según dependencia .....	133
Figura N°16: Puestos de los empleados según dependencia donde laboran .....	134
Figura N°17: Años de servicio de los entrevistados según dependencia. ....	135
Figura N°18: Pasos para el análisis de los datos cuantitativos de esta investigación .....	148
Figura N°19: Naturaleza y estructura de la problemática alimentario nutricional .....	153
Figura N°20: Conocimiento de la política utilizada en actividades de alimentación y nutrición del PANEA, según sujetos por dependencia donde laboran. ....	178
Figura N°21: Conocimiento de la pertinencia de la política y el proceso utilizado en actividades de alimentación y nutrición del PANEA con los planes nacionales de desarrollo vigentes, según sujetos por dependencia donde laboran.....	179
Figura N°22: Existencia un sistema consolidado y legitimado de los órganos de decisión política del PANEA para su adecuada ejecución, según sujetos por dependencia donde laboran. ....	180
Figura N°23: Existencia un sistema consolidado y legitimado de los órganos de decisión política del PANEA para su adecuada ejecución, según sujetos por dependencia donde laboran. ....	181
Figura N°24: Convergencia entre las políticas de alimentación y nutrición del Estado y las de P ANEA, según sujetos por dependencia donde laboran. ....	182
Figura N°25: Divergencia entre las políticas de alimentación y nutrición del Estado y las de PANEA, según sujetos por dependencia donde laboran. ....	183
Figura N°26: Necesidad de la asistencia o cooperación técnica y financiera internacional del PANEA, según sujetos por dependencia donde laboran. ....	184
Figura N°27: Necesidad que el Estado haga una selección técnica de beneficios para el programa, según sujetos por dependencia donde laboran.....	185
Figura N°28: Efectos en la administración y objetivos del PANEA, al cambio de gobierno cada cuatro años, según sujetos por dependencia donde laboran. ....	186
Figura N°29: Conocimiento del proceso metodológico utilizado en actividades de alimentación y nutrición del PANEA, según sujetos por dependencia donde laboran. ....	187
Figura N°30: Existencia de un sistema consolidado y legítimo de los órganos de planificación del PANEA para su adecuada ejecución, según sujetos por dependencia donde laboran. ....	188
Figura N°31: La planificación del PANEA, en el marco de la planificación del Programa Nacional de Alimentos y Nutrición del Ministerio de Salud, según sujetos por dependencia donde laboran. ....	189
Figura N°32: Planificación de los proyectos y actividades del PANEA, de acuerdo a la experiencia y conocimientos del personal, según sujetos por dependencia donde laboran. ....	190

Figura N°33: Los proyectos y actividades del PANEA se evalúan, de acuerdo a la experiencia y conocimientos del personal según sujetos por dependencia donde laboran. ....	191
INDICADOR 5.1.1.3 CRITERIOS DE LA RACIÓN DE ALIMENTOS .....	191
Figura N°34: La universalización del PANEA afecta la calidad del servicio del comedor escolar, según sujetos por dependencia donde laboran.....	192
Figura N°35: Los tipos de ración que se dan a los beneficiados del PANEA, se ajustan a los requerimientos técnico-normativos vigentes, según sujetos por dependencia donde laboran. ....	193
Figura N°36: Sugerencia para modernizar y mejorar la administración general del PANEA en el aspecto político, según sujetos por dependencia donde laboran. ....	194
Figura N°37: Sugerencia para modernizar y mejorar la administración general del PANEA en el aspecto de planificación, según sujetos por dependencia donde laboran. ....	195
Figura N°38: Sugerencia para modernizar y mejorar la administración general del PANEA en el aspecto de gerenciales, según sujetos por dependencia donde laboran. ....	196
Figura N°39: Sugerencia para modernizar y mejorar la administración general del PANEA en el aspecto de modernización, según sujetos por dependencia donde laboran. ....	196
Figura N°40: Conocimiento de los objetivos del PANEA, según sujetos por dependencia donde laboran. ....	198
Figura N°41: Cumplimiento con los objetivos enunciados, según sujetos por dependencia donde laboran. ....	199
Figura N°42: Conocimiento de las funciones del PANEA, según sujetos por dependencia donde laboran. ....	200
Figura N°43: Programa organizado para un funcionamiento adecuado, según sujetos por dependencia donde laboran. ....	201
Figura N°44: Los recursos humanos se ajustan para un funcionamiento adecuado del Programa, según sujetos por dependencia donde laboran.....	202
Figura N°45: Los recursos financieros responden a un financiamiento adecuado del Programa, según sujetos por dependencia donde laboran.....	203
Figura N°46: Infraestructura física se ajusta a las necesidades del Programa, según sujetos por dependencia donde laboran.....	204
Figura N°47: Existencia de los recursos tecnológicos para un funcionamiento adecuado del Programa, según sujetos por dependencia donde laboran. ....	205
Tabla N°15: Valoración General de la Variable 2, Organización del .....	205
Figura N°48: Limitaciones que pueden afectar al PANEA, según sujetos por dependencia donde laboran. ....	207
Figura N°49: Limitaciones que pueden afectar al PANEA, según sujetos por dependencia donde laboran. ....	208
Figura N°50: Eficiencia de los procesos de gestión del PANEA, según sujetos por dependencia donde laboran.....	209
Figura N°51: Eficacia de los procesos de gestión del PANEA según sujetos por dependencia donde laboran.....	210
Figura N°52: Cumplimiento de los objetivos del PANEA en el centro educativo, según sujetos por dependencia donde laboran.....	211
Figura N°53: Coordinación del Programa PANEA en la Oficinas Centrales, según sujetos por dependencia donde laboran.....	212
Figura N°54: Coordinación del Programa PANEA en la Dirección Regional, según sujetos por dependencia donde laboran.....	213
Figura N°55: Coordinación del Programa PANEA en el Centro Educativo, según sujetos por dependencia donde laboran. ....	215
Figura N°56: Adecuación del marco legal del PANEA para el buen funcionamiento del Programa, según sujetos por dependencia donde laboran.....	216

Figura N°57: Adecuación del modelo gerencial del PANEA, según sujetos por dependencia donde laboran.....	217
Figura N°58: Fortalezas gerenciales del PANEA, según sujetos por dependencia donde laboran.....	218
Figura N°59: Debilidades gerenciales del PANEA, según sujetos por dependencia donde laboran. ....	219
Figura N°60: Capacidad operativa y técnicamente, del MEP para dirigir adecuadamente el PANEA, según sujetos por dependencia donde laboran.....	220
Figura N°61: Coordinación interinstitucional del MEP, con el Ministerio de Salud, MAG, Universidades y otros entes, según sujetos por dependencia donde laboran. ....	221
Figura N°62: Incorporación de las actividades del PANEA en los procesos de programación de la Dirección Regional, según sujetos por dependencia donde laboran.....	222
Figura N°63: Importancia del Programa de Huertas Escolares en los servicios del PANEA, según sujetos por dependencia donde laboran. ....	223
Figura N°64: Participación comunitaria en la administración del PANEA a nivel local, según sujetos por dependencia donde laboran.....	224
Figura N°65: Necesidad de otras modalidades alternativas para la entrega de alimentos, según sujetos por dependencia donde laboran.....	225
Figura N°66: Asesoramiento y capacitación a los funcionarios, según sujetos por dependencia donde laboran.....	226
Figura N°67: Apoyo del PANEA a las instituciones para el buen funcionamiento de sus funciones y actividades, según sujetos por dependencia donde laboran.....	227
Figura N°68: Opinión del diseño y actividades de educación nutricional en el Centro Educativo, según sujetos por dependencia donde laboran.....	228
Figura N°69: Supervisión de los procesos de la implementación y ejecución del PANEA, según sujetos por dependencia donde laboran. ....	230
Figura N°70: Supervisión de los resultados de la implementación y ejecución del PANEA, según sujetos por dependencia donde laboran. ....	231
Figura N°71: Supervisión del seguimiento de la implementación y ejecución del PANEA, según sujetos por dependencia donde laboran. ....	232
Figura N°72: Control de calidad gerencial del PANEA, respecto al menú nacional y regional, según sujetos por dependencia donde laboran.....	233
Figura N°73: Seguimiento del menú nacional y regional, según sujetos por dependencia donde laboran. ....	235
Figura N°74: Existencia de un sistema de información adecuado del PANEA, según sujetos por dependencia donde laboran.....	236
Figura N°75: Naturaleza y estructura de la problemática alimentario nutricional .....	275
Figura N°76: Problemática alimentaria - nutricional como un sistema y los subsistemas integrantes....	278
Figura N°77: Pasos para el diseño del modelo gerencial.....	286

# **CAPÍTULO I**

## **EL PROBLEMA Y EL PROPÓSITO**

“El hombre superior se asegura de juntar  
todas sus armas con el fin de proveerse  
protección entre lo inesperado .”

CONFUSIO

Este primer capítulo: El problema y el propósito, se organizaron en ocho apartados: En primer lugar los antecedentes con su devenir histórico, de los Programas de Alimentación Escolar (PAE) en América Latina y el Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y el Adolescente (PANEA), en segundo sitio el planteamiento del problema, en tercer término la justificación e importancia del estudio, en cuarto punto los objetivos generales de la investigación, en sexto lugar las limitaciones, en sétimo las delimitaciones y el octavo las delimitaciones del PANEA del 2001 al 2010.

En este trabajo se utiliza el término **PAE** (Programa de Alimentación Escolar) para a todos aquellos programas que ofrecen el servicio de alimentación y nutrición a grupos de escolares utilizados en diferentes países de América Latina, llámense: comedores escolares, desayuno escolar, merienda escolar, almuerzo escolar, alimentación materno infantil, alimentos por trabajo, entre otros. Conceptualmente para el Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP), los PAE es el conjunto de actividades organizadas por la escuela para suministrar alimentos preparados, dirigidos a escolares del nivel primario, como un complemento a su dieta diaria; tiene fines educativo – nutricionales y de apoyo a la producción local de alimentos a través de las huertas escolares, familiares y comunales.

El Programa de Alimentación a Grupos (**PAG**), comprende a todos aquellos programas de alimentación dirigidos a los distintos grupos sociales de la comunidad o sociedad, que ejecutan distintas instituciones públicas o privadas, (programa alimentación por trabajo, a refugiados, comedores escolares, materno infantil, desayuno escolar, lactancia materna, mujeres embarazadas y jefas de hogar y otros).

Se utiliza el concepto **PANEA** (MEP, 1987) para referirse al Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y el Adolescente, que brinda los servicios de

alimentación en el comedor escolar en los centros educativos públicos del MEP en Costa Rica.

El término **DANEA** (MEP, 1987) se refiere a la División de Alimentación y Nutrición del Escolar y el Adolescente, como la otrora unidad ejecutora, encargada de la administración nacional del PANEA ubicada en las Oficinas Centrales del MEP. Con la reestructuración de las oficinas dicho ministerio (vía decreto ejecutivo (2007), el PANEA tiene actualmente como unidad ejecutora al Departamento de Alimentación y Nutrición de la Dirección de Programas de Equidad (DIPE).

### **1.1- Antecedentes**

En este acápite se enmarcan las siguientes partes del presente capítulo: las investigaciones en América Latina, en cual se describen las condiciones con sus características y sus principales aspectos, las evaluaciones que antecieron a la presente investigación, la cooperación externa más reciente en Costa Rica y el devenir histórico del PANEA hasta el 2010.

#### **1.1.1- Investigaciones de los PAE en América Latina**

En el ámbito latinoamericano sobre los PAE, se realizaron las siguientes indagaciones, producto de los acuerdos bilaterales o multilaterales entre países y los organismos y agencias cooperantes, en el segundo decenio del presente siglo:

- a) La FAO realizó un diagnóstico (2005), donde identifica los PAE en América Latina, señalando sus principales características: naturaleza, recursos, objetivos, enfoque, beneficiarios, tipo de gestión de cada país estudiado.
- b) Franco (2005), efectuó un estudio o inventario de programas de alimentación escolar en América Latina, destacándose sus características, condiciones y los aspectos más comunes y particulares

de los mismos, como programas de protección social, basados en alimentos.

- c) La OPS en el 2009, hizo un estudio que determinó el fortalecimiento de los sistemas de salud en la región latinoamericana.
- d) El PMA en el 2001 indagó la función de la alimentación, y su impacto en el proceso de enseñanza- aprendizaje y posteriormente llevó a cabo una campaña mundial de alimentos escolares llamada “Sin hambre se aprende mejor”.
- e) La FAO en el 2009, realizó el segundo Seminario: “Los Programas de Alimentación Escolar en Tiempo de Crisis”, en cuyo informe se analizan las fortalezas y debilidades de los PAG de la región latinoamericana y se establece una declaración de carácter internacional de impacto de estos programas orientados al fortalecimiento a grupos sociales más vulnerables.
- f) Algunos países latinoamericanos como México, Centroamérica (excepto Belice), América del Sur (excepto Guyanas y Surinam), República Dominicana y Cuba, han hecho evaluaciones a los PAE en les permiten conocer la gestión del programa y su impacto tanto nutricional como en variables educacionales. En la gestión la preocupación se ha focalizado, en los dos primeros quintiles de pobreza, como también en la calidad del servicio.
- g) En Costa Rica se realizaron tres evaluaciones consecutivas al PANEA, desde los años 1987 al 2000, cuyos resultados se plantean más ampliamente en el anexo 1.
  - La primera evaluación se hizo en el primer semestre de 1987, coordinada por la Comisión de Reestructuración del Programa de Comedores Escolares (CORPROCE), con la participación del

Ministerio de Salud, de la DESAF del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, bajo la coordinación del MEP, con el propósito de dar cumplimiento al mandato de la Contraloría General de la República, para que se trasladara la administración total del Programa de Comedores Escolares (PROCE), hoy PANEA al Ministerio de Educación Pública, (ya que la Oficina de Control de Asignaciones Familiares (OCAF) entre 1976 – 1987 tenía un fuerte dominio y autoridad en la administraba de dicho Programa) lo cual implicó un estudio integral desde el punto de vista administrativo y técnico.

- La segunda evaluación inició a partir del mes de julio de 1987 y concluyó en junio de 1990 denominada: Investigación Operacional de Programas de Alimentación a Grupos (IOPAG), con participación de los ministerios susodichos, la asistencia técnica del INCAP/OPS y el financiamiento de la AID, con la intención de conocer y valorar los problemas, el proceso de manejo de los programas: diseñar y ensayar soluciones a ellos, de manera que se corrijan para lograr al final mejorar la planificación y coordinación de los programas y por ende, su eficiente ejecución.
- La tercera evaluación del Programa de Comedores Escolares se desarrolló dentro el marco del Proyecto Equidad en Educación, que comprendía un conjunto de programas sociales no precisamente educativos, de apoyo al proceso de enseñanza - aprendizaje, eminentemente social: Transporte Estudiantil, Fondo Nacional de Becas (FONABE), PROMECUM, Comedores Escolares y otros, del MEP). Ésta se realizó entre 1998 al 2000 por el PNUD de Costa Rica, que proponía cambios significativos, viables, deseables y posibles. Sin embargo, el nuevo Gobierno de ese entonces, no asumió el compromiso adquirido para la implementación y seguimiento del paquete de soluciones, que presentó la Comisión y

los representantes de los organismos, en la presentación del informe final de dicha evaluación.

Los resultados obtenidos de todas estas investigaciones permiten establecer la siguiente panorámica de los PAE en América Latina, que es analizada en el capítulo IV. En síntesis se plantea que:

- a. En algunos países se plantean objetivos para estos programas que poco tienen que ver con la función esencial del Programa, su sinergia con el sistema educacional.
- b. Se constata bastante irregularidad en los servicios, tanta en días de atención, tamaño de raciones como condiciones higiénicas de preparación. En las escuelas en que el profesor se involucra, el Programa funciona mejor.
- c. En cuanto a los beneficios del Programa el más frecuente es el desayuno que por otra parte, es el que tiene más evidencias de impacto en el proceso de aprendizaje.
- d. En los países en que existe copago se hace referencia en la dificultad que esto implica para los apoderados más pobres, lo que en el caso de Colombia llevó a eliminarlo. Chile tiene una larga experiencia en tercerización, evaluada también positivamente por JUNAEB.
- e. El impacto nutricional del Programa se manifiesta en disminuciones de niveles de anemia (Perú) y mejor crecimiento (Sonora, México). Se evalúa también positivamente la relación con el sector salud en actividades como desparasitación y eventuales controles de agudeza visual y salud odontológica. Tanto Chile como México tienen integrado un programa de salud escolar.
- f. Lo más frecuente es que los programas de la Región tengan descentralizadas las responsabilidades de gestión.
- g. Tampoco está cuantificado el trabajo voluntario, habitualmente de la población más necesitada.

- h. No se cuenta con información objetiva de la calidad del servicio y del impacto social, económico y político del programa en los países en estudio.
- i. No se consignan evaluaciones económicas para mostrar cuál es el costo efectivo de estos programas.
- j. En Costa Rica las tres evaluaciones hechas al programa, plantearon recomendaciones y soluciones que al final no tuvieron respaldo, voluntad e interés político para su implementación y ejecución, especialmente en las dos últimas evaluaciones, como suceden muchas veces, en las instituciones públicas. Sin embargo, a pesar de las dificultades de información se constata que los Programas de Alimentación Escolar son una realidad en la región, con coberturas altas y con una importante cantidad de recursos destinados a ellos (Ver anexo 1).

### **1.1.2- La cooperación internacional más reciente en Costa Rica.**

A partir de 1999, el Ministerio de Planificación reconoció legalmente la Dirección de Cooperación Internacional, la cual se ha encargado de fomentar el intercambio y la asistencia técnica mediante la integración de diversos actores del proceso de cooperación en el país. Esta dirección se encarga también de gestionar los trámites para realizar las solicitudes de cooperación internacional, de buscar las mejores oportunidades para el acceso a los recursos y, al mismo tiempo, lleva la actualización de los organismos financieros que participan en la cooperación. Según datos de esta dirección, en el periodo 1998-2000, se destinó el 3,2% de la cooperación internacional no reembolsable al Sector Salud, lo cual representa un monto de 8,2 millones de dólares. Del 2000-2005 la cooperación internacional en salud representó el 14,4% del total de la cooperación internacional, significando más de 480 millones de dólares, lo cual es una suma bastante significativa; sin embargo hay que tomar en cuenta que este monto incluye también al sector social, lo cual no disminuye la importancia del financiamiento otorgado por la cooperación internacional al sector salud.

A manera de síntesis se expone como referentes la asistencia y cooperación técnica más reciente de algunas agencias de desarrollo y organismos afines, relacionadas con la alimentación, nutrición y salud de Costa Rica:

**a- Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP/OPS):**

El INCAP desde 1993 viene promoviendo en Centroamérica el abordaje de la Seguridad Alimentaria Nutricional (SAN) e incorpora el concepto de SAN como una estrategia de reducción de la pobreza. Este trabajo inició en 1990 en 6 municipios ubicados en zonas fronterizas: los cantones de Upala y Los Chiles en la zona norte y los cantones de Buenos Aires, Corredores, Coto Brus y Talamanca en la zona sur. Actualmente se encuentra apoyando al Ministerio de Salud en una estrategia de promoción de la SAN desde los niveles locales a través de los Consejos de Seguridad Alimentaria y Nutricional (COSAN).

**b- Visión Mundial:**

Desde el año 2000 se encuentran trabajando en la zona norte del país impulsando proyectos productivos en familias en condición de pobreza, específicamente en los cantones de Upala, La Cruz y Los Chiles de la provincia de Alajuela.

**c- UNICEF:**

Actualmente se encuentra promoviendo junto con el PMA (el cual no tiene presencia en el país) la estrategia de “Erradicación de la Desnutrición Crónica en Centroamérica y República Dominicana”, apoyada en la última Cumbre de Presidentes de Centroamérica el 11 de julio del 2010.

**d- IICA:**

La representación del IICA en Costa Rica ha venido apoyando e impulsando proyectos en SAN en Talamanca y la zona norte del país.

#### **e- PNUD:**

El PNUD Costa Rica ha privilegiado tres ámbitos de trabajo para desplegar las acciones previstas en su estrategia 2005-2006:

- **Nacional:** En este nivel se pueden diseñar leyes, políticas, programas y estrategias que aporten recursos y provisiones para favorecer el desarrollo humano en gran escala.
- **Regional:** Este nivel intermedio permite mayor cercanía con las personas, pero aprovecha las ventajas geográficas y de economías de escala para propiciar sinergias entre distintos actores. Es el vínculo entre lo nacional y lo local.
- **Local:** este es el nivel de acción más próximo a las personas, en el cual se prestan los servicios básicos del Estado y se canalizan sus recursos del Estado.
- **Individual:** En este nivel se concretan satisfactoria o insatisfactoriamente las estrategias de desarrollo. El enfoque presta atención central a las personas y debe ser también desde las personas que surjan las iniciativas para dar contenido a las políticas locales y nacionales; es allí donde se empieza construir ciudadanía.

#### **f- FAO:**

Actualmente el compromiso político es débil, debido a que una parte importante de las personas que ocupan altos puestos en el gobierno entrante tienen un concepto de SAN que hace que no sea aceptado, ya que lo vinculan al término de “soberanía alimentaria”.

Es importante considerar que aunque Costa Rica ratificó el derecho a la alimentación, éste no ha sido incluido dentro de la Constitución Política y no ha habido el ambiente ni la voluntad política suficiente para impulsar esta opción. Sin embargo, el país cuenta con diversas opciones que permiten acercar al país a cumplir con este derecho, tal como se explicó anteriormente.

Actualmente se encuentra en la corriente legislativa un proyecto de Ley Marco de Seguridad Alimentaria y Nutricional, liderado por el Partido Acción Ciudadana PAC). En proceso de redefinición de un proyecto de ley en la Asamblea Legislativa denominado Consejos Cantonales de Seguridad Alimentaria y Nutricional (COSAN).

Los COSAN son instancias creadas por Decreto Ejecutivo 31714 MS-MAG-MEIC y fueron creados como "...instancias de coordinación e integración en el nivel local, en materia de SAN y nutrición preventiva, con la participación de las Municipalidades y de los sectores institucionales involucrados en los objetivos y funciones de la SEPAN, con participación de la sociedad civil en cada uno de los cantones donde operen" (Artículo 26).

Se están promoviendo en los niveles locales por el Ministerio de Salud. Hasta el año 2005 se había promovido la creación en 32 COSAN en cantones o municipios y para este año se impulsó la creación de 18 más. Los COSAN están conformados por representantes de la municipalidad, instituciones gubernamentales presentes en el municipio (sector agropecuario, social, salud, y otros), la empresa privada y la sociedad civil (organizaciones comunales, ONG, cooperativas y asociaciones de pequeños productores, entre otras).

### **1.1.3- El devenir histórico del PANEA en Costa Rica**

Se utiliza el concepto PANEA para referirse al Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y el Adolescente, que brinda los servicios de alimentación en el comedor escolar en los centros educativos públicos del MEP de Costa Rica.

Esta sección se enmarca en primer lugar, en el devenir histórico del PANEA de Costa Rica desde sus inicios (1905) hasta el 2000, en segundo lugar, en los resultados de las tres investigaciones que se realizaron sobre este Programa entre 1987 y el 2000, en tercer lugar, la evolución y estancamiento del programa

desde el 2001 al 2010 y finalmente las conclusiones obtenidas que sirven de fundamento para realizar esta investigación.

#### **a) Primera etapa: Gestación del Programa**

En Costa Rica desde los inicios del siglo XX por iniciativa de los maestros, se instaura voluntariamente y con apoyo de los padres de familia y la comunidad el servicio del comedor escolar en las escuelas públicas. Con este indicador social nace el Programa de Comedores Escolares en el país, que posteriormente (1987) se transforma y denomina Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y el Adolescente (PANEA) hasta el 2000, cuyo proceso histórico puede dividirse según las evaluaciones en tres etapas, que se caracterizan a continuación:

Esta etapa gestación se desarrolla desde 1905 hasta 1976 y se caracterizó fundamentalmente porque en el país se introduce el concepto de salud integral del escolar y se dio particular importancia a la participación de las comunidades en el manejo de los comedores escolares. Los acontecimientos más relevantes de esta etapa son:

- a. En las memorias anuales del Ministerio de Educación Pública (MEP), han señalado con inusitada frecuencia que el suministro de alimentos en las instituciones educativas públicas, fue una necesidad socialmente identificada desde principio del siglo XX (1905) en Costa Rica. Las comunidades e instituciones educativas concretaron esa inquietud, suministrando alimentos a los niños durante el tiempo que permanecían en la escuela.
- b. En 1927, se estableció un decreto ejecutivo que dictó las disposiciones para que el Ministerio de Salud Pública diera un aporte económico al Ministerio de Educación Pública, función del sostenimiento de “cantinas escolares”, entendiéndose como tales a las instancias precursoras de los comedores escolares.

- c. En 1947, se incorporan a este aporte económico los impuestos a la cerveza.
- d. En 1950, se estableció un impuesto a la fanega de café producida.
- e. Se crea legalmente la figura del Patronato Escolar en el Código de Educación de 1944, para que atendiera los servicios del comedor escolar en las escuelas públicas. Están constituidos por un grupo de padres de familia, personas distinguidas de la comunidad, con hijos en la escuela respectiva y algunos miembros del personal docente (los que participan en forma proporcional al número de alumnos).
- f. En 1949, se introdujo en la Constitución Política el artículo 82 que estipula: “El Estado proporcionaría alimento y vestido a los escolares indigentes de acuerdo con la ley”.
- g. Una valiosa experiencia internacional se dio en 1951, el Gobierno de la República de Costa Rica, con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), dio inicio a un programa mediante el cual más de 105 mil niños de las escuelas públicas, sobre todo de áreas rurales, recibieron diariamente leche, mantequilla, carne y frutas. Este programa también incluyó a las madres de esas zonas en estado de gravidez y lactancia
- h. Una década después, en 1961, con fondos del Programa Alianza para el Progreso de los Estados Unidos de América, se creó e impulsó el Programa Cooperativo de Nutrición en el MEP, creándose un departamento con el mismo nombre. En la conformación, orientación y ejecución del Programa participaron los Ministerios de Educación, de Agricultura y de Salud, con la asistencia técnica de la Organización de las Naciones Unidas para la Protección a la Infancia (UNICEF), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). En este esfuerzo conjunto y solidario, se promovió el Programa de Huertas Escolares, como complemento y apoyo con la producción local de alimentos frescos, nutritivos y naturales, para reforzar el

servicio y la dieta diaria del comedor escolar y estimular el amor por el cultivo de la tierra y el medio ambiente.

- i. La consolidación financiera e institucional del Programa, aconteció en 1974 con la promulgación de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF) N°5662 del 23 de diciembre de 1974 y su reglamentación y puesta en vigencia por decreto ejecutivo N°62-03-E del 5 de agosto de 1976, donde se financia los comedores escolares por parte del Estado y se fortalece el servicio de alimentación escolar. Esta misma ley fue reformada por la Ley No 6982 para destinar el 0,5% del total de dicho fondo, para dotar de equipos y de mantenimiento a los comedores escolares en aquellos cantones identificados con mayor índice de pobreza en el territorio nacional
  
- j. En la reunión de Ministros de Salud Pública de Centroamérica y Panamá, auspiciado por el Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP) y la Oficina Panamericana de la Salud (OPS) realizada en Guatemala en 1978, se demostró que en la práctica, en los países pobres, el número absoluto de desnutridos pareciera estar en aumento día con día.

Los logros alcanzados de la evaluación en esta primera fase según la Comisión de Reestructuración del Programa de Comedores Escolares (CORPROCE) en 1987, se resumen de la siguiente manera:

- Se establecieron los comedores escolares por iniciativa del personal docente y se integraron e involucraron en su organización y funcionamiento.
- Se establecieron las bases del Programa de Comedores Escolares al proporcionársele un marco legal (leyes y decretos) para su funcionamiento y al dársele sustento económico.
- Se promovió la salud escolar por medio de la alimentación y el Servicio Médico Escolar (dotación de zapatos, desparasitación, odontología y otros).

- La participación comunal de apoyo al Programa se dio mediante los patronatos escolares, padres de familia y maestros, con responsabilidad en la organización, financiamiento y ejecución de diversas actividades.
- Hubo coordinación y participación de diversos ministerios y entidades, entre otros: Salud, Obras Públicas y Transportes, Agricultura y Ganadería, Educación Pública, así como agencias internacionales, entre ellas: UNICEF, la Cooperativa Americana de Remesas al Exterior (CARE), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID).
- Por problemas de financiamiento que limitaron económicamente el Programa, se practicó la selección de beneficiarios empleando criterios nutricionales, biológicos, socio-económicos, por grado de urbanización y de distancia de residencia a la escuela. Esta decisión fue proclamada anti-educativa, anti-democrática y humillante para el niño.
- Los objetivos del Programa fueron de tipo social, nutricional y educativo.

#### **b) Segunda etapa: Fortalecimiento y expansión**

En la **segunda etapa** de dicha evaluación se da la primera etapa, dividiéndose en los siguientes aspectos: el fortalecimiento del Programa, período que va de 1976 a 1986 y se caracterizó fundamentalmente por la Ley DESAF a partir de agosto de 1976, fortaleció el Programa en los siguientes aspectos: en la asignación de recursos económicos para la compra de alimentos, pago de servidoras domésticas, construcción de la planta física para comedores escolares, dotación de utensilios y personal administrativo, herramientas agrícolas, fertilizantes y semillas para las huertas escolares y una flotilla de motocicletas para los asesores del Programa de Comedores Escolares (PROCE) a nivel regional. En este período que fue muy corto, se caracterizó por la abundancia financiera por parte del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). Los acontecimientos más relevantes de esta segunda etapa son:

- a. En 1976 se crea la DESAF, como dirección general técnica, adscrita al Ministerio Trabajo y Seguridad Social, encargada de administrar los fondos de FODESAF que son generados por dicha ley, parte importante de los cuales se destinan al programa de alimentación complementaria, entre ellos, Comedores Escolares. Con la puesta en vigencia de la ley DESAF en agosto de 1975, el Programa de Comedores Escolares se reestructuró significativamente, con la participación de los Ministerios de Educación Pública, Salud y Trabajo y Seguridad Social, así como los Patronatos Escolares como representantes de las comunidades.
- b. A partir de julio de 1980, el MEP designa Asesoras Regionales en Educación Nutricional y Asesores Regionales de Huertas Escolares, para el Programa de Comedores Escolares, en calidad de “destacados” temporalmente, que en adelante tendrán a su cargo el apoyo técnico y administrativo en las instituciones educativas con comedores y huertas escolares, con énfasis en la enseñanza de la educación nutricional y la educación agrícola en las escuelas.
- c. El marco legal (Ley DESAF) proporcionó los fondos para el fortalecimiento del servicio denominado “comedores escolares” a través del Programa de Comedores Escolares que después se convirtiera en el PANEA (1987) cubriendo todo el territorio nacional en los centros de educación pública, con el objetivo de brindar dos comidas calientes (desayuno y almuerzo) al día, a los niños de dos a doce años y suplementariamente educación nutricional, asumiendo el Programa un carácter universal.
- d. Se realizó la primera evaluación ordenada por el Ministerio de Educación Pública (MEP) a partir del primer semestre de 1987, formando la COPROCE, integrada por el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación Pública y el INCAP, con el fin de evaluar la organización y el funcionamiento de dicho Programa.

### **Tercera etapa: Estancamiento (2000-2010)**

Concluida la evaluación del PNUD del Programas de Equidad en Educación del MEP, se presentó un informe evaluativo final (abril del 2000) en una reunión bajo un mecanismo llamado “Tripartita”, conformada por las autoridades del más alto nivel del MEP, IMAS y del PNUD. En ese momento estaba el país en un proceso de transición hacia un nuevo Gobierno de la República, en se entonces el representante del Gobierno, el Lic. Guillermo Vargas Salazar Ministro de Educación Pública, quien representaba al Gobierno manifestó con elocuencia que: “...la educación debe recuperar la misión de excelencia, llevar a cabo esfuerzos concretos, ser agresiva, trabajar en un ámbito de equidad y ser prudentes, fortaleciendo los programas adecuadamente”, (abril, 1990, p.2).

En el último decenio, el Programa continuó desarrollándose sin haberse resuelto en sus aspectos esenciales más débiles tanto coyunturales como estructurales ya descritos en las tres evaluaciones realizadas antes del 2000, aún más a partir del 2007 la División DANEA como unidad ejecutora del PANEA, descendió de autoridad, poder y de grado jerárquico al convertirse en un departamento técnico y operativo subordinado a la Dirección de Programas de Equidad. Sin embargo, hay que reconocer que en este primer decenio del siglo XXI, la asistencia y cooperación técnica externa en el campo alimentario-nutricional, se ha venido desarrollando a través del Ministerio de Salud con poco impacto técnico para el PANEA.

Mientras tanto en la práctica, la implementación y ejecución de la modernización del Programa por sus endebles determinaciones, continúa esperando la voluntad, el interés y la inteligencia política de gobiernos responsables, honestos y comprometidos con la solución de las causas de la pobreza y los desafíos del desarrollo social del país.

Efectivamente, para el periodo del 2001 al 2010 el PANEA mantuvo su gestión marcada por los lineamientos casi con la misma organización y orientación de años anteriores, cuyo marco normativo, administrativo y técnico se describen en los lineamientos dictados en el “Manual práctico y reglamento de los patronatos escolares y reglamento de Juntas”, MEP (2007) de la Administración Arias Sánchez y en documento: Lineamientos de la DIPE del MEP para el 2011.

La Dirección de Programas de Equidad -DIPE (2007) realizó una investigación cualitativa del PANEA, con el propósito de determinar la percepción que tiene la comunidad estudiantil del servicio que ofrece el Programa de Comedores Escolares a sus beneficiarios, en la cual se concluye que el PANEA carece de un sistema de información completa y confiable y solo se cuenta con información de tipo cuantitativo referente al presupuesto para el rublo de alimentos que no ha tenido una investigación o evaluación de impacto que indique el efecto que está produciendo desde el punto de vista del rendimiento escolar, cultural, social, económico, nutricional, político y educativo.

A partir del Decreto Ejecutivo N° 31024-MEP del tres de febrero del 2003, se transfiere únicamente la administración de los fondos de los comedores escolares a las Juntas de Educación (para las escuelas) y a las Juntas Administrativas (para los colegios), aspecto que aún persiste para el 2011. Sin embargo, la eficiencia, la calidad, la racionalidad, el control y el apoyo de la comunidad y del Estado a través de sus instituciones han sido buenos en su labor y gestión según la opinión de los consultados. Estudios además de informes de la Contraloría General de la República (2008), así lo confirman, la amplia experiencia y conocimiento del investigador, como miembro directivo reelecto por dos periodos (2006 al 2009) en los órganos auxiliares de la educación a nivel comunal: el Patronato Escolar de la Escuela Maurilio Soto Alfaro y miembro directivo de la Junta Administrativa del Colegio Gregorio José Ramírez Castro, ambos de la comunidad de su residencia, Montecillos de Alajuela. No obstante, los miembros de dichos órganos en esos periodos no recibimos capacitación, asesoría,

supervisión, talleres, encuentros, congresos, documentación, reuniones, etc. El trabajo se suscribió a solicitar informes cuantitativos sobre la distribución de los fondos y el reporte de beneficiarios. La falta de un POA a nivel institucional y particularmente en el PANEA a nivel del centro educativo es más evidente según la práctica y la experiencia vivida por varios años las dos instituciones mencionadas. No obstante, haberse planteado desde el principio de su gestión por el sustentante de esta tesis.

En la administración del Dr. Oscar Arias Sánchez, a partir del 2008 los programas sociales administrados por el MEP, como instrumento de apoyo y soporte al proceso de enseñanza – aprendizaje de la educación, se han reagrupado bajo la égida de la Dirección de Programas de Equidad, conformada por los siguientes estructuras: el Departamento de Alimentación y Nutrición, (sustituyendo lo que otrora fue la DANEA), el Departamento de Planificación y Evaluación de Impacto, el Departamento de Supervisión y Control y el Departamento de Transporte Estudiantil. (MEP, 2008).

El MEP (2008) con la reorganización de la administración central, el PANEA ha sido objeto de cambios administrativos y técnicos, como producto de ese proceso de reestructuración que el MEP ha venido implementando a partir del 2007 y aún no han concluido satisfactoriamente. Este proceso, según en la entrevista efectuada recientemente con la Jefe del Departamento de Alimentación y Nutrición, Licda Esther Bravo Arrieta, señaló que los cambios de la reforma administrativa de las Oficinas Centrales han afectado el desarrollo normal de la ejecución del Programa, por estar en proceso las acciones de capacitación al personal, de una planeación estratégica, coordinación interinstitucional, falta de recursos e instrumentos de gerencia, entre otros aspectos.

Las autoridades actuales, en consonancia con una visión de conjunto del entorno social del proceso educativo, decidió la centralización de la dirección de los diferentes programas de equidad, en una única instancia técnica responsable

de su ejecución a la Dirección de Programas de Equidad, conformada por los siguientes programas: el PANEA, Transporte Estudiantil, Programa de Becas Estudiantiles y el Programa de Huertas Escolares.

Es importante señalar aquí, como antecedente y hecho relevante en la evaluación del PNUD – Costa Rica(2000) que estos programas, que en sus conclusiones y recomendaciones, la necesidad de aglutinar y articular en un solo órgano de dirección superior estos programas sociales, incorporando otros como el Programa del Salario Escolar, que fue la génesis en la creación del Programa Avancemos (ejecutado por el IMAS en el Gobierno de Oscar Arias Sánchez), el Almacén Nacional Escolar, PROMECÚN, Libros de Textos y otros programas, ya la meta política de ese entonces era de elevar inclusive a rango de Viceministro de Acción Social.

#### **a- Dirección de Programas de Equidad del MEP**

Según Decreto Ejecutivo No 4075 del 5 de noviembre del 2007 dicha Dirección, es la instancia de más alto nivel técnico responsable, según sus lineamientos (2010): para reducir la brecha de oportunidades en el sistema educativo costarricense, mejorando el acceso y la permanencia de los estudiantes de más bajos ingresos, promoviendo el manejo integral de los distintos programas sociales del MEP, reducir la deserción escolar, mejorar el rendimiento académico y por consiguiente elevar la calidad de vida, de amplios sectores de la población estudiantil, específicamente los relacionados con los servicios de alimentación y nutrición, transporte estudiantil y becas (MEP, 2008).

El objetivo general de esta Dirección está orientado a establecer las políticas de distribución y administración de los recursos económicos de los distintos programas sociales que permiten disminuir la brecha socio-económica de los educandos. Su misión es brindar mayores oportunidades a los estudiantes en condición de pobreza, vulnerabilidad o exclusión, para disminuir la brecha social

en el sistema educativo; propiciando el mejoramiento de la calidad de vida de la población estudiantil mediante los Programas de Alimentación y Nutrición de Escolar y del Adolescente (PANEA), Transporte Estudiantil y apoyo económico con becas, que permitan la permanencia y calidad de aprendizaje de los beneficiarios. Su visión es consolidarse como la dirección ejecutora de los Programas de Equidad del Ministerio de Educación, de una forma integrada, con criterios uniformes de selección de beneficiarios; que permitan contribuir a la disminución de los niveles de deserción y el mejoramiento del rendimiento académico de la población estudiantil, elevando la calidad de vida de sus familias (MEP, 2008).

#### **b- Departamento Planificación y Evaluación de Impacto**

Este departamento coordina con los otros departamentos de la Dirección, la elaboración de los planes y estrategias de los distintos Programas de Equidad: Becas, Transporte Estudiantil y Comedores Escolares (PANEA). Además diseñar diferentes planes de capacitación para los diversos órganos involucrados a nivel local como lo son: comités, juntas administrativas, patronatos escolares, juntas de educación y asociaciones de padres, entre otros, en coordinación con los distintos departamentos (MEP, 2008).

#### **c- Departamento de Alimentación y Nutrición**

Este departamento establece, exclusivamente el funcionamiento de los comedores escolares, los lineamientos y procedimientos para dirigir, normar, ejecutar, supervisar y evaluar el PANEA. Además, estudios y proyectos del Programa relacionados en el campo alimentario nutricional (MEP, 2008).

También tiene otras funciones como tramitar y resolver las solicitudes de aumento de cuota y beneficiarios, equipamiento de comedores escolares, asignación de subsidio de servidoras y huertas escolares; elaborar las políticas de distribución de recursos y lineamientos del PANEA, en coordinación con el Departamento de

Planificación y Evaluación; diseñar y definir las estrategias para la implementación del Programa de Huertas Escolares en los centros educativos; elaborar las planillas de alimentos, servidoras domésticas y equipamiento, de conformidad con lo establecido en la Ley N°6982 (MEP, 2008).

#### **d- Programa de Huertas Escolares**

Este Programa da el apoyo a los centros educativos en donde existe la huerta escolar con herramientas, semillas y apoyo a los proyectos con material educativo y coordina con el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) las capacitaciones necesarias. (MEP, 2008). Actualmente cuenta con dos ingenieros agrónomos y un modesto presupuesto de 2.8 millones de colones para el 2011.

#### **e- Departamento de Supervisión y Control**

Este departamento es el encargado de supervisar, controlar y dar seguimiento a las actividades relacionadas con la ejecución de los programas de alimentación y nutrición (comedores, sodas escolares y colegiales), becas y transporte estudiantil en sus distintas modalidades. Realizan visitas a colegios y escuelas de todo el país y supervisan el cumplimiento de las políticas, reglamentos y el correcto manejo financiero de los programas de alimentación y nutrición, huertas, becas escolares y transporte estudiantil, en sus distintas modalidades (MEP, 2008).

#### **f- Departamento de Transporte Estudiantil**

Este departamento es el responsable de establecer los lineamientos y procedimientos para dirigir, normar, ejecutar, supervisar y evaluar el Programa de Transporte Estudiantil; también establece los mecanismos de comunicación con los centros educativos para el levantamiento de la información requerida para la prestación de este servicio (MEP, 2008).

Es importante señalar que se ha iniciado recientemente (entre 2008-2009) un proceso de consultorías externas para cada uno de estos programas a través del Programa Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica de la Educación (PROMECE), con financiamiento del Banco Mundial, con el propósito de formular un diagnóstico general, que sirva como insumo en la reformulación para la elaboración de normas y procedimientos actualizados, dirigidos a los distintos programas de equidad que permita brindar información actualizada como apoyo a la programación y medidas políticas para el mejoramiento futuro (MEP, 2008).

En esta cuarta etapa los mayores logros del Programa han sido:

- Aumento en el financiamiento en el rubro de alimentos;
- Pago parcial de la servidora doméstica ;
- Aumento parcial y modesto en el presupuesto para la infraestructura de la planta física del comedor escolar;
- Traslado del manejo de los fondos de los patronatos escolares de comedores escolares a las Juntas de Educación en las escuelas y a las Juntas Administrativas en los colegios públicos.

No obstante, tal y como se planteó en páginas anteriores, la situación imperante del PANEA en el último decenio continúa sin resolverse integralmente. En las tres evaluaciones realizadas antes del 2001 y en las conclusiones producto de la presente investigación. En la práctica, no se ha realizado una implementación de la modernización integral del Programa, sino por el contrario, recientemente la División DANEA que era la Unidad Ejecutora del PANEA, descendió de grado jerárquico, de autoridad, capacidad de decisión y de poder, al convertirse en un departamento técnico y operativo subordinando las decisiones tácticas y operativas a la Dirección de Programas de Equidad.

## **g- Conclusiones de los antecedentes**

De los antecedentes anteriores se concluye que:

- Los hallazgos encontrados en las evaluaciones realizadas, se encontró que en América Latina, existe una fuerte dependencia por la ayuda externa en materia de alimentación y nutrición, así como su financiamiento e infraestructura, En Costa Rica, la asistencia técnica y financiera, recibida por el PANEA, como cooperación internacional, perduró la mayor parte del siglo XX, bajo la modalidad de donaciones en alimentos, equipamiento, materiales, capacitación y otros, dándole un carácter fuertemente asistencial, con el objetivo de paliar y disminuir necesidades alimentarias y nutricionales en aquella población de grado de pobreza o pobreza extrema. No obstante lo anterior, esta ayuda ha disminuido sustancialmente en Costa Rica y en los otros países latinoamericanos, desde la década de los 80 se ha centrado en las áreas de la asistencia técnica y cooperación: la capacitación, tecnología, asesoría especializada y otras, no así en aspectos o ayuda financiera, material o de logística.
- En todos los países se señala como principal objetivo la equidad en el sistema educacional, contribuyendo a mejorar el acceso, la permanencia y las habilidades de aprendizaje de los escolares más vulnerables y en algunos países con énfasis en la equidad de género. En la mayor parte de los países su administración está en alguna dependencia del Ministerio de Educación. La mayoría de los países transfieren fondos a entidades descentralizadas, municipios, escuelas e incluso a asociaciones locales de padres, la mayoría de las otras experiencias focalizan a través de distintos instrumentos buscando llegar a las escuelas más vulnerables la tendencia es que el desayuno lo reciban todos y si hay almuerzo o refuerzo lo reciban los niños con mayores necesidades. Como se señalaba al analizar la participación, es una práctica instalada en el programa, siendo Chile la excepción.

- En Costa Rica, por iniciativa, apoyo y voluntariado del personal docente de las escuelas públicas beneficiadas; el Programa MEP (1987) tuvo un carácter educativo, nutricional, social y productiva, orientado a estimular y promover la incorporación del mayor ingreso de niños al sistema escolar enfatizado inicialmente por la cobertura y en el presente por la calidad y suficiencia del servicio. Sin embargo, los mismos problemas, las debilidades, limitaciones y necesidades siguen siendo una constante en su devenir histórico.
- Las evaluaciones hechas al PAE costarricense entre el 1987 al 2000, sirvieron de referente y motivo de inspiración de esta investigación, al encontrar aspectos débiles convergentes, como la falta de contextualizar el PANEA, políticas sin fundamentos técnicos que la sustenten y le den sostenibilidad, con una planificación normativa no estratégica, una administración con técnicas, métodos y conceptos desfasados, procedimientos de control, de seguimiento y de evaluación asistemático e inoperantes, así como la falta de un sistema de capacitación nacional, de información suficiente y escasa participación de la comunidad y de los padres de familia, entre otros. Además, la ausencia de una estrategia nacional, que contemple al menos los siguientes elementos: políticas, planificación, recursos, tecnologías, objetivos, investigación, cooperación internacional, alianzas estratégicas, capacitación sistemática en todos los niveles, un sistema de control, supervisión, seguimiento, evaluación y de información, así como una gerencia moderna con liderazgo y motivación e iniciativa, capaz de impulsar la misión y visión del Programa hacia un nuevo estadio de bienestar y de modernización integral.

## **1.2- Planteamiento del problema de investigación**

Son varios aspectos que llevaron al PANEA a la situación actual, tales como: la disminución de la asistencia técnica extranjera a Costa Rica, las débiles respuestas que ha dado el Estado Costarricense a las necesidades nutricionales de la población y la falta de capacitación en asuntos relacionados con gerencia de

los PAE, la salud y la nutrición al personal docente, directores, supervisores, patronatos escolares, en instituciones educativas involucradas y finalmente el hecho de que el PANEA a nivel nacional, en el campo alimentario – nutricional, dada las exigencia social y política del contexto actual, así como la necesidad de modernizarse en pos de una mayor eficiencia, calidad e inclusión y equidad en la población objetivo y sus servicios.

### **1.2.1- Disminución de la asistencia técnica extranjera a Costa Rica**

En Latinoamérica, existió tradicionalmente una fuerte dependencia en el siglo XX, por la ayuda externa en materia de alimentación y nutrición, que permitía su financiamiento e infraestructura. Esta cooperación y asistencia técnica y financiera internacional han sido vitales, especialmente en los países en desarrollo y pobres, para su crecimiento y bienestar de los pueblos, por lo que es responsabilidad del Estado, definir y regular las políticas y planes de desarrollo nacional que favorezcan y respondan a los intereses y necesidades de cada país, evitando la imposición, coacción e injerencia de la nación o del organismo donante o cooperante, contrarias o que lesione las políticas, los intereses y la soberanía nacionales.

Por eso la cooperación técnica y financiera internacional no sólo debe ser consecuente con las necesidades y demandas reales de la población objetivo de estudio y sus perspectivas, sino que debe incorporar y dejar en el país prestatario los conocimientos, las tecnologías, la logística e instrumentos operativos necesarios, los métodos, entre otros, con el propósito de disminuir cada vez más ese tipo de dependencia. Dicha cooperación debe manejarse con total transparencia, honestidad y claridad de objetivos, de políticas y de acciones en el marco de las políticas públicas y los planes nacionales de desarrollo.

Como factor exógeno a nivel mundial el fenómeno de la globalización, en el marco ideológico del neoliberalismo, promovido por los hechos de influencia mundial, con énfasis en el campo económico (apertura de mercados, la

comercialización, las finanzas, las tecnologías, la producción, la ruptura de monopolios, entre otros); hecho que ha generado serias crisis y problemas en el campo social, especialmente en: la educación, la salud, la vivienda, el empleo, la calidad de los servicios, la corrupción, el narcotráfico, la ética y la moral en la función pública y privada, así como en actividades específicas, como lo son los programas de alimentación y nutrición escolar de los países pobres o en desarrollo, acarreado consigo una fuerte contracción por parte de los gobiernos, en las políticas, recursos y programas sociales, para dar paso preferente a esfuerzos y actividades en los planes de desarrollo, a los aspectos financieros, económicos, tecnológicos y productivos, acentuando y ensanchando cada vez más las diferencias y desigualdades, entre lo social y lo económico, entre países ricos y países pobres, entre el sector rural y el urbano afectando según indicadores particularmente, las desigualdades entre las clases y grupos sociales.

Estudios e informes llevados a cabo recientemente por agencias de las Naciones Unidas (2008) e incluso por organismos financieros internacionales, como el BID (2008) y el Banco Mundial (2008), entre otros, han demostrado con indicadores sociales y económicos, un marcado deterioro de las condiciones de vida de los sectores y grupos sociales más pobres y marginados de los países pobres o en desarrollo.

En Costa Rica, desde la década de los ochenta, esta ayuda ha disminuido sensiblemente y la ha dejado de recibir (tal es el caso de la salida del país de CARE y AID) en el campo alimentario, financiero, materiales e infraestructura, limitándose a recibir ocasionalmente asistencia en capacitación, investigación y tecnología.

### **1.2.2- Respuestas insuficientes del Estado a las demandas nutricionales de la población**

Para Núñez (2007), la infancia es una época del ser humano que se caracteriza por un rápido crecimiento, tanto físico como intelectual y, para que este

crecimiento pueda realizarse de manera satisfactoria, el organismo debe recibir los nutrientes necesarios en cantidad y en calidad. La alimentación es una necesidad básica del ser humano, constituye uno de los factores que determinan el estado nutricional del individuo y es uno de los indicadores de la salud y la calidad de vida de las poblaciones. Por ello, una adecuada alimentación durante la infancia, es una pieza clave en el proceso de crecimiento y desarrollo, en verdad que las alteraciones nutricionales que se manifiesten durante esta etapa, pueden comprometer seriamente el desarrollo psicobiosocial del adulto.

Para enfrentar la problemática socioeconómica, de nutrición y de salud de los escolares, se deben de tomar en cuenta las implicaciones que tiene el ayuno para el funcionamiento cerebral y la capacidad de aprendizaje según Pollitt, citado por Núñez (2007) se han establecido científicamente los efectos del ayuno sobre la intensidad de los cambios en el metabolismo de los niños. Si este ayuno se extiende hasta medio día o aún en la tarde (como suele ocurrir en el caso de los niños pobres de áreas rurales o urbano marginales), el organismo pone en acción mecanismos compensatorios, para suplir sus requerimientos energéticos para el funcionamiento cerebral. Psicológicamente, ocurre una caída rápida de las concentraciones de la glucosa sanguínea, lo cual representa una inestabilidad temporal, uno de cuyos costos se paga a nivel del cerebro.

Según este autor hay un estrés metabólico que desestabiliza al niño. Una consecuencia que se puede observar son deficiencias en la discriminación visual y en la memoria incidental (relacionada con el recuerdo de los elementos centrales o más importantes, de una situación). Al realizar pruebas educacionales se puede demostrar que los niños que no desayunan tienen menor rendimiento que los que sí comen por la mañana, antes de la jornada de clases. Al observar a los primeros, se nota que está afectada su capacidad de recepción de información, y su eficiencia cognoscitiva (selección y codificación de señales ambientales). Si el disturbio del ayuno ocurriera con frecuencia o regularidad, el efecto sobre el proceso de aprendizaje podría ser acumulativo con el riesgo de producir

consecuencias adversas serias. Por lo tanto, el problema es tanto de desnutrición como de educación.

Se ha evidenciado la importancia de la “modernización” de la educación y de los programas de alimentación y nutrición, de cara al nuevo siglo, como elemento decisivo y necesario; como parte del éxito de una serie de políticas educativas y nutricionales dirigidas a orientar y guiar los sistemas educativos y de salud, para que sean capaces de dar respuestas y soluciones satisfactorias a los problemas coyunturales, cortoplacistas; pero, sobre todo, a la problemática de los cambios estructurales, largo placista, de visión, socioculturales que son más importantes, necesarios y complejos, pero que son soslayados con frecuencia por los gobiernos de turno en el campo social, acentuados por los efectos de las políticas neoliberales, la resistencia al cambio, los procesos de reforma y los retos que implica los nuevos paradigmas que presenta el siglo XXI, como suele llamarse por distintos organismos internacionales la era de la información, la economía del conocimiento, de las tecnologías y de la globalización, entre otros.

El Gobierno de la República de Costa Rica, desde la década de los ochenta, con el Programa de Ajuste Estructural (PAE) I, II y III y particularmente, a partir de la última década del milenio, se ha venido planteando a nivel mundial el fenómeno de la globalización en el marco ideológico del neoliberalismo, promovido por los centros de poder mundial, con énfasis en el campo económico (apertura de mercados, comercialización, las finanzas, las tecnologías, la producción, la ruptura de monopolios), entre otros.

Esta situación ha generado serias crisis y problemas en el campo social, especialmente en la educación, la salud, la vivienda, el empleo, la calidad de los servicios, la corrupción, el narcotráfico, la ética y la moral en la función pública y privada, así como en actividades específicas, como el caso de los programas de alimentación y nutrición escolar, acarreado consigo una fuerte contracción por parte del gobierno, en las políticas, recursos y programas sociales, para dar paso

preferente a esfuerzos y actividades en los planes de desarrollo, a los aspectos financieros, económicos, tecnológicos y productivos, acentuando y ensanchando cada vez más las diferencias y desigualdades, entre lo social y lo económico, entre países ricos y países pobres, entre el sector rural y el urbano afectando según indicadores particularmente, las desigualdades, la exclusión, el deterioro y la polarización entre las clases y grupos sociales.

En síntesis, como señala en forma categórica Guadamuz (2006, p.9) al referirse a la situación de la educación costarricense que:

...en los últimos 20 años nos hemos sabido mantener, ni adecuar a los cambios y requerimientos de la sociedad. Más de lo mismo; más ocurrencias sin base técnica ni científica, más improvisación, parece haber sido la estrategia predilecta de nuestros gobernantes en materia educativa durante estos últimos años, o cambiamos verdaderamente o seguiremos retrocediendo lamentablemente.

Esta situación, quizás obedece a que es un aspecto que no ha sido tratadas ni definidas con precisión y claridad las políticas de Estado y la políticas de los gobiernos de la República de Costa Rica dentro de las políticas públicas, a pesar de ser “un Programa con objetivos forjadores de una democracia social de larga trayectoria institucional en la sociedad costarricense”.

Ha faltado una definición clara, precisa y coherente de políticas públicas de alimentación y nutrición del escolar y el adolescente, así como una adecuada instrumentación en las directrices y planes de corto, mediano y largo plazo, lo cual haya sido promovido por la improvisación, el cortoplacismo y una débil planificación de los gobiernos, y el enfoque y el impacto de las últimas décadas de los procesos de globalización, en el marco de las corrientes neoliberales desde los 80, que han afectado fuertemente los programas sociales. Un claro ejemplo sucedió cuando el gobierno de Rafael Ángel Caderón F. (1990-1994) quien se comprometió públicamente en la entrega del informe evaluativo final de la IOPAG, (abril de 1990 en el Hotel Corobicí), ante ministros salientes y entrantes y autoridades de agencias cooperantes externas (INCAP y OPS) en la aplicación de las recomendaciones e implementaciones de propuestas; no obstante estas no se

ejecutaron en su gran mayoría quizás por falta de prioridad, de voluntad e interés y compromiso político de dicho Gobierno o por las circunstancias que prevalecía en la economía internacional y en el país en ese momento.

En Costa Rica se han realizado esfuerzos en el campo educativo tales como la Política Educativa hacia el Siglo XXI (MEP, EDU-2005) que buscan dar respuesta a las demandas sociales y tecnológicas, que son dinámicas y cambiantes. Esta política se fundamenta en aspectos de carácter filosófico, tales como: la visión integral del ser humano, quien se concibe como un ser racional que construye el conocimiento y el humanismo renovado, donde el ser humano es el centro de las tareas del desarrollo y de la búsqueda del conocimiento. También promueve que las instituciones educativas adquieran unidad y vida pedagógica mediante los procesos de enseñanza y aprendizaje, así como mejorar los programas de estudio, los métodos de enseñanza, la formación docente, los libros de texto y la organización en sí de todos los procesos educativos. En síntesis, define la orientación del quehacer educativo en el ámbito nacional.

En las bases teóricas y filosóficas de la Política Educativa hacia el Siglo XXI (2005) predomina una concepción holística de los estudiantes y de la educación que se pretende; contempla en forma explícita, la formación de ciudadanos, quienes como consumidores, deben ser capaces de incorporar criterios de durabilidad y respeto ambiental; y como productores, deben aprender a evitar el desperdicio y la contaminación. Todo ello, en el marco de la ética del desarrollo, los retos de la sostenibilidad y la recuperación de valores culturales y espirituales de la identidad nacional, mediante el trabajo conjunto con la familia.

En todos estos procesos, juega un papel importante la educación alimentaria nutricional (EAN) que se brinda en las escuelas. La EAN la define el INCAP (1986) como un conjunto de actividades tendientes a desarrollar a nivel del individuo, familia y comunidad, la capacidad de identificar los problemas alimentario-nutricionales y sus posibles causas y soluciones, y de actuar con

racionalidad en el proceso de producción, selección, adquisición y consumo de alimentos.

Las acciones de la EAN, según Monge, Quesada y Orozco (1994) deben estar orientadas al mejoramiento del estado nutricional de la población, por medio de actividades de desarrollo basadas en la promoción de la salud. Para este fin existen diversas instituciones que han colaborado con actividades en el diseño de la EAN, tal es el caso del Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación Pública, la UCR, la UNA, con la cooperación externa de la FAO, INCAP, OPS, entre otras..

La EAN en las escuelas costarricenses debe propiciar un enfoque continuo, progresivo y multidisciplinario, es decir, en cualquier área se debe tener presente la formación nutricional. Por ende, la escuela debe ser un lugar donde el niño y la niña reciban una sólida formación humana, que se oriente hacia la creación y fortalecimiento de hábitos de higiene y alimentación deseables, donde el niño y la niña se conviertan en los ejes principales del aprendizaje.

La implementación de las políticas vigentes en Costa Rica sobre la atención del niño escolar, se fundamentan en la participación conjunta y complementaria por parte de las familias de los niños, las diferentes instituciones (Ministerios de Educación Pública, Ministerio de Salud, Caja Costarricense de Seguro Social, entre otras) y los miembros de la comunidad escolar, de acuerdo con las responsabilidades, oportunidades y logros de éstos (Núñez ,2007).

Hoy más que nunca por razones y factores internos y externos a una vida saludable y digna, se requiere integrar al currículum escolar la educación alimentario - nutricional y su relacionen con la realidad alimentaria - nutricional de la zona donde laboran y a los hábitos alimentarios de sus habitantes. Entre los factores que influyen en esta se han señalado elementos ambientales, políticos, económicos, tecnológicos, sociales, culturales y psicológicos (OPS/OMS, 1997). Interesa, por lo tanto, que desde la infancia, los niños adquieran hábitos

alimentarios que favorezcan una acertada selección, preparación, distribución y consumo de los alimentos. Las características que presenta el grupo escolar lo hacen susceptible para el aprendizaje de conductas y estilos de vida, tales como: alimentación, descanso y sueño, ejercicio, recreación, y la modificación de aquellas conductas que se desvían de lo que se considera saludable.

Como es sabido, numerosas influencias, algunas obvias y otras sutiles, establecen los hábitos y la ingesta alimentaria de los niños y por ende, repercuten en su estado nutricional y de salud. La alimentación del niño es tanto un proceso social y cultural como biológico nutricional. Los niños están sometidos a una serie de presiones sociales que producen en el escolar una serie de problemas de salud, detectables sólo cuando en la atención del niño se toma en cuenta su vida como escolar. Además, durante la edad escolar se pueden detectar problemas de salud iniciados desde el momento de la concepción pero también se pueden prevenir trastornos de salud que se presentaran en edades posteriores.

El personal docente debe estar en capacidad de desarrollar actividades educativas de alimentación y nutrición con los alumnos de la escuela, las familias y la comunidad, en la promoción de la salud y considerar para que haya una alimentación saludable es necesario que además de conocer los grupos de alimentos y sus nutrientes, reconozcan la importancia de combinarlos adecuadamente y de consumirlos en una dieta balanceada. Se ha determinado que un buen estado nutricional condiciona en los niños su capacidad activa del aprendizaje, y por ende su rendimiento escolar (Curso de educación a distancia, 1998).

La Propuesta Nacional de Escuelas Promotoras de la Salud dedica gran importancia a la seguridad alimentaria de los niños de las escuelas de Costa Rica, señala que una Escuela Promotora de Salud ,debe ser un centro que promueva :

- La alimentación periódica de sus alumnos ofreciendo almuerzo o merienda para complementar la alimentación, preparados y servidos en adecuadas condiciones de higiene.
- que los padres de familia y la comunidad asuman responsabilidades además de participar en actividades relacionadas con la buena alimentación.
- La formación de huertos dentro de la escuela y a nivel familiar.
- que los niños desarrollen habilidades y destrezas para analizar lo que son dietas saludables y tomar decisiones para mejorar lo que de ellos depende.
- La educación alimentaria de los alumnos se identifiquen y practiquen hábitos, que en conjunto, significan estilos de vida saludables en lo social, cultural, biológico y emocional.
- Las condiciones del medio ambiente en general que presentan una escuela limpia y agradable

El trabajo conjunto de los padres, miembros de la comunidad, los docentes y administradores, es la piedra angular que facilita la construcción del conocimiento, la información y la motivación sobre salud y otros aspectos relacionados en los niños, así como descubrir, evaluar y prevenir los diferentes problemas nutricionales que puedan presentar, tales como la obesidad en la población costarricense de más del 60% y con un 22%, en la población escolar.

En ese sentido, paralelo o conexo al programa alimentario deben cubrirse en las aulas costarricenses, tópicos sobre alimentación y nutrición en el currículum, reforzados a través de la oportunidad práctica que significan las actividades del programa en la escuela. Se pueden tocar aspectos tales como:

- La selección de alimentos;
- La combinación de alimentos según su valor nutricional;
- La higiene en el consumo,
- El manejo de basura y los desperdicios;
- Las técnicas para el almacenamiento y manejo de alimentos, entre otros.

- Los conceptos básicos nutricionales, alimentación cotidiana.
- La mejorara en los alimentos localmente disponibles.

La otrora División de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (DANEA) y la División de Desarrollo Curricular del Ministerio de Educación Pública, con apoyo técnico del Ministerio de Salud han realizado esfuerzos esporádicos para promocionar estilos de vida saludables en la población en edad escolar de Costa Rica, mediante el desarrollo de la temática de educación para la salud, guías, como tema transversal en los programas de estudio, y con énfasis en alimentación saludable, actividad física y salud mental, empero, estos han sido insuficientes, asistemáticos e insostenibles.

Para que estos aspectos novedosos se conviertan en una realidad en las escuelas del país, tanto en metodología como en contenidos educativos, se requiere realizar en forma permanente, procesos de sensibilización y capacitación dirigidos al personal docente y al personal que ejerce funciones de dirección, asesoría y supervisen a los circuitos, con el fin de que este se apropien de ellos, desarrollen las destrezas necesarias y se conciban como las "piezas" fundamentales dentro de estos procesos educativos integrales.

Según Núñez (2005), esas capacitaciones dirigidas al personal docente representan uno de los puntos críticos del MEP porque en el MEP no existe un proceso de capacitación directa al docente por el impedimento que se tiene en ese momento por el curso lectivo de los doscientos días, mal interpretados a que no se sale del aula en esos doscientos días, entonces se sacrifica esa capacitación directa que el docente requiere. Esta situación demuestra una vez más que, la práctica educativa no es coherente con la teoría holística con que fue concebida la Política Educativa hacia el Siglo XXI y se constata que el paradigma positivista continúa permeando la práctica educativa.

El MEP señaló a través de la Dirección de Programas de Equidad (2007), en un estudio de percepción estudiantil de carácter cualitativo, entre las conclusiones o problemas del PANEA, destacó que el Programa de Comedores Escolares, es y ha sido un acierto político-social, en la construcción democrática moderna, sin embargo, la ausencia de estudios pormenorizados de su implementación, puede señalarse como un deuda aún pendiente de saldar y una brasa que ha estado saltando de mano en mano (MEP, 2008).

Sobre esta base referencial, se plantea en la tabla 1 los problemas y subproblemas de la investigación:

**Tabla Nº1: Problemas y subproblemas de la investigación.**

<b>PROBLEMA DE INVESTIGACION</b>	<b>SUBPROBLEMAS DE INVESTIGACION</b>
1.¿Cómo son las condiciones de los PAE en América Latina? (*)	1.1 ¿Cuáles son los componentes principales de los PAE latinoamericanos?
	1.2 ¿Cuáles características particulares más relevantes que poseen algunos PAE latinoamericanos: Chile, Brasil, México y Costa Rica ?
2.¿Cómo son y cómo funcionan las fases del proceso administrativo del PANEA en el año 2010?	2.1 ¿Cuáles son los aspectos de la planeación del proceso administrativo del Programa en estudio?
	2.2 ¿Cuáles son los aspectos de la organización del proceso administrativo del Programa en estudio?
	2.3 ¿Cuáles son los aspectos de la dirección del proceso administrativo del Programa en estudio?
	2.4 ¿Cuáles son los aspectos de control del proceso administrativo del Programa en estudio?
	2.5 Tomando la información anterior como referente: ¿Cuáles son los lineamientos y las recomendaciones, el marco general estratégico para el mejoramiento y modernización del Programa en estudio?

(\*) En este estudio con este término se incluye a México, Centroamérica (excepto Belice), América del Sur (excepto Guyanas y Surinam), República Dominicana y Cuba.

### 1.3- Justificación de la investigación

La UNESCO en la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (2001,p.4), destacó la importancia que podría tener la educación y la nutrición en los niños al señalar que:

“ . . . la mal nutrición tiene efectos particularmente devastadores en los niños, reduciendo su resistencia a las enfermedades y como se reconoce cada vez más, menoscavando su desarrollo mental y físico. Los sistemas inadecuados de distribución de alimentos y su reparto discriminatorio, incluso dentro de la familia, pueden contribuir a la dolorosa injusticia del hambre. La educación ayuda a resolver estos graves problemas por diversos conceptos. Para empezar, más educación puede significar un mayor ingreso familiar. La educación puede ayudar directamente a los padres a entender los problemas sanitarios y actuar adecuadamente en relación con los mismos. Cuanto más instruidos estén los padres, mejores serán probablemente las condiciones nutricionales de los hijos. Además, hay pruebas que la educación en materia de salud y nutrición puede ser más efectivo y menos costosa, si forma parte simultánea de la educación general y está vinculada con las organizaciones comunitarias y otras causas influyentes de comunicación”.

Esta declaración universal pese a tener más de una década su vigencia, cobra cada día mayor importancia y necesidad por un tema prioritario en la agenda de la política mundial y nacional de los gobiernos y de agencias y organismos de desarrollo internacionales. Basta con observar los datos estadísticos e indicadores alarmantes de la mal nutrición y hambruna creciente por la que atraviesa ciertos países y regiones del mundo, especialmente en África, Asia y América Latina. Y Costa Rica no es la excepción según los indicadores e índices cuantitativos y cualitativos más recientes.

¿Qué aspectos justifican este estudio?. Las respuestas podrían ser muchas, pero las razones y justificaciones más importantes son:

1.3.1- Se requiere tener un “retrato lo más exacto o aproximado del PANEA” en el año 2010, después del marco de referencia que fueron concluyentes producto de las evaluaciones mencionadas, que se analizan en los antecedentes

de esta investigación y como el paso siguiente era su modernización e innovación, lo cual no se ha dado hasta el día de hoy. Por ende, se busca que los resultados actuales de esta investigación sirvan de base tomando en cuenta el estado de la situación, las condiciones objetivas, en el contexto de las estructuras del sistema educativo costarricense, en el marco de la organización del MEP donde funciona el Programa, para dar respuesta y soluciones a las necesidades de los servicios de alimentación y nutrición escolar, contribuyendo a mejorar la calidad de la educación, al estado nutricional y de salud de los beneficiarios, al rendimiento escolar, aumentar la cobertura e incorporación motivacionalmente al sistema educativo, en un ambiente de restricciones presupuestarias cada vez más difíciles en razón de los problemas financieros y económicos del país y su impacto por la crisis de las amenazas del contexto internacional.

Su conocimiento permite fundamentar las decisiones y medidas que coadyuven al desarrollo integral y mejorar la calidad y la cobertura de sus servicios, de tal manera que se permita:

- Dotar de más recursos, infraestructura, apoyo político del más alto nivel del gobierno, con directrices y acciones claras y precisas en los planes de desarrollo nacional, sectorial e institucional y de una participación proactiva de la comunidad, así como una acción eficiente y eficaz del proceso administrativo, como instrumento y proceso dinámico para el cambio y desarrollo institucional.
- Define una política pública de Estado de alimentación y nutrición nacional para el escolar y el adolescente que sirva de marco de referencia y antecedentes para la formulación e implementación de los planes, programas y proyectos alimentarios-nutricionales. El Ministerio de Salud sí ha teorizado en este campo, mas la implementación y extensión de sus lineamientos y acciones efectivas, especialmente a otros sectores sociales no han sido consecuentes con la realidad.

- Formular una metodología de planificación de los PAE, caso del PANEA, como referente en forma conjunta, sectorial e institucional debe ser caracterizada por ser flexible, continua, unitaria, universal, racional, sistemática, competitiva, incluyente, cualitativa y sostenible, entre otras.
- Mejorar los procesos, funciones y procedimientos administrativos, con el propósito de ser más eficientes y eficaces como efectiva las acciones y medidas innovadoras de la administración del Programa, entre ellas: fortalecer y sistematizar la capacitación de los recursos humanos, la incorporación de la tecnología de la información y comunicación, el sistema de auditorías de calidad, administrativas y financieras, una evaluación y monitoreo, de control y de seguimiento, para una mejor eficiencia, eficacia e impacto en sus procesos y resultados.

1.3.2- Como uno de los objetivos de la presente investigación es brindar lineamientos para el fortalecimiento y modernización del PANEA, en este sentido el esfuerzo investigativo cobra mayor relevancia, por cuanto pretende señalar recomendaciones que vayan a tono con las exigencias del presente y sus perspectivas, en los aspectos sustantivos del desarrollo del PANEA, con énfasis en la reformulación de la gestión administrativa. Este proceso es necesario ya que contribuye a mejorar la administración general del Programa, al imprimirle mayor racionalidad y optimización al uso de los recursos de por sí escasos, mejorar las eficiencias (endógenas y exógenas) administrativas y definir un norte o visión con mayor claridad en forma sostenible.

En tal sentido, el Programa debe orientarse dentro de ciertos principios de competitividad, de eficiencia, de eficacia, de impacto, de equidad, de solidaridad, de oportunidad, de inclusión, de justicia social, de racionalidad, tecnológicos, así como la informatización con carácter social y humano, entre otros, para fortalecer su carácter político, social y gerencial, en el marco del desarrollo humano

sostenible. Lo anterior es parte de la responsabilidad de un Estado social de derecho, como el costarricense con la participación de los agentes o actores de la sociedad civil y de la comunidad organizada, el cual debe asumirse en forma inexorable.

Dentro de esta perspectiva, en esta investigación se hacen propuestas de orden metodológico, conceptual y operacional del proceso administrativo e incluso allende del propio PANEA, para que en el futuro pueda ser utilizado en forma coherente y articulado por los formuladores de políticas públicas, de gobierno, de Estado, sectoriales e institucionales en materia alimentaria – nutricional; así como por parte de planificadores, gerentes, asesores, supervisores y ejecutores de estos programas, los cuales están encargados de decidir, de implementar y de poner en ejecución sus servicios en el nivel local e institucional. De esta forma, se le da un carácter más sistemático a los procesos administrativos, a los procesos políticos, de planificación para el desarrollo, ejecución y evaluación del Programa. Se trata de un instrumento estratégico para abordar la problemática del Programa principalmente en su conjunto, a nivel nacional (macro), sin perder la visión del nivel regional (meso) y el nivel local o institucional (micro) y sobre todo del destinatario el principal motivo.

La propuesta de una serie de medidas y procedimientos que coadyuven a la eficiencia del proceso administrativo del PANEA, incorpora más activamente la comunidad y la sociedad civil, busca otras opciones de prestación del servicio de alimentación en el nivel local, con participación de la industria alimentaria nacional y comunal por grupos organizados de la comunidad, estimulando la producción local de alimentos a nivel escolar, familiar y comunal a través del Programa de Huertas Escolares, con el apoyo sectorial, a fin de que las recomendaciones planteados puedan servir para la implementación y puesta en ejecución por parte del MEP, como responsable institucional del Programa.

1.3.3- La modernización del PANEA tiene como consecuencia más importante que la población escolar se constituya en un grupo prioritario de atención en educación y en salud, pues es, como se planteó anteriormente, en la escuela donde el niño presenta una serie de cambios biofísicos y psicosociales que se insertan en procesos de aprendizajes, en los cuales se adquieren costumbres, hábitos de alimentación, de actividad física y conductas de salud que estarán presentes durante toda su vida. De aquí la importancia de que esos procesos de aprendizajes sean exitosos, es decir, significativos para el niño, con el fin de que éstos puedan construir y reconstruir conceptos, nociones y prácticas alrededor de lo que es saludable y lo que es nocivo para sus vidas.

Lo anterior, es posible siempre y cuando, se conciba al niño, tanto en los aspectos cognitivos y sociales del comportamiento como en los afectivos, no un mero producto del ambiente ni un simple resultado de sus disposiciones internas, sino una construcción propia que se va produciendo día a día como resultado de la interacción entre esos dos factores. En consecuencia no es una copia fiel de la realidad, sino una construcción del ser humano. ¿Con qué instrumentos realiza la persona dicha construcción? Fundamentalmente con los esquemas que ya posee, es decir, con lo que ya construyó en su relación con el medio que le rodea. Dicho proceso de construcción depende de dos aspectos fundamentales según Carretero, 1993), de los conocimientos previos o representación que se tenga de la nueva información o de la actividad o tarea a resolver y de la actividad externa o interna que el o la aprendiz realice al respecto.

Precisamente, la concepción constructivista del aprendizaje escolar se sustenta en la idea de que la finalidad de la educación que se imparte en las instituciones educativas es promover los procesos de crecimiento personal del alumno y de la alumna en el marco de la cultura del grupo al que pertenece. Estos aprendizajes no se producirán de manera satisfactoria a no ser que se suministre una ayuda específica a través de la participación del alumno, en actividades intencionales, planificadas y sistemáticas, que logren propiciar en éste y en ésta

una actividad mental constructiva (Coll,1988). “Así la construcción del conocimiento escolar puede analizarse desde dos vertientes: -los procesos psicológicos implicados en el aprendizaje y -los mecanismos de influencia susceptibles de promover, guiar y orientar dicho aprendizaje”.

Por ello, desde la postura constructivista se rechaza la concepción del alumno como mero reproductor de los saberes culturales, y tampoco se acepta la idea de que el desarrollo es la simple acumulación de aprendizajes específicos. La filosofía educativa que subyace a estos planteamientos indica que la institución educativa debe promover el doble proceso de socialización y de individualización, la cual debe permitir a los educandos que construyan una identidad personal en el marco de un contexto social y cultural determinado.

Lo anterior implica para Coll (1988, p.133), “... la finalidad última de la intervención pedagógica es desarrollar en el alumno la capacidad de realizar aprendizajes significativos por sí solo en una amplia gama de situaciones y circunstancias (aprender a aprender)”. Por ello según este autor, la concepción constructivista se organiza en torno a tres ideas fundamentales:

- a) El alumno es el responsable último de su propio proceso de aprendizaje y construye (o más bien reconstruye) los saberes de su grupo cultural, y éste y ésta puede ser sujeto activo o sujeta activa cuando manipula, explora, descubre o inventa, incluso cuando lee o escucha la exposición de otros u otras.
- b) La actividad mental constructivista del alumno se aplica a contenidos que poseen ya un grado considerable de elaboración. Es decir, el alumno no tienen en todo momento que descubrir o inventar en un sentido literal todo el conocimiento escolar. Debido a que el conocimiento que se enseña en las instituciones escolares es en realidad el resultado de un proceso de construcción a nivel social, los alumnos, las alumnas, los profesores y las profesoras encontrarán ya elaborados y definidos una buena parte de los

contenidos curriculares. En este sentido es que se sostiene que el alumno más bien reconstruye un conocimiento preexistente en la sociedad, pero lo construye en el plano personal desde el momento en que se acercan en forma progresiva y comprensiva a lo que significan y representan los contenidos curriculares como saberes culturales.

- c) La función del docente es engarzar los procesos de construcción del alumno con el saber colectivo culturalmente organizado. Esto implica que la función del profesor no se limita a crear condiciones óptimas para que el alumno despliegue una actividad mental constructivista, sino que deben orientar y guiar explícita y deliberadamente dicha actividad.”

Por lo anterior, mediante la realización de aprendizajes significativos el alumno construye significados que enriquecen su conocimiento del mundo físico y social, potenciando así su crecimiento personal.

Cabe destacar la importancia del logro del aprendizaje significativo y la motivación con respecto a la modificación de hábitos de alimentación y de actividades físicas inadecuadas para la prevención de la promoción de la salud escolar. El aprendizaje significativo conlleva necesariamente a esa disposición o voluntad por aprender, sin la cual todo tipo de ayuda pedagógica estará condenada al fracaso. Asimismo, la motivación condiciona la forma de pensar del alumno, con ello el tipo de aprendizaje resultante. Por eso es que Tapia (1991, p. 11) afirma que “...querer aprender y saber pensar son las condiciones personales básicas que permiten la adquisición de nuevos conocimientos y la aplicación de lo aprendido de forma efectiva cuando se necesita”.

Es interesante indicar en esta justificación sobre los hallazgos en un reciente estudio del MEP (2008) sobre los efectos de este Programa, según la percepción de la comunidad estudiantil beneficiaria:

- a) Desde la puesta en marcha la reforma del Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y el Adolescente (1987), ha sido sumamente difícil emprender un estudio completo y detallado sobre el posible impacto social, económico, político, educativo, nutricional y cultural, que esta iniciativa ha tenido en la población estudiantil costarricense y en el desarrollo social, quizás por falta de interés y voluntad política de los gobiernos de turno. Si bien es cierto, se han realizado algunos estudios parciales de carácter nutricional o financiero sobre la operación del Programa, más no en forma holística. Este fenómeno (ausencia de investigaciones) a pesar de no ser nuevo, ha sido el tradicional talón de Aquiles de los Programas de Equidad en general y en el campo educativo en particular.
- b) La relevancia social de los posibles efectos positivos de ofrecer una alimentación complementaria a la población escolar costarricense, debe quedar plasmada en resultados de los estudios, percibidos desde la misma comunidad estudiantil. La participación de estos actores sociales, no debe circunscribirse a ser simples informantes, receptores o ejecutores del beneficio, sino, que han de considerarse de manera relevante, sus criterios u opiniones sobre la ejecución, administración y alcances que implica ser sujetos individuales e institucionales, de este tipo de subsidio alimentario por parte del Estado.
- c) En la encuesta de nutrición del Ministerio de Salud (1996), en las mujeres de 15 a 19 años de edad la prevalencia de bajo peso fue de 1% y 23% con sobrepeso. El grupo de mujeres de 20 a 59 años de edad presentó un serio problema de obesidad, el cual debe considerarse como la prioridad nutricional para este grupo de edad en el campo de la salud pública. La prevalencia aumentó de 40% en 1982 a 50%. El déficit nutricional disminuyó de 17 a 8% en ese mismo período.
- d) Las anemias nutricionales continúan representando un problema moderado de salud pública detectado a través de las mismas encuestas. La carencia de vitamina A en preescolares constituye un problema de salud pública leve

con una prevalencia de 9% (retinol sérico  $<20 \mu\text{g/dL}$ ). Sin embargo, el 31% presentó carencia “marginal”, lo cual representa un alto riesgo de desarrollar carencia de vitamina A. Por otra parte, sólo el 1% de las madres lactantes presentó carencia de vitamina A. La carencia de yodo en el nivel nacional no constituye un problema de salud pública.

e) Otros datos importantes respecto al consumo de alimentos se encuentran en la encuesta de nutrición de 1996, que determinó que:

- El consumo de energía fue de 1942 kcal por persona por día, lo que representa el 92% de las necesidades energéticas diarias. Las tres principales fuentes de energía fueron el arroz, el azúcar de caña y las grasas y aceites. En el 60% de los hogares el consumo de energía se caracterizó como insuficiente o en situación crítica. Por el contrario, el 20% de los hogares, tuvo un elevado consumo aparente de energía. Las proteínas contribuyen en un 11% al valor energético total (114% de adecuación de proteínas). Las proteínas fueron aportadas en su mayoría por los grupos de carnes, leche fluida, queso y el arroz. Aproximadamente un 37% de los hogares se encuentra en situación clasificada como crítica o insuficiente. Los carbohidratos aportaron el 62% del valor energético total, porcentaje que se encuentra dentro del rango recomendado para Costa Rica (60-64%) y las grasas contribuyeron en un 27%, valor que se encuentra por arriba de lo recomendado (25%).
- A nivel nacional, el porcentaje de adecuación de consumo de hierro fue de 68%, lo que es preocupante aún más si se considera que el 78,8% de los hogares se encuentran por debajo del 90% de adecuación, lo cual se clasifica como crítico. Los principales alimentos fuentes de hierro fueron los frijoles, los derivados del trigo (panes, galletas y pastas) y las carnes.
- La identificación de algunos resultados investigativos importantes en el campo alimentario - nutrición del más alto nivel académico en otros

países; los cuales incrementan el acervo de conocimientos, capaces de innovar la conducción de los sistemas educativos y fundamentalmente salud, en función de la solución de problemas y la toma de decisiones, en los programas específicos de alimentación escolar en América Latina.

- Como marco de referencia y referente histórico, para ser ejemplificado, difundidos, canalizándolo a través de agencias vinculadas a esta problemática como son: OPS, INCAP, PMA, FAO, UNESCO, OEA, entre otros. La replicabilidad de las recomendaciones, sujetas claro está, de que efectivamente contribuya a resolver problemas de orden coyuntural y estructural en el largo plazo, se visualice el impacto de los cambios que el Programa necesita para mejorar su eficiencia, eficacia e impacto, a tono con la demandas y necesidades del desarrollo nacional, porque es preciso, urgente e inevitable que deje de ser un problema casi asistencialista como muchos otros programas sociales, para convertirlo en un programa de desarrollo económico - social.

1.3.4- También, por su naturaleza, ámbito, expectativas y motivaciones, los resultados de esta investigación se convierten en un insumo importante en el campo de la capacitación y formación profesional y técnica de docentes, directores, asesores, nutricionistas, planificadores y administradores de programas de alimentación, nutrición y salud, en instituciones como el MEP, Ministerio de Salud, universidades públicas y privadas, ONG's y agencias internacionales afines, así como de marco de referencia para estimular investigaciones más específicas en el ámbito de los programas alimentarios nutricionales más allá de los escolares inscritos.

En síntesis, la justificación e importancia de esta investigación, contribuye al análisis y a la descripción de la misión, visión y estrategia general para el despegue, crecimiento y desarrollo del PANEA y su evolución como plataforma

fáctica para facilitar la orientación de la propuesta de mejoramiento y de modernización institucional.

Finalmente, este estudio le ha permitido al investigador fortalecer sus conocimientos, capacidades y habilidades en el campo de la formulación, ejecución y evaluación de programas de alimentación y nutrición escolar, en la gerencia de proyectos de desarrollo social, así como en el diseño de políticas públicas, de sistema de planificación, de un modelo gerencial de PAE como el PANEA de Costa Rica, con nuevos paradigmas tecnológicos, científicos y sociales.

Es indudable como señaló el estudio de la percepción estudiantil realizado por la DIPE del MEP (2007,p.8) “ . . . proveer de una evaluación de impacto profunda y extendida, demandará varios años y bastos recursos al MEP. Es tarea pendiente, debe ser asumida de una manera objetiva y profunda”.

#### **1.4- Objetivos de la investigación**

A continuación en la tabla 2 se plantean los objetivos generales y específicos de esta investigación.

**Tabla N°2: Objetivos de la Investigación**

<b>OBJETIVOS GENERALES</b>	<b>OBJETIVOS ESPECIFICOS</b>
1. Develar las condiciones de los Programas de Alimentación Escolar (PAE) en América Latina (*)?	1.1 Descubrir los componentes principales que poseen los PAE latinoamericanos. 1.2 Establecer las características particulares más relevantes poseen algunos PAE latinoamericanos: Chile, Brasil, México y Costa Rica.
2 Analizar cómo son y cómo funcionan las fases del proceso administrativo del PANEA del MEP de Costa Rica el año 2010.	2.1 Determinar los aspectos de la planeación del proceso administrativo del Programa en estudio. 2.2 Describir los aspectos de la organización del proceso administrativo del Programa en estudio. 2.3 Explicar los aspectos de dirección del proceso administrativo del Programa en estudio. 2.4 Identificar los aspectos de control del proceso administrativo del Programa en estudio. 2.5 Tomando la información anterior como referente: Elaborar una propuesta del PANEA, con el fin de contribuir a su mejoramiento y su modernización.

(\*) En este estudio con este término se incluye a México, Centroamérica (excepto Belice), América del Sur (excepto Guyanas y Surinam), República Dominicana y Cuba.

### **1.5- Limitaciones de la investigación**

La administración y organización del Programa a través del MEP, como ente ejecutor es sumamente complejo, vasto, diversificada, dinámica y cambiante. Por tal motivo, esta investigación trata fundamentalmente de las fases del proceso administrativo, con el propósito de definir con claridad y precisión aspectos estratégicos de la gestión de la administración del PANEA. Algunas de las limitaciones de esta investigación son:

1.5.1- La extensión, la complejidad y la amplitud del tema definido inicialmente, obligó a redefinir y reducir el tema en su última etapa de elaboración.

1.5.2- La falta de estudios y evaluaciones más recientes limitaron el estudio en la fase cualitativa de todos los países de América Latina, por lo que se tuvo que realizar únicamente en México, Centroamérica (excepto Belice), América del Sur (excepto Guyana y Surinam), República Dominicana y Cuba.

1.5.3- Dificultades al inicio en su primera etapa de la investigación por la negativa y el retraso de las autoridades superiores del MEP para lograr la autorización, coordinación y comunicación con los órganos regionales y circuitales del país.

1.5.4- La falta de estudios y autores más recientes a nivel de contexto y del marco conceptual en materia de los PAE, particularmente del PANEA, especialmente en el campo de la administración, aspectos necesarios en la incorporación del conocimiento de elementos de otras ciencias sociales, especialmente de las ciencias sociales y administrativas. Sin embargo, es evidente que los grandes teóricos y clásicos de la administración cobran y tiene gran vigencia en la actualidad.

1.5.5- Según estudios más recientes relacionado con el PANEA del MEP (2008, p.6), en cuanto a revisión y sistematización de la información básica, se determinó que:

“ . . . no existen datos desagregados ni mucho menos estratificados que faciliten el desarrollo de estudios, más existe una información financiera sobre la distribución de los recursos por institución y por cantidad de beneficiarios, es decir, se identifica un vacío de información general del Programa. Igualmente dicho estudio señala que la falta de sistematización de informes (de los que existen) no suministra insumos que coadyuven a tener algún acopio teórico, técnico o metodológico que sirva de base para desarrollar estudios, ya que muchos ellos, son de materia fiscalizadora de los procesos y manejo presupuestarios”.

Este mismo informe evaluativo indica que el PANEA adolece de una evaluación e investigación de carácter cualitativa, que sus costos serían muy altos y que demandaría varios años de ejecución.

## 1.6- Delimitaciones de la investigación

La investigación se desarrolló en el marco de las delimitaciones que se detallan a continuación:

### 1.6.1 Fase cualitativa

Subcontinente:	América Latina
Países:	México, Centroamérica (excepto Belice), América del Sur (excepto: Guyanas, Surinam, República Dominicana y Cuba.
Programas:	PAE de cada país
Sector Social:	Educación Pública
Subsector:	Educación formal
Niveles educativos:	Educación Primaria y Educación Secundaria
Regiones Analizadas:	Urbana y rural
Sector Nacional:	Sector Público
Edad de Grupos:	Primaria (7-12 años) y Secundaria (12-17 años)
Sub tema de tesis:	Los PAE en América Latina
Institución ejecutora:	Ministerio de Educación Pública de cada país
Programa estudiado:	Programa de Alimentación Escolar (PAE)
Áreas de estudio:	Principales componentes de los PAE latinoamericanos y las características sobresalientes de algunos de estos.
Horizonte temporal:	2010
Área de desarrollo:	Sector Social (educación y salud).

### 1.6.2 Fase cuantitativa

País:	Costa Rica
Ámbito:	Nacional
Sector Social:	Educación pública

Subsector: Educación formal

Niveles educativos Educación General Básica: E.G.B. y Educación Diversificada  
Ciclos :I, II y III de la E.G.B. y IV de la Educación Diversificada (oficial).

En la siguiente tabla se sintetizan los sujetos de la fase cuantitativa de la investigación según el nivel y subnivel donde trabajan.

**Tabla Nº3: Sujetos de la fase cuantitativa de la investigación según el nivel y subnivel donde laboran.**

**2010**

Niveles	Subniveles	Sujetos
Nacional	Nacional	<ul style="list-style-type: none"><li>Personal de la Dirección de Programas de Equidad (del MEP): Dpto de Planificación y Evaluación, Dpto de Alimentación y Nutrición y el Dpto de Supervisión y Control.</li></ul>
Meso	Regional	<ul style="list-style-type: none"><li>Director Regional de Enseñanza de Alajuela</li><li>Director Dpto de Desarrollo Administrativo, Regional de Alajuela.</li><li>Director Dpto de Desarrollo Educativo, regional de Alajuela</li><li>y el Asesor-supervisor del Circuito 02, Regional de Alajuela</li></ul>
Micro	Institucional	<ul style="list-style-type: none"><li>Directores de Escuela del Circuito 02, Regional de Alajuela</li><li>Directores de Colegio del Circuito 02, Regional de Alajuela</li></ul>

⇒ Regiones Analizadas

Urbana y rural

⇒ Región Educativa

Alajuela

⇒ Sector Nacional

Sector Público

⇒ Edad de Grupos

Primaria (7-12 años) y

Secundaria (12-17 años)

⇒ Subtema de tesis	Características y funcionamiento de las fases del proceso administrativo del PANEA de Costa Rica .
⇒ Institución Ejecutora	Ministerio de Educación Pública (MEP)
⇒ Unidad Ejecutora	Dpto de Alimentación y Nutrición.
⇒ Dpto adscrito a:	Dirección de Programas de Equidad
⇒ Programa Estudiado	Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y el Adolescente – PANEA
⇒ Áreas de estudio	Fases del proceso administrativo
⇒ Horizonte temporal	2010
⇒ Espacio geográfico	Ámbito nacional
⇒ Coordinación sectorial	Educación, salud, trabajo, agricultura, económico, comunidad
• Área de desarrollo	DINADECO, Contraloría General, agencias externas de cooperación técnicas, universidades y otros. Sector Social (educación y salud).

Estas delimitaciones de la fase cuantitativa de la investigación se pueden resumir, respondiendo a las siguientes interrogantes:

a. ¿Por qué toda Costa Rica? Por ser un Programa de cobertura nacional y de carácter universal y focalizado, ampliamente reconocido y aceptado por las comunidades del país, legitimado políticamente por la sociedad, por su función social, educativa y nutricional, pero sobre todo, por los objetivos de la investigación al pretender contribuir con sus resultados e información y conocimiento de la realidad del PANEA, formular recomendaciones, propuestas y soluciones como apoyo al despegue y salto a su mejoramiento y modernización. b. ¿Por qué el PANEA? Porque es el Programa nacional de alimentación del país de

mayor cobertura, financiamiento, complejidad, población meta, legitimización política en las comunidades, por sus objetivos y enfoque social, educativo, nutricional, productivo, redistributivo y apoyo al proceso de enseñanza-aprendizaje en la educación costarricense y sobre todo, porque pese a las evaluaciones realizadas con los costos sociales, políticos, económicos e institucionales realizadas en diferentes momentos, espacio y tiempo, aún persiste la inercia y el inmovilismo gubernamental por impulsar una reforma administrativa integral.

c. ¿Por qué el 2010? Tal y como se plantea en los antecedentes el PANEA tuvo un estancamiento en su crecimiento y modernización en su etapa histórica que va desde 2001 al 2010, no obstante haber pasado por tres procesos importantes de evaluación de 1987 al 2000. Como siguiente paso de cambios se esperaba que fuera el proceso para mejorarlo y modernizarlo. Como este hecho no se dio, por el contrario, ha tenido un evidente deterioro en la calidad, eficiencia e impacto del PANEA, por lo cual se consideró fundamental conocer las condiciones de la gestión del proceso administrativo del año 2010, con el propósito de sustentar con mayor solidez las recomendaciones, soluciones y propuestas planteadas.

En el siguiente capítulo se plantea el marco teórico, que orienta la presente investigación, tomando como referencia los planteamientos de los expertos y organismos especializados o afines en el tema.

## CAPÍTULO II

### MARCO TEÓRICO

La planificación no es otra cosa que el intento del hombre por gobernar su futuro y así imponer la razón humana sobre las circunstancias.

Carlos Matus

En este capítulo se plantean tres grandes secciones: en la primera se relaciona con el concepto general de la administración, la planificación, sus objetivos, etapas, características y la toma de decisiones.

En la segunda sección plantea las etapas del proceso administrativo: planeación, organización, dirección y control y sus principales características son:

En la tercera sección se describe la gestión social de los programas y proyectos sociales, su concepción, el marco lógico, la política y la planificación de la alimentación y nutrición, el escenario de la SAN en Costa Rica, la pobreza y las funciones administrativas y técnicas de los PAE.

## **2.1- La administración**

Este importante proceso ha sido definido por diferentes autores desde diferentes perspectivas, tal y como lo veremos a continuación:

Para Venegas (2006, p.15), “la administración es una actividad hecha por personas para lograr objetivos concretos mediante el uso de diversas instituciones...”

La administración, según Alvarado (2002, p.34) “es la disciplina profesional destinada al manejo de entidades diversas índoles para el logro eficiente y eficaz de sus propósitos”. El mismo autor define la administración como “una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas y cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzos cooperativos, a través de los cuales se pueden alcanzar que individualmente no es factible lograr”. (Alvarado, 2002, p.14).

Chiavenato (1989), señala que la administración se basa en un esfuerzo cooperativo de hacer las cosas a través de las personas con los mejores resultados en las organizaciones, buscando alcanzar determinados objetivos con eficiencia y eficacia. La administración dirige el esfuerzo de los grupos organizados, por lo que se ha vuelto vital e indispensable cada vez más en una sociedad de organizaciones, por su complejidad e interdependencia para el mejoramiento de la calidad de vida, para la solución de los problemas más complejos que afligen a la humanidad.

Muchos autores han analizado el proceso administrativo entre los que destacan Escobedo, Koonts y Donnell, Fayol y Taylor citados por Chiavenato (1990). En esta investigación, se adoptó la clasificación del proceso administrativo, que utiliza Stoner (1989) por ser uno de los grandes clásicos que más ha influido y consultado en el mundo académico de las universidades de América Latina en las ciencias administrativas.

Para Stoner (1989) la administración consiste en cumplir con las “metas formuladas” de la organización. Ello significa que los gerentes de cualquier organización (una universidad, una escuela, un colegio, una oficina de recaudación de impuestos de un país o un equipo deportivo) tratan de conseguir finalidades específicas.

Desde luego, estos fines son peculiares de cada organización. La meta de un equipo deportivo será ganar todos los juegos de la temporada. Cualquiera que sean las metas de una organización particular, la administración es el proceso en virtud del cual se consiguen esos objetivos.

García.et.al (2002) señaló que la tarea actual de la administración es interpretar los objetivos propuestos por la organización y transformarlos en acción organizacional mediante de la planeación, la organización, la dirección y el control de todas las actividades realizadas en las áreas y niveles de la empresa, con el fin

de alcanzar tales objetivos de la manera más adecuada a la situación. Algunos aspectos y elementos son adaptados o ajustados por el investigador o sustentante y que van a aparecer entre paréntesis.

Para estas autoras la administración comprende diversos elementos para su ejecución es necesario establecer políticas y procedimientos mediante los cuales se puedan generar soluciones claras a problemas determinados, dentro de todo proceso; los patrones establecidos siguen una serie de normativas y controles que permiten regular sus acciones.

En las actividades diarias de una empresa, el personal se enfrenta a situaciones de decisión en donde no existe una política previamente establecida, lo que origina ciertos lineamientos que sin estar escritos, se aceptan por costumbre en la organización. Ejemplo: "una empresa no ha determinado cual será el límite de entrada de su personal, y a este se le acepta hasta con 15 minutos de retraso".

En el proceso administrativo, las políticas son guías para orientar la acción; son lineamientos generales a observar en la toma de decisiones, sobre algún problema que se repite una y otra vez dentro de una organización. En este sentido, las políticas son criterios generales de ejecución que auxilian al logro de los objetivos y facilitan la implementación de las estrategias. Las políticas son importantes porque facilitan la delegación de autoridad; motivan y estimulan al personal; contribuyen a lograr los objetivos de la empresa; proporcionan uniformidad y estabilidad en las decisiones e indican al personal como debe actuar en sus operaciones (López, 2002).

Según esta autora, las políticas, no interesando su nivel, deben estar interrelacionadas y contribuir a lograr las aspiraciones de la institución, empresa o programa; asimismo, su redacción debe ser (clara, precisa, concreta), accesible

(y de contenido realista y objetiva), de tal forma que su interpretación sea uniforme (homogénea) .

Para López (2002) las políticas se clasifican en estratégicas, si se formulan al nivel de alta gerencia y su función es establecer y emitir lineamientos que guíen a la empresa como una unidad integrada. Ejemplo: "Los empleados que laboran en la empresa tendrán la posibilidad de ascender de puesto, de acuerdo con su eficiencia y antigüedad"; en tácticas o departamentales si son lineamientos específicos que se refieren a cada departamento, (referidas a los mandos medios de la organización). Ejemplo: "El departamento de producción determinará los turnos de trabajo conforme a sus necesidades, siguiendo las disposiciones legales" y operativas o específicas si se aplican principalmente en las decisiones que tienen que ejecutarse en cada una de las unidades(o secciones) de las que consta un departamento. Ejemplo: "Sección de tornos; de ocurrir una falla en el equipo, es conveniente reportarla inmediatamente al supervisor en turno o en su caso, al departamento de mantenimiento".

En cuanto a su origen, (dimensión, contexto, enfoque) López (2002) clasifica las políticas en:

- a) Externas, cuando se originan por factores externos a la empresa o institución; como la competencia, el gobierno, los sindicatos, los proveedores, los clientes, (legislación, crisis nacionales e internacionales, entre otros, es decir, las amenazas y oportunidades y se caracterizan por ser factores (o condiciones) cuyo origen es ajeno a la empresa, pero que pueden tener efecto decisivo en el desarrollo de sus actividades y que por lo mismo, deben tomarse en cuenta al planear.
- b) Internas: Cuando se originan dentro de la empresa y pueden influir en el logro de los propósitos (variaciones de capital, ausentismo, rotación de personal, accidentes, siniestros, emplazamientos a huelga, innovaciones, reacciones del personal ante los sistemas organizacionales, el prestigio de los jefes ante el

personal, los puntos fuertes y débiles de los altos ejecutivos, de los accionistas, entre otros.). Se examinan las fortalezas y las debilidades de la organización.

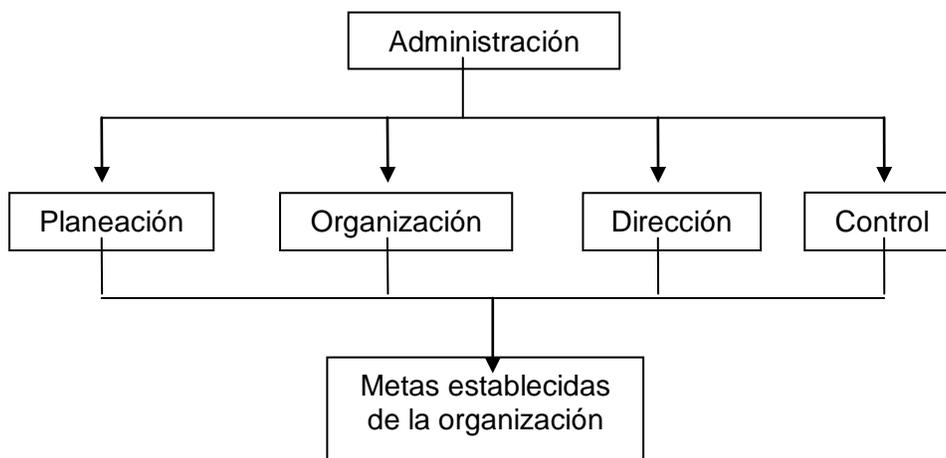
También hay que tomar en cuenta que, dentro de una organización son muchos los pasos que se deben seguir para lograr la excelencia, dentro de los cuales esta la integración corporativa, la estructura, los recursos físicos y humanos y todas aquellas características que permiten que la empresa se pueda desarrollar dentro de la sociedad (Contreras,2002).

Es más fácil entender algo tan complejo como la administración, si se describe como una serie de partes o funciones individuales que integran un proceso total. Las descripciones de este tipo, denominadas modelos, han sido utilizadas desde hace muchos años por estudiantes y profesionales de la administración. El modelo es una simplificación del mundo real, usado para representar relaciones complejas en términos fáciles de entender. En efecto, se recurre a un modelo, sin señalarlo como tal, que las principales actividades administrativas son planear, organizar, dirigir y controlar. Se han descrito brevemente esas cuatro actividades básicas de la administración conociendo los múltiples papeles y responsabilidades del gerente.

Stoner (1989) plantea un modelo del proceso administrativo, es decir, lo divide en partes bien diferenciadas llamadas "funciones de la administración". De esa manera se mejora la comprensión de lo que hacen los gerentes, administradores, directores o ejecutivos de las organizaciones, empresas o instituciones públicas o privadas. A pesar de sus limitaciones, los modelos proporcionan un medio útil para aprender un hecho social y no pretenden ser una descripción exacta del mundo real

Es importante destacar que planeación, organización, dirección y control, consideradas por separado, constituyen las funciones administrativas, cuando se

toman como una totalidad para conseguir objetivos, conforman el proceso administrativo.



Fuente: Stoner (1989, p,14 )

### **Figura Nº1: Etapas del Proceso Administrativo**

Las funciones administrativas están interrelacionadas más de lo que indica el modelo de Stoner (1989). En la práctica real, las cuatro están entrelazados e interrelacionadas, el desempeño de una función no cesa por completo antes que se inicie la siguiente. Y por lo general no se ejecuta en una secuencia en particular, sino como parezca exigirlo la situación.

Por ejemplo, se ha visto que las normas y pautas se utilizan como un medio de controlar las acciones de los empleados; pero es obvio que el establecimiento de tales normas o estándares es también parte inherente del proceso de planeación. Y el hecho de imponer medidas correctivas, que también se señaló como una actividad de control, a menudo supone un ajuste en los planes. En la práctica, el proceso administrativo no incluye cuatro conjuntos aislados o poco conexos de actividades, sino un grupo de funciones interrelacionadas.

Para García y Rojas (2002) al establecer una nueva empresa el orden de las funciones es quizás como se indica en el proceso, pero en una empresa en marcha, el gerente puede encargarse del control en un momento dado y a continuación de esto ejecutar y luego planear.

Estos elementos se conjugan e interrelacionan para logra que la administración de la gerencia sea más efectiva y programada que al azar e involuntaria. Además, la existencia de estas funciones administrativas bien definidas no implica que cualquier gerente tenga una libertad absoluta para aplicarlas en el momento en que lo desee. Los gerentes suelen afrontar limitaciones en sus actividades, y esto depende de su rango, de su papel dentro de la organización en que trabajan. Así hay algunos que piensan que se imponen límites a su trato con los subordinados (en lo que hacen para dirigirlos, guiarlos o motivarlos), porque su estilo de liderazgo choca con el que predomina en la organización. Y es posible que un gerente no pueda contratar nuevo personal para perseguir un nuevo grupo de objetivos, debido a que la organización no están en condiciones de sostener el gasto adicional de sus salarios. Conviene señalar asimismo que las cuatro funciones no necesariamente tienen lugar en la secuencia presentada en nuestro modelo (salvo, quizá, cuando está constituyéndose en una nueva organización). En efecto, varias combinaciones de ellas se realizan simultáneamente en toda organización (Díaz, 2005).

Diversos autores han tenido diferentes criterios de acerca de las etapas del proceso administrativo, tal y como se plantea en la tabla 4.

**Tabla N°4: Elementos básicos del proceso administrativo según las teorías de autores clásicos y neoclásicos**

TERRY	REYES PONCE	FERNÁNDEZ ARENAS	DAVIS	MEE JOHN
PLANEACIÓN ORGANIZACIÓN EJECUCIÓN CONTROL	PREVISIÓN PLANEACION ORGANIZACIÓN INTEGRACIÓN DIRECCIÓN CONTROL	PLANEACION IMPLEMENTACIÓN CONTROL	PLANEACION ORGANIZACIÓN CONTROL	PLANEACIÓN ORGANIZACIÓN MOTIVACIÓN CONTROL
TAYLOR	DALE y (STONER)	WADIA	MINER	MELINKOFF
PLANEACION PREPARACIÓN CONTROL EJECUCIÓN	PLANEACION ORGANIZACIÓN DIRECCIÓN CONTROL	PLANEACION ORGANIZACIÓN MOTIVACIÓN INNOVACIÓN CONTROL	PLANEACION ORGANIZACIÓN DIRECCIÓN COORDINACIÓN Y CONTROL	ORGANIZACIÓN DIRECCIÓN PLANEACION EJECUCIÓN

**Fuente:** [www.planegocios.com](http://www.planegocios.com) y [www.monografias.com](http://www.monografias.com)

## 2.2- El proceso de planeación del proceso administrativo

Después de un análisis exhaustivo histórico - conceptual, en esta investigación, la planeación se utiliza como sinónimo de planificación y planeamiento, aunque hay autores que también utilizan programación, presupuestación, previsión y otros.

Venegas (2006, p.96) señala que “...en el ámbito de la administración general, la planificación se entiende como aquella acción que se emprende para hacer frente de modo más eficaz a las necesidades futuras sobre la base de una evidencia que, en gran medida, se obtiene de la experiencia del pasado”.

Para López (2002) la planeación reside en establecer la trayectoria específica de acción a realizar, implantando los principios que habrán de guiarlo, la sucesión de procedimientos para realizarlo, y la definición de tiempos y números requeridos para su obtención. En este sentido, La planeación es el primer paso del proceso administrativo por medio del cual se define un problema, se analizan las experiencias pasadas y se esbozan planes y programas.

Para Alvarado (2002) la planificación se entiende como un proceso de ordenamiento racional y sistemático de actividades y proyectos a ejecutar, asignando adecuadamente los recursos existentes, a fin de lograr exitosamente los objetivos propuestos.

Venegas (2006) lo concibe como el proceso de establecer objetivos y cursos de acción adecuados antes de iniciar la acción. Los planes dan a la organización sus objetivos y fijan el mejor procedimiento para obtenerlos. Además, permiten que la organización consiga y dedique los recursos que se requieren para alcanzar sus objetivos; que los miembros realicen las actividades, los objetivos y procedimientos escogidos, y que el progreso en la obtención de los objetivos sea vigilado y medido, para imponer medidas correctivas en caso de ser insatisfactorio.

Para dicho autor, el primer paso en la planeación es la selección de las metas de la organización. Después se fijan los objetivos de las subunidades (divisiones, departamentos, unidades y otros). Una vez escogidos los objetivos, se fijan los programas para alcanzarlos en una forma sistemática. Por supuesto, al seleccionar los objetivos y elaborar los programas y los proyectos, el gerente considera su factibilidad y si serán aceptables a los directivos y empleados.

Los planes hechos por la alta gerencia para la organización en general, pueden abarcar períodos hasta de cinco a diez años. En una gran organización, en una corporación multinacional de energía, los planes pueden implicar inversiones de millones de dólares (Stoner, 1989). Para este autor, la planeación que llevan a cabo en los niveles inferiores los gerentes de primera línea o de nivel medio comprende períodos mucho más cortos. Por ejemplo, pueden referirse al trabajo del día siguiente a una reunión de dos horas que celebrará en una semana.

Planear implica la definición de objetivos y el establecimiento de los planes y procedimientos para alcanzarlos; es decir, qué hacer y cómo hacerlo, saber dónde estamos y conocer hacia dónde vamos. De ahí el carácter estratégico de la planeación: no se trata sólo de preveer un camino sobre el que habremos de transitar, sino que busca anticipar su rumbo y si es posible, cambiar su destino (Venegas, 2006).

Para García.et.al (2002), la planificación es el proceso de análisis y cálculo que orienta la toma de decisiones que precede a la gestión. Según el nivel de desagregación que interese, es posible distinguir cualquier tipo de planificación: global, sectorial, espacial e institucional. Asimismo, en función del criterio de temporalidad, es posible distinguir tres tipos de planificación: de largo, mediano y corto plazo. De igual modo, de acuerdo con la concepción metodológica en que se base la planificación es posible ubicar distintas modalidades. En el capitalismo las conocidas son: predictiva, normativa y estratégica.

### **2.2.1- La toma de decisiones como parte del proceso de planificación.**

Planeación implica toma de decisión, no obstante en una organización invade cuatro funciones administrativas que son: planeación, organización, dirección y control (Díaz, 2005). La responsabilidad más importante del administrador es la toma de decisiones. Con frecuencia se dice que las decisiones son algo así como el motor de los negocios y en efecto de la adecuada selección de alternativas depende en gran parte el éxito de cualquier organización.

Para García y Rojas (2002) una decisión puede variar en trascendencia y connotación. Sea cuales la decisión se requiere:

- Definir el problema. Para tomar una decisión es básico definir perfectamente ¿cuál es el problema que hay que resolver y no confundirlo con los colaterales?.
- Analizar el problema. Una vez determinado el problema es necesario desglosar sus componentes, así como los componentes del sistema en que se desarrolla a fin de poder determinar posibles alternativas de solución.
- Evaluar las alternativas. Consiste en determinar el mayor número posible de alternativas de solución, estudiar ventajas y desventajas que implican, así como la factibilidad de su implementación, y los recursos necesarios para llevar acabo de acuerdo con el marco específico de la organización.

Según Díaz (2005) el proceso de la toma de decisiones se divide:

- a. Investigar la situación: para tomar decisiones es necesario, en primer lugar, identificar las causas que produjeron el problema, partiendo de preguntas tales como ¿qué pudo originar el problema?, para conocer así las fuentes del problema y definirlo en función de los objetivos organizacionales. Una vez definido el problema, lo siguiente será decidir lo que constituya una buena solución para no desviarse de los objetivos de la decisión de manera que tenga base para proponer y evaluar soluciones alternativas.
- b. Desarrollar opciones: una vez analizado el problema se hace necesario buscar la solución, pero no dentro de una alternativa, sino preparar un conjunto de alternativas. Así evitamos caer en posiciones extremas sin cubrir la amplitud necesaria.
- c. Evaluar opción y seleccionar la mejor: la alternativa que se seleccione debe representar la mejor solución al problema. El camino lógico para esto, debe ser el establecer el pro y el contra de cada alternativa, ventajas y desventajas y comparar unas con otras.

Según este autor, para facilitar la elección de la mejor alternativa es necesario considerar algunos criterios tales como:

- Riesgo: deben compararse los riesgos dentro de cada curso de acción posible con los beneficios separados. Hay que valorizar las probabilidades de la alternativa y la solución que plantea.
- Esfuerzo económico: consiste en juzgar la eficiencia de la solución, que significa el mejor resultado con el menor esfuerzo posible.
- Es necesario siempre considerar la limitación de los recursos tanto de orden material como social, pues es evidente que estos son comúnmente limitados y por otra parte existen las propias limitaciones del personal para llevar a cabo la decisión.
- Poner en práctica la decisión y hacer su seguimiento, es esencial pues le da valor y contenido a todas las demás. De nada vale tomar una decisión, si la decisión no se hace efectiva mediante la acción.
- Poner en práctica una decisión requiere de algo más que dar las ordenes correspondiente.
- Deben adquirirse recursos y asignarse conforme sea necesario.
- Los gerentes establecen presupuestos y programas para las acciones. Asignar responsabilidades de las tareas específicas.
- Establecer procedimientos, realizar los informes de avance y establecer un control y seguimiento de la decisión.

### **2.2.2- Los objetivos en la planificación.**

Díaz (2005) define que en el proceso de planificación se requiere establecer los objetivos, planteados como las metas que se persiguen, que abarcan un ámbito definido y sugieren la dirección a los esfuerzos de planeación de un gerente. Esta definición incluye dos conceptos, desde el punto de vista del gerente, que es importante aclarar:

- Meta: es la mira que va a perseguirse y deber ser identificada en términos claros y precisos. No se habrá de confundir una meta con el área general de actividades deseadas, el hacerlo así pone en énfasis en los medios, no en la mira.

- ámbito de la meta que se persigue: es la definición de los límites o restricciones precisas que deben observar.

La planificación tiene que ver con la selección de misiones y objetivos así como de las acciones para cumplirlas. Los objetivos representan los resultados que la empresa espera obtener, son fines por alcanzar, establecidos cuantitativamente y determinados para realizarse transcurrido un tiempo específico (Díaz ,2005).

Para este autor, un objetivo general es la aspiración general deseable a emprender. Esta se expresa de forma muy general, ejemplos en campos diferentes son:

- "Hacer que toda la maquinaria y el equipo de la compañía funcionen bien".
- "Adquirir, colocar, tener listos y en uso, un lugar y unas instalaciones adecuadas y a un precio razonablemente bajo".
- "Hacer que se distribuyan libros a los clientes que compran por correo, y a todas las tiendas o distribuidores".

Los objetivos específicos en cambio, identifican en forma más precisa aquello que se pretende alcanzar con la ejecución del proyecto. Con objetivos específicos bien formulados puede evaluarse mejor la coherencia de todo el proyecto. Se caracterizan porque restringen el significado de los objetivos generales, sólo admiten una interpretación, implican tomar opciones , se formulan en función de manifestaciones observables y evaluables (medibles), facilitan el estructurar (organizar) mejor el proyecto social y pueden desglosarse para su análisis e interpretación (Díaz 2005).

Los objetivos específicos tienen como finalidad explicitar comportamientos evaluables, identificar experiencias adecuadas y conceptos básicos, analizar relaciones, aplicar metodologías y realizar valoraciones críticas (Díaz, 2005)

Según González (2003) los objetivos se pueden clasificar según el tiempo en:

- a corto plazo: por lo general se extienden a dos años o menos. Por ejemplo el objetivo de la compañía es alcanzar 3 millones de ventas brutas para el año 2010.
- a mediano plazo: Por lo general cubren periodos de 2 a 5 años por ejemplo expandir la empresa en el oriente y occidente del país entre los años 2005 y 2010
- a largo plazo: se extienden más allá de 5 años. Por ejemplo buscar establecerse en 10 países extranjeros para el año 2016.

Los objetivos deben ser perfectamente conocidos y entendidos por todos los miembros de la organización y deben ser estables; los cambios continuos en los objetivos originan conflictos y confusiones. Para definirlos García y Rojas (2002) establecer tres lineamientos: primero, asentarlos por escrito; segundo, no confundirlos con los medios o estrategias para alcanzarlos y tercero, al determinarlos, recordar las seis preguntas clave de la administración:

- Qué. ¿Cuál es la meta que nos proponemos alcanzar?, ¿Qué es lo que por su propia naturaleza o por fijación de nuestro alcance se busca en determinada organización, función, operación, etc.?
- Quién. ¿Se trata de un objetivo personal y subjetivo o del natural de la función?, ¿A qué departamento, secciones, entre otros, corresponde lograr el objetivo?
- Cómo. ¿En forma integral o parcial?, ¿De inmediato o a largo plazo?
- Cuándo. ¿Es una meta urgente o diferente?, ¿en qué tiempo se debe lograr cada una de sus partes?
- Dónde. Se trata de determinar el lugar se realizará.
- Por qué. ¿Cuál es la finalidad que nos movió a buscar ese objetivo, de la cual depende en gran parte la forma como habrá de alcanzarse?

Los planes son el resultado del proceso de planeación y pueden definirse como diseños o esquemas detallados de lo que habrá de hacerse en el futuro y las especificaciones necesarias para realizarlos. Estos se clasifican según Díaz (2005) en:

- Planes estratégicos: Son los que establecen los lineamientos generales de la planeación, sirviendo de base a los demás planes (táctico y operativos), son diseñados por los miembros de mayor jerarquía de la empresa y su función consiste en regir la obtención, uso y disposición de los medios necesarios para alcanzar los objetivos generales de la organización, son a largo plazo y comprenden a toda la empresa.
- Planes tácticos o funcionales: Estos determinan planes más específicos que se refieren a cada uno de los departamentos de la empresa y se subordinan a los Planes Estratégicos. Son establecidos y coordinados por los directivos de nivel medio con el fin de poner en práctica los recursos (objetivos y metas) de mediano plazo y abarcan un área de actividad específica.
- Planes operativos: se rigen de acuerdo a los lineamientos establecidos por la Planeación Táctica y su función consiste en la formulación y asignación de actividades más desarrolladas que deben ejecutar los últimos niveles jerárquicos de la empresa (en secciones o unidades). Los planes operativos son de corto plazo y se refieren a cada una de las unidades en que se divide un área de actividad.

En síntesis, uno de los factores más importantes en la administración es el proceso de planeación en el cual cada empresa debe planificar sus acciones para garantizar una mejor participación por parte de los trabajadores y de los altos ejecutivos de la organización.

### 2.2.3- Planeación estratégica

En esta sección, se hace una descripción de los aspectos y componentes de la planeación estratégica:

#### a. Conceptualización

La planificación estratégica no sólo es un método y una metodología de trabajo, sino es una actividad intelectual que requiere de un esfuerzo creativo e imaginativo para orientar y direccionar las acciones estratégicas hacia el desarrollo institucional. Diferentes autores la han definido de diferentes maneras:

- Para Sallenare (1997) es el proceso por el cual los gerentes ordenen sus objetivos y sus acciones en el tiempo.
- Para Aclé (1990) es el arte y la ciencia de formular, implantar y evaluar.
- Para Alvarado (2002, p.74, "... es un proceso racional y también una actitud intencional posible de la empresa, para mantener una concordancia permanente entre los propósitos y metas, las capacidades de la organización y las oportunidades que siempre son cambiantes".
- Según (Venegas, 2006) la planificación estratégica es una poderosa herramienta de diagnóstico, análisis, reflexión y toma de decisiones colectivas, en torno al quehacer actual y el camino que deben recorrer en el camino que en el futuro las organizaciones educativas para adecuarse a los cambios y a las demandas que le impone el entorno y lograr el máximo de eficiencia y calidad de sus prestaciones.
- Según (Matus, 1978) la planificación no es otra cosa que el intento del hombre por gobernar su futuro y así imponer la razón humana sobre las circunstancias.

Para Alvarado (2002) el desarrollo metodológico de la planeación estratégica, se puede efectuar, dando respuesta a las interrogantes que ha venido en denominarse "Pensamiento Estratégico":

- ¿Dónde estamos? Su respuesta da el diagnóstico.

- ¿Dónde queremos estar? Su respuesta da el direccionamiento
- ¿Cómo vamos a lograr? Su respuesta da la proyección estratégica
- ¿Qué tareas se deben hacer? Su respuesta da los planes de acción
- ¿Cuál es el nivel de desempeño? Su respuesta da la forma de monitorear, la evaluación (control, seguimiento) y los logros de proceso.

Este mismo autor señala que la planificación estratégica tiene cinco momentos:

- Primero: Enunciativo: (Misión- Visión –Valores).
- Segundo: Explicativo: (Elementos externo e internos O- A y F- D)
- Tercero: Estratégico: (Estrategias= grandes líneas de acción)
- Cuarto: Normativo: (Objetivos – actividades y metas anuales).
- Quinto: Tácticas Operacionales: (Recursos---Tiempos--- Responsabilidad).

Hay una gran diferencia entre la planificación tradicional y la planificación estratégica tal y como se puede observar en la siguiente tabla que se presenta a continuación.

**Tabla N°5: La planificación tradicional y la estratégica**

<b>Planificación Tradicional</b>	<b>Planificación Estratégica</b>
Problemas antes que misión	Misión en base a la visión
Análisis causa-efecto-solución	Análisis FODA, Diagrama Ishikawa, Pareto
Lo hacen los planificadores	Responsabilidad alta dirección
Ascendente / sectorial	Descendente compromete a todos
Incrementales: para el mantenimiento	Innovativo para el cambio
Continuación de planes anteriores	Cambios violentos, radicales motivados por la competencia, avance tecnológico, etc.
Visión espacial y temporal más corta	Visión espacial y temporal más amplia

Espectro temporal: 1-2-5 años	L/P + 5 años mediante planes tácticos
Programación del futuro sin mayores perspectivas	NO es una programación del futuro, sino hacia el futuro deseado
Es un instrumento para crecer	Es un documento orientador para desarrollar

Fuente: Alvarado (2002. p, 75)

b . Etapas de la planeación estratégica.

La planeación estratégica según la AAG/ Centro América (2006), se lleva a cabo en las siguientes etapas:

- Etapa I Formulación. En esta etapa se realiza la declaración de la misión, de la visión y los valores y la técnica FODA; la definición de los propósitos generales (lo que se quiere resolver), determinar donde se está en relación con en los propósitos generales (pronóstico), Identificar y escoger entre cursos alternativos de la acción (análisis de alternativa) o situaciones futuras (propuestas) y se selecciona la estrategia a seguir.
- Etapa II Implementación: En esta segunda etapa se identifican los mecanismos alternativos utilizados para alcanzar los objetivos propuestos y conlleva a implementar y determinar los siguientes elementos: los objetivos específicos, las políticas y motivación que se realizará, la estructura de la organización, la preparación del presupuesto y la orientación de la mercadotecnia; finalmente se aplica el sistema de información. En síntesis se trata de la puesta en marcha del plan
- Etapa III Evaluación: Como tercera etapa de la planeación estratégica implica la revisión de los factores externos e internos, la medición del rendimiento y tomar las medidas correctivas. En síntesis se trata de evaluar los resultados (por medio de indicadores).

c. Aspectos que requiere el planeamiento estratégico.

Según la AAG/ Centro América (2006), para la formulación de la planeación requiere lleva implícito la necesidad de un cambio significativo en la organización permeando la cultura del trabajo actual, que defina los alcances para la organización y una metodología de análisis para la toma de decisiones, con aportes y sugerencias, producto de un proceso serio y exhausto proceso de consulta y participación de especialistas, profesionales, expertos e involucrados. El plan elaborado requiere de su aprobación por la comunidad a la que se aplicará. Para su ejecución necesita de un liderazgo efectivo que aglutine el esfuerzo cooperativo, un proceso de comunicación ágil y eficiente, la coordinación y de la evaluación, el control y seguimiento, que garanticen el curso adecuado de la gestión.

d. Enfoques y características de la planificación estratégica

La planificación estratégica, según AAG / Centroamérica (2006), se clasifica y caracteriza en dos enfoques: La planificación estratégica propiamente dicha, que satisface los objetivos generales de la organización como un todo, se plantea a largo plazo, con un marco jurídico y los recursos indispensables, así como las políticas, la visión y razón de ser de la institución, implica los pasos de formular la estrategia y administrarla y la planificación operativa que se caracteriza por ser planes a corto plazo de las diversas partes de la organización. Difieren de la planificación estratégica en virtud de que su horizonte temporal es menor, así como su alcance y grado de detalle.

La planificación operativa se expresa generalmente a través de los Planes Operativos Anuales (POA), que son instrumentos para implementar las políticas y estrategias de las entidades públicas o privadas, como ministerios, colegios profesionales, por medio de la definición de los programas y proyectos, contemplando en su estructura los objetivos, metas, acciones, calendario, recursos, indicadores y evaluación, que deberán de ejecutar durante el periodo

corto; se estiman los recursos humanos, materiales y financieros para obtener los resultados esperados y se identifican los responsables de las metas establecidas.

#### **2.2.4- El proceso de organización.**

En el contexto de la administración, la organización se define como la fase del proceso de ordenar la disposición de una organización y de disponer sus métodos gerenciales y uso de los recursos para lograr sus metas (Escarrá, 2002).

Por otra parte Escobedo (1967) citado por Alvarado (1990, p.107), plantea que la organización “ Consiste en determinar que actividades son necesarias para cualquier propósito, arreglarlas en grupos y luego asignarlas a individuos...”; por su parte Koontz (1978,p.107) expresa: “ Es agrupar las actividades necesarias para alcanzar ciertos objetivos, asignar a cada grupo un administrador con la autoridad para supervisarlos y coordinar tanto en sentido horizontal como vertical en toda la estructura de la empresa ”; mientras que Chiavenato, (1987,p.107) define la organización como: “La determinación de las interrelaciones entre los órganos o cargos, definidos lógicamente a través de normas, directrices, reglamentos de la organización para el logro de sus objetivos”.

Según Escarrá (2002), una vez que los gerentes han establecido, los objetivos y preparado los planes o programa para lograrlos, deberán diseñar y desarrollar una organización que les ayude a llevarlos a feliz término. Los objetivos diferentes requerirán un tipo especial de organización para poder ser realizados. Así, una empresa que se propone desarrollar software de computadora tendrá que ser distinta de otra que desea fabricar pantalones de mezclilla.

Como una actividad estrechamente relacionada con esta fase, según Orozco (2002), es la dotación de personal como el reclutamiento, asignación y adiestramiento del personal calificado para hacer el trabajo de una organización, además, de los procesos de selección, de inducción, nombramiento (salario) y evaluación del desempeño.

En síntesis, las organizaciones, son el establecimiento de la estructura que desempeñan los individuos dentro de la organización y debe tomar en cuenta aspectos como: ¿Cuánta centralización debe existir en la organización?, ¿Cómo deben diseñarse los puestos?, ¿Quién está mejor calificado?.

De lo anterior se infiere que el proceso organizativo de la administración, se caracteriza porque contempla: actividades, personas, recursos, funciones, infraestructuras y otros, para alcanzar los objetivos institucionales.

### **2.2.5- El proceso de dirección**

Según García et al (2002), es aquel proceso encargado de dirigir e influenciar en las actividades llevadas a cabo por los miembros de la organización. Según estas autoras, para llevar a cabo físicamente las actividades que resulten de los pasos de planeación y organización, es necesario que el gerente tome medidas que inicien y continúen las acciones requeridas para que los miembros del grupo ejecuten la tarea. Entre las medidas comunes utilizadas por el gerente para poner el grupo en acción está dirigir y capacitar a los miembros de la organización a mejorarse como personas lo mismo que su trabajo, aplicando su propia creatividad.

Para López (2002) dirigir es poner en práctica la filosofía de participación, por todos los afectados por la decisión; es conducir y retar a otros para que hagan su mejor esfuerzo. En este sentido, a dirección se fortalece a través de:

- Motivar a los miembros.
- Comunicar con efectividad.
- Desarrollar a los miembros para que realicen todo su potencial.
- Recompensar con reconocimiento y buena paga por un trabajo bien hecho.
- Satisfacer las necesidades de los empleados a través de esfuerzos en el trabajo.
- Revisar los esfuerzos de la ejecución a la luz de los resultados del control.

El proceso de dirección conlleva coordinar el esfuerzo común de los subordinados, para alcanzar las metas de la organización y dirigir las operaciones mediante la cooperación del esfuerzo de los subordinados, para obtener altos niveles de productividad mediante la motivación y supervisión (Castro, 2002).

Para Alvarado (2002) "... justamente a través de la función de dirección es donde se logra influir, orientar y conducir convenientemente a los subalternos, a efecto de que éstos cumplan sus actividades de manera entusiastas. Es la función administrativa donde interactúa a plenitud el aspecto humano de la organización" (p. 92). Aquí es donde se debe desarrollar el trabajo en equipo, donde el director o gerente ejerza su autoridad y liderazgo a través de una serie de normas, procedimientos y técnicas, apoyándose de otras ciencias sociales y tecnológicas, entre otras.

Una vez trazado los planes, se decide la estructura de la organización, el reclutamiento y adiestramiento del personal, el siguiente paso es hacer que se avance en la obtención de las metas definidas. A esta función se le conoce con varios nombres: dirección, liderazgo, motivación, estimulación y otros. Pero cualquiera que sea el nombre con que se le designe, esta función consiste en hacer que los miembros de la organización actúen de modo que contribuyan al logro de los objetivos (Castro, 2002).

A diferencia de la planeación y la organización que se ocupan de los aspectos más abstractos del proceso administrativo, la dirección es una actividad muy concreta: requiere trabajar directamente con la gente (Campos, 2002).

El proceso de administración se refiere a planear y organizar la estructura de órganos y cargos que componen la empresa, dirige y controla sus actividades. Se ha comprobado que la eficiencia de la empresa es mucho mayor que la suma de las eficiencias de los trabajadores, y que ella debe alcanzarse mediante la racionalidad, es decir la adecuación de los medios (órganos y cargos) a los fines

que se desean alcanzar, muchos autores consideran que el administrador debe tener una función individual de coordinar, sin embargo parece más exacto concebirla como la esencia de la habilidad general para armonizar los esfuerzos individuales que se encaminan al cumplimiento de las metas del grupo (Mijares, 2003).

#### **2.2.6- El proceso de Control**

Para Maya (2002) el control es un proceso mediante el cual la administración se cerciora si lo que ocurre concuerda con lo que supuestamente debiera ocurrir, de lo contrario, será necesario que se hagan los ajustes o correcciones necesarios. El control tiene como objeto cerciorarse de que los hechos vayan de acuerdo con los planes establecidos.

Alvarado (20029) considera el control como una función administrativa que consiste en comparar y contrastar lo ejecutado en relación con lo planeado, para detectar deficiencias y establecer las medidas correctivas. En otros términos, el control consiste básicamente en la confrontación o comparación entre objetivos o planes fijados, con lo que realmente se ha logrado o ejecutado, con fines de retroalimentación, determinar las desviaciones, deficiencias, errores en el cumplimiento de los objetivos para rectificarlos oportunamente y evitar que vuelvan a ocurrir.

El gerente debe cerciorarse de que las acciones de los miembros de la organización lo lleven a la obtención de sus metas. Esta es la función de control para Maya (2002) y consta de tres elementos primordiales:

- Establecer las normas del desempeño.
- Medir el desempeño actual y compararlo con las normas establecidas.
- Tomar medidas para corregir el desempeño que no cumpla con esas normas.

En este contexto, el control se puede ubicar como el proceso de monitorear las actividades de la organización, para comprobar si se ajustan a lo planeado y para corregir las fallas o desviaciones.

En síntesis el control es la medición y corrección del desempeño individual y organizacional de manera tal que se puedan lograr los planes y se puede enmarcar en los siguientes interrogantes ¿Qué actividades en la organización necesita ser controladas?; ¿Cómo deben controlarse estas actividades?; ¿Cuándo es significativa una desviación en el desempeño?; ¿Cuándo la organización está desempeñándose de manera efectiva?; ¿Cómo afectará un cambio específico a la productividad del trabajador?; ¿Cuándo es adecuado estimular el conflicto?

## **2.2.7- Principios de eficiencia y eficacia**

La eficiencia requiere el mundo conceptual de la economía en torno a la potenciación del recurso económico y organizativo, se orienta especialmente a los procesos; mientras que la eficacia se dirige más a la labor cumplida, a la realización última de los fines y no tanto a los procesos mismos, sus perspectivas son más amplias (Chen y Vargas, 2006).

Una de las críticas más fuertes que se le endilgan a los programas sociales de las instituciones del Estado, es el grado de ineficiencia, de ineficacia e impacto con que éstos operan en los procesos de planificación, dirección de la ejecución, evaluación de sus metas y resultados (Sojo, 2010). Con frecuencia el PANEA no es la excepción se encuentran servicios sociales con deficiencia en los procesos racionales de actividades y recursos en la administración, así como el cumplimiento parcial, inoportuno o retardatario de sus metas, objetivos, políticas y consecuentemente en los productos esperados.

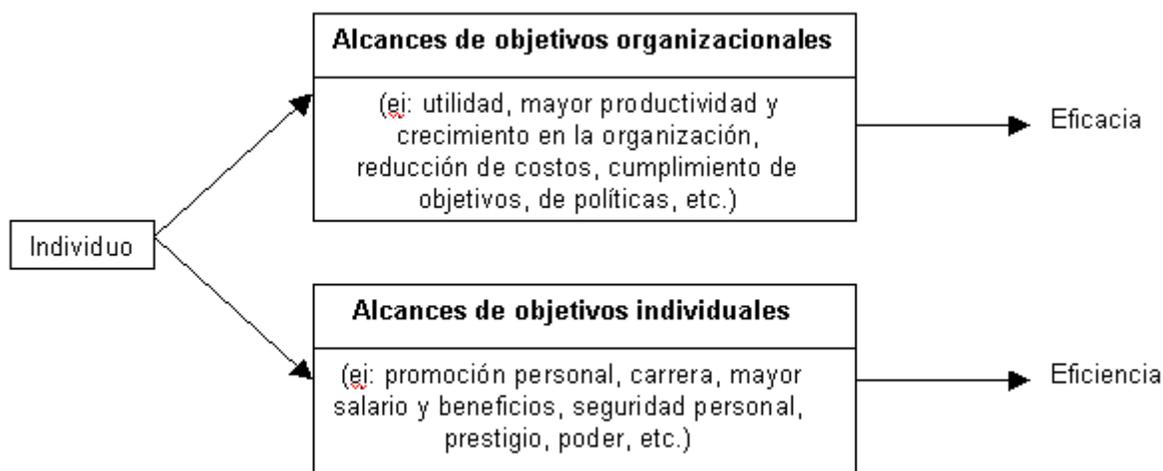
Rojas (2005) ha señalado que el desempeño de un gerente puede medirse a partir de los conceptos de eficiencia y eficacia. Según este autor, eficiencia significa hacer bien el trabajo administrativo y que eficacia significa hacer el

trabajo administrativo bien. Dicho en otros términos para este autor, el gerente eficiente es aquel que logra resultados que conciernen a las entradas (mano de obra, materiales y tiempo) usadas para conseguirlos y disminuye el costo de los recursos para obtener sus metas.

La eficacia en cambio, es la capacidad de seleccionar los objetivos adecuados. Seleccionar un objetivo inapropiado (producir sólo un determinado producto, aunque este se haya hecho con la máxima eficiencia, cuando la demanda es enorme de otro tipo de producto) será ineficaz. La falta de eficacia no puede ser compensada con la eficiencia, por grande que sea ésta. Las responsabilidades de un gerente requieren un desempeño eficiente y eficaz a la vez, pero aunque la eficiencia es importante, la eficacia es más decisiva, porque centra su estrategia en el cumplimiento de los objetivos, las políticas, la visión y la razón de ser de la organización y de manera concluyente en los resultados (Rojas, 2006).

La eficacia es la clave del éxito de una organización. La cuestión pertinente no es cómo hacer las cosas correctas, sino cómo identificar las cosas correctas que deben hacerse y encontrar en ellas los recursos y esfuerzos. Por otro lado, en una organización, por ejemplo, dice Barnard, citado por Chiavenato (1990, p. 429), que "...cada persona necesita alcanzar simultáneamente los objetivos organizacionales (para mantenerse o crecer en la organización) y sus objetivos personales (para obtener satisfacciones)".

En los términos utilizados por este autor la persona necesita ser eficaz (alcanzar los objetivos organizacionales) y necesita ser eficiente (alcanzar los objetivos personales) para sobrevivir en el sistema. En el siguiente gráfico se representan e interrelacionan estos dos principios administrativos.



Fuente: Barnard, Citado por Chiavenato,(1990,p.430)

## Figura Nº2: Eficiencia y eficacia

El concepto de eficiencia se aplica solamente a los procesos de transformación. La eficiencia siempre significa el cociente entre los resultados actuales y los resultados máximos de un proceso de transformación. La educación puede concebirse como un proceso social de transformación. Profesores y directores, edificios y equipo, los libros de texto y el currículo son los elementos estables del sistema escolar. Todos ellos, coordinados por ciertas normas económicas y sociales contribuyen a la consecución de ciertos objetivos educacionales. En el centro mismo de este proceso, se encuentra el estudiante, la persona que está siendo educada, al mismo tiempo insumo y producto, el sujeto de la transformación y propio agente (Rojas, 2006).

La eficiencia, aplicada a este proceso tan singular que se llama educación, tiene varios significados. Eficiencia ,como cociente entre los resultados actuales y los resultados teóricos o máximos, puede indicar el índice de utilización de los edificios y equipos por ejemplo, el número de horas que se utilizan por semana, el número de estudiantes matriculados por metro cuadrado, el número de días que se utilizan las instituciones en el año académico, etc., la utilización del tiempo de los profesores, es decir, el número de horas que enseña por semana, el número

de estudiantes que asisten a sus clases o el número de semanas que el profesor enseña en el año. Eficiencia puede significar también el tiempo necesario para aprender un concepto o adquirir ciertas habilidades. Sin embargo, en la aplicación práctica de estos conceptos de eficiencia, se necesita gran cuidado, porque el número de horas de clase por profesor no significa mejora total del rendimiento: es la diferencia que existe entre medios y fines, por ejemplo, el aprendizaje efectivo como la calidad de los resultados del trabajo realizado es más importante que el número de horas de enseñanza o el cumplimiento de un horario y reglamento mosaico (Rojas, 2006).

Sin embargo, en la mayoría de los casos se supone que el estudiante aprende más en dos clases que en una. Pero esto no es siempre cierto. Las comparaciones de eficiencia sólo son válidas cuando se hacen entre dos sistemas teóricos o entre dos sistemas prácticos; pero nunca entre un sistema teórico y un sistema práctico (Rojas 2006).

Una evaluación sobre la gerencia del Programa de Comedores Escolares realizada por el autor de la presente investigación, como Consultor del PNUD en Costa Rica, (1998-2000) describe que el principio administrativo de la eficiencia, está referido a la utilización racional y óptima de los recursos (humanos, financieros, tecnológicos, materiales, el tiempo disponible y alcanzable) en una organización, así como la capacidad gerencial que se tenga en la agilidad, simplificación y precisión en los procesos, actividades y procedimientos técnicos y administrativos del trabajo; mientras que el principio de eficacia, está dirigido al cumplimiento exitoso y satisfactorio de los objetivos, políticas, metas, estrategias y como consecuencia, de los resultados e impacto esperados de la programación institucional. Ambos principios son vinculantes e inherentes a todo proceso y acción administrativa, ya que la efectividad de cualesquier gestión, está determinada por el grado de eficiencia y eficacia que se le imprime a la dinámica del proceso administrativo de un programa o institución e impacto en las prácticas

y gestiones realizadas en todo proceso técnico y administrativo direccionado (Vargas, (1998).

En síntesis, en esta investigación se define la eficiencia apunta y se dirige al uso racional principalmente de los recursos y procurar hacer ágil y ordenado los procesos de la gestión administrativa, mientras que la eficacia con el soporte y apoyo de la eficiencia como prerrequisito, orienta sus acciones hacia el cumplimiento de los objetivos, políticas y metas propuestas. Ambos principios como procesos, están muy interrelacionados entre sí y en la medida que funcionen adecuadamente, contribuyen a la efectividad de las cosas generando el impacto deseado. La dirección requiere que los administradores influyan en los individuos para el cumplimiento de las metas organizacionales y grupales. Y responde a interrogantes tales: ¿Cómo se maneja a un grupo de trabajadores que parecen tener una motivación baja?; ¿Cuál es el estilo de liderazgo más eficaz para una situación dada?; ¿Cómo afectará un cambio específico a la productividad del trabajador?; ¿Cuándo es adecuado estimular el conflicto?

### **2.3- Gestión de programas y proyectos sociales**

En el contexto de la Reforma del Estado, modernización y gestión social, conforme a los requerimientos de una mejor inserción en el mundo, modernización de sus estructuras productivas y logro de una mayor equidad en sus sociedades, los países de la región latinoamericana han emprendido esfuerzos en materia de Reforma del Estado, por inercia merced principalmente, del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Los instrumentos han sido varios: la descentralización, la desregulación, la transferencia de actividades al sector privado, la revalorización del papel de la sociedad civil y la introducción de nuevas modalidades y prestación de servicios (Ávila, 2008).

Analizar las especificaciones del proceso de gestión de los programas sociales, en la región centroamericana exige revisar sus elementos centrales: la

definición de programas y proyectos sociales, su ciclo de vida, los tipos de evaluación, la lógica de su gestión y sus modelos de organización

### **2.3.1- La definición de programas y proyectos sociales.**

Se consideran la materialización de la política social, se elaboran para satisfacer necesidades de la población. Cuando éstas se traducen en bienes o servicios que se transan en un mercado donde hay alguien que vende y otro que compra, la expresión de dichas necesidades se denomina demanda efectiva, y la "demanda insatisfecha", o déficit de demanda, corresponde a la brecha entre esta última y la oferta (Díaz, 2005).

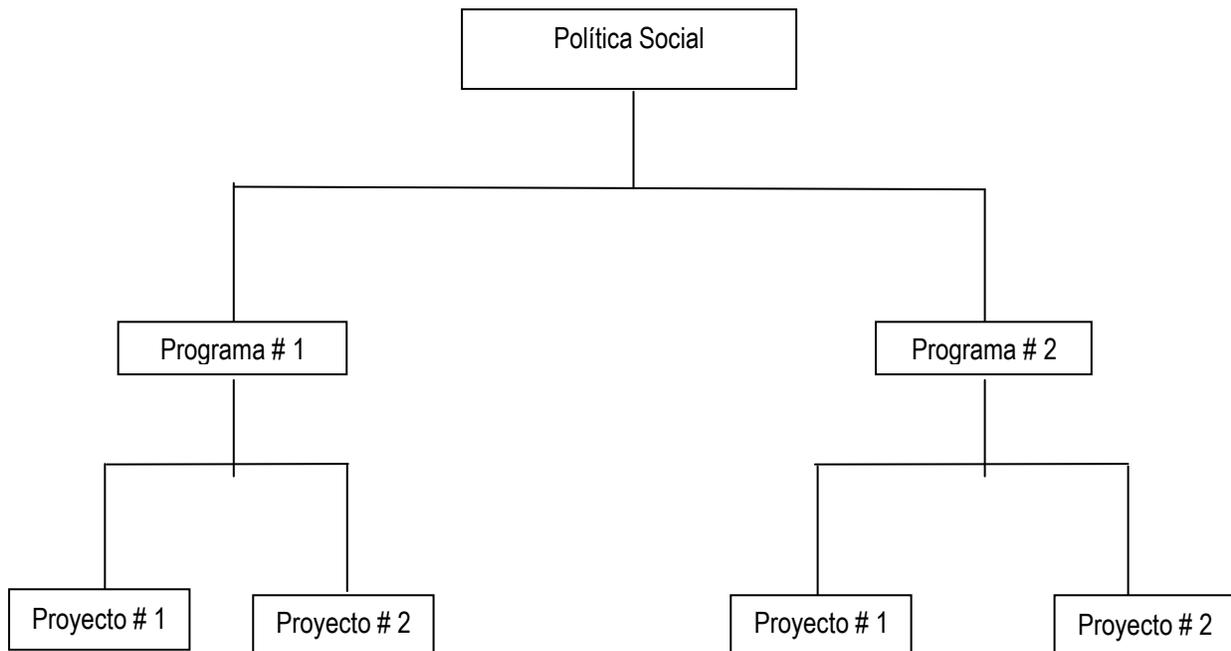
En el caso de los problemas sociales, normalmente, se opera fuera del mercado, pretendiendo satisfacer necesidades cuyos portadores no tienen capacidad de compra. Aquí, cabe distinguir entre "demanda real" y "potencial". La primera refleja el conjunto de la población que expresa y reclama una solución a sus necesidades. La segunda contempla a toda la población que tiene la carencia, independientemente si la traduce o no en demanda. En este contexto, "demanda insatisfecha" equivale a necesidad insatisfecha (Díaz, 2005).

Dicha demanda se satisface vía las políticas sociales, que operan subsidiando los productos (bienes o servicios) del proyecto, para entregarlos a la población beneficiaria, a un precio inferior al del mercado, a uno menor al de su costo de producción o, inclusive, en forma gratuita. Las necesidades básicas insatisfechas de la población que presenta mayores carencias, pueden, así, ser concebidas como problemas y los proyectos sociales como soluciones a ellos.

De ahí que los extremos polares de un proyecto social puedan ser definidos como una "situación actual" en la que aparece tal problema y una "situación deseada" en la que el mismo ha sido eliminado o ha disminuido como resultado de la intervención que el programa o proyecto representa. En la lógica del análisis de proyectos, éstos son definidos como la mínima unidad de asignación de recursos

para el logro de uno o más objetivos específicos. Tienen una población objetivo y localización espacial determinadas y un tiempo de inicio y finalización previstos (Díaz 2005).

Los programas se definen por este autor, como conjuntos de proyectos que persiguen los mismos objetivos, tal como puede apreciarse en el siguiente gráfico. Resulta, así, posible analizar los programas vía los proyectos que los integran. En la figura 2 se visualiza la diferencia entre estos elementos.



**Figura N°3: Políticas, programas y proyectos**

### **2.3.2- Ciclo de vida de programas y proyectos sociales**

Este proceso describe la secuencia de estados, etapas y acciones que se deben realizar en un programa o proyecto para materializarlo. Comienza con la identificación del problema que le da origen y concluye con la entrega de los productos (bienes o servicios) a los beneficiarios.

Según Díaz (2005) es posible distinguir los siguientes estados en el ciclo de vida de un programa o proyecto:

- a. Pre inversión /Formulación; Inversión y Operación. Dado que esta nomenclatura tiene su origen en los proyectos productivos, la etapa de inversión es considerada un elemento central. Sin embargo, en los proyectos sociales puede que no exista inversión en activos físicos, en cuyo caso este estado debe ser obviado.
- b. Pre inversión/Formulación. Abarca la identificación del problema, el diagnóstico de la situación, la definición de áreas de intervención, la elaboración de alternativas de solución y el análisis comparativo de ellas para seleccionar la óptima. Este proceso se lleva a cabo con niveles de profundidad crecientes, reflejado en sus etapas: idea del proyecto, perfil, pre factibilidad y factibilidad. Avanzar en las etapas puede ser descrito como una adquisición progresiva de certidumbre. Esto es la incertidumbre, disminuye, en la medida en que se afrontan los costos adicionales de profundizar los estudios que suponen el pasar de una a otra etapa.
- d. Inversión: Es la instancia de adquisición de los bienes de capital requeridos para la operación del proyecto (compra de terrenos, construcción de edificios y equipamiento). En el campo de lo social, es necesario diferenciar dos situaciones típicas: Proyectos que requieren inversión (hospitales, escuelas, entre otros y aquellos en los que ésta no existe o es de carácter marginal (proyectos de capacitación, asistencia técnica, campañas de salud y otros). Cuando la inversión no es requerida, se pasa directamente del estado de la preinversión a la operación del proyecto.
- e. Operación. Comienza cuando el proyecto inicia su proceso productivo (compra de insumos, articulación de recursos y generación de productos) para entregar los productos (bienes o servicios) a la población objetivo. Los estados descritos son dimensiones analíticas que aparecen interconectadas dentro del proceso de gestión.

### **2.3.3- Tipos de evaluación**

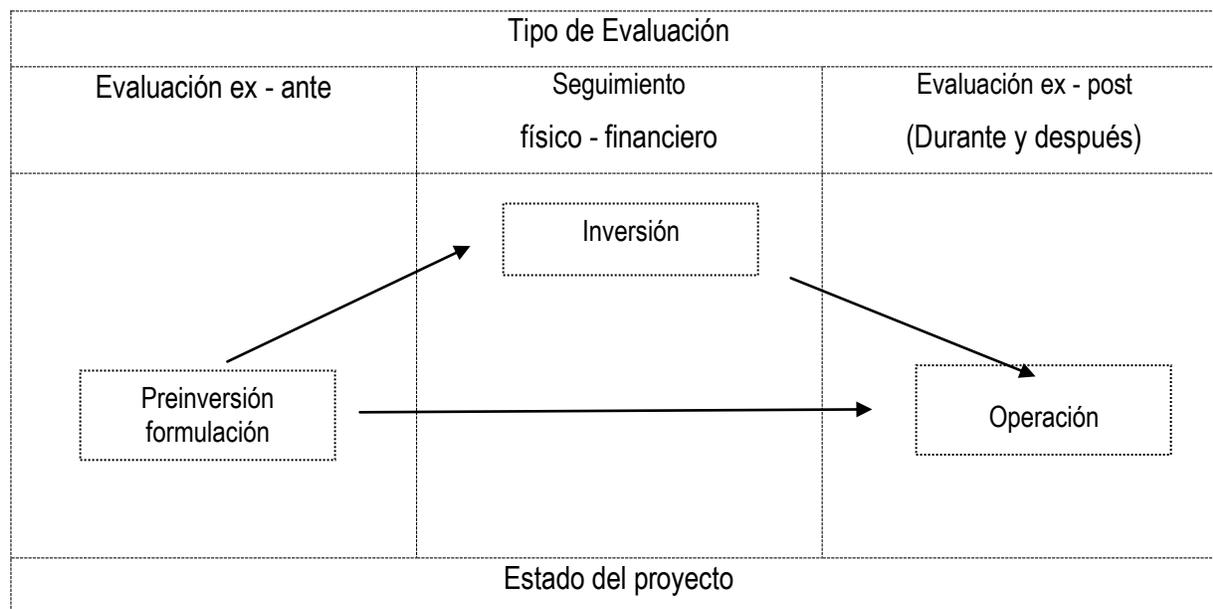
En cada estado del ciclo se le asocia un tipo de evaluación. En la pre inversión, los proyectos se formulan para que puedan ser evaluados ex ante. Esta

evaluación se utiliza como criterio de decisión y permite determinar si el proyecto satisface o no los requisitos de rentabilidad o costo/impacto establecidos y al mismo tiempo, ¿cuál es la alternativa óptima para su implementación (Díaz 2005)?.

Cuando es necesaria la inversión, corresponde realizar el seguimiento físico financiero en ella. Este se lleva a cabo durante la ejecución midiendo el avance de las obras y los recursos empleados en función del cronograma establecido. Su función es detectar desviaciones con respecto a la programación inicial y en el caso que existan, a qué y a quiénes son imputables.

La evaluación ex-post se realiza durante la fase de operación del proyecto. No supone que éste haya concluido. Comienza al mismo tiempo que la entrega de los bienes o servicios a la población beneficiaria.

La siguiente figura muestra la asociación existente entre los estados del proyecto y los tipos de evaluación.



Fuente: INCAP (1989, p.26)

**Figura Nº4: Tipos de evaluación y estado del proyecto**

Las principales variables a tener en cuenta en la evaluación ex-post según la CEPAL (2001) de un programa, se relacionan con el análisis de la población objetivo, la producción del programa y su capacidad de gestión. Destacándose:

- a. **Población objetivo.** En esta variable se destacan la cobertura y focalización, el déficit en la cobertura, el exceso sobre la cobertura y el impacto. Cobertura y focalización. Trata de determinar en qué medida los bienes y servicios que entrega un proyecto están llegando a la población objetivo definida en su formulación. El déficit en la cobertura que se calcula dividiendo la población objetivo atendida sobre el total de la población objetivo programada. Mientras más cercano es el resultado, mayor es el déficit. El valor uno indica ausencia de déficit o cobertura total.

Población objetivo beneficiada

Población objetivo programada

- b. El exceso sobre cobertura resulta de la comparación entre el número de beneficiarios que no requieren del proyecto y la cantidad total de la población que recibe los beneficios. El resultado cero es la situación óptima buscada.

No población objetivo beneficiada

Total de población beneficiada

- c- Impacto. Es la magnitud cuantitativa del cambio observado en la población objetivo que el programa o proyecto logra como resultado de la entrega de sus productos. Se determina comparando la situación inicial (línea de base) con una situación posterior (línea de comparación). Ningún proyecto justifica los recursos que le son

asignados por la mera entrega de sus bienes o servicios a la población destinataria de los mismos (CEPAL, 2001)

## Evaluación de impacto:

Según la CEPAL (2001) es el proceso de análisis integral del cumplimiento de los objetivos y de los resultados al final de un periodo determinado, a efecto de establecer cómo modificó el proyecto a la situación inicial, para lo cual fue diseñado. El supuesto subyacente es que dichos productos producirán el impacto buscado. El análisis de impacto, trata de determinar si el proyecto produjo, o no, cambios, si produjo cambios, la magnitud que éstos tuvieron, los segmentos de la población objetivo que afectaron dichos cambios y en qué medida.

El equivalente del volumen y tasa de beneficio en los proyectos productivos es el impacto en los sociales. En los primeros, la ganancia se calcula a partir del análisis económico-contable de las cuentas de las empresas. Pero no se puede determinar el impacto que un proyecto social produce, a menos que se realice una medición deliberada del mismo, utilizando los modelos específicos elaborados para tal fin (CEPAL, 2001).

En un proyecto nutricional, por ejemplo, de los registros administrativos habituales se obtiene información sobre la cantidad de raciones alimentarias entregadas, eventualmente, su composición calórico-proteica y los costos afrontados. Ello posibilita realizar análisis sobre la eficiencia en el proceso de producción y distribución de los productos (raciones). Sin embargo, ninguna información interna del proyecto permite conocer las variaciones que ha experimentado la tasa de prevalencia de la desnutrición (impacto) como resultado de los alimentos entregados (CEPAL, 2001).

Es preciso diferenciar entre impacto neto, como la diferencia entre la línea de base y la línea de comparación, descontando la incidencia del contexto (utilizando grupos de control) y el resultado bruto, que sólo considera la diferencia entre el "antes" y el "después" (CEPAL, 2001).

Según la CEPAL (2001) los principios de eficiencia y eficacia están asociados íntimamente a la producción, principios que se plantearon y analizaron ampliamente en páginas anteriores. La efectividad: es otra dimensión, aparte de la eficiencia y la eficacia, para la evaluación de la gestión. Esta integra en el análisis la capacidad de esta para la identificación de oportunidades y amenazas, revisión de sus modos operativos para adecuarlos a las alteraciones contextuales, internalizarlos y hacer uso del aprendizaje derivado del seguimiento y la evaluación de las acciones e impacto. Esta dimensión, que supone integrar la eficiencia y la eficacia, da como resultado la efectividad. Con el propósito de simplificar, en adelante será llamada "efectividad". Consiste señala la CEPAL (2001) en la "...aptitud organizacional para ser eficiente y eficaz a lo largo del tiempo, alcanzando niveles de impacto elevados y sostenidos".

#### **2.3.4- La lógica de la gestión social**

Los modelos de organización y de gestión de los programas y proyectos sociales suelen asumir una relación determinística entre productos e impacto. Por ello, las preocupaciones centrales son la cobertura y los costos del programa y no el impacto sobre sus destinatarios. Se postula que éste será satisfactorio en la medida en que se cumplan las metas de ejecución presupuestal, los objetivos de producción y la entrega de servicios con los niveles de cobertura prefijados (CEPAL, 2001).

Esta concepción se ha traducido en que el análisis de la gestión de los programas y proyectos sociales se haya centrado en la eficacia y en la eficiencia en la generación de sus productos (bienes o servicios) y no en su impacto. En general, los modelos de organización y de gestión utilizados operan tratando de lograr la mayor eficiencia en la generación y entrega de productos asumiendo el impacto como un dato.

En respuesta a ello, este trabajo parte de una concepción más compleja de la gestión social, que responde a una doble imagen-objetivo:

- Maximizar el impacto sobre los beneficiarios.
- Optimizar la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos para la generación de productos.

Tradicionalmente los modelos de organización y gestión han sido diseñados y operan tratando de lograr el modo más eficiente para la generación y entrega de productos, asumiendo el impacto como un dato. La función objetivo a optimizar es la eficiencia (mínimo costo) y cobertura.

El "modelo tradicional" sigue la siguiente lógica:

Modelo de Organización - Modelo de Gestión - Procesos/Actividades - Productos.

Acorde con la lógica propuesta anteriormente, la función objetivo debiera ser maximizar el impacto externo y la eficiencia interna. Gráficamente este "modelo innovador", se resume de la siguiente forma:

Impacto - Productos - Procesos/Actividades - Modelo de Gestión - Modelo de Organización

Se persigue maximizar el impacto, lo que determina la gestión y la organización. No implica desconsiderar la eficiencia sino subordinarla a su justificación que es el impacto. Los programas sociales no se justifican por la utilización eficiente de los recursos que reciben, sino por los resultados que persiguen obtener. Ello hace que la gestión social sea definida atendiendo a tres dimensiones diferentes:

- Como una función de producción global del programa, que persigue transformar todos los insumos de la organización en productos, con arreglo a criterios de eficiencia interna e impacto externo sobre la población destinataria de ellos. En este caso, la secuencia de insumos, actividades y productos es analizarla en función de la eficiencia y eficacia en el proceso productivo, midiendo complementariamente el impacto resultante.
- Como una actividad que, además de lo anterior, debe innovar con respecto a la función de producción establecida, adaptar las tecnologías en

uso a las circunstancias enfrentadas y redefinir aquellos parámetros de programas y proyectos que no hayan sido debidamente precisados en la etapa de formulación.

- Como una actividad que además de la operación, interviene en los estados de formulación e inversión del programa o proyecto.

Para la CEPAL (2001), la gestión social presenta características comunes:

- Todo programa tiene un objetivo (visión) que busca alcanzar con la implementación de una serie de procesos que transforman los insumos en productos para generar impacto.
- Estos procesos se implementan en una estructura social y material.
- La interacción de los miembros de la estructura social genera una particular cultura y clima organizacionales.
- Junto con los procesos, los actores de la estructura cumplen una serie de roles funcionales que permiten articular las acciones para maximizar el logro de los objetivos perseguidos.
- El programa se encuentra inserto en un contexto, con el cual interactúa en mayor o menor grado.
- La interacción de todos los elementos descritos genera un modelo específico de organización y gestión en cada programa social.

## **2.4 - Pobreza: el desafío pendiente.**

En esta sección se aborda en primer lugar la naturaleza y estructura de la problemática alimentario nutricional costarricense.

### **2.4.1- Naturaleza y estructura de la problemática alimentario nutricional de Costa Rica**

Los datos aportados por la nueva Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) aportan información actualizada sobre un desafío que Costa Rica no ha logrado superar en las últimas tres décadas. De acuerdo con esta encuesta, en los hogares más ricos del país el ingreso por persona se duplicó; en cambio, los

integrantes de las familias más pobres apenas experimentaron un 7% de aumento en sus ingresos. En ese periodo, la brecha social se amplió; en 1988 el ingreso por persona en los hogares más adinerados era 11 veces mayor que en los de menos recursos pero en el año 2010 esa brecha se amplió 20 veces (Sojo, 2010).

En esta encuesta se describe que los hogares pobres tienen un número mayor de miembros, más personas desocupadas o que no forman parte de la PEA (Población Económicamente Activa), menores niveles de educación y, sobre todo, sufren más por las brechas geográficas, de género y de edad. Dichos hogares, además de la privación económica, son los más vulnerables frente a situaciones del entorno, más impotentes para influir en las decisiones que los afectan, y más excluidos de la participación económica-social, cultural y política (SOJO, 2010). Más aún, entre 1996 y 2006, el país ha bajado 17 puntos su posición en el índice de desarrollo humano, a pesar de que existe relativamente bajo en los hogares pobres, si bien predomina la jefatura masculina, la proporción de mujeres jefas de hogar ha aumentado, al punto que la proporción de jefaturas en extrema pobreza es prácticamente similar para ambos sexos, mostrando un crecimiento de la pobreza femenina en los últimos años (Darembaum, 2010).

La lucha contra la pobreza ha sido definida como uno de los ejes centrales de política de la actual administración. Se propone reducir el nivel de pobreza, detener el incremento en la desigualdad y fortalecer la clase media a través del mejoramiento de la educación, orientar las acciones de salud hacia los grupos más vulnerables, fortalecer los programas de vivienda, apoyar a la pequeña y mediana empresa y crear oportunidades de empleo. Se propone financiarlo a través de una reforma tributaria que haga progresiva la recaudación y permita orientar mayores recursos a la inversión social (Sojo, 2010).

En lo que respecta al empleo, las mujeres continúan teniendo una menor tasa de ocupación que los hombres, y presentan una tasa de desempleo mayor. La situación es más complicada para las mujeres de las zonas rurales, donde los

hombres tienen una mayor tasa de ocupación y una menor tasa de desempleo. Por lo tanto, la información de la condición de empleo por género, viene a reforzar la necesidad de prestar más atención a la vulnerabilidad de las mujeres para hacerle frente a la pobreza, pues las tasas de desempleo han venido aumentando (aunque no drásticamente) en los últimos años (Sojo, 2010).

En el país existen una serie de fuentes claramente identificadas, que producen información sobre los distintos aspectos de la problemática nutricional del país. En general, esta información es confiable y bastante actualizada correspondiente a censos realizados.

El Consejo Regional de Cooperación Agrícola (CORECA) señala que por desestímulo a la producción de granos básicos, en Costa Rica sólo se produce la mitad del arroz, un 33% de frijol y un 2% del maíz que se consumen en el país. Según lo señala el Onceavo Informe del Proyecto Estado de la Nación (2005), la incidencia de la pobreza total en los hogares costarricenses pasó de 18,5% a 21,7% entre 2003 y 2004 (38.700 hogares más); la pobreza extrema pasó de 5,1% a 5,6% (6.436 hogares). Por zona también se notó el aumento: en la zona urbana aumentó de un 15,4% a un 18,9% y en la rural de un 23,1% a un 26%. Por primera vez, del total de hogares pobres el porcentaje de los urbanos (52%) superó a los rurales (48%). En pobreza extrema la situación sigue afectando más a los hogares de las áreas rurales (56,9). La región Brunca (sur del país) presentó el mayor nivel de pobreza total de los últimos diez años, al situarse en 40,4% con un aumento de 6,8 puntos porcentuales entre 2003 y 2004. Le sigue la Región Chorotega (noroeste). El porcentaje de vulnerabilidad a la pobreza (familias con posibilidades de pasar a ser pobres) ha aumentado. Además de la incidencia de la pobreza, también se incrementa la brecha o intensidad de la pobreza, es decir, en ese año 2004 los pobres fueron más pobres que el año anterior.

En menos de dos décadas los asentamientos en precario de la Gran Área Metropolitana (GAM) se duplicaron: en 1987 eran 13,841 familias en precario y en

2004 alcanzaban las 32,797. El Estado de La Nación, 2004, señala que el reciente aumento en la desigualdad está asociada a un estilo de crecimiento económico, concentrado en algunas actividades (exportaciones no tradicionales, turismo, sector financiero, etc.) las cuales generan relativamente pocos empleos que por lo general son de alta calificación y muy bien remunerados. Además, la inversión social atenúa, pero no detiene el aumento de la desigualdad, (Estado de La Nación, 2005).

Según la regionalización de planificación, las regiones que cuentan con un coeficiente estadístico de Gini mayor al nacional y por tanto donde más se concentran la riqueza y hay mayor desigualdad en la distribución del ingreso, son la Región Chorotega con un coeficiente de Gini de 0,448366; le sigue la Región Huetar Norte con 0,429883 y por último la Región Brunca con 0,427337 (Estado de la Nación, 2005).

Los hogares en condición de pobreza, según la regionalización de planificación, fueron superiores al promedio nacional en todas las regiones excepto la Región Central. La región con mayor porcentaje de hogares pobres fue la Región Brunca con 32,0%, le siguió la Región Chorotega con 25,5%, la Pacífico Central con 27,2%, la Huetar Atlántica con 27,0% y la Huetar Norte con 24,7 (Estado de la Nación, 2005).

El estado nutricional depende de factores que no son estrictamente sanitarios, como la disponibilidad de alimentos al seno familiar, o -entre regiones- de la pobreza (que determina la posibilidad de poder comprar o no esos alimentos. Además influye la intensidad y frecuencia de las infecciones, principalmente diarreas (debido también a aspectos socioeconómicos y no sólo sanitarios). El estado nutricional por tanto es un buen indicador de salud, pero también de la capacidad de la organización social para resolver los problemas socioeconómicos.

En cuanto a desnutrición, la tendencia nacional ha sido hacia su disminución. Sin embargo, hay diferencias según área (rural-urbano): hay mayor desnutrición en área rural y el achicamiento es notable en cantones como Talamanca, Upala, La Cruz y Limón (todos en áreas rurales), con porcentajes que van desde 18,1 a 12,4%. Es imposible decir que esa tendencia hacia una disminución haya continuado en años recientes, pues la pobreza se ha incrementado y ha aumentado el número de hogares en precario, tal como se muestra más adelante. Paralelamente algunos programas de asistencia social se han debilitado (Núñez, 2007).

En el caso de poblaciones indígenas (que representan aproximadamente un 2% del total de la población), la evidencia empírica demuestra estaturas bajas (achicamiento), como resultado de un proceso binario de deficiente alimentación y una alta incidencia de infecciones. Tal achicamiento es señalado repetidamente en diagnósticos de situación de salud, elaborados por funcionarios de los niveles locales y alguna estadística, que muestran por ejemplo, que estas poblaciones tienen una mortalidad infantil varias veces mayor que el resto de la población nacional (Núñez , 2007).

El porcentaje de anemia en población rural preescolar, según la Encuesta de 1996, es el doble que en la población metropolitana (32,7% y 16,6%). La anemia en mujeres, según esta encuesta, fue de un 18,9% a nivel nacional, pero de un 21,7% en zona rural, y de un 17,5% en zona urbana. Entre las mujeres gestantes, hubo un 44,6% con deficiencia severa de hierro (Núñez, 2007).

La relación desnutrición-pobreza ha sido demostrada. La pobreza se manifiesta, en lo que respecta a desnutrición, como higiene deficiente, dificultades para la compra de calzado, vivienda en precario, deficiente recolección de desechos y aguas negras, entre otras condiciones, lo que conlleva a un número mayor en la incidencia de diarreas y otras infecciones directamente vinculadas con la desnutrición. La situación de pobreza dificulta la compra de alimentos de alto

valor nutricional y se sabe que cuanto menor es el ingreso familiar, mayor es la cantidad de productos altos en carbohidratos que se consumen. Esto ha provocado extremos de malnutrición, obesidad ligada, por un lado, a carencias de micronutrientes y exceso de alimentos fuente de carbohidratos, y por otro, a la desnutrición vinculada a la carencia de todo tipo de alimentos, dando paso al ya conocido círculo vicioso de la desnutrición (Núñez, 2007) .

Costa Rica ha mantenido un porcentaje de pobreza alrededor del 20%, con un incremento entre el 2003 y el 2004, pero su conformación ha cambiado. Es mayor en áreas fronterizas, donde también es mayor el porcentaje de desnutrición. La brecha entre los más ricos y los más pobres sigue en aumento y hay una tendencia hacia la concentración de la pobreza en área urbana. En el país, cada vez es posible observar en los que han acudido a clínica u hospitales, una mayor cantidad de niños y niñas con deficiencias vitamínicas, como consecuencia de una pésima alimentación. Por otro lado, ante deficiencias demostradas en encuestas de nutrición anteriores, se recurre a la fortificación de alimentos de consumo masivo con el nutriente deficiente en la dieta (Sojo, 2010).

#### **2.4.2 Escenario de la SAN en Costa Rica**

En Costa Rica no existe una ley de seguridad alimentaria y nutricional, sin embargo se han realizado intentos por lograr legislar, pero no ha sido posible la aprobación de una ley específica en torno a la SAN. En materia de decretos se ha logrado promover una iniciativa de promover la SAN desde los niveles locales para ello se crean los Consejos Cantonales de Seguridad Alimentaria y Nutricional (COSAN) como "...instancias de coordinación e integración en el nivel local, en materia de SAN y nutrición preventiva, con la participación de las Municipalidades y de los sectores institucionales involucrados en los objetivos y funciones de la SEPAN, con participación de la sociedad civil en cada uno de los cantones donde operen" (Decreto 31714 MS-MAG-MEIC, artículo 26).

Costa Rica cuenta con 81 cantones o municipios, de los cuales 32 tienen estas instancias funcionando desde el año 2005, y 18 se encuentran en proceso de conformación en el 2006. Sin embargo existen suficientes compromisos internacionales que justifican que el país adopte medidas a nivel legislativo que permitan dar cumplimiento de ellas

El Ministerio de Salud, específicamente la Secretaría de la Política Nacional de Alimentación y Nutrición (SEPAN), un ente adscrito al Despacho del Ministro de Salud, viene promoviendo el cumplimiento de la estrategia COSAN. Se formuló la Política Nacional de Alimentación y Nutrición período 2006-2010, en donde se incluye una política en SAN. La SEPAN se encuentra igualmente promoviendo el establecimiento de un Plan Maestro de Inversión en Seguridad Alimentaria y Nutricional, el cual apoya en la movilización de recursos para trabajar en materia de SAN, en los niveles locales, tanto rural como urbano marginal, dirigido a quienes menos tienen. Esta metodología consiste en priorizar qué necesita el país de inversión en SAN y establece una cartera de proyectos a ser financiados por el gobierno, empresas privadas, organizaciones no gubernamentales u organismos internacionales.

En los últimos años se han promovido dos propuestas de leyes en SAN, una de las cuales es la Ley Marco de SAN, promovida por la FAO y elaborada después de una exhaustiva consulta. Además existen fuerzas políticas que promueven un proyecto de ley en seguridad alimentaria con un enfoque en soberanía alimentaria, el cual es apoyado por pocos, principalmente por su enfoque.

Existen actores políticos con cierta relevancia y potencial para impulsar la formulación y aprobación de leyes, reglamentos y normativas relacionadas a la SAN, entre ellas están: el Consejo Ministerial de la SEPAN: integrado por el Ministro de Salud, el Ministro de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Ministro de Economía Industria y Comercio (MEIC).

Actualmente, con la iniciativa de la Administración Arias de fusionar el MAG y el MEIC en un solo ministerio (Ministerio de la Producción), ambas carteras son representadas por una sola persona. La Asamblea Legislativa: es la única capaz de aprobar leyes en el país. Actualmente existen dos partidos que podrían estar apoyando una propuesta de Ley en SAN: el partido Acción Ciudadana y el Partido de Unión.

Son muchos los actores vinculados con la SAN, sin embargo no se ha logrado articular su trabajo a nivel nacional, ni regional. En el caso de los niveles locales los COSAN en funcionamiento cuentan con esa articulación de la mayoría de esas instancias, al menos de las que tiene presencia en el municipio.

A nivel gubernamental los órganos rectores en SAN son el Ministerio de Salud, y el de la Producción (MAG y MEIC). El gobierno que finalizó en mayo pasado promovió la creación de instancias de coordinación con el fin de trabajar en materia de alimentación y nutrición, sin embargo apenas se está tratando de que las nuevas autoridades participen de ellas. Por su parte, mediante la estrategia COSAN se promueve la participación de la sociedad civil, así como el fortalecimiento de los gobiernos locales alrededor de la SAN.

Estas instancias han logrado concretar proyectos orientados a mejorar la situación de inseguridad alimentaria y nutricional de familias de escasos recursos, y han logrado movilizar recursos de cooperación internacional de países como Canadá, Alemania y Bélgica, e instancias como el BCIE. Dos ejemplos son: Bélgica, que se encuentra apoyando el proyecto de generación de microempresas agroalimentarias, manejado por grupos de mujeres en la Zona Norte del país, en cuatro municipios fronterizos de alto rezago social; y el aprobado recientemente por el BCIE, promovido por el COSAN de Upala para dotar a 100 familias de pequeñas fincas integrales para autoconsumo.

Entre las instancias que intervienen en el proceso de planificación de políticas para el país en materia de SAN están:

- Secretaría de la Política Nacional de Alimentación y Nutrición (SEPAN)
- Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA)
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPAN)

A continuación se mencionan los programas gubernamentales que existen en Costa Rica según las cuatro dimensiones de la SAN:

- Disponibilidad de Alimentos
- Programa de Ferias del Agricultor
- Programa Seguridad alimentaria antes PROINDER (programa Proinfancia y Desarrollo Rural)
- Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria del MAG
- Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria (INTA)
- Unidad de Manejo de Cuencas del Instituto Costarricense de Electricidad
- Programa de Desarrollo Rural, MAG
- SENARA
- Instituto de Desarrollo Agrario, IDA
- Consejo Nacional de la Producción CNP. Acceso de Alimentos
- Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)
- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)
- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo INVU
- Instituto Nacional de Estadística y Censo,(INEC)
- Consumo y Estado Nutricional
- Centros de Nutrición y Desarrollo Infantil (CEN- CINAI)
- División de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente
- (D.A.N.E.A.) Ministerio de Educación Pública (MEP)
- Comisión de Guías Alimentarias
- Plan Nacional en Seguridad Alimentaria y Nutricional

- La Propuesta de Política Nacional de Alimentación y Nutrición 2006-2010 contempla la elaboración de un Plan Nacional en SAN.

Uno de los retos más importantes para Costa Rica en los próximos años es establecer un SNIA que permita armonizar tanto la legislación, como el quehacer de las instituciones. Los objetivos principales del SNIA serían contribuir a mejorar el estado de salud de la población, mediante el consumo y el comercio de productos alimenticios inocuos, y desarrollar una política coherente e integrada para la inocuidad de los alimentos, que garantice la participación coordinada de las instituciones y sectores relacionados con esta materia.

### **2.4.3 Planificación de la Alimentación y Nutrición (PLAN)**

En el campo alimentario y nutricional, en buena teoría, se dice que la planificación alimentaria-nutricional ha superado los límites de instituciones o sectores aislados, para convertirse en un proceso multisectorial y multidisciplinario. Como todo proceso social o económico del desarrollo de un país, (cuando se trazan medidas y acciones en el corto, mediano y largo plazo), se requiere de un estilo o enfoque y de un marco conceptual, en las búsquedas de soluciones, particularmente cuando la población objetivo es muy clara: los desnutridos y la gente con hambre. Para los expertos, la desnutrición proteínico-calórica es la más grave y la que generaría daños irreparables que no podrían corregir ningún plan de desarrollo, una vez producidos. El tema continúa siendo de gran actualidad y de proyecciones importantes, puesto que a nivel mundial, el hambre y la pobreza han venido ganando terreno, según los organismos internacionales, por lo que ha llamado la atención de científicos, técnicos, políticos y agencias de desarrollo.

A pesar de ser una definición relativamente “clásica” sigue siendo clásica, de gran vigencia y universal, por su enfoque sistemático e integral, la UNESCO (1959) define el planeamiento integral de la educación como:

...un proceso continuo y sistemático en el cual se aplican y coordinan los métodos de investigación social, los principios y las técnicas de la planificación, de la administración, de la economía y de las finanzas, con la participación y apoyo de la opinión pública, tanto en el campo de las actividades estatales como privadas a fin de garantizar una educación adecuada a la población, con metas y etapas bien determinadas facilitando a cada individuo la realización de sus potencialidades y su contribución más eficaz al desarrollo social, cultural y económico del país (p.83).

Señala el INCAP (1989, p.3) que “La solución a los problemas alimentario-nutricional se puede acelerar en la medida que la planificación del desarrollo incluye un conjunto coherente de medidas y proyectos con impacto nutricional expresados en un plan nacional de alimentación y nutrición”. En otros términos, luego de identificar los problemas y causas es necesario determinar un grupo armónico de soluciones factibles y viables.

En consecuencias, es responsabilidad del Estado y de sus instituciones, como de los organismos de la sociedad civil, actuar técnica y científicamente, para que las soluciones estén a la altura de las demandas de los grupos y comunidades en la producción de bienes y servicios necesarios para el desarrollo sostenible en sus efectos e impactos futuros.

En síntesis, la planificación se convierte en un instrumento técnico valioso e indispensable para el uso racional de los recursos, la determinación de fines, objetivos y metas, la selección de los medios, (en términos de políticas, planes, programas y proyectos, procedimientos y prácticas) para la obtención de esos objetivos, así como la implementación de la ejecución y organización funcional, de tal manera que, el plan que se adopte se realice con eficiencia y eficacia, bajo los métodos y mecanismos de control y de evaluación más idóneos para prevenir, detectar y corregir los errores o fallas que puedan generarse en los procesos y productos en la ejecución del plan de acción adoptado.

#### **2.4.4- Política de Alimentación y Nutrición (PAN).**

Las políticas de ayuda alimentaria son las políticas públicas de ayuda alimentaria, dicho en otros términos, son lineamientos generales de un gobierno, que deben de estar dirigidos y orientados en función al grado de desarrollo socio-económico de un país, con el fin de hacer un uso más eficiente y racional de los alimentos destinados a grupos de población determinados (INCAP,1989).

Las políticas públicas focalizadas en políticas de alimentación y nutrición están orientadas a la solución de los problemas de la desnutrición en el contexto del interés público, son instrumentos de gobierno que deben ser planificados y orientadas con misión y visión para el desarrollo social del país.

Para Alvarado (2002, p.18) "...la política es cuanto define, orienta y constriñe la actividad de los demás (individuos y grupos) para lograr el bienestar común".

La política según el diccionario de la Real Academia Española, (2007, p.1289) "...es el arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los estados; la actividad de los que rigen o aspiran a regir los asuntos públicos; o por extensión el arte con que se conduce un asunto o se emplean los medios para alcanzar un fin determinado".

Según el diccionario de Valleta Ediciones (2001, p.295) ". . .la política apunta fundamentalmente a una actividad humana con proyección social. Como ciencia tiene por objetivo de conocimiento o estudio del ámbito de la realidad que es hacer o actividad política. Es como la actividad respecto a un problema cualquiera, como cauce de acción adoptado por el gobierno, un partido, una asociación", entre otros.

Sin entrar a valorarlas, los gobiernos, y los organismos públicos o privados, nacionales o internacionales tienen políticas según su naturaleza, objetivos y funciones: económicas, sociales, agrícolas, de relaciones internacionales o

exteriores, de empleo, de reforma agraria, de transporte, de turismo, de precios, de comercio, de cultura, de población, de salud, de educación, de la niñez, de la juventud, de alimentación y nutrición, entre otras, lo cual indica la manera o el arte que se emplea para lograr los objetivos y las metas de la institución.

La política es la ciencia del Estado por excelencia (Golovine, 2001). Como táctica es el juego de unas fuerzas sociales que pueden conducir a una decisión vinculante incluso para los partidarios de la otra postura.

La política es una actividad humana, fundada en interés justificado ideológicamente, que pretende conseguir objetivos valederos para toda la comunidad, mediante el ejercicio del poder público organizado y el flujo sobre él, Verdú (2001). La política es la ciencia del gobierno de los Estados señala (Littré, 2001).

En toda sociedad política históricamente existen tensiones dinámicas, equilibrios y desequilibrios entre las fuerzas dominantes, "...el poder institucionalizado" y las "fuerzas" o grupos dominados. Para Easton (1976), señala que la política (pública) es un proceso circular de asignación autoritaria de valores a una sociedad, siendo una eficaz circularidad la que da funcionalidad al cambio político.

En la presente investigación, la política es un término relacionado con la política pública orientada a la solución de problemas en el marco del interés público para dar respuesta en este caso al PANEA, es decir, a la búsqueda de soluciones al problema alimentario-nutricional del escolar y el adolescente con el marco de las políticas públicas superiores del Estado costarricense. Para el INCAP (Sf), la política de alimentación y nutrición es la manera como un gobierno ataca el problema alimentario -nutricional. Integra un árbol de otras políticas de orden superior y está conformado por las políticas de orden inferior. La figura siguiente refleja con claridad la jerarquía de las política



Fuente: INCAP (1979, p.9)

### Figura Nº5: Jerarquía de las políticas nacionales

Una política de alimentación y nutrición podría estar compuesta por dos políticas, según el INCAP, (1979): "...una de disponibilidad y consumo de alimentos y otra de utilización biológica. A su vez cada una de estas políticas integrantes, estaría conformada por otras que pasan a ser medios de producción de alimentos que requerirá de políticas de precio para los insumos, de políticas de comercio exterior, de políticas de comercialización entre otras" ( p.9).

Sin embargo, lo anterior no sería suficiente, si estas políticas no estuvieran incorporadas en forma clara, definidas y estructuradas en un plan de alimentación y nutrición y articuladas coherentemente con el plan nacional de desarrollo del país ya que estas se contextualizan en la política social de un gobierno como "...un conjunto de normas y principios que tienden a establecer mecanismos capaces de garantizar a la mayoría de la población y la elevación de sus índices de bienestar social, haciendo menos profundas las diferencias sociales y a realizar una equitativa y justa distribución de la riqueza" (Valleta , 2001. p, 297).

Las consideraciones y las intervenciones nutricionales como la alimentación complementaria, (caso del PANEA) de carácter meramente asistencial en la solución de la desnutrición, son medidas paliativas aisladas, muchas veces de altos costos y dirigidas a un grupo muy limitado de la población meta y lo que hacen es postergar el problema, sino van acompañadas de estrategias globales o integrales de largo plazo, que contribuyan a la solución de los cambios estructurales del problema. Esto no significa que con ello se erradica por completa la situación prevaleciente, debido a que es una solución con enfoque multisectorial y multicausal por razones culturales, políticas, educativas, tecnológicas y económicas.

En consecuencia, es necesario integrar y formar dentro de un enfoque sistémico, como un todo coherente, las políticas y los planes, programas y proyectos alimentario-nutricionales, articuladas en las políticas y planes nacionales de desarrollo, tanto sectoriales como multisectoriales, evitando así el uso irracional de los recursos, la ineficiencia e ineficacia social de los programas y la tendencia a gastar y no invertir en nutrición y salud, de combatir la pobreza y en el nulo o escaso impacto en el desarrollo social y económico del país.

Para el INCAP (1979) se parte del supuesto o se tiene el convencimiento de que una acción continuada, articulada, flexible, integral, debidamente planificada y financiada, con los debidos instrumentos de control, de evaluación y ajustes, generaría enormes resultados concretos y positivos. Pero este planteamiento, de las intervenciones en el campo alimentario-nutricional que cumplen con esas características podría lograr en teoría, aunque fuera de manera temporal, la mayor parte de los problemas nutricionales, en la generalidad de la población. Sin embargo, en la práctica, ello no está ocurriendo, en los países pobres, donde por el contrario, el número absoluto de desnutridos pareciera estar aumentando día con día, según estudios más recientes de las agencias de las Naciones Unidas.

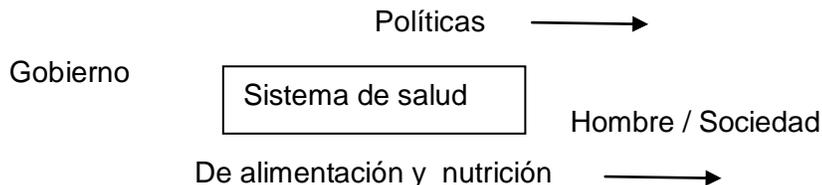
Para el INCAP (1979) es importante destacar que la desnutrición “. . . constituye un problema cuyas raíces son socioeconómicas y políticas, y que podría ser reducido en el mediano plazo, si existiera la decisión política de lograrlo. Esto plantea la necesidad de elegir una estrategia adecuada, hacer una correcta asignación de recursos, asignar los instrumentos correspondientes e implementar la decisión” (p.6). Esto no desvirtúa el aseverar que la desnutrición constituye una manifestación del subdesarrollo, ya que a pesar del retraso económico y social, se puede llegar a mejorar transitoriamente la situación nutricional de una parte importante de la población, máxime cuando un país toma la decisión de dedicar gran cantidad de recursos a combatir la desnutrición en forma masiva, es porque probablemente se están llevando a cabo en él los cambios estructurales, institucionales, socioeconómicos y políticos requeridos para el “despegue” hacia una situación de desarrollo.

Aunque dicho planteamiento podría considerarse como un supuesto eminentemente teórico, es conveniente recordar que sin planteamientos teóricos no hay posibilidad de avance científico. Sin embargo, siempre que todas esas intervenciones específicas (correspondiente al nivel micro) se encuadren dentro de un marco conceptual claramente definido (a nivel macro) dentro del contexto de la política nacional de desarrollo económico-social del país, las mismas pueden ser de verdadera utilidad.

Las políticas de alimentación y nutrición, según esta investigación deben ser vinculantes, integradas e instrumentalizadas en forma coherente y sistemática, en los planes nacionales de desarrollo en forma efectiva si pretendemos apuntar hacia la acción y dirección correcta, es decir, hacia los fines, objetivos y metas, a que queremos aspirar en el futuro deseado en esta materia.

En esta misma dirección, para Alvarado (1999, prólogo,) “...las políticas educativas (y que es válido para el análisis que nos ocupa), implícitas o explícitas,

sean de nivel micro o macro, permiten correlacionar la voluntad política de gobernante con la claridad y coherencia de sus propósitos y la consiguiente continuidad de sus estrategias, que siempre son precisamente, las características de una buena política para que resulte exitosa y que al parecer no son justamente las que orientan el desarrollo educativo de nuestro país en estos últimos años”(sin página). Más adelante en este mismo sentido esta autor contextualizada que “...la política educativa debe entenderse como el conjunto de orientaciones prioritarias, lineamientos o directrices que da el gobierno a través de sus instancias respectivas para normar y promover el desarrollo educativo nacional y por ende el desarrollo humano del país, condición característica de nuestro tiempo” (sin página).



Fuente: modificado por el autor de de Alvarado (1999,p.15)

### **Figura N°6: Políticas de alimentación y nutrición**

Dentro de este enfoque, como se visualiza en la figura 6 cabe señalar que el plan de alimentación y nutrición tiene características multisectoriales, puesto que en su concepción e implementación debe estar fundamentado en las causas de la desnutrición que tiene que ver, con un conjunto de factores y disciplinas tales como producción de alimentos, distribución de ingresos, cobertura de los servicios de salud, biología, economía, sociología y ciencias políticas. Algo similar ocurre con las soluciones de la desnutrición, las que integradas en función de objetivos, metas y estrategias, conforman lo que se dan en llamar un plan de alimentación y nutrición.

Las políticas de alimentación y nutrición como parte de las políticas de salud pública están orientadas a la población, con los alimentos y los nutrientes que cada persona y población necesita, para el gozo y desarrollo de un cuerpo y

sociedad sana, por lo tanto como parte de las políticas públicas de un Estado, deben estar encadenadas en el contexto y sistema de una política nacional de salud y las de la alimentación y nutrición, formando parte de las políticas menores de ese marco general.

#### **2.4.5- Actividades administrativas básicas y técnicas de un PAE.**

Para el INCAP (1979) existe una serie de actividades básicas de índole administrativas y otras técnicas en la gerencia de un PAE, que deben incorporarse en los procesos administrativos de la gestión de estos programas.

Para dicho Instituto, las actividades administrativas de los PAE son todas aquellas que realiza un Estado relacionadas directamente con la entrega de alimentos como las siguientes:

- a) Control fito-sanitario: Consiste en determinar el grado de higiene y estabilidad del alimento, para aprobar o no su ingreso al país.
- b) Recepción en puerto de entrada del país: Es el proceso de liberación pólizas de desembarque, con lo cual el producto que da bajo la responsabilidad del Gobierno para los fines estipulados en el proyecto.
- c) Transporte: Consiste en trasladar los productos desde el puerto de desembarque hasta su destino.
- d) Manipulación: para los fines de los PAE, la manipulación consiste en el contacto directo o indirecto de un individuo con los alimentos, durante las operaciones de almacenamiento, transporte, elaboración, conservación y distribución.
- e) Almacenamiento: es la ubicación de los alimentos en un local destinado para este fin y que reúne los requisitos higiénico-sanitarios mínimos e indispensables para su óptima conservación.
- f) Distribución: Es el proceso de entrega del refrigerio o complemento alimentario a los escolares. Incluye actividades que van desde la cuantificación de la ración, hasta el control de la entrega del alimento ya preparado.

- g) Conservación: Son las medidas que se deben observar para evitar el deterioro de los alimentos, desde su recepción hasta su consumo.
- h) Preparación: Es el proceso por el cual son mejoradas las características organolépticas de los alimentos, para favorecer su aceptación y su digestibilidad, de acuerdo con los patrones de consumo locales.
- i) Consumo: Es el proceso de aceptación e ingestión de los alimentos preparados.

Las actividades técnicas de los PAE son aquellas que no están directamente relacionadas con la entrega de alimentos, pero que son esenciales para lograr los objetivos y visión del PAE para la ejecución del Programa, como la educación alimentario-nutricional, huertos escolares, organización de los sistemas de información, la participación de la comunidad, control, seguimiento, evaluación y retroalimentación permanente para fortalecer los procesos de toma de decisiones. Además de la capacitación del personal, la supervisión, la investigación, entre otras (INCAP 1979).

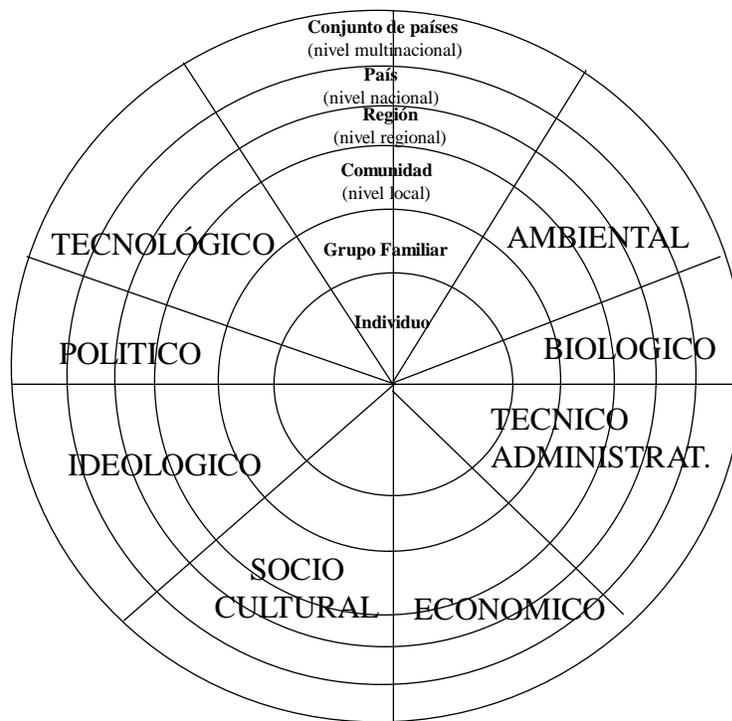
#### **2.4.6- Directrices para la planificación de la alimentación y nutrición (PLAN)**

El INCAP (1979) describe en términos generales, una metodología de un sistema de planificación de la alimentación y nutrición (PLAN), como guía y orientación a sus países miembros (Centro América y el Caribe) para la formulación de los PAE. Siguiendo estas directrices, a continuación, se analiza lo que es descripción, jerarquización de los objetivos, concepto de sistema, modelos de sistemas y diagnósticos.

**2.4.6.1- Descripción:** En la planificación de la alimentación y nutrición todos los conceptos antes mencionados son esenciales, por lo que su comprensión debe ser total, como se plantea en la figura 7. Por su importancia y su inherencia técnica y metodológica, se plantean para fines conceptuales y metodológicos, algunos elementos y características de la planificación de la alimentación y

nutrición abordada en forma de resumen. Desde esta perspectiva es importante definir que:

- Un sistema es un conjunto de elementos interrelacionados entre sí,
- El análisis de operaciones es el estudio de las diversas etapas y fases de un proceso.
- Un modelo es una representación gráfica o matemática de una realidad.
- Un modelo analítico-causal es un modelo que relaciona efectos y causas.
- Un modelo normativo es uno que implica un ideal respecto a ¿cómo deberían ser las soluciones a un problema?.
- Un modelo estratégico es uno que implica la factibilidad o viabilidad de llevarlo a cabo.



Fuente: Adaptado de INCAP (1979, p.15)

**Figura Nº7: La problemática alimentaria - nutricional como un sistema y los subsistemas integrantes.**

#### 2.4.6.2- Jerarquización de los objetivos

Es la necesidad de jerarquizar los objetivos. Se pueden clasificar en dos categorías, según el INCAP (1979):

- En la cúspide de la pirámide de los fines y objetivos se ubican los valores y normas no escritas y las aspiraciones de la sociedad. Para cada valor existen varios objetivos generales y para cada objetivo general varios objetivos específicos.
- Los objetivos del gobierno podrían definirse como los intentos específicos y direcciones para la acción.

Las tres fases principales de la planificación basándose en la jerarquía de objetivos, la planificación emerge como un proceso de tres fases lógicas e interrelacionadas: planificación de políticas, programas y proyecto cuyos productos son planes de políticas, planes de programas y planes de proyectos.

Un gobierno requiere invertir en aquellos proyectos y programas que más contribuyan al desarrollo, si quiere lograr sus objetivos. Para lograr la mejor asignación de recursos entre consumo e inversión y la mejor asignación de recursos entre alternativas de inversión por sectores es esencial que sean evaluados sobre bases comparables. Sin embargo, ello no es fácil debido a la dificultad de estimar beneficios, al moverse desde la industria, agricultura, infraestructura económica hacia la educación, salud, alimentación-nutrición.

Para lograr planes de desarrollo socioeconómico reales, debe usarse una adecuada planificación cuantitativa y cualitativa de programas y una adecuada formulación y selección de proyectos. La planificación de programas: la selección de alternativas se hace con base en su contribución para lograr los objetivos y análisis de factibilidad. El proceso se mejora mediante aproximaciones sucesivas: los programas se formulan con poco conocimiento de la contribución de cada proyecto al desarrollo. Al formularse éstos, los planes, se ajustan los programas y los proyectos, luego las políticas y así sucesivamente (INCAP, 1979).

#### **2.4.6.3- Concepto de sistema:**

Según Chiavenato (1990) un sistema es: “. . . un conjunto de elementos interdependientes; un grupo de unidades combinadas que se forman un todo organizado y cuyo resultado que las unidades podrían tener si funcionaran independientemente” (p.574). Según este autor “La teoría de sistemas se ocupa de entidades naturales o artificiales que se perciben como conjuntos de partes que actúan unas sobre otras” (p.574).

#### **2.4.6.4- Modelo de sistema:**

Según el INCAP (1979), existe un modelo de sistema llamado analítico-causal, que puede ser a su vez, normativo y estratégico, como se muestra en los esquemas del 8 al 10 en las páginas siguientes, en donde se evidencia que la alimentación y la nutrición forman parte de una “canasta de necesidades básicas” cuya satisfacción proporciona un mayor o menor bienestar o “calidad de vida”. Este modelo ha evolucionado a través del tiempo, haciéndose más complejos y ajustándose en la medida en que se ha podido llevar a cabo en los escasos estudios e investigaciones en estas materias.

Este modelo conlleva la realización del diagnóstico para la formulación del correspondiente PAE. Las distintas causas se suponen interrelacionadas entre sí de tal manera que un análisis estático no tiene mucho objeto si se trata de explicar el fenómeno sólo en términos de una sola variable. El diagnóstico de la situación alimentario-nutricional es un tipo de evaluación pues incluye un análisis e identificación del problema de la desnutrición y el hambre, sus factores causales y un estudio de las soluciones adoptadas hasta el momento dado. El diagnóstico también evalúa la evolución que tendrá el problema, sus causas y las soluciones de no adoptarse nuevas medidas correctivas, evaluación que se da en llamar pronosis (INCAP, 1979).

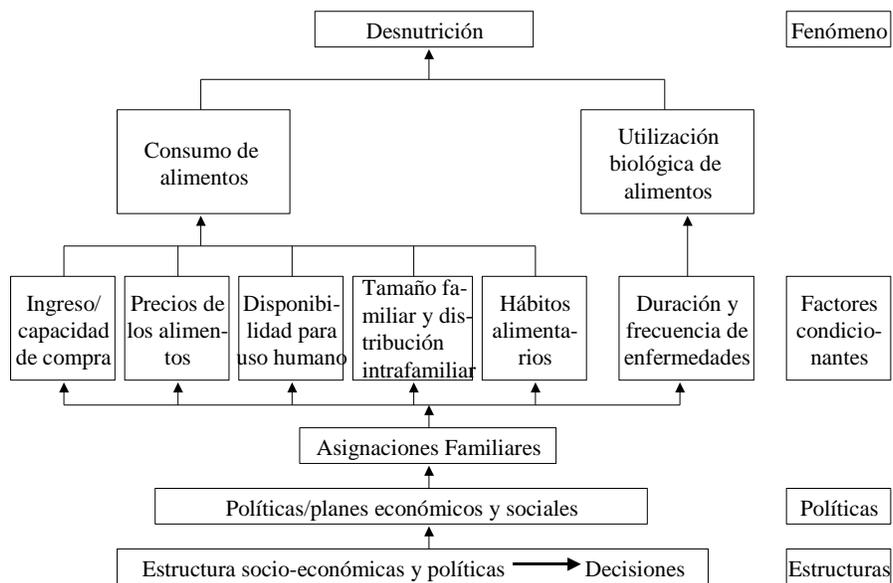
Según el INCAP (979): La PAN mediante el diagnóstico busca identificar los problemas alimentario-nutricionales, la realidad social, la naturaleza, magnitud, localización, proyecciones, causas e interrelaciones con otros problemas, así como también sobre los resultados obtenidos de las acciones adoptadas para remediarlos. Este diagnóstico, según el modelo analítico-causal, que expresa las causas de la desnutrición, partiendo de un conjunto de hipótesis que están basadas en ciertas evidencias disponibles, pero que debe irse modificando en la medida que cuente con nuevos resultados de la investigación de las relaciones establecidas en el modelo y toma la alimentación/nutrición como requisito de la calidad de vida (Ver figura 8).

- Hay un modelo general de consumo de alimentos que requiere un modelo estratégico el cual incluye un profundo análisis de las posibilidades políticas, económicas, financieras, técnicas, sociales, culturales, entre otras, que permitan llevar a cabo el mejoramiento del estado nutricional de una población (Ver figura 9).
- Hay un modelo de consumo, que conlleva a mejorar la calidad de vida de una persona o un pueblo, dada por un conjunto de indicadores relacionados no sólo con la alimentación, el acceso a la educación y la cultura, la salud, a la vivienda, al vestuario, el deporte, la recreación y otros: (tecnologías, empleo, seguridad, etc.) y a los beneficiarios y participación del crecimiento y desarrollo nacional (Ver figura 10).
- Hay un modelo de utilización biológica de los alimentos por el individuo. Es fundamental subrayar que la no satisfacción de los requerimientos nutricionales provoca cuatro grandes tipos de problemas nutricionales: la desnutrición proteico-calórica, las anemias, las hipovitaminosis y el bocio endémico (Ver figura 11).



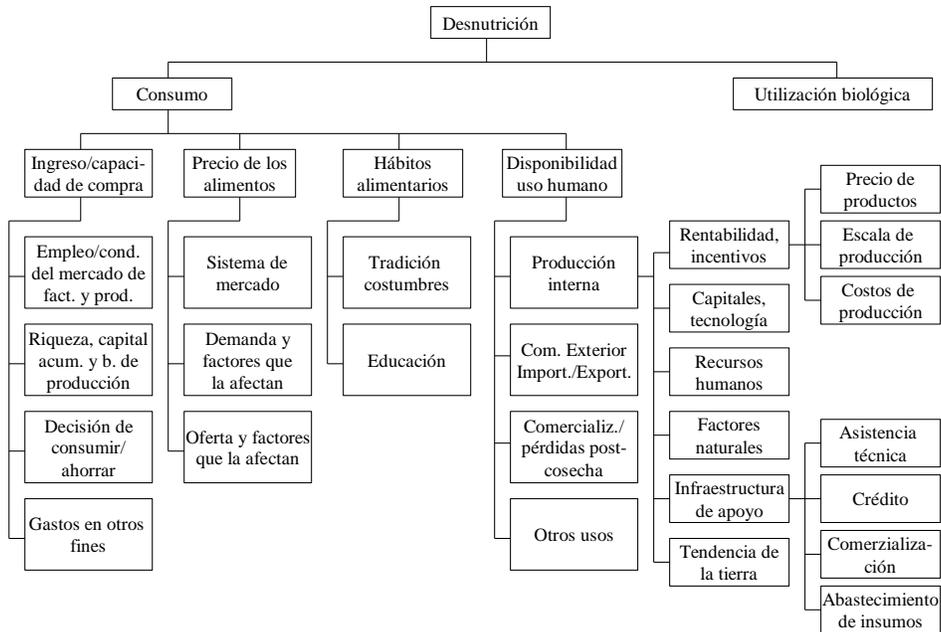
Fuente: INCAP (1979, p.26)

**Figura Nº 8. Modelo analítico causal de la desnutrición**  
(Eje: la alimentación/nutrición como requisito de la calidad de vida)



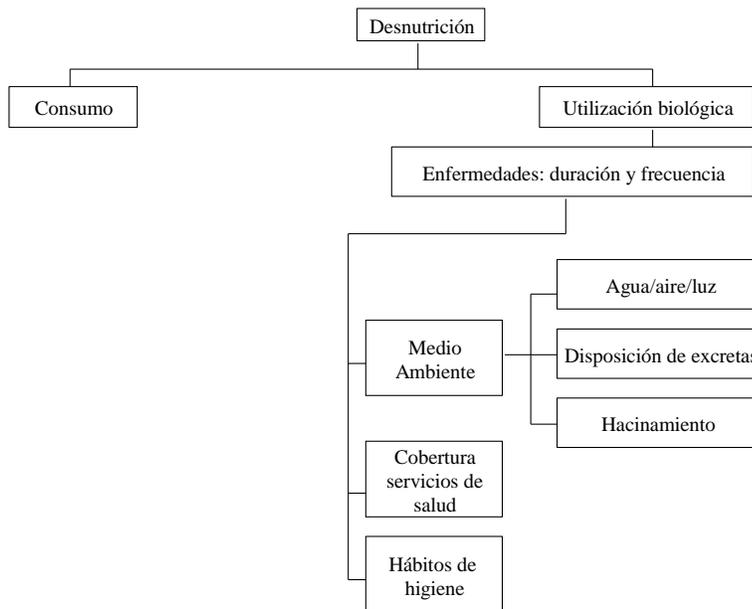
Fuente: INCAP (1979, p. 27)

**Figura N°9: Modelo analítico causal de la desnutrición**  
(Modelo general)



Fuente: INCAP (1979, p. 28)

**Figura N°10: Modelo analítico causal de la desnutrición**  
(Modelo de consumo)



Fuente: INCAP (1979, p. 28)

**Figura N°11: Modelo analítico causal de la desnutrición (Modelo de utilización biológica)**

#### 2.4.6.8- Tipos de diagnósticos:

Según el INCAP (1979) los tipos de diagnóstico tomando como criterio los procesos de ejecución de las acciones son tres:

- a. El ex-ante es una evaluación: que se lleva a cabo con la antelación al inicio de una acción destinada a la solución de un problema para poder determinar posteriormente el impacto que esa acción ha tenido, en una determinada población con hambre y desnutrición.
- b. El diagnóstico de proceso o durante la ejecución: es una evaluación que se lleva a cabo durante todo el proceso de ejecución de un determinado plan, programa, proyecto o política, con el fin de determinar si los resultados parciales que se están obteniendo corresponden a lo programado dentro de los planes previamente fijados.

c. Diagnóstico ex-post: es la evaluación que se lleva a cabo después de la ejecución y desarrollo de un plan, programa o proyecto.

#### **2.4.6.9- Aspectos a tomar en cuenta al realizar un diagnóstico**

Según el INCAP (1979) los pasos del diagnóstico representan un conjunto de actividades que deben ser llevadas a cabo dentro del plazo dado, utilizando un conjunto de recursos de todo tipo. Como cualquier otra empresa que permite determinados objetivos y metas, el diagnóstico efectuado por una organización en la cual se identifique elementos generadores de decisiones, ejecutores, asesores y de apoyo, entre otros..

El personal que lleva a cabo un diagnóstico debe tener muy claramente establecido no sólo los plazos o a quiénes deben referirse en caso de necesitarse definiciones, recursos, entre otros sino también debe tener claramente establecido qué es lo que se persigue con el diagnóstico, en qué profundidad se llevará esto a cabo, qué temas debe cubrir y cuáles deliberadamente no debe tocar, entre otros. Todas estas indicaciones son las que se dan en llamar términos de referencia del diagnóstico (INCAP, 1979).

La práctica indica que cuando un diagnóstico significa el empleo de cuantiosos recursos de todo tipo, es necesario imaginarse los posibles obstáculos y la manera como se irán resolviendo en la práctica. Esta situación es especialmente válida cuando se emprenden por primera vez este tipo de actividades para lo cual no se cuenta con experiencia previa. Esta actividad es la que llamamos simulación de un diagnóstico (INCAP, 1979).

En el documento “El Diagnóstico en la Planificación de la Alimentación y la Nutrición” del INCAP (1979), se incluye una guía de un diagnóstico destinado a

formular un plan de alimentación-nutricional con resultado de varios años de experiencia en la elaboración de este tipo de evaluaciones.

Esta guía incluye como aspectos principales:

- un análisis de la magnitud y trascendencia del problema alimentario y nutricional de los factores vinculados con esa problemática;
- Un análisis del proceso de la planificación de la alimentación y nutrición
- un pronóstico de la situación alimentaria y nutricional según las distintas alternativas de acción que se visualizan.

El Banco Mundial (Sf) ha desarrollado algunas ideas en este sentido al igual que la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), las cuales complementan la guía desarrollada en el INCAP (1979):

- a- En primer término hay que tener la Información requerida y disponible. En los países en desarrollo, uno de los problemas principales para llevar a cabo un proceso de planificación partiendo del diagnóstico correspondiente, es la escasa información disponible y a veces es de dudosa calidad. Para superar la brecha de información y los modos de satisfacerla en el corto y mediano plazo (para elaborar planes, programas o proyectos), pese a esa deficiente información, ésta puede ser corregida con entrevistas a expertos en materias específicas sobre las cuales se tengan dudas o información incompleta. En caso donde se requiera información adicional, la solución es llevar a cabo estudios que en una primera etapa debieran brindar alguna información confiable y de calidad para ser seguidos posteriormente por otros en mayor profundidad.
- b- En segundo término el procesamiento y análisis de la información debe estar en función de los objetivos del diagnóstico, según sea la cantidad y complejidad de la información, el procesamiento será manual o a través de sistemas de procesamiento electrónico de datos y evitará esfuerzos inútiles.

- c- En tercer término debe cuidarse la coherencia de las distintas fuentes de información, ya que muchas veces se encuentran resultados distintos sobre un mismo problema.
- d- En cuarto término se incluye a la prognosis como fase del diagnóstico para señalar la evolución que tendría el problema, sus causas y las soluciones diseñadas hasta un momento dado de no llevarse a cabo acciones distintas de tipo correctivo. La prognosis debe señalar alternativas de acción, además de la tendencia observada.
- e- El conjunto de actividades del diagnóstico deben ser llevadas a cabo dentro del plazo dado, utilizando un conjunto de recursos de todo tipo. Como cualquier otra empresa que permite determinados objetivos y metas, el diagnóstico efectuado por una organización en la cual se identifique elementos generadores de decisiones, ejecutores, asesores y de apoyo, entre otros.
- f- El personal responsable de llevar a cabo un diagnóstico debe tener muy claramente establecido no sólo los plazos o a quiénes deben referirse en caso de necesitarse definiciones, recursos, entre otros sino también debe tener claramente establecido ¿qué es lo que se persigue con el diagnóstico?, ¿en qué profundidad se llevará esto a cabo?, ¿qué temas debe cubrir? y ¿cuáles deliberadamente no debe tocar, entre otros?. Todas estas indicaciones son las que se dan en llamar términos de referencia del diagnóstico.
- g- Cuando un diagnóstico significa el empleo de cuantiosos recursos de todo tipo, es necesario imaginarse los posibles obstáculos y la manera como se irán resolviendo en la práctica. Esta situación es especialmente válida cuando se emprenden por primera vez este tipo de actividades para lo cual no se cuenta con experiencia previa. Esta actividad se llama simulación de un diagnóstico.

En síntesis, el modelo analítico causal ha demostrado que la desnutrición es la resultante de un conjunto interrelacionado de causas de muy diferente

naturaleza, haciéndose indispensable identificar, seleccionar y jerarquizar aquellos problemas y causas de la desnutrición que sean más importantes y que constituyen la base para buscar las soluciones plasmadas en Plan de Alimentación y Nutrición.

En el próximo capítulo se presenta el marco metodológico de la presente investigación.

## CAPÍTULO III

### MARCO METODOLÓGICO

Persistencia, nunca, os déis por vencidos.  
En nada que sea grande o pequeño, sublime o trivial,  
nunca os déis por vencidos.  
¡NUNCA! ¡NUNCA! ¡NUNCA!  
Winston Churchill.

Este capítulo plantea en primer lugar, la integración metodológica de la investigación, en segundo lugar los elementos metodológicos de la fase cualitativa y en tercer lugar, los elementos metodológicos de la fase cuantitativa.

### 3.1- La integración metodológica de la investigación

A continuación, en la siguiente tabla se presentan los determinantes más importantes de la integración metodológica de esta a investigación.

**Tabla N°6: Definición de la integración metodológica de la investigación. 2010**

ASPECTOS DE LA INTEGRACION	Aspectos tomados en cuenta
a. Método cualitativo y cuantitativo utilizados	<p>Para la fase <b>cualitativa</b>, se usó el método <b>hermenéutico dialéctico</b> que consiste "...en ver intelectualmente una o varias relaciones del todo y las partes, entre lo conocido y lo desconocido entre un fenómeno en sí y su contexto más amplio, entre el conocedor y lo que es conocido. Esto se logra mediante un proceso dialéctico que, en teoría, es infinito , aunque lo detengamos en un punto aceptable de validez intersubjetiva."(Martínez,1996.p.150) Este círculo o espiral hermenéutica representó un gran desafío en esta investigación , pues requirió un proceso permanente comparativo que conlleva a una reevaluación del significado del todo y trajo una nueva comprensión de los componentes .En esta investigación cada revisión de los documentos sobre los PAE latinoamericanos, se incorporó en matrices de registro, que realimentó esquemas de interpretación posible, a la vez conllevó a integrar y reintegrar los conceptos de forma permanente.</p> <p>Para la fase <b>cuantitativa</b>: se usa el método <b>descriptivo</b>, Para Hernández Sampieri (2006 p.103), la investigación descriptiva "...busca especificar propiedades, características y rasgos importantes de cualquier fenómeno que se analice. Describe tendencias de un grupo o población". De esta manera, los estudios descriptivos miden conceptos o recolectan información sobre éstos, es decir, únicamente pretenden medir o recoger información de manera independiente o conjunta sobre los conceptos o las variables a las que se refieren, esto es, su objetivo no es indicar cómo se relacionan las variables medidas. Dentro de esta concepción, esta investigación es descriptiva por las siguientes razones: Especifica las características, situaciones, eventos, procesos y la descripción de la tendencia del PANEA, mide conceptos y recolecta datos e información relacionada sobre diversos conceptos del conjunto de variables, relacionadas en este caso, con el proceso administrativo de la administración del Programa y especifica propiedades, rasgos y elementos importantes por medio de los indicadores, datos y resultados</p>

b. Prioridad (estatus) que se le asignó a cada método.	El método cuantitativo es el dominante y el cualitativo el auxiliar.
c. Forma de aplicar los métodos en el desarrollo de la investigación.	Se aplicaron en forma secuencial. Primero se aplicó el método hermenéutico dialéctico y posteriormente se aplicó el descriptivo.
d. Técnica mixta seleccionada	La técnica aplicada es la llamada por Belastrini “ <b>complementación</b> ” por lo que confiere un diseño complementario ( <b>DICO</b> ). Según Villalobos (2010) permite obtener dos imágenes (cualitativa y cuantitativa) diferentes de la realidad social objeto de estudio, en este caso, de un tema tan complejo, cada uno de los métodos, por las características que los definen, brinda la posibilidad de lograr captar y revelar diferentes dimensiones y aspectos de los hechos investigados y con ello, complementar el conocimiento de estos.
e. Contexto donde se aplican los dos métodos	El método cualitativo en el contexto latinoamericano El método cuantitativo en el contexto nacional

### 3.2- Fase cualitativa.

De esta fase se analizan los siguientes elementos metodológicos:

#### 3.2.1- Categorías de análisis.

Se investigaron dos categorías de análisis:

Categorías de análisis 1 Los principales componentes que poseen los PAE latinoamericanos

#### Definición conceptual.

Se refiere a los siguientes elementos de los PAE:

- Los objetivos
- Ámbito de la administración
- Centralización y descentralización.
- Beneficios
- Selección de beneficiarios
- Sistema de compras, distribución y servicio.
- Control de calidad
- Participación comunitaria.
- Presupuestos y gastos

**Categoría de análisis 2** Las características particulares más relevantes poseen algunos PAE latinoamericanos

### **Definición conceptual**

Se refiere a aquellos aspectos peculiares de algunos programas de la región y que los identifica como diferentes en la región en estudio, tales como Chile, Brasil, México y Costa Rica.

### **3.2.2- Fuentes de información**

Las fuentes bibliográficas utilizadas en la presente investigación son:

#### **a. Fuentes primarias**

Se refiere a la información obtenida de investigaciones y evaluaciones del Programa realizadas por:

- a) La FAO, que realizó un diagnóstico en el 2005, donde identifica los PAE en América Latina, sus principales características: naturaleza, objetivos, enfoque y beneficiarios de cada país.
  
- b) Franco efectuó en el 2005, un estudio de seguimiento y evaluación de impacto en América Latina, de los programas de protección social, basados en alimentos.
  
- c) La OPS en el 2009, hizo un estudio que determinó el fortalecimiento de los sistemas de salud en la región latinoamericana.
  
- d) El PMA que en el 2001 indagó la función de la alimentación, y su impacto en el proceso de enseñanza- aprendizaje y posteriormente llevó a cabo una campaña mundial de alimentos escolares llamada “Sin hambre se aprende mejor”.

e) La FAO en el 2009, realizó el segundo Seminario: “Los Programas de Alimentación Escolar en Tiempo de Crisis”, en cuyo informe se analizan las fortalezas y debilidades de los PAG de la región latinoamericana y se establece una declaración de carácter internacional de impacto de estos programas a grupos sociales vulnerables.

f) Algunos países como México, Centroamérica (excepto Belice), América del Sur (excepto Guyana y Surinam), República Dominicana y Cuba, han hecho evaluaciones a los PAE.

**b. Fuentes secundarias.**

Para efectos de esta investigación se contemplaron las siguientes: revistas, libros, artículos y ensayos especializados o afines, de gran importancia para el tema en estudio. En ambos casos, el conjunto de materiales bibliográficos o documentales dio fundamento a la elaboración del presente trabajo investigativo.

**3.2.3- El trabajo de campo**

Se realizó en cuatro momentos:

- a. En primer lugar se recolectaron documentos escritos, documentos estadísticos de las diversas instituciones de la región en estudio, artículos presentes en Internet, entre otras.
- b. Luego se procedió a completar las matrices elaboradas para tal efecto (ver anexo 3). Estas se describen a continuación.

- La matriz 1 se diseñó para sistematizar la información sobre la categoría 1 y se caracteriza porque identifica las condiciones, factores y características de los PAE en los países latinoamericanos.
- La matriz 2 se diseñó para sistematizar la información sobre la categoría 2 y se caracteriza porque identifica las condiciones particulares de los países México, Argentina, Chile, Brasil y Costa Rica.

Por último, la aplicación de estas técnicas produjo las notas crudas que fueron “cocinadas” y se transformaron en textos con notas teóricas, metodológicas y contextuales, que se integraron en un cuaderno de investigación.

### **3.2.4- Estrategias para el análisis de los datos**

El carácter cualitativo de esta fase representó un desafío, específicamente en el momento del análisis de los datos, el cual exigió un proceso metodológico muy riguroso. Para el análisis de los datos, en la investigación cualitativa, se puede proceder de diversas maneras utilizando diferentes estrategias. Tal como lo han planteado autores como Hernández (2006), considera que en el análisis cualitativo los datos, los mismos, se reciben de manera no estructurada, pero que el investigador le da una estructura determinada. Es un proceso muy creativo que consiste básicamente en reducir los datos a categorías, clarificarlos, sintetizarlos y luego comparar la información hasta alcanzar una visión lo más completa de la realidad.

Se puede establecer que siguiendo a Hernández-Sampieri *et al.* 2006 Rodríguez, los datos se analizaron en tres etapas:

- a. Categorización: Consistió en una lectura exhaustiva de datos la interpretación de los datos, que permitió la reducción de los datos y obtener las categorías y subcategorías de la investigación y se realizó en los siguientes pasos:

- Lectura general de la descripción de cada crónica.
  - Delimitación de las unidades temáticas naturales de cada crónica
  - Codificación de los datos para tener una descripción más completa de éstos, se resumen y se eliminó información irrelevante. La codificación se realizó en dos planos o niveles: en el primero, se codificaron las unidades en categorías; en el segundo, se compararon las categorías entre sí para agruparlas en temas y buscar posibles vinculaciones, que también conllevó análisis cuantitativos. Como Hernández et al lo afirman, codificar implicó además de identificar experiencias o conceptos en segmentos de los datos (unidades), tomar decisiones acerca de qué piezas “calzan” entre sí para ser categorizadas, codificadas, clasificadas y agrupadas, con el fin de interpretar los datos.
  - Determinación el tema central y subtemas que domina cada categoría.
- b. Triangulación de datos por fuentes: Según Hernández Sampieri *et al* (2006), en la indagación cualitativa se cuenta con mayor riqueza y profundidad en los datos ya que éstos provienen de diferentes actores del proceso, de distintas fuentes y mayor variedad de formas de recolección de los mismos. En esta investigación se realizaron las siguientes tareas:
- Integración de todos los temas centrales en una matriz que confrontó las distintas fuentes.
  - Comparación de los datos obtenidos y triangulación de la información por fuentes.
  - identificación de discrepancias y ausencias en cada subcategoría.
  - identificación de los patrones o las tendencias. por subcategoría
- c. Teorización: Consistió en la construcción del texto interpretativo de cada categoría de análisis y la explicación de las tendencias de cada categoría

de análisis. Esta fase se caracterizó por ser muy cuidadosa, debido a que fue necesario revisar, analizar y revisar la coherencia del documento. Finalmente se elaboró la discusión de los resultados, que consistió en confrontar los principales hallazgos encontrados con autores que han trabajado el tema.

### 3.2.5 Matriz sobre los elementos metodológicos de la fase cualitativa

A continuación se presenta la siguiente tabla donde se plantean los elementos de la fase cualitativa.

**Tabla N°7: Los elementos metodológicos de la fase cualitativa 2010**

SUBPROBLEMAS DE INVESTIGACIÓN	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	CATEGORÍAS DE ANÁLISIS	TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE DATOS	FUENTES DE INFORMACIÓN
1.1 ¿Cuáles componentes poseen los PAE Latinoamericanos?	1.1. Interpretar los componentes que poseen los PAE en América Latina	1.1 Los componentes de los PAE latinoamericanos	Matriz de recolección de datos N°1	Fuentes primarias y secundarias indicadas
1.2 ¿Cuáles características particulares más relevantes poseen algunos PAE Latinoamericanos, enfocando.	1.2 Establecer las características particulares más relevante que poseen algunos PAE latinoamericanos.	1.2 Características más relevantes de los PAE Latinoamericanos	Matriz de recolección de datos N°2	Fuentes primarias y secundarias indicadas

### 3.3- Fase cuantitativa

En esta sección se plantean los siguientes elementos metodológicos:

### 3.3.1- Sujetos de la investigación

En este acápite, se define la población, la muestra, la metodología utilizada para la selección de la muestra y las características de los sujetos.

#### 3.3.1.1- Población y muestras del estudio

Los sujetos fueron escogidos intencionalmente de acuerdo con los siguientes criterios: complementariedad, características de cada zona (rural, urbana, y suburbana), condición socioeconómica, organización y estructura del MEP, del sistema educativo y principalmente del servicio y administración del PANEA, agrupándose de la siguiente forma:

- Personal de la Dirección de Programas de Equidad del MEP,
- Personal de la Dirección Regional de Enseñanza de Alajuela,
- Directores de Escuela y Directores de Colegios públicos incluidos dentro del Programa, del circuito 02 de la Dirección Regional de Enseñanza de Alajuela y personal directivo de esa misma Dirección Regional, que tiene responsabilidad con la administración del PANEA a nivel regional y circuital. Como parte fundamental de la validez del estudio y a sugerencia de uno de los miembros del Tribunal Examinador, se agrega la lista de entrevistados y el nombre de la Escuela y Colegio a que pertenecen:

<b>Centro Educativo</b>	<b>Nombre del Director(a)</b>
Aeropuerto	Crisia Matamoros Herrera
California	Arnoldo Obregón Hernández
David González	Marvin Jeménez Barboza
Holanda	Elmer Villalta Villarreal
Invu las Cañas	Virgita Elizondo Vargas
Manuela Santamaría	Manuel Calvo Jiménez
Miguel Hidalgo	Rodrigo Burgos Solano
Miguel Obregón	Arnoldo Aragón
Maurilio Soto Alfaro	Amancio Córdoba Soto

Villa Bonita	William Badilla Murillo
Colegio el Carmen	Alan Astorga Castro
Colegio Invu las Cañas	Betty Suárez Villalta
Colegio Gregorio José Ramírez	Gisell Herrera Jara.

**a. Características de los sujetos de la muestra.**

Los sujetos que participaron en la muestra definida para esta investigación tienen las siguientes características, que se identificaron gracias a los interrogantes de la primera parte de los cuestionarios.

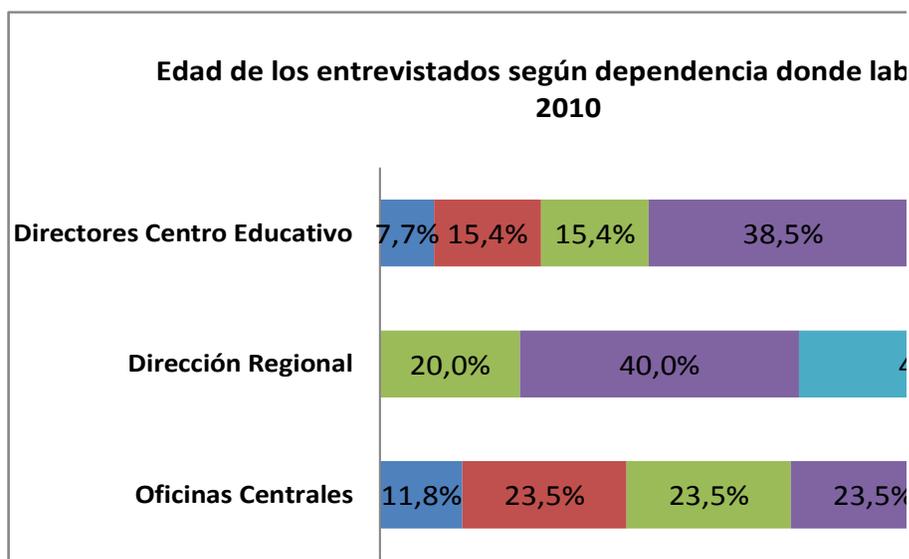
Edad de los entrevistados según dependencia donde laboran												
2010												
Dependencias	Total		De 30 a 34 años		De 35 a 39 años		De 40 a 44 años		De 45 a 49 años		Más de 50 años	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Cifras Absolutas												
Total	35	100,0%	3	8,6%	6	17,1%	7	20,0%	11	31,4%	8	22,9%
Oficinas Centrales	17	100,0%	2	11,8%	4	23,5%	4	23,5%	4	23,5%	3	17,6%
Dirección Regional	5	100,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	20,0%	2	40,0%	2	40,0%
Directores Centro Educativo	13	100,0%	1	7,7%	2	15,4%	2	15,4%	5	38,5%	3	23,1%

**Figura N°12: Edad de los entrevistados según dependencia donde labora 2010**

Según la siguiente figura, la investigación contempla un total de 35 funcionarios consultados, de los cuales 17 son de las Oficinas Centrales de Ministerio de Educación, específicamente la Dirección de Programas de Equidad. En la Dirección Regional fueron consultados 5 funcionarios y 13 directores de escuelas y colegios del circuito 02.

Tal y como se observa en la siguiente figura de ellos solo un 25,7% tienen una edad menor a los 40 años cumplidos, por lo tanto el restante presenta una edad superior a esa edad.

Para ayudarse en la descripción de la edad según dependencia se presenta la siguiente figura.

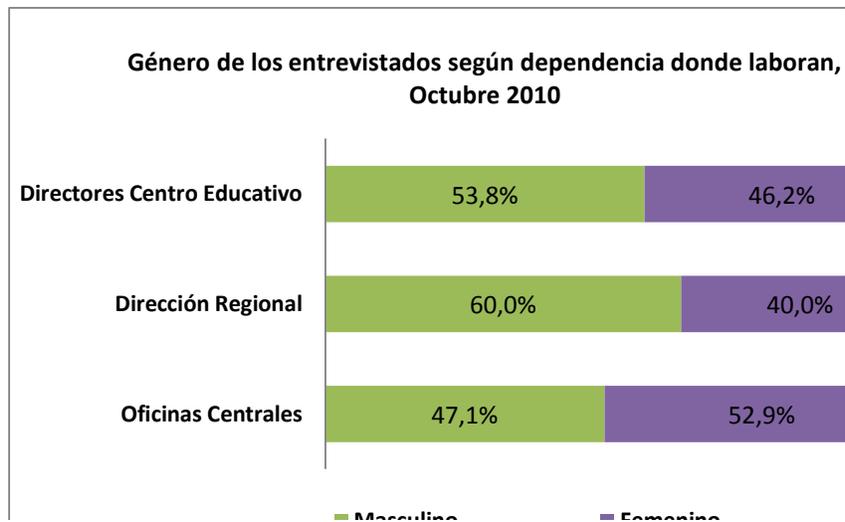


**Figura Nº13: Edad de los entrevistados según dependencia donde laboran.  
2010**

Según los datos del gráfico anterior los funcionarios consultados en el Dirección Regional de Enseñanza de Alajuela, su totalidad son mayores de 40 años. Los funcionarios de la Dirección de Programas de Equidad es donde se encuentra la mayor proporción de funcionarios con una edad inferior a esa edad, para un 35,5%, mientras que los directores de los centros educativos solo un 23,1% presentan una edad inferior a esa edad.

### **a.2 Género de los sujetos**

La composición por género de la población de estudio se presenta en el siguiente cuadro:

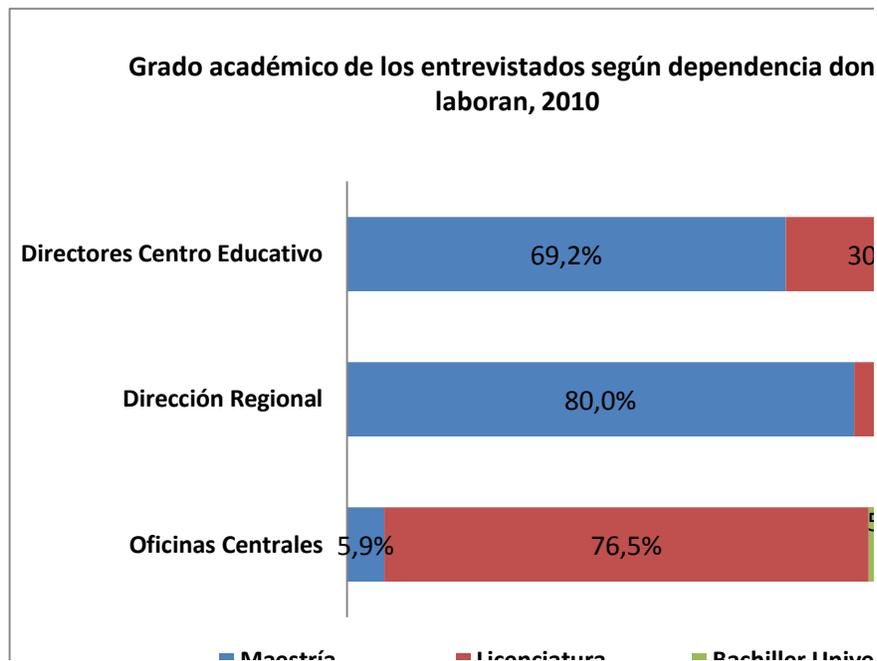


**Figura Nº14: Género de los entrevistados según dependencia donde laboran. 2010**

Tal y como se observa en el cuadro anterior, se desprende que el 51.4% de los entrevistados son del género masculino y el 48.6% de ellos son femeninos. No obstante la composición por dependencia consultada difiere significativamente, y la más relevante son los funcionarios de la Dirección Regional donde el 60,0% son del género masculino y solo un 40,0% del femenino, en el otro extremo, se presenta a las oficinas centrales, donde el género femenino es el predominante con un 52,9%.

### **a.3 Nivel académico de los sujetos**

La siguiente figura tiene la información de los sujetos en estudio según grado académico y de acuerdo al nivel donde laboran.



**Figura Nº15: Grado académico de los entrevistados según dependencia 2010**

Según la siguiente figura el 91,4% de los entrevistados presentan título de licenciatura o maestría, situación que cambia al observar los datos por dependencia consultada, la más profesional es los funcionarios de la Dirección Regional donde el 100,0% tienen título de maestría o licenciatura. Por su parte los directores de los centros educativos, también presenta un 100,0% de ellos con esos títulos solo que el porcentaje de funcionarios con maestría es menor que el de la Dirección Regional.

#### **a.4 Puesto que desempeñan los sujetos**

El puesto de los entrevistados para esta investigación presenta los siguientes puestos, tal y como se observa en la siguiente figura:

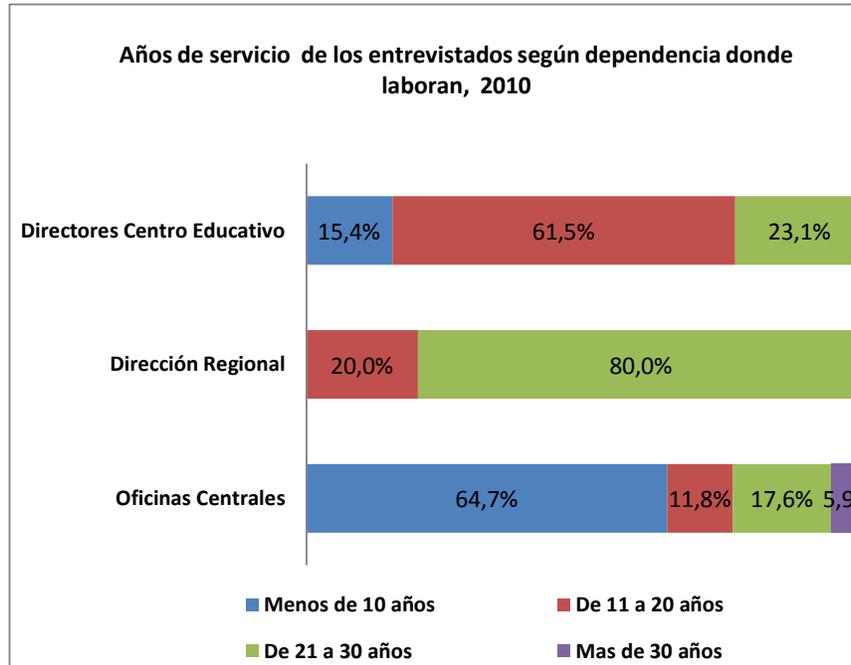
Puesto de los entrevistados según dependencia donde laboran																
2010																
Dependencias	Total		Supervisor		Jefe Técnico		Director		Psicóloga		Profesional		Técnico Servicio Civil		Secretaria	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Cifras Absolutas																
Total	35	100,0%	3	8,6%	3	8,6%	15	42,9%	2	5,7%	10	28,6%	1	2,9%	1	2,9%
Oficinas Centrales	17	100,0%	1	5,9%	2	11,8%	1	5,9%	2	11,8%	9	52,9%	1	5,9%	1	5,9%
Dirección Regional	5	100,0%	2	40,0%	1	20,0%	1	20,0%	0	0,0%	1	20,0%	0	0,0%	0	0,0%
Directores Centro Educativo	13	100,0%	0	0,0%	0	0,0%	13	100,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%

**Figura N°16: Puestos de los empleados según dependencia donde laboran 2010**

Según la siguiente figura del total de entrevistados 3 son supervisores, igual número son los Jefes Técnico. La mayor cantidad son los directores pues están considerados en los de los centros educativos, el otro opuesto que tiene una alta participación son los profesionales en su mayoría funcionarios de las oficinas centrales.

### **Años de servicios de los sujetos**

Tal y como se puede visualizar en la siguiente figura, los años de servicios de esta población de estudio están bastante distribuidas en los tres primeros grupos de edades, es decir menos de 10 años, de 11 a 20 años y de 21 a 30 años. No obstante por dependencia tal comportamiento cambia radicalmente, como se observa en la siguiente figura.



**Figura N°17: Años de servicio de los entrevistados según dependencia. 2010**

En la siguiente figura se observa que en la Dirección Regional el 20,0% tienen de 11 a 20 años y el restante 80,0% entre 21 y 30 años, lo que indica una población con experiencia considerable en funciones públicas y educativas.

En los centros educativos un 15,4% tienen menos de 10 años de experiencia, y el restante 84,6% tiene más de 11 años de trabajar en el sector público.

En las Oficinas Centrales, se presenta la población con menos experiencia, pues el 64,7% tiene menos de 10 años de laborar.

En síntesis se puede establecer que la población en estudio tiene estas tendencias:

- La mayoría tiene más de 45 años.
- Sólo un 8% tiene menos de 34 años de edad, lo que indica que en general la edad de la población estudiada, no es madura.

### **3.3.2- Fuentes de información**

En la presente investigación se utilizaron las siguientes fuentes

#### **a) Primarias.**

Se refiere a la información obtenida de:

- los cuestionarios que llenaron los grupos de sujetos,
- la información suministrada por la Dirección de Programas de Equidad, MEP, Ministerio de Salud, DESAF, UCR, INCAP, FAO de Costa Rica y FAO de Centro América y de América Latina, PNUD de América Latina, CEPAL, PNUD en Costa Rica, publicaciones, informes técnicos, informes administrativos e informes financieros, documentos presentados por autores e instituciones recolectores de la información, que proporcionaron de primera fuente,
- investigaciones y evaluaciones del Programa

#### **b) Secundarias:**

Consiste en revistas, los libros, los artículos y los ensayos especializados o afines, de gran importancia para el tema en estudio.

### **3.3.3- Las variables de la investigación**

A continuación se definen las cuatro variables: conceptual, operativa e instrumental de esta investigación:

#### **Variable 1: Planeación del PANEA**

##### **a) Definición conceptual:**

Es el proceso racional de toma de decisiones en el PANEA en el 2010, de tal manera que el plan o acción que se adopte, se realice con el máximo de eficiencia y eficacia bajo los métodos y mecanismos de control y evaluación más idóneos. Desde un enfoque más administrativista que es el utilizado en esta

investigación, concibe la planeación como es el proceso de establecer objetivos y cursos de acción adecuados antes de iniciar la acción en este programa.

**b) Definición operacional:**

Son las actividades que realizaron los diferentes grupos de informantes con respecto a la manera como se definieron y se realizaron los procesos, etapas y métodos de la planificación del PANEA en el 2010 .

Esta variable se mide mediante los siguientes indicadores:

- Elementos de la planeación.
- Aspectos políticos de la planificación.
- Criterios de ración de alimentos.

Estos indicadores se miden con la siguiente escala de interpretación:

100 - 81% se aceptan como un porcentaje muy alto.

80 - 61 % se aceptan como un porcentaje alto.

60 - 41 % se aceptan como un porcentaje regular.

40 - 1 % Se rechazan como un porcentaje bajo.

**c) Definición instrumental:**

Esta definición se plantea en la siguiente tabla :

**Tabla N°8: Definición instrumental de Variable 1  
2010**

VARIABLES DE LA INVESTIGACIÓN	INDICADORES	CUESTIONARIOS Y PREGUNTAS	SUJETOS
Variable 1: Planeación	1.1 Aspectos políticos de la Planificación 3	Cuestionario 1 Preguntas: 8	Personal nivel central 17
		Cuestionario 2 Preguntas: 5	Personal nivel regional 5
		Cuestionario 3 Preguntas: 2	Directores de centros educativos 13
	1.2 Características	Cuestionario 1	Personal nivel

	de la Planificación 5	Preguntas: 5	central 17
		Cuestionario 2 Preguntas: 2	Personal nivel regional 5
		Cuestionario 3 Preguntas: 2	Directores de centros educativos 13
	1.3 Criterios de la ración de los alimentos 2	Cuestionario 1 Preguntas: 2	Personal nivel central 17
		Cuestionario 2 Preguntas: 2	Personal nivel regional 5
		Cuestionario 3 Preguntas: 2	Directores de centros educativos 13

## Variable 2: Organización en el PANEA

### a) Definición conceptual:

Son los elementos que conformaron la estructura administrativas de una organización en el 2010, Recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos, coordinando e integrando dichos recursos, con el auxilio de ciertos instrumentos: técnicas, métodos y procedimientos, a través de sus estructuras denominadas: unidades, departamentos, direcciones generales y divisiones especializadas, con el propósito de alcanzar los objetivos, políticas y metas propuestas por la organización. La organización es el proceso de arreglar la estructura de una organización y coordinar sus métodos gerenciales y empleo de los recursos para alcanzar sus metas.

### b) Definición operacional:

Son el conjunto de unidades especializadas compuesta por los diferentes niveles de autoridad dentro de una misma organización del PANEA en el 2010, con sus propias funciones, políticas, planes, recursos y metas, cada una

de ellas sincronizadas entre sí para el cumplimiento de los objetivos y metas del Programa.

Esta variable se mide mediante los siguientes indicadores:

- objetivos del PANEA
- funciones del PANEA
- estructuras administrativas del PANEA
- recursos del PANEA.

Estos indicadores se miden con la siguiente escala de interpretación:

100 - 81% se aceptan como un porcentaje muy alta.

80 - 61 % se aceptan como un porcentaje alta.

60 - 41 % se aceptan como un porcentaje regular.

40 - 1 % Se rechazan como un porcentaje bajo.

#### Definición instrumental:

Esta definicion se plantea en la siguiente tabla :

**Tabla N°9: Definición instrumental de Variable 2  
2010**

VARIABLE DE LA INVESTIGACIÓN	INDICADORES	CUESTIONARIOS Y PREGUNTAS	SUJETOS
Variable 2 organización	2.1 Objetivos del PANEA 3	Cuestionario 1 Preguntas: 3	Personal nivel central 17
		Cuestionario 2 Preguntas:2	Personal nivel regional 5
		Cuestionario 3 Preguntas: 2	Directores de centros educativos 13
	2.2 Funciones del PANEA del PANEA 1	Cuestionario 1 Preguntas: 1	Personal nivel central 17
		Cuestionario 2 Preguntas: 1	Personal nivel regional 5
		Cuestionario 3 Preguntas: 1	Directores de centros educativos 13

	3 Estructuras administrativas del PANEA 1	Cuestionario 1 Preguntas: 1	Personal nivel central 17
		Cuestionario 2 1 Preguntas: 1	Personal nivel regional 5
		Cuestionario 3 Preguntas: 1	Directores de centros educativos 13
	2.4 Recursos del PANEA. 4	Cuestionario 1 Preguntas: 4	Personal nivel central 17
		Cuestionario 2 1 Preguntas:4	Personal nivel regional 5
		Cuestionario 3 Preguntas:4	Directores de centros educativos 13

### Variable 3: Dirección del PANEA

#### a) Definición conceptual:

Es la manera de como los directores, administradores o gerentes conducen e influncian a sus colaboradores con visión y liderazgo, para que éstos realicen sus funciones y responsabilidades en forma efectiva y en un ambiente propicio, orienten las acciones del proceso administrativo de la dirección del PANEA.

#### b) Definición operacional:

Son las actividades y tareas estratégicas u operativas que realizan los directores o administradores y demás personal ejecutor del PANEA en el 2010 a nivel regional y local sobre el funcionamiento del servicio del comedor escolar.

Esta variable se mide mediante los siguientes indicadores:

- eficiencia y eficacia del PANEA
- ejecución del PANEA-

- soporte técnico del PANEA

Estos indicadores se miden con la siguiente escala de interpretación:

100 - 81% se aceptan como un porcentaje muy alto.

80 - 61 % se aceptan como un porcentaje alto.

60 - 41 % se aceptan como un porcentaje regular.

40 - 1 % se rechazan como un porcentaje bajo.

**c) Definición instrumental:**

Esta definición se plantea en la siguiente tabla :

**Tabla N°10: Definición instrumental de Variable 3 2010.**

VARIABLE DE LA INVESTIGACIÓN	INDICADORES	CUESTIONARIOS Y PREGUNTAS	SUJETOS
Variable 3 dirección	3.1 Eficiencia y eficacia del PANEA 4	Cuestionario 1 Preguntas: 4	Personal nivel central 17
		Cuestionario 2 Preguntas: 4	Personal nivel regional 5
		Cuestionario 3 Preguntas: 4	Directores de centros educativos 13
	3.2 Ejecución del PANEA- 10	Cuestionario 1 Preguntas: 10	Personal nivel central 17
		Cuestionario 2 Preguntas: 10	Personal nivel regional 5
		Cuestionario 3 Preguntas: 10	Directores de centros educativos 13
	3.3 Soporte técnico del PANEA 6	Cuestionario 1 Preguntas: 6	Personal nivel central 17
		Cuestionario 2 Preguntas: 6	Personal nivel regional 5
		Cuestionario 3 Preguntas: 6	Directores de centros educativos 13

#### Variable 4: Control del PANEA

##### a) Definición:

Es la manera de asegurarse a través del monitoreo y seguimiento, de que el proceso administrativo de control, en el marco de del PANEA, es la vía correcta entre lo planeado y lo ejecutado para el logro de los objetivos y las metas.

##### b) Definición operacional:

Es el conjunto de normas y procedimientos como mecanismos de monitoreo y seguimiento utilizados en el proceso administrativo del PANEA en el 2010.

Esta variable se mide mediante los siguientes indicadores:

- Monitoreo del PANEA
- Seguimiento del PANEA-

Estos indicadores se miden con la siguiente escala de interpretación:

100 - 81% se aceptan como un porcentaje muy alta.

80 - 61 % se aceptan como un porcentaje alta.

60 - 41 % se aceptan como un porcentaje regular.

41 - 1 % Se rechazan como un porcentaje bajo.

##### c) Definición instrumental:

Esta definicion se plantea en la siguiente tabla :

**Tabla N°11: Definición instrumental de la variable 4  
2010**

VARIABLE DE LA INVESTIGACIÓN	INDICADORES	CUESTIONARIOS Y PREGUNTAS	SUJETOS
Variable 4 control	4.1 Monitoreo del PANEA	Cuestionario 1 Preguntas: 3	Personal central 17 nivel
		Cuestionario 2 Preguntas: 3	Personal regional 5 nivel

		Cuestionario 3 Preguntas:3	Directores de centros educativos 13
	4.2 Seguimiento del PANEA-	Cuestionario 1 Preguntas. 2	Personal nivel central 17
		Cuestionario 2 Preguntas: 2	Personal nivel regional 5
		Cuestionario 3 Preguntas: 2	Directores de centros educativos 13

### 3.3.4- Técnicas e instrumentos para la recolección de los datos

Para el desarrollo de la fase cuantitativa se aplicó la técnica de la encuesta y se diseñaron tres cuestionarios autoadministrables, que fueron entregados a los sujetos informantes administrados directamente por el investigador.

#### a- Características de los cuestionarios

- Cuestionario #1: Personal de la Dirección de Programas de Equidad del MEP. (Anexo # 2.1) Este cuestionario está compuesto de cinco partes. La primera parte: información general para conocer las características y generalidades del informante que lo va a responder, y tiene 6 preguntas. La segunda parte: con preguntas correspondientes a la variable planeación del PANEA se trabajan con 16 preguntas. En tercera parte: con preguntas de la variable organización del PANEA con 8 preguntas. La cuarta parte: se trabaja con preguntas de la variable dirección del PANEA se trabaja con 19 preguntas. La quinta parte: la constituye las preguntas de la variable control del PANEA se trabajo con 7 preguntas, para un total de todo el cuestionario de 33 preguntas.

- Cuestionario #2: Personal de la Dirección Regional de Enseñanza de Alajuela. (Anexo # 2.2) Este cuestionario está compuesto de cinco partes. La primera parte: información general para conocer las características y generalidades del informante que lo va a responder, y tiene 6 preguntas. La segunda parte: con preguntas correspondientes a la variable planeación del PANEA se trabajan con 16 preguntas. En tercera parte: con preguntas de la variable Organización del PANEA con 8 preguntas. La cuarta parte: se trabaja con preguntas de la variable dirección del PANEA se trabaja con 19 preguntas. La quinta parte: son preguntas de la variable control del PANEA se trabaja con 7 preguntas, para un total de todo el cuestionario de 33 preguntas.
- Cuestionario #3: Directores de Escuela y Colegio. (Anexo # 2.3) Este cuestionario está compuesto de cinco partes. La primera parte: información general para conocer las características y generalidades del informante que lo va a responder, y tiene 6 preguntas. La segunda parte: con preguntas correspondientes a la variable planeación del PANEA se trabajan con 16 preguntas. En tercera parte: con preguntas de la variable organización del PANEA con 8 preguntas. La cuarta parte: se trabaja con preguntas de la variable dirección del PANEA se trabaja con 19 preguntas. La quinta parte: Preguntas de la variable control del PANEA se trabaja con 7 preguntas, para un total de todo el cuestionario de 33 preguntas.

#### b- Proceso de validación de los cuestionarios

Con el propósito de someter a un proceso de confiabilidad y validación a los cuestionarios de esta investigación, fueron sometidos a juicio del director de la tesis y los lectores de la misma, ya que se aplicó anteriormente a un grupo de consultores, expertos en diferentes áreas del campo social y económico del PNUD en Costa Rica: un psicólogo educativo, un estadístico, un nutricionista, dos tecnólogos de alimentos, un sociólogo, un administrador

de empresas, un curricularista, dos administradores educativos, un consultor de proyectos de comedores escolares y un director del Programa de Equidad en Educación, quienes formaron parte del equipo interdisciplinario del Programa de Equidad en Educación del MEP, incluido el Programa de Comedores Escolares (PANEA).

La revisión, estudio y análisis de estos instrumentos se dio mediante las reuniones para la presentación de información de avance y finales, durante los procesos de elaboración y ajustes por parte del grupo de expertos consultados, lo que permitió hacer algunos cambios necesarios oportunamente, tanto de forma como de fondo que fueron incorporados a los instrumentos para mejorar estas encuestas.

Los tres cuestionarios, dirigidos a los tres grupos de sujetos en el ámbito central, regional e institucional, después de haber sometido a revisión de expertos se dieron e incorporaron algunas sugerencias y ajustes a los cuestionarios, principalmente:

- Modificaciones al número y tipo de preguntas en función a las variables, objetivos y subproblemas planteados.
- Utilización de términos apropiados en correspondencia con el perfil, contenidos, temas y tipo de grupo informante en cada nivel de la organización del Programa, con el propósito de entender mejor la utilización y comprensión del vocabulario y su significado.
- Por la naturaleza del estudio investigativo, las preguntas formuladas en los cuestionarios, fueron orientadas a enfatizar y concentrar la información en el proceso administrativo de la planeación, la organización, la dirección y del control de la administración del PANEA.
- Conforme bajaba el nivel de competencia de los grupos de informantes dentro de la estructura del Programa, así se fueron reorientando el tipo de preguntas y disminuyendo el número de preguntas, la naturaleza del temas y lenguaje (técnico) utilizado. Aquí fue donde más se modificó y se simplificó los términos.

### 3.3.5- Procedimientos para la recolección de la información.

Todos los cuestionarios fueron organizados y clasificados en función de los grupos de informantes, así como su codificación de antemano para cada una de las preguntas, trasladando la información, el número de la respuesta al lado derecho de la pregunta. Al seleccionar a los informantes a nivel regional y del Circuito Escolar 02 por el Director Regional con el apoyo técnico del investigador, se procedió a la aplicación del instrumento, creando posteriormente la codificación de la base de datos para el procesamiento de análisis e interpretación de resultado

Como se indica en la figura que sigue, se recolectó toda la información solicitada a cada una de las personas convocadas, llenando debidamente los instrumentos y complementando con mayor información y criterios referente al funcionamiento del Programa.

Hubo una disposición y actitud muy positiva en las personas convocadas para la aplicación del cuestionario, principalmente a nivel regional y circuital. Por lo tanto la información recolectada de ambas encuestas fue la siguiente:

**Tabla N°12: Grupo de los informantes según número, cantidad entregada y recolectada de cuestionarios.**

**2010**

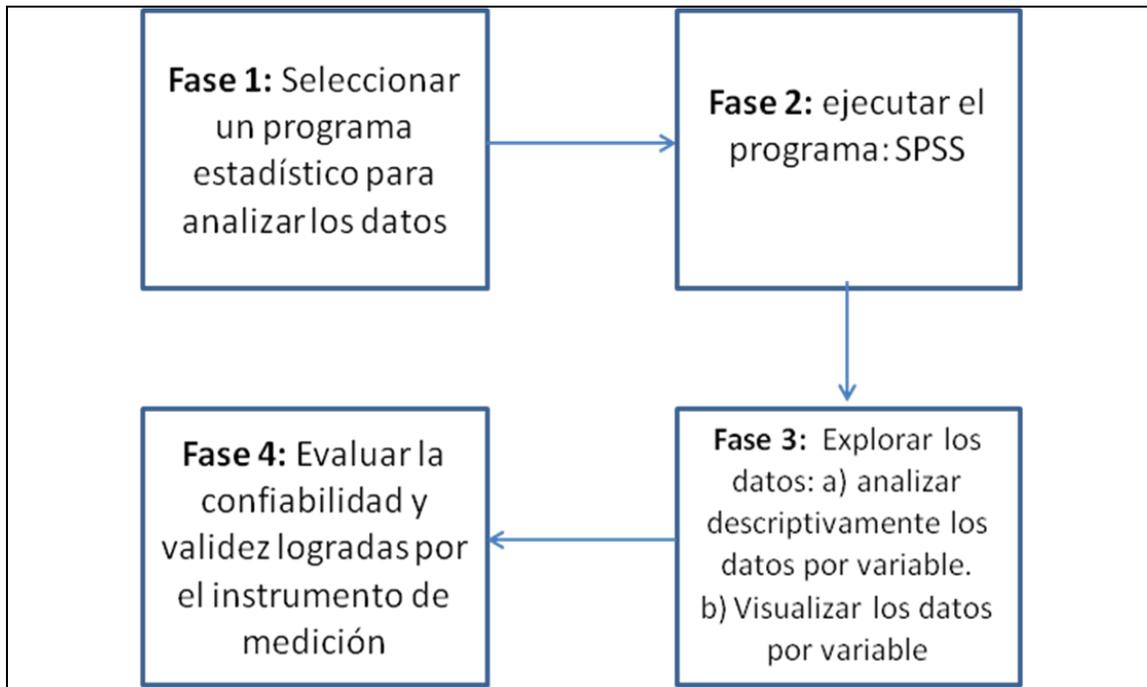
<b>SUJETOS</b>	<b>Nº DEL CUESTIONARIO</b>	<b>CANTIDAD ENTREGADA</b>	<b>CANTIDAD RECOLECTADA</b>
Personal de la Dirección de Programas de Equidad	1	18	17
Dirección Regional de Enseñanza de Alajuela	2	5	5
Directores de Escuela y de Colegio	3	13	13
	TOTAL	36	35

### **3.3.6- Técnicas para el análisis de los datos**

Para el análisis e interpretación de la información cuantitativa, como se plantea en la figura que sigue, lo primero que se realizó es seleccionar un programa estadístico en computación para realizar el análisis e interpretación de los datos cuantitativos, se seleccionó y aplicó el paquete estadístico SPSS (por sus siglas en inglés), la edición No 10, dato que presenta muchas ventajas para el procesamiento de los datos, una vez seleccionado el programa estadístico, se procedió con la codificación y digitación de los datos en el respectivo programa.

Una vez digitados los datos se realizó un análisis descriptivo, de cada una de las variables, por medio de la distribución de frecuencia en los cuestionarios de cada una de ellas, para verificar entre algunos aspectos, códigos digitados, consistencia de los datos, realizando a su vez la evaluación y validez de los instrumentos utilizados, presentándose posteriormente los resultados de cada uno de los diferentes análisis, a través de cuadros, gráficos, para realizar el análisis de los resultados. Las preguntas abiertas o de razonamiento se codifican por categorías.

Como guía para la interpretación y análisis de los datos, se utilizaron los siguientes pasos descritos por Hernández Sampieri y otros (2006) que se representan en la siguiente figura :



**Figura Nº18: Pasos para el análisis de los datos cuantitativos de esta investigación 2010**

### 3.3.7- Operacionalización del objeto de estudio

A continuación se presenta la tabla 5 donde se plantea la operacionalización del objeto de estudio de la fase cuantitativa

**Tabla Nº13: Operacionalización del objeto de estudio.**

PROBLEMA ESPECIFICO	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	VARIABLES	INDICADORES	INSTRUMENTOS	SUJETOS
1- ¿Cuáles son los aspectos de la planeación del proceso administrativo del PANEA?	1- Establecer los aspectos de la planeación del Programa	1- Planeación del PANEA	a- Elementos de la planeación del PANEA b- Aspectos políticos de la planeación del PANEA c- Criterios de la ración de los alimentos del PANEA.	Cuestionario1.	Personal de la Dirección de Programas de Equidad
				Cuestionario 2.	Personal de la Dirección Regional de Alajuela
				Cuestionario 3.	Directores de Escuela y de Colegio
2- ¿Cuáles son los aspectos de la organización del proceso administrativo del PANEA ?	2- Definir los aspectos de la organización del PANEA	2- Organización del PANEA	a- Objetivos del PANEA b- Funciones del PANEA c- Estructuras administrativas del PANEA d- Recursos. del PANEA	Cuestionario1.	Personal de la Dirección de Programas de Equidad
				Cuestionario 2.	Personal de la Dirección Regional de Alajuela
				Cuestionario 3.	Directores de Escuela y

					Colegio
3- ¿Cuáles son los aspectos de dirección del proceso administrativo del PANEA?	3- Determinar los aspectos de la dirección del PANEA	3- Dirección del proceso del administrativo PANEA	a- Eficiencia y eficacia del PANEA b- Ejecución del PANEA c- Soporte técnico del PANEA	Cuestionario1.	Personal Dirección de Programas de Equidad.
				Cuestionario 2.	Personal Dirección Regional de Alajuela.
				Cuestionario 3.	Directores de Escuela y Colegio
4- ¿Cuáles son los aspectos de control del proceso administrativo del PANEA?	4- identificar los aspectos de control del proceso administrativo del Programa del PANEA	4- Control del proceso administrativo del PANEA	a- Evaluación del PANEA b- Control. del PANEA	Cuestionario1. Cuestionario2. Cuestionario3.	Personal de la Dirección de Programas de Equidad
					Personal Dirección Regional de Alajuela
					Directores de Escuela y de Colegio

Planteado el marco metodológico y sus componentes, se presenta a continuación el capítulo IV, referente al análisis e interpretación de los resultados obtenidos de la fase cualitativa.

## CAPITULO IV

### ANALISIS E INTERPRETACION DE LOS DATOS CUALITATIVOS

La salud es el estado de perfecto bienestar físico, psíquico y social, y no sólo la ausencia de lesión o enfermedad.  
OMS

En este capítulo se plantea los resultados cualitativos sobre las condiciones de los PAE en América Latina. Se recogió la información de las características técnicas, administrativas, económicas y de cooperación internacional de México, Centroamérica (excepto Belice), América del Sur (excepto Guyana y Surinam) y algunos ejemplos de países cuyo PAE posee características particulares y dignas de destacar. A pesar de las dificultades y carencias se logró tener una visión actualizada de diferentes aspectos de los PAE, que se exponen a continuación.

#### **4.1 El contexto donde se desarrollan los PAE en América Latina**

En esta sección se analizará el contexto donde se desarrollan los PAE, que para muchos países significan un esfuerzo fiscal importante. Condiciones generales que posee la región latinoamericana y luego, son las características de la gestión social en esta región.

##### **4.1.1 América Latina: Región de grandes contrastes**

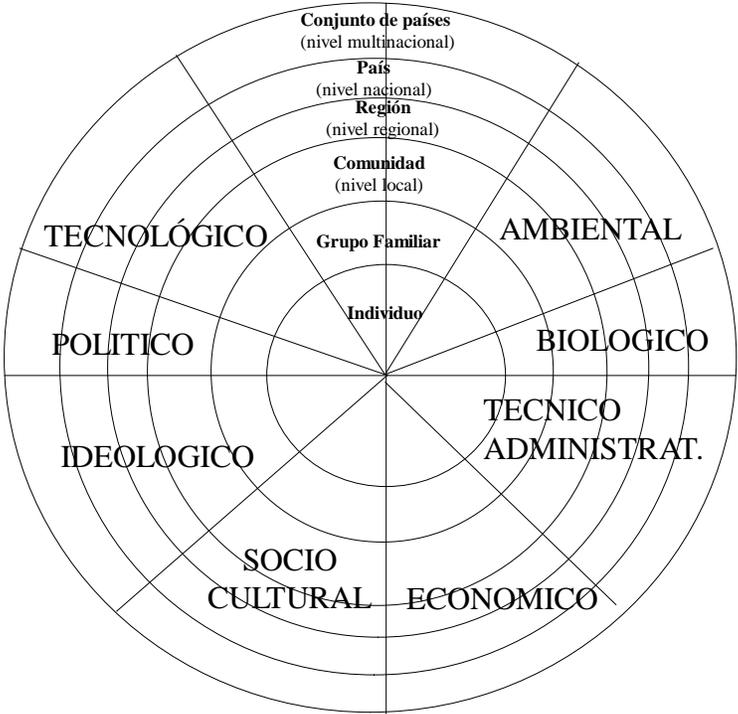
De acuerdo a la clasificación del PNUD (2003) en su Informe de Desarrollo Humano, América latina es una región de altos contrastes:

En primer término los países con alto desarrollo humano son México, Costa Rica, Panamá y el cono sur de América del Sur, los restantes se consideran de nivel intermedio. El ingreso per cápita en dólares equivalentes es cinco veces mayor en Argentina que en Bolivia.

En segundo término, se aprecian brechas muy importantes en la esperanza de vida al nacer: 14 años separan a Bolivia de Costa Rica; Bajo Peso de Nacimiento: 11 puntos separan a Chile de Ecuador; Déficit de Talla a los 5 años: prácticamente ausente en Chile contra casi la mitad de la población infantil de Guatemala.

En cuarto término la inversión en educación pública tiene menos dispersión, salvo el caso de Ecuador en el resto de los países se concentra en torno al 4.5%

del producto. Probablemente lo más llamativo es el nivel de inequidad existente en la región y que se expresa en las diferencias de ingreso entre el más pobre y más rico; Sólo Uruguay en los países de alto nivel de desarrollo y Nicaragua en los de desarrollo intermedio, no superan los 20 puntos.



Fuente: adoptado INCAP, (1979, p.15 )

**Figura Nº19: Naturaleza y estructura de la problemática alimentario nutricional**

**4.1.2 Los problemas de la gestión social en América Latina**

En la región latinoamericana, señala Daremblum (2010 y Chaves et. al 2007), los problemas que enfrenta la gestión de las políticas sociales son muchos y de diversa índole. Su carácter y magnitud dependen de las características de las organizaciones participantes en su formulación, ejecución y evaluación, de la naturaleza del proceso productivo y de las condiciones en que debe realizarse la

prestación del servicio. A pesar de esta diversidad, hay diez problemas de ocurrencia frecuente:

Los programas y proyectos no siempre están bien definidos, no responden a enunciados explícitos de políticas, tienen horizontes de realización irreales, carecen de una orientación hacia el logro de resultados y de criterios para la medición de la eficiencia y del impacto, con escasa focalización y la persistencia de subsidios encubiertos de los sectores pobres a los de mayores ingresos.

Las competencias del sector social fragmentadas entre diversas dependencias u organismos, programas e instituciones, con capacidad insuficiente para dar solución integral a los problemas, exigiendo una continua coordinación y colaboración.

Escasas experiencias de descentralización, pues la gestión de la política ha seguido la tendencia general del aparato público hacia la centralización en las sedes de los ministerios e institutos de lo social.

Las técnicas de gestión y formas de organización del trabajo no adecuada ni consistente con la naturaleza de las tareas de los programas y proyectos.

Una excesiva burocracia, con resistencias al cambio y a la innovación, con fragmentación de tareas, numerosas capas jerárquicas, funciones departamentales aisladas e incomunicación entre los decisores y los operadores.

Ausencia de sistemas de información fiables y precisos para monitorear y evaluar la implementación e impacto de las políticas sociales, con limitado uso de tecnologías de información, produciéndose una baja calidad/producción de los servicios sociales.

Escasez de expertos en políticas sociales, con capacidad técnica para el análisis de programas y proyectos.

Ausencia de incentivos para el mejoramiento de la gestión, con asignaciones presupuestarias a las instituciones que gestionan los programas y proyectos que no están basadas en el desempeño, al igual que los sistemas de promoción y recompensa de los funcionarios, basados predominantemente en la antigüedad laboral.

Funcionarios desmotivados, que perciben bajos salarios, con insuficiente actualización y capacitación.

Dificultades en la participación social de los grupos prioritarios de la política social, los más pobres, que carecen de información, influencia y organización, están dispersos y no cuentan con mecanismos para el ejercicio de sus derechos o la movilización de redes sociales para influenciar las decisiones de la burocracia.

## **4.2 Las características de los PAE en América Latina**

Es importante analizar los PAE para obtener lecciones de su experiencia que permitan optimizar su impacto.

### **4.2.1 Accesibilidad al sistema educacional**

Es importante conocer el acceso que tiene la población al sistema educacional y para ello la cobertura de matrícula en la educación inicial y básica es un buen indicador y por eso se recurrió a los censos de los países para hacer las estimaciones de población, con los datos que muestra el porcentaje de población que concurre a educación inicial y básica en los diferentes países.

En la siguiente información se muestra el total de alumnos cubiertos por cualquier modalidad de programa de alimentación escolar en educación pre-básica y básica. En la recolección de esta información se encontró que algunos países no tienen separados los beneficiarios preescolares y escolares.

En la mayoría de los países alcanzan coberturas sobre el 50% de la matrícula. Sólo Chile, México, Paraguay y probablemente Argentina al incorporar la matrícula del nivel inicial, no alcanzan el 40%. Esto quiere decir que hay recursos para cubrir al menos los dos primeros quintiles de población escolar, donde se concentra la mayor vulnerabilidad y necesidades. La baja cobertura de Venezuela se explica porque no incluye el PAE Convenio que es ejecutado directamente por las gobernaciones y municipios. No se aprecia una asociación entre cobertura de los programas e indicadores nutricionales.

En la información siguiente se muestran los datos para aquellos países que cuentan con información separada para el nivel inicial y básico. Se puede apreciar que no hay una conducta sistemática de privilegiar un nivel sobre otro. El análisis se hace sobre dos categorías:

- Componentes de los PAE
- Características particulares más relevantes de los PAE, enfocándose en Costa Rica.

### **Categoría 1 Principales componentes de los PAE latinoamericanos.**

A continuación se analizan las siguientes subcategorías:

### **Subcategoría 1.1 Los objetivos de los PAE en América Latina.**

En todos los países se señala como principal objetivo la equidad en el sistema educacional, contribuyendo a mejorar el acceso, la permanencia y las habilidades de aprendizaje de los escolares más vulnerables y en algunos países con énfasis en la equidad de género. También en todas las experiencias se señalan objetivos nutricionales, particularmente en el área de carencias específicas (hierro, vitamina A, yodo, Calcio) y por lo tanto la necesidad de fortificación de alimentos. En algunos países se enuncian objetivos vinculados a impactos en la economía, como favorecer la pequeña producción agrícola con la compra local (Bolivia, Colombia); o el desarrollo de huertos escolares o familiares (Argentina).

### **Subcategoría 1.2 Localización administrativa de la gerencia.**

Los Programas se gestionan desde distintos lugares de la administración del Estado y no es infrecuente que se cambie su dependencia en función de las emergencias o coyunturas que afectan la gestión pública. En la mayor parte de los países la administración está en alguna dependencia del Ministerio de Educación ya sea ésta un departamento o un organismo descentralizado como JUNAEB en Chile o FNDE en Brasil. La experiencia reciente en Argentina ha cambiado su dependencia desde educación a una Subsecretaría de Seguridad Alimentaria en el Ministerio de Acción Social. Igual cosa en Perú con la formación del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) en el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. En otros países el Programa depende de la Presidencia de la República o del gabinete de la Primera Dama de la Nación.

### **Categoría 1.3 Centralización y descentralización de los PAE.**

Existen diferentes formas de gestión. La mayoría de los países transfieren fondos a entidades descentralizadas, municipios, escuelas e incluso a asociaciones

locales de padres, preocupándose de dar orientaciones respecto a la calidad del beneficio y criterios de focalización, como también la fiscalización del buen uso de esos recursos. En un menor número de casos se envían alimentos a escuelas priorizadas localmente. Chile en cambio tiene una administración enteramente centralizada y un servicio tercerizado. Define cuántas y qué raciones recibe cada escuela y qué niños al interior de ésta.

#### **Subcategoría 1.4 Beneficios de los PAE**

En este tema se cruzan definiciones valóricas con restricciones objetivas de recursos. Brasil declara la alimentación escolar como un derecho y tiene un programa universal financiado por el gobierno central. La mayoría de las otras experiencias focalizan a través de distintos instrumentos buscando llegar a las escuelas más vulnerables, con coberturas cercanas al 40% de la matrícula.

La ración entregada en los PAE latinoamericanos, es principalmente un desayuno o merienda que cubre entre el 15 y 30 % de las necesidades nutricionales. El almuerzo se deja como alternativa para escolares con alta vulnerabilidad o para escuelas rurales apartadas con jornada completa.

En muchos países se recurre además al fortalecimiento del programa con micronutrientes: harina de trigo con hierro, complejo B y ácido fólico como en Bolivia, Ecuador y Chile; mezclas especialmente preparadas para el programa como bebida fortificada con vitamina A, C, complejo B, calcio, hierro y ácido fólico en Perú y Costa Rica y en Colombia la bienestarina enriquecida con Vitamina A, complejo B, ácido fólico, calcio, hierro y zinc.

La rutina del programa se combina además para llegar a los escolares con exámenes de salud y dentales en el caso de Costa Rica, Chile, Guatemala,

Honduras y México y entregas anuales de antiparasitarios en Honduras, México y Paraguay.

La información disponible probablemente subestima la cantidad de almuerzos entregados, debido a que en muchas partes esto se hace con recursos locales como en el caso de Brasil y Argentina en que se maneja presupuesto nacional y provincial o municipal. Algunos países como Chile y Ecuador entregan desayuno y almuerzo a los escolares que asisten al programa.

Cuando se revisan los aportes energéticos de las diferentes alternativas de servicio hay un problema de definiciones en lo que es un desayuno, merienda o refrigerio, que tienen que ver principalmente con el momento en que se sirven, que puede ser al inicio, al medio o al final de la jornada escolar. En el caso mexicano por ejemplo se habla de desayuno frío o caliente, el segundo tiene significativamente más aporte y se privilegia en las zonas más vulnerables, sin embargo ambos se sirven al inicio de la jornada escolar.

Se puede apreciar que el aporte nutricional tiene variaciones y como se señalaba anteriormente, en diversas experiencias, existe bastante flexibilidad en la implementación, correspondiéndole a las administraciones centrales de los programas dar orientaciones generales que se adaptan a los recursos de la realidad local:

- Como ejemplo Brasil y Argentina entregan recursos del gobierno central principalmente para un programa de desayunos, reforzado en escuelas rurales vulnerables o con mayoría de población indígena. El almuerzo es provisto con recursos municipales o provinciales. Con todo el aporte ponderado de las diferentes experiencias, de acuerdo a la información obtenida del cuestionario, oscila entre el 25 y 35% de los requerimientos (la información de Venezuela se refiere a escuelas de un proyecto específico).

- En la experiencia brasileira por ejemplo las transferencias desde el estado central, Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE), sólo pueden usarse en compra de alimentos. Las entidades ejecutoras municipales se tienen que hacer cargo de la gestión local del programa lo que implica presupuesto local. Se puede ver que a nivel nacional, un número importante de entidades ejecutoras municipales no tiene presupuesto adicional y que un 20% de éstas duplican ese presupuesto con recursos locales.
- La realidad chilena en cambio es distinta, es el organismo administrador del programa a nivel nacional, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), el que decide la estructura de programa que tendrá cada escuela de enseñanza básica y así hay escuelas que reciben 1000 calorías en desayuno y almuerzo (las más vulnerables), otras sólo 700 y las restantes no reciben. No existe aporte local.
- En Venezuela el MINEDUC administra el PAE para escuelas de jornada completa (PAE bolivariano y modalidades) aportando el 75% de las necesidades de los alumnos. Existe un PAE ejecutado en convenio entre el gobierno central y gobernaciones y municipios del que no se cuenta con información en este estudio.

### **Subcategoría 1. 5 Selección de beneficiarios**

Este es probablemente uno de los temas más complejos en la administración del Programa. Frente a recursos escasos es necesario priorizar, discriminando entre estudiantes según su nivel de vulnerabilidad social. El único país de la región que no lo hace es Brasil que define la alimentación escolar como un derecho y tiene por lo tanto cobertura universal de desayunos, reforzando además a la población indígena y de villorrios con pueblos originarios (quilombolas).

En el resto de los países se utilizan diferentes mecanismos hasta llegar a la escuela, privilegiando usualmente el área rural, las escuelas unidocentes y la

educación inicial, como también indicadores educacionales como índice de repitencia o mayor promedio de edad:

- Desde el mapa nacional de necesidades básicas (NBI) en Argentina;
- el índice nacional de desarrollo social (IDS) en Costa Rica, que asigna además recursos diferentes según tipo de escuela (\$65; \$85 y \$120);
- el SISBEN en Colombia;
- el índice de vulnerabilidad social estatal y municipal en México, que como se señalaba asigna desayunos fríos o calientes;
- el mapa de vulnerabilidad alimentaria (VAN) que elabora el PMA en los países en que está presente; la presencia de desnutrición o las prioridades que señala el censo de talla de escolares como en Perú.
- La selección de las escuelas es generalmente responsabilidad del municipio y cuando es necesario seleccionar al interior de éstas se privilegia la educación inicial y el primer ciclo básico como en Colombia o la responsabilidad recae en el Director que se apoya en diferentes criterios objetivos.
- Chile cuenta a partir de 2004 con un sistema centralizado de selección individual de beneficiarios, el Sistema Nacional de Asignación con Equidad (SINAE). Para ello se recurre a una base de datos de alrededor de 3,5 millones de estudiantes alimentada con información de la JUNAEB y los ministerios de salud, educación y planificación.

### **Subcategoría 1.6 Sistema de compras, distribución y servicio.**

El sistema de compras es tan variable como la distribución de recursos. Desde la compra, almacenamiento y distribución centralizada de alimentos no perecederos (algo cada vez menos frecuente), la importación o compra y almacenamiento ; la compra a proveedores y la distribución por ellos a los municipios o escuelas;

- la asignación de fondos a la escuela, asociación de padres o una ONG para que compre a proveedores locales, favoreciendo la pequeña producción agrícola (Colombia, Guatemala, Costa Rica).
- la tercerización del programa con la compra, distribución y servicio a cargo de una empresa concesionaria (Chile y algunos lugares de Brasil, Colombia y Uruguay).
- En todos los países estos procedimientos se realizan mediante sistemas formales de llamado a propuesta pública, con proveedores precalificados y sujeto a revisión por organismos contralores. En México existe un Boletín de Insumos Alimentarios que registra todo el comportamiento del proveedor y los diferentes productos, que resulta de gran utilidad para el momento de decidir adquisiciones.

Los servicios de desayuno, almuerzo y merienda se hacen habitualmente en las escuelas para lo cual hay espacios habilitados tanto para la preparación de alimentos, como para la atención de los niños en comedores. Cuando estas condiciones no están se pueden preparar los alimentos en alguna vivienda de la comunidad y se sirve la comida en la sala de clases. El servicio está a cargo de:

- Las experiencias de asociaciones de padres y lo hacen madres voluntarias, muchas de ellas han recibido capacitación para hacerlo.
- Las asociaciones que contratan una cocinera.
- En la experiencia brasilera las manipuladoras son contratadas por la entidad ejecutora;
- En algunos lugares de Uruguay y Argentina, las cocineras todavía son funcionarias del sistema de educación.
- Cuando existe tercerización, la cocinera es contratada por la empresa concesionaria.

## **Subcategoría 1.7 Control de calidad**

En todos los países estudiados se consigna la existencia de un sistema de registro de las raciones servidas diariamente en las escuelas. No sucede lo mismo con el control de calidad de las raciones servidas, que es controlado sólo en algunos países.

En cuanto a la calidad de los insumos, lo habitual es que se solicite al proveedor que tenga la autorización sanitaria y los controles sobre los productos que entrega. Además en el caso de la administración por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) se hace control físico y de calidad en las bodegas previo a la distribución.

En las escuelas, son las asociaciones u organizaciones de padres, el director o el maestro encargado de la alimentación escolar quienes controlan que las cantidades de alimentos correspondan a lo que el proveedor está despachando.

Algunos ejemplos que destacan son:

- Algunos países recurren a exámenes de laboratorio para corroborar la fortificación de alimentos o la calidad de productos importantes como la proteína y grasa de la leche (Ecuador, México y Perú).
- Guatemala existen las Instituciones de Servicio a la Educación (ISE) contratadas por el MINEDUC para asesorar el proceso de compra y la calidad del producto final. Cuentan con una nutricionista que comprueba la composición de los menús y su aceptabilidad. Uruguay realiza control microbiológico y de laboratorio solamente a las raciones tercerizadas.
- Chile existe un sistema de fiscalización al concesionario que evalúa calidad del servicio y de la ración efectivamente servida, evaluando los nutrientes que contiene, para ello se retiran bandejas al azar que son sometidas a exámenes de laboratorio.

- Argentina firmó un convenio con la Asociación Nacional de Nutricionistas, que se encargará de certificar la calidad y contenido de las raciones servidas en las escuelas. En el caso de Brasil cuando introducen productos nuevos se exige un test de aceptabilidad con un índice que no puede ser inferior al 85%.

### **Subcategoría 1.8 Participación comunitaria en el Programa.**

En la mayoría de los países se consigna un nivel muy alto de participación comunitaria y en varios está definida por ley.

A continuación se hará una breve revisión de las diferentes experiencias, que por su riqueza conviene detallar:

- Cooperadoras escolares en Argentina, se encargan de cooperar en la gestión ya sea fiscalizando o a veces recibiendo los recursos públicos que permiten la marcha del comedor.
- Juntas Escolares en Bolivia, realizan control social y ayudan en la implementación del programa.
- Consejo de Alimentación Escolar en Brasil, tienen que constituirse por obligación en los estados y municipios y se encargan del control social de la operación del programa como de la rendición de cuentas de las entidades ejecutoras. (Son 7 personas: un representante del ejecutivo; uno del legislativo, dos profesores, dos representantes de los apoderados, un representante de otro organismo de la sociedad civil).
- Asociaciones de Padres en Colombia; constituidas por la asamblea y una directiva. Participan en el Consejo de Política Social Municipal, organismo encargado de priorizar los establecimientos públicos beneficiarios; realizan control social de la gestión y del destino de las cuotas de participación de los apoderados.
- En Costa Rica las Juntas de Educación o Administrativas están a nivel municipal con personalidad jurídica y patrimonio propio, participa la

comunidad y reciben los recursos del PAE: deben rendir cuentas trimestralmente del uso de los recursos y de la marcha del comedor. Las Asociaciones de Padres fiscalizan y colaboran en actividades de la escuela. Las Comisiones Regionales y Locales de Salud y Nutrición Escolar y los Comités de Salud y Nutrición Escolar (en teoría) aportan antecedentes y contribuyen al mejor funcionamiento del comedor escolar.

- En Ecuador las escuelas deben contar con una Comisión de Alimentación Escolar, constituida por un profesor y 9 apoderados: participa y rinde cuentas de la gestión del programa. En Guatemala existe una Junta Escolar, conformada por padres y madres de familia, que recibe los recursos para la gestión del programa y debe rendirle cuenta trimestral y a final de año al MINEDUC. También existe la Comisión de Alimentación Escolar que es la encargada del funcionamiento del programa en la escuela.
- En México el año 2004 funcionaron 60 mil comités, movilizandando más de 371 mil personas. Esos comités participan de la gestión del PAE, desde fijar prioridades de intervención; recibir cuotas de recuperación, una forma de copago de los apoderados; hasta cooperar en la marcha del comedor.
- En Nicaragua existen los Comité de Alimentación Escolar, encargados de controlar y cooperar en la gestión del PAE en la escuela. Algo semejante sucede en Panamá.
- En Paraguay existe una Asociación de Cooperación Escolar que asume responsabilidades en la gestión y control del programa en la escuela.
- En Perú existe un Comité de Alimentación Escolar en el que participa el Director, un docente y dos apoderados y opcionalmente un alumno de 6° grado y un representante de la comunidad, que lleva el control del comedor con un cuaderno de almacén (stock de alimentos), uno de menús y un cuaderno de asistencia. En Uruguay existen Comisiones de Fomento, elegidas anualmente por los apoderados y que participan activamente en la gestión del comedor, refrendando con su firma las boletas de despacho que

llegan al establecimiento. En Chile no existe participación comunitaria en la gestión del PAE.

### **Subcategoría 1.9 Presupuestos y gastos en el Programa**

Nuevamente los datos permiten solamente tener una visión global de la realidad de los países, ya que muchos de ellos no detallan la cantidad de días en que se imparte el servicio.

Los datos siguientes ejemplifican algunas situaciones importantes:

- en el caso de Brasil y Argentina se ha estimado el aporte que realizan otros organismos de la administración del estado como provincias, estados o municipios.
- En los datos de México está incorporado el aporte de los apoderados que equivale a un 7% del presupuesto.
- Para el caso de Colombia no se incluyó el dinero recaudado por la cuota de recuperación cobrada a los apoderados, una cantidad de dinero que se estima equivalente al aporte fiscal pero que será derogada.
- Costa Rica estima que el aporte de la comunidad en trabajo y donaciones es cercano al 25% del presupuesto.
- El aporte del Programa Mundial de Alimentos (PMA) es significativo en algunos países como Nicaragua y Honduras, en Colombia en cambio el aporte se canaliza sólo a las zonas de población desplazada por el conflicto interno y en Ecuador el PMA apoya como asistencia técnica. La fragilidad de los datos hace imposible llegar a cálculos comparativos como dólares por mil calorías, sin embargo, hay una asociación importante entre aporte nutricional y gasto por alumno. Tampoco se puede concluir qué programa es más eficiente porque existen muchos “costos sumergidos” como aportes de apoderados y trabajo voluntario, que para algunos países deberían bordear el 30%. No obstante al comparar el gasto por alumno con el ingreso per cápita en dólares equivalentes, las distancias entre los países se estrechan,

particularmente si se considera que en los caso de Argentina y Brasil no está contabilizado el aporte descentralizado. En estos temas se podrá avanzar en la medida que se actualice y haga homogénea la base de datos

## **Categoría 2: Características particulares de algunos PAE en América Latina.**

Entre los países latinoamericanos Chile, Brasil, México y Costa Rica fueron seleccionados pues han desarrollado PAE con características particulares que es importante destacar:

### **a. Chile:**

- Desde un punto de vista exclusivamente técnico se podría señalar que el programa chileno cumple con la mayoría de los requisitos para asegurar impacto en los más vulnerables por varias razones:
- La ejecución del programa está en manos de empresas concesionarias seleccionadas en concurso público ;
- Existe un proceso riguroso de focalización considerando múltiples variables y flexibilizando el beneficio en función de las necesidades y vulnerabilidad de los estudiantes (algunos reciben sólo desayuno y otros los más pobres o rurales reciben desayuno y almuerzo con 1.000 calorías de aporte) y lo que es más importante, cuenta con mecanismos de control y fiscalización de proceso y resultados por parte de la escuela, del organismo administrador (JUNAEB) y de terceros contratados para hacer el control de calidad de la ración servida (laboratorios de alimentos). Todo esto garantiza que al estudiante se le está sirviendo el producto con los niveles de calidad y cantidad que fueron diseñados. El personal que sirve la alimentación es remunerado y la escuela se involucra en la certificación del servicio.

No obstante, comparado con otras experiencias latinoamericanas, el PAE chileno es uno de los programas más caros. Se puede criticar su excesiva centralización,

particularmente del proceso de focalización y la nula participación de la comunidad, aunque existen mecanismos que miden el nivel de satisfacción de los usuarios.

b. Argentina:

Un contrapunto interesante es lo que intenta hacer Argentina. Un programa enteramente descentralizado con transferencias de dinero a los ejecutores, ya sean estos municipios o cooperadoras de apoderados, dando orientaciones de política respecto a calidad del beneficio y criterios de focalización y haciendo un convenio con la Asociación Argentina de Nutricionistas para que asuma el control de calidad. Tiene la ventaja de que el programa se “sintonizará” a las necesidades locales y también los apoderados estarán involucrados en la gestión. El elemento de diseño que tendrá que ajustarse es el componente de equidad en el valor de las transferencias y para eso los mecanismos de control de resultados, particularmente de la ración servida en cantidad y calidad, serán fundamentales.

c. Brasil:

El programa de Brasil ya cumple cincuenta años y se ha caracterizado por su filosofía de cobertura universal. Sin embargo al analizar las cifras se constata que el aporte igualitario del gobierno central perpetúa la inequidad. Reciben más los alumnos de los municipios que tienen más. Esto apunta a la necesidad que en el diseño de la política pública tiene que estar incluido el concepto de equidad y por lo tanto el flujo de recursos tiene que priorizar a los más necesitados. Para el caso del Brasil las transferencias del gobierno central deberían privilegiar a los municipios pobres y no entregarse a municipios que tengan recursos propios suficientes.

d. México:

Las lecciones son interesantes y obligan a revisar algunos objetivos de los programas alimentarios. El PAE distribuye exclusivamente desayunos. Sin embargo el Programa PROGRESA, programa basado en lo que se conoce como transferencias condicionadas de dinero, identifica y se focaliza en la población más

vulnerable con ayudas en dinero, poniendo condiciones a las familias de asistencia a la escuela y a controles de salud. Logra resultados muy importantes, aumentando significativamente la asistencia de los usuarios a esos programas.

e. Costa Rica:

- Tiene un esquema semejante, con un aporte diferenciado según la vulnerabilidad de la escuela y con la participación de los padres. En ese caso lo que falta en el diseño es un control objetivo de la ración servida y cuidar que el trabajo voluntario no esté castigando a los más pobres. Si eso ocurriera deberían buscarse mecanismos para financiar ese trabajo y con ello hacer un programa más redistributivo.
- Existe una conciencia manifiesta del problema alimentario-nutricional, que se hizo más evidente desde 1974, cuando se consideró de alta prioridad "...la necesidad de llevar la nutrición a la niñez costarricense, complementándola con acciones necesarias para que la alimentación fuera bien utilizada", como lo señalan dichos editores, decisión que se concretó con el apoyo financiero que vino a brindar la Ley N° 5664 del 23/12/74 denominada DESAF para la ejecución de los programas necesarios con este fin.
- En la población general, la manifestación de conciencia hacia el problema se evidencia en la participación voluntaria de las comunidades en los comités de nutrición y patronatos escolares que tienen a su cargo programas alimentación
- Desde el punto de la coordinación interinstitucional y multisectorial ha sido poco eficiente, los mecanismo existentes han sido débiles en el desarrollo de actividades destinadas a solucionar los problemas de alimentación y nutrición. Sin embargo, sí se han hecho esfuerzos teóricos aislados para coordinar algunos de los componentes del Programa, entre el Ministerio de

Salud y algunas de las principales instituciones involucradas en el Programa Nacional de Alimentación y Nutrición. Existe coordinación operacional en distintos niveles de acción, gracias a la autoridad delegada en los funcionarios del nivel respectivo y se manifiesta en la realización final de tareas, especialmente en la instancia local que benefician a la población más vulnerable.

- A pesar de que se dispone de una estructura para la planificación multisectorial de la alimentación y nutrición, tipificada en la Ley 5412 (Ley Orgánica del Ministerio de Salud), denominado Secretaría de la Política Nacional de Alimentación y Nutrición(SEPAN); ésta ha sido disfuncional, pese a tener las siguientes funciones:
  - Promover la formulación de una política nacional de alimentación y nutrición, compatible con el Plan Nacional de Salud;
  - Coordinar con las políticas nacionales agropecuaria e industrial;
  - Mantener, en forma intersectorial, estrecha coordinación con las actividades de planificación, programación y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, y sus programas y proyectos específicos;
  - Estimular la ejecución de los planes y proyectos que integren dicha política de alimentación y nutrición. Aunque el Plan Nacional de Salud 1974-1980 definió dentro de sus estrategias la organización y financiamiento de dicha Secretaría, y a pesar de los esfuerzos realizados, esta función no ha podido materializarse.

Al no existir en el país un organismo que asigne responsabilidades específicas a cada sector, el poder ejecutivo ha encargado a la Oficina de Control de Asignaciones Familiares (OCAF), hoy denominada DESAF, órgano eminentemente financiero de los PAG, la coordinación y responsabilidad para

que cada sector ejecute por su parte el plan operacional de cada proyecto o programa.

La promoción del proceso de planificación multisectorial de alimentación y nutrición le ha correspondido al Ministerio de Salud, como cabeza del sector, quien ha desarrollado en los últimos años actividades tendientes a unificar esfuerzos, con el fin de obtener la participación de los diversos sectores e instituciones del Estado, en procura de soluciones a la problemática alimentaria – nutricional del país.

En 1950, el Programa Nacional de Alimentación de Nutrición del Ministerio de Salud comenzó a tomar auge paralelo a este esfuerzo nacional, se comenzaron a hacer presentes los aportes de organismos internacionales, como la UNICEF, la FAO, el INCAP, la OPS, la AID y otros. Estos aportes se pueden resumir así: asesoría técnica en materia de alimentos, nutrición y de salud; formación y capacitación de personal especializado; mejoramiento de la infraestructura física; apoyo financiero a proyectos; a la evaluación e investigación de los PAG y a la propuesta de un modelo gerencial.

Resumiendo, puede afirmarse que tanto la asistencia técnica como la ayuda financiera y la entrega de diferentes insumos por parte de los organismos y agencias internacionales y bilaterales, han sido valiosas y de mucho beneficio para el país, por lo que es conveniente el mantenimiento de estos aportes en la medida de las necesidades del desarrollo del país. El renglón que debe de apoyarse e incrementarse con determinación, es el relativo a la educación nutricional, la producción local de alimentos y el apoyo técnico para la creación de un organismo nacional, entre otro, que:

- Dicte la política nacional en alimentación y nutrición;
- Coordine la participación de las diferentes instituciones involucradas; y
- Supervise y evalúe el impacto del Programa, entre otros.

Ante tales circunstancias, los gobiernos de la República, aún no han considerado el problema de la PAN como un problema estructural sino coyuntural, igualmente como la pobreza, el analfabetismo, la vivienda, el acceso, permanencia y calidad de la educación, el derecho a la educación superior, la producción, el crecimiento económico, la justicia social; entre otros. No obstante tener un país que se ufana de gozar y disponer de principios, fines, objetivos y funciones en la Constitución Política (1949), en la Ley Fundamental de Educación (1957), las leyes orgánicas de las universidades estatales, IMAS, CCSS, A y A, IDA, INVU, MTSS, INA, FODESAF, entre otras, que señalan claramente el rol del Estado, no sólo el combatir, sino erradicar de la sociedad costarricense el flagelo de la pobreza, el agua insalubre, el analfabetismo, el campesino sin tierra, la desnutrición, el tugurio, la inseguridad social, el acceso universal al derecho a la salud, el acceso y permanencia al derecho a la calidad de educación pública y el desempleo por citar algunos casos.

Meoño (2008, p.21) señala que "...desde que Waterston (uno de los clásicos de la planificación a nivel mundial) publicó su informe ordenado por el Banco Mundial (1964), no se ha avanzado mucho en el mundo y en Costa Rica para superar los muchos errores y debilidades que en el ejercicio de dicha actividad exhibían en más de 90 naciones subdesarrolladas".

Ante este espectro nacional, es el Estado constitucionalmente hablando, con el apoyo y participación de la sociedad civil, de la empresa privada, de la comunidad local e internacional, antes que preocuparse, deben de ocuparse proactivamente, poniendo todo su esfuerzo y recursos necesarios, para mejorar la calidad de vida de los sectores y grupos más pobres y vulnerables de la población, mediante una acción focalizada, planificada, orientada y dirigida por el Gobierno de la República, para mejorar, combatir y hasta erradicar la situación existente. La planificación de la alimentación y nutrición se plantea aquí, como uno de las

herramientas más eficaces para la promoción del bienestar social y el desarrollo nacional.

Costa Rica tiene un esquema semejante a Argentina , con un aporte diferenciado según la vulnerabilidad de la escuela y con una alta participación de los padres. Falta en el diseño un control objetivo de la ración servida y cuidar que el trabajo voluntario no esté castigando a los más pobres. Si eso ocurriera deberían buscarse mecanismos para financiar ese trabajo y con ello hacer un programa más redistributivo.

#### **4.3- Tendencias encontradas**

Las tendencias más importantes encontradas en este capítulo son:

1. En algunos países se plantean objetivos que poco tienen que ver con la función esencial del Programa, su sinergia con el sistema educacional. El que impacte en la economía local o que promueva los huertos familiares puede ser una iniciativa interesante pero siempre que no menoscabe la función esencial del Programa. Muchas veces son declaraciones de los ejecutivos del programa que no van acompañadas de una política de gobierno que incentive las economías locales y el resultado favorece solamente al comerciante local. Al comprar más caro y por lo tanto o disminuye la calidad del beneficio o la cobertura del programa a nivel local.
2. Lo más frecuente es que los programas de la Región tengan descentralizadas las responsabilidades de gestión; los apoderados participan activamente en la fiscalización y muchos de ellos colaborando con trabajo voluntario; los ministerios nacionales elaboran las normas y criterios a seguir. Sin embargo, no se puede afirmar que esta sea la forma más eficiente y equitativa de administración. Hay poca información respecto al aporte de los municipios o provincias. Del análisis de los datos en Brasil por ejemplo se ve

el enorme esfuerzo de cobertura universal, pero al analizar el aporte de los municipios éste es mayor en las regiones más ricas, lo que perpetúa la inequidad.

3. En cuanto a los beneficios del Programa el más frecuente es el desayuno que por otra parte es el que tiene más evidencias de impacto en el proceso de aprendizaje. Las escasas evaluaciones muestran el impacto significativo que tiene en el estado de ánimo de los estudiantes y en las habilidades de aprendizaje de aquellos que presentan desnutrición ; también reflejan una mejoría de indicadores educacionales y nutricionales atribuibles a la alimentación escolar.
4. La selección de beneficiarios al interior de la escuela es otro tema sensible. La tendencia es que el desayuno lo reciban todos y todas y si hay almuerzo o refuerzo lo reciban los niños o niñas con mayores necesidades. Cuando esto no es posible se selecciona por niveles, privilegiándose la educación inicial y el primer ciclo básico. En escasas experiencias se hace selección individual, siendo Chile el caso extremo en que los estudiantes son seleccionados centralmente mediante de cruce de bases de datos.
5. En algunos países se les pide a los apoderados un aporte en dinero para la alimentación escolar. La experiencia mexicana no relata problemas en este sentido, el aporte es gradual en función de ingresos, pudiendo el apoderado hacer aportes en especies o en trabajo hasta llegar a aportar el 70% del valor de la ración. En Colombia en cambio la evaluación del copago llevó a su suspensión al discriminar a los más pobres, restándolos del beneficio. En la evaluación de Bolivia aparece como una dificultad para los más pobres
6. Como se señalaba al analizar la participación comunitaria es una práctica instalada en el Programa, siendo Chile la excepción. Tampoco está

cuantificado el trabajo voluntario, habitualmente de la población más necesitada, que actuaría como un impuesto adicional a los pobres con el consiguiente aumento de la inequidad; existe poca información del costo de los insumos en la compra a pequeña escala y por último los mecanismos de control son principalmente administrativos. Sin embargo en muchas experiencias se asocia participación a colaboración de los padres en la gestión del comedor, haciendo habitualmente turnos de trabajo y servicio. Esta práctica se registra en las zonas más pobres y es una forma de aporte de los más vulnerables que tiende a desaparecer en los municipios o asociaciones de padres con más recursos.

7. No se cuenta con información objetiva de la calidad del servicio. Los informes de varios países constatan una importante variabilidad en el tamaño de las raciones. Sólo en el caso chileno se implementa una medición en laboratorio de la ración servida al escolar, al azar y sistemática, que permite asegurar que no hay decisión para aumentar cobertura ni un aprovechamiento de los alimentos por parte de terceros. La instalación de esa metodología sería una contribución importante y permitiría conocer y comparar el nivel de calidad de gestión tanto de las entidades ejecutoras a nivel municipal como en la propia escuela, entregando herramientas objetivas para un buen control social por parte de la comunidad.

A continuación se presenta el análisis e interpretación de los resultados cuantitativos.

## CAPÍTULO V

### ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS CUANTITATIVOS

La gerencia integral es el arte de relacionar todas las facetas del manejo de una organización, en busca de una mayor competitividad.

Jean-Paul Sallenare

En el presente capítulo se analiza e interpreta la información de los resultados obtenidos después de la aplicación de los instrumentos a cada uno de los grupos de sujetos, ordenados de acuerdo a las variables planteadas, que en los niveles macro (nacional) del PANEA, con el personal profesional y directivo de la Dirección de Programas de Equidad en sus Departamentos: Alimentación y Nutrición, Planificación y Evaluación y el de Supervisión y Control; a nivel meso (regional) con la Dirección Regional de Alajuela y nivel institucional con los directores de las escuelas y colegios de Circuito 02 de dicha Regional.

## **5.1 Resultados obtenidos**

La comparación y el análisis de las estructuras se hace a partir de las variables propuestas en el capítulo III.

### **5.1.1 Variable N° 1: Planeación del PANEA**

En este apartado se agrupan e integran los resultados obtenidos con relación a las actividades y funciones que realizó el PANEA, a través de sus órganos administrativos y sus diferentes instancias, en el campo de la planeación de sus aspectos programáticos y políticos del Programa, según la opinión de los diferentes grupos de sujetos a nivel nacional, regional e institucional. Estos datos se refieren a los siguientes indicadores en el año en estudio:

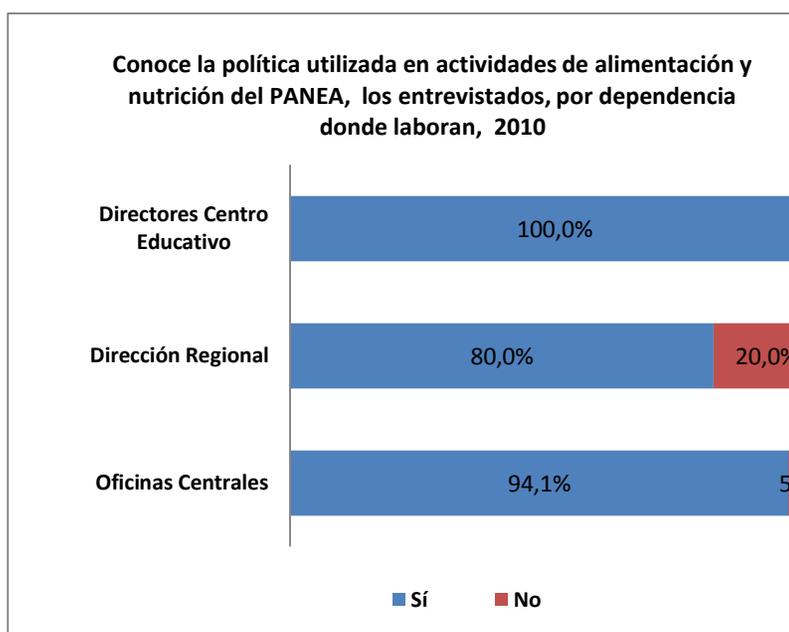
- aspectos políticos de la planeación.
- características de la planeación.
- criterios de la ración de los alimentos.

#### **Indicador 5.1.1.1 Aspectos políticos de la planeación**

Los resultados de este indicador son analizados mediante los siguientes índices:

### a. Conocimiento de la política utilizada

Seguidamente presento la opinión de los entrevistados sobre el conocimiento de la política utilizada en el PANEA, para ello se puede visualizar en la siguiente figura. El personal de las Oficinas Centrales y los Directores de los Centros Educativos indican un conocimiento muy alto (94,1% y 100,0% respectivamente) y los funcionarios de la Dirección Regional, un alto conocimiento (80,0%). No obstante con bajos porcentajes (20% y 5,9% respectivamente) indican que no la conocen.

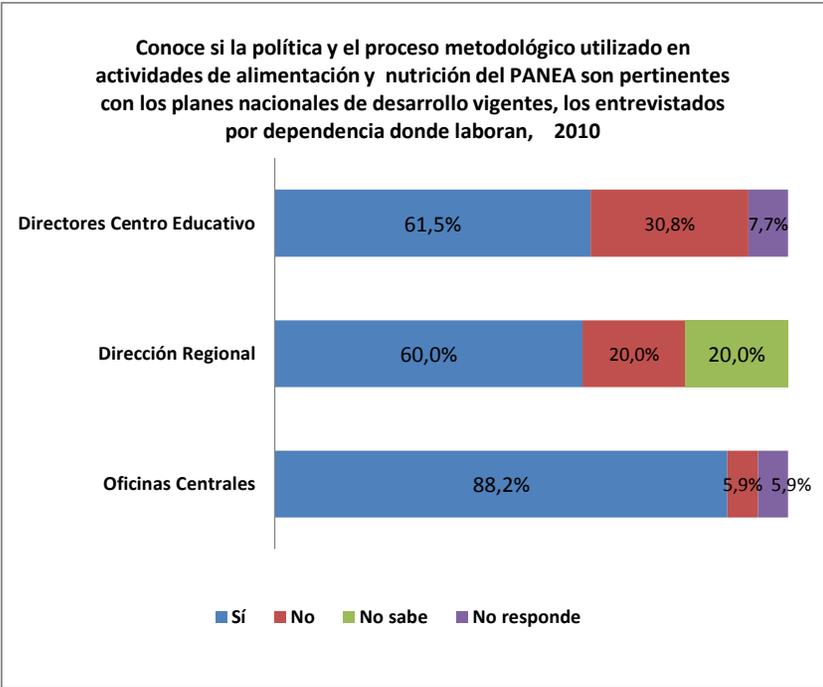


**Figura Nº20: Conocimiento de la política utilizada en actividades de alimentación y nutrición del PANEA, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010**

### b. Pertinencia de la política utilizada en las actividades del PANEA

Se consulta sobre la pertinencia de la política y el proceso metodológico utilizado en actividades de alimentación y nutrición del PANEA con los planes nacionales de

desarrollo vigentes. En la siguiente figura representa lo pertinente para el personal de las Oficinas Centrales y los Directores de los Centros Educativos con un porcentaje regular ( 61.5% y 60.0% respectivamente) y con un alto porcentaje (88,2%) para los funcionarios de la Dirección Regional. No obstante, con bajos porcentajes (7,7%; 20,0% y 5,9% respectivamente) indican que no es pertinente.



**Figura Nº21: Conocimiento de la pertinencia de la política y el proceso utilizado en actividades de alimentación y nutrición del PANEA con los planes nacionales de desarrollo vigentes, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010**

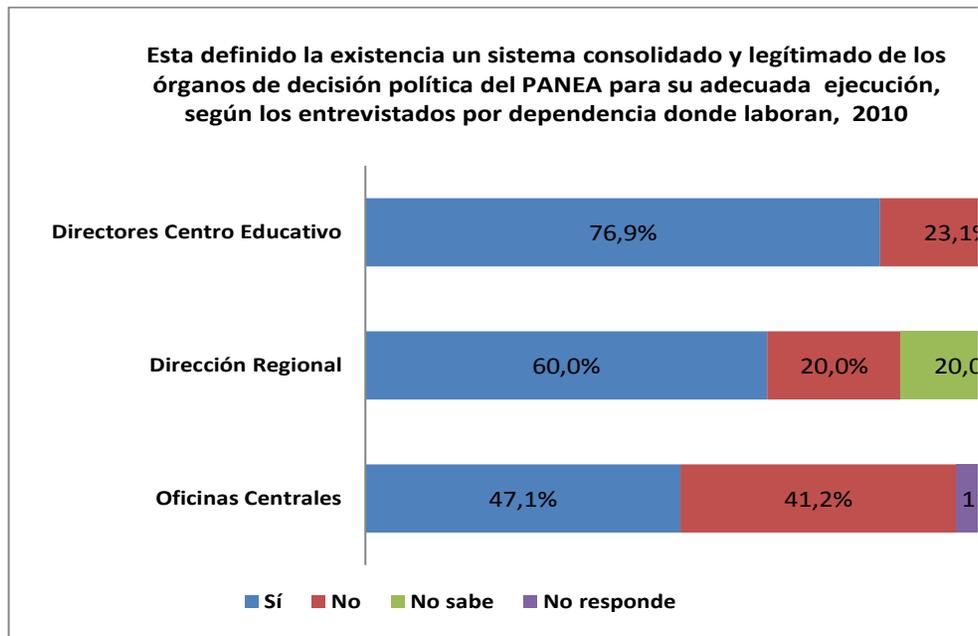
### c. Existencia de órganos de decisión política

A continuación planteo la situación de la existencia de un sistema consolidado y legitimado de los órganos de decisión política del PANEA para la adecuada ejecución. Hay una tendencia a que si existe para los funcionarios de las Oficinas Centrales, los directores de la dirección regional y los Directores de los Centros Educativos con un alto porcentaje (47,1%, 60% y 76,9% respectivamente). Es importante rescatar que el 20,0% de los funcionarios consultados de la Dirección Regional, indican no tener conocimiento si está definido o no la existencia de un sistema consolidado y legitimado de los órganos de decisión política del PANEA y el 11.8% de las oficinas centrales no responde

Dependencias	Total		SI		NO		NO SABE		NO RESPONDE	
	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%
Total	37	100,0%	21	60,0%	11	31,4%	1	2,9%	2	5,7%
Oficinas Centrales	17	100,0%	8	47,1%	7	41,2%	0	0,0%	2	11,8%
Dirección Regional	6	100,0%	3	60,0%	1	20,0%	1	20,0%	0	0,0%
Directores Centro Educativo	14	100,0%	10	76,9%	3	23,1%	0	0,0%	0	0,0%

**Figura N°22: Existencia un sistema consolidado y legitimado de los órganos de decisión política del PANEA para su adecuada ejecución, según sujetos por dependencia donde laboran.**

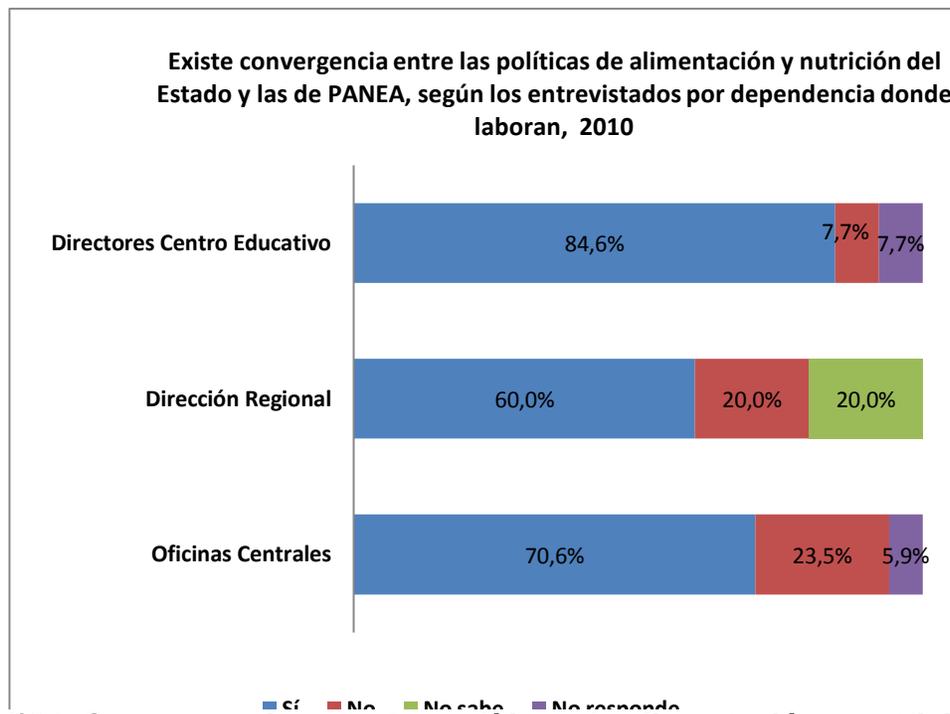
**2010**



**Figura N°23: Existencia un sistema consolidado y legítimado de los órganos de decisión política del PANEA para su adecuada ejecución, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010**

#### **d. Convergencia entre políticas del Estado y el PANEA**

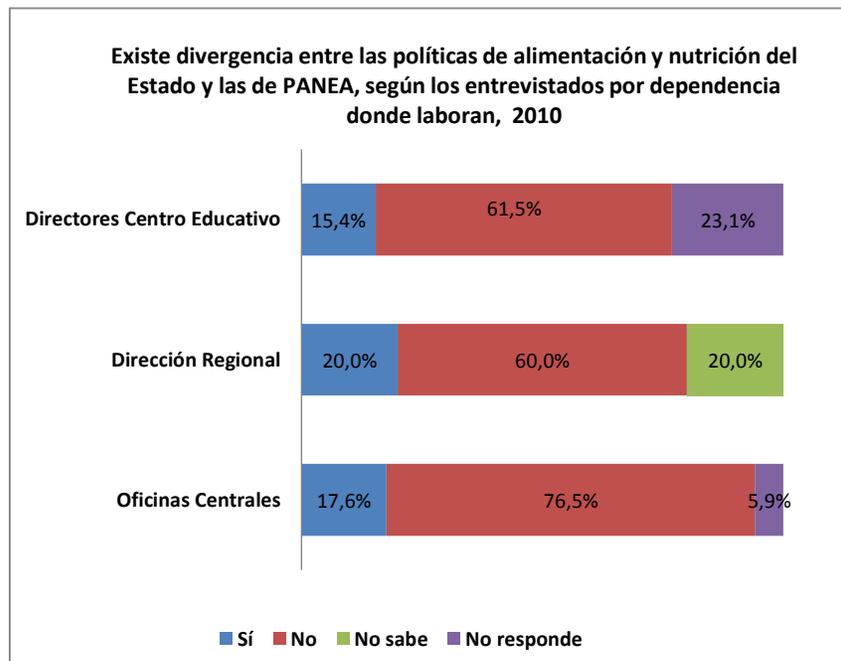
La convergencia entre las políticas de alimentación y nutrición del Estado y las del PANEA, la cual se presenta en el siguiente cuadro. Los Directores de los Centros Educativos y los funcionarios de las Oficinas Centrales son los que opinan en un porcentaje muy alto y alto (84,6% y 70,6% respectivamente) que tal convergencia si existe. Los funcionarios consultados de la Dirección Regional consideran en un porcentaje regular de (60,0%) que existe. No obstante los tres con bajos porcentajes (7,7% y 23,5% y 60,0% respectivamente) indican que no existe divergencia.



**Figura Nº24: Convergencia entre las políticas de alimentación y nutrición del Estado y las de P ANEA, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010**

**e. Divergencia entre políticas del Estado y el P ANEA**

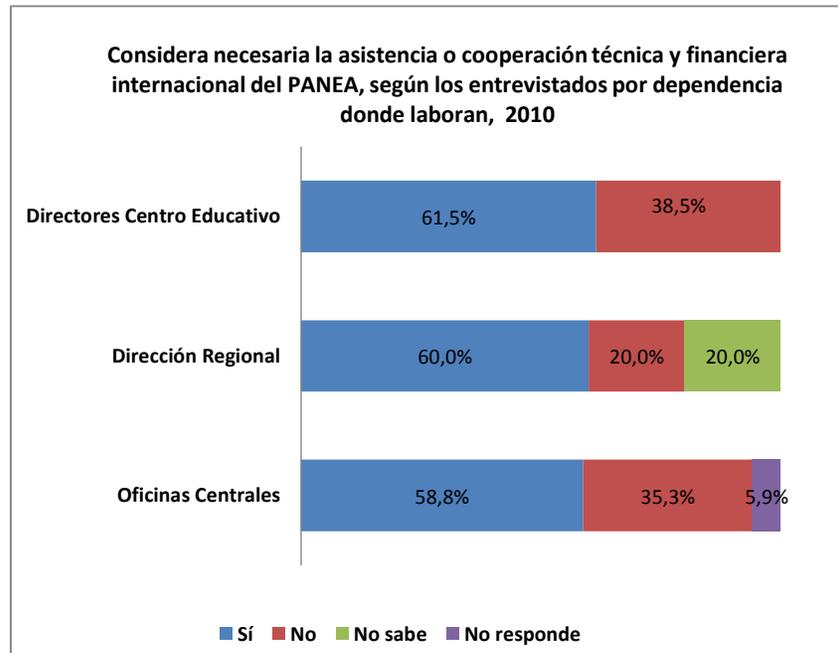
La divergencia entre las políticas de alimentación y nutrición del Estado y las del programa de P ANEA, no existe según los datos planteados en la siguiente figura. Así lo confirman con un porcentaje alto (76.5%) los funcionarios de las Oficinas Centrales y con un porcentaje regular (61,5% y 60,0% respectivamente) los Directores de los Centros Educativos y los funcionarios de la Dirección Regional. No obstante los tres con bajos porcentajes (23,1%; 20,0% y 5,9% respectivamente) indican que si hay.



**Figura Nº25: Divergencia entre las políticas de alimentación y nutrición del Estado y las de PANEA, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010**

**f. Necesidad de la cooperación internacional.**

Sobre la necesidad de asistencia o cooperación técnica y financiera internacional al programa del PANEA, para ello se ofrece información en la siguiente figura. La respuesta según los tres tipos de informantes, son muy homogéneas, al considerar tanto los Directores de los Centros Educativos, los funcionarios de las Oficinas Centrales y los de la Dirección Regional en aproximadamente un porcentaje regular (60,0% que sí es necesaria para el Programa, la asistencia técnica y financiera internacional. No obstante, los tres con bajos porcentajes( 23,1%; 20,0% y 5,3% respectivamente) indican que no hay.



**Figura Nº26: Necesidad de la asistencia o cooperación técnica y financiera internacional del PANEA, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010**

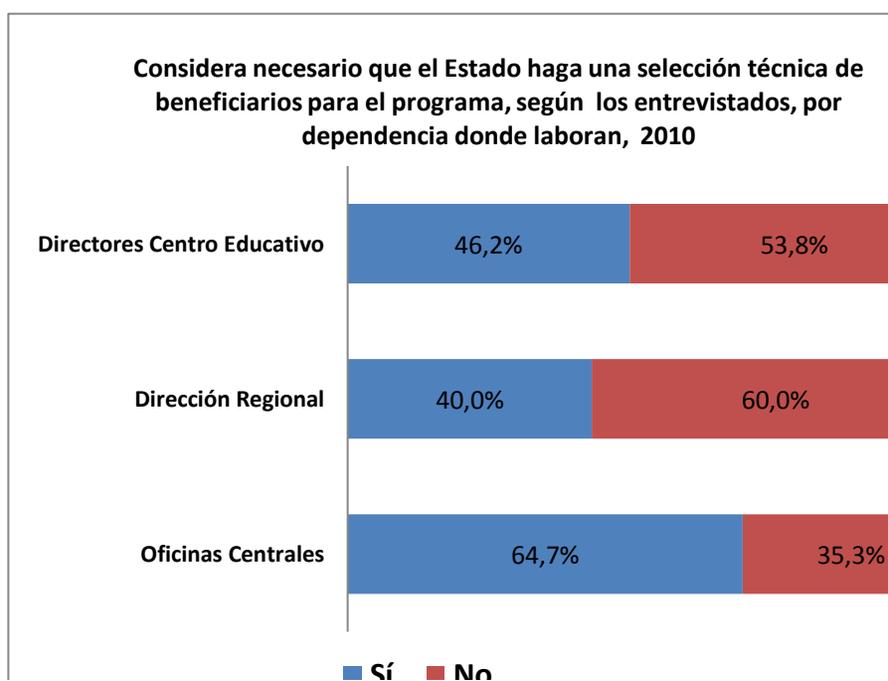
#### **g. Selección de beneficiarios del estado**

Sobre la necesidad de que el Estado haga una selección técnica de beneficiarios para el programa. Para el total de entrevistados, un poco más de la mitad (54,3%) consideran que si es necesario que el Estado haga tal selección de beneficiarios, lo que ubica a este indicador como regular, por consiguiente el 45,7% tienen un criterio opuesto.

En el siguiente cuadro al revisar el grado de respuesta de esta población, por dependencias consultadas, los criterios son bastante diferenciados, los funcionarios de las Oficinas Centrales, son los que están más de acuerdo con tal selección donde un 64,7% indican que si es necesario, lo que ubica tal criterio como alto.

Los Directores de los Centros Educativos, por su parte son de un criterio ubicado como regular, al considerar el 46,2% de ellos que es necesario tal selección de beneficiarios por parte del estado.

Finalmente los más opuestos a la selección son los funcionarios de la Dirección Regional, con un bajo porcentaje (40,0%) de ellos indica necesario que el estado haga la selección técnica de beneficiarios para el programa.



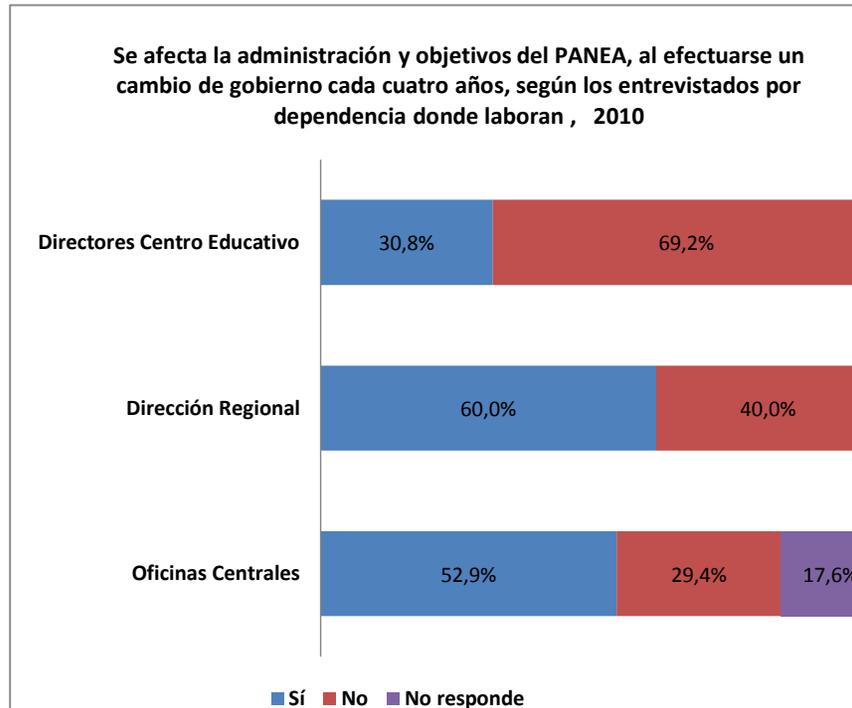
**Figura N°27: Necesidad que el Estado haga una selección técnica de beneficiarios para el programa, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010**

#### **h. Efectos en la administración del PANEA por cambio de gobierno**

A continuación se observan las diferencias de opinión pues los funcionarios de las oficinas centrales y la Dirección Regional en un regular porcentaje (64,7% y 60,0% respectivamente) indican que la administración y objetivos

del PANEA si se ven afectados por el cambio de gobierno. Ambos con bajos porcentajes creen que no hay efectos.

En cambio los Directores de los Centros Educativos indican con un regular porcentaje (68.2%) consideran que no la afecta y con un bajo porcentaje (30,8%) que si hay afectación.



**Figura Nº28: Efectos en la administración y objetivos del PANEA, al cambio de gobierno cada cuatro años, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010**

#### **Indicador 5.1.1.2 Características de la planeación.**

Los resultados de este indicador son analizados mediante los siguientes índices:

### a. Conocimiento del proceso metodológico utilizado

Sobre el conocimiento que tienen del proceso metodológico en actividades de alimentación y nutrición del PANEA, la información se presenta en la siguiente figura es considerado por los funcionarios de las Oficinas Centrales y los Directores de los Centros Educativos como muy alto (88,2% y 84,6% respectivamente) y como alto (80,0%) los funcionarios de la Dirección Regional. No obstante los tres con bajos porcentajes (11,8%; 7,7% y 20,0% respectivamente) indican que la conocen

Conoce el proceso metodológico utilizado en actividades de alimentación y nutrición del PANEA, los entrevistados por dependencia donde laboran  
2010

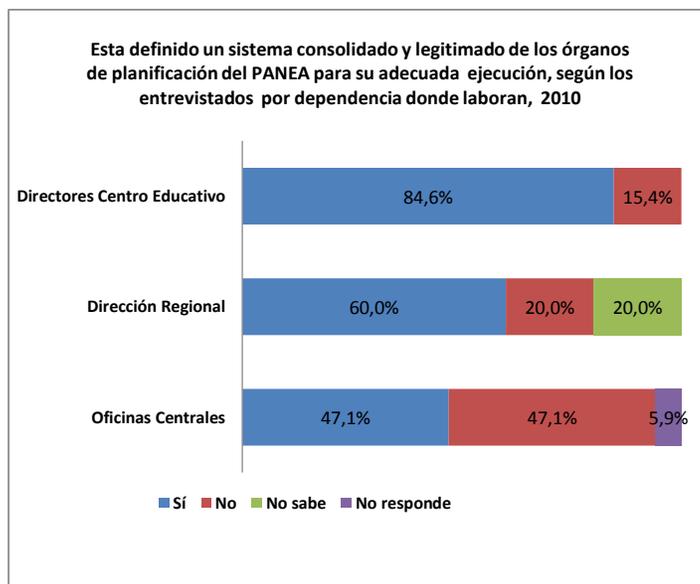
Dependencias	Total		SI		NO		NO RESPONDE	
	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%
Total	37	100,0%	30	85,7%	4	11,4%	1	2,9%
Oficinas Centrales	18	100,0%	15	88,2%	2	11,8%	0	0,0%
Dirección Regional	6	100,0%	4	80,0%	1	20,0%	0	0,0%
Directores Centro Educativo	13	100,0%	11	84,6%	1	7,7%	1	7,7%

**Figura N°29: Conocimiento del proceso metodológico utilizado en actividades de alimentación y nutrición del PANEA, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010.**

### b. Existencia de un sistema consolidado y legítimo de los órganos de planificación del PANEA

En la gráfica siguiente figuran los directores de los Centros Educativos con un porcentaje muy alto. (84,6%) afirman que dicho sistema existe. Lo mismo piensan los funcionarios de las Oficinas Centrales y los de la Dirección Regional con un porcentaje regular (47,1% y 60% respectivamente) No obstante, los

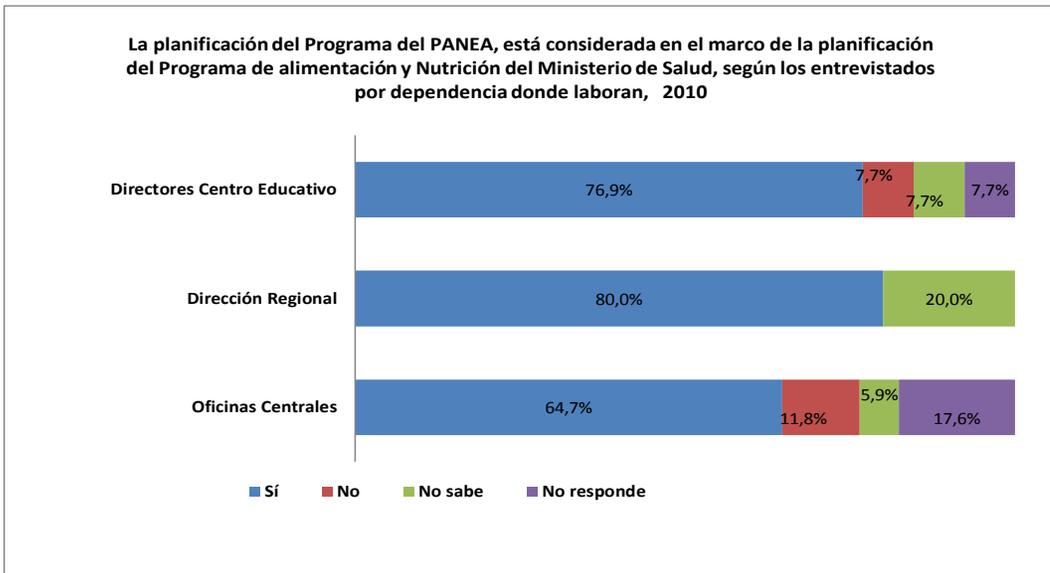
directores de los Centros Educativos con porcentaje muy bajo (15%) afirman que dicho sistema no existe. Lo mismo piensan los funcionarios de las Oficinas Centrales con un porcentaje regular (47,1%) y los de la Dirección Regional cuyo porcentaje es muy bajo (20%).



**Figura N°30: Existencia de un sistema consolidado y legítimo de los órganos de planificación del PANEA para su adecuada ejecución, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010**

### c. La planificación del PANEA

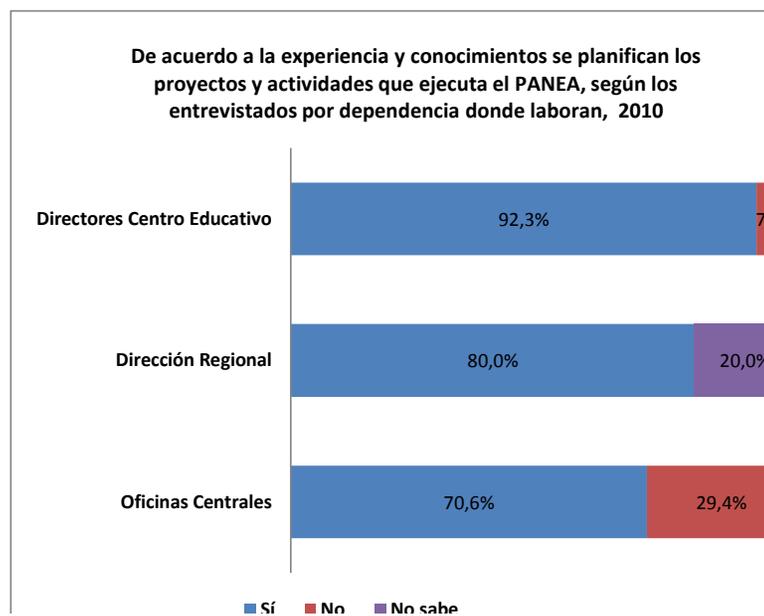
En el cuadro siguiente se observa como tendencia que la planificación del programa del PANEA está considerada por el Ministerio de Salud, dato que es más significativo en los funcionarios de la Dirección Regional y directores de centros educativos con un porcentaje alto (80,0% y 76,9% respectivamente) y con un porcentaje regular (64,7%) por los funcionarios de las Oficinas Centrales. No obstante los tres con bajos porcentajes (7,7%; 20,% y 17,6% respectivamente) indican que lo contrario.



**Figura N°31: La planificación del PANEA, en el marco de la planificación del Programa Nacional de Alimentos y Nutrición del Ministerio de Salud, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010**

#### d. Planificación de los proyectos del PANEA

Se consulta a la población objeto de estudio, sobre la experiencia y conocimiento que tienen se planifican los proyectos y actividades que ejecuta el PANEA. En la siguiente figura los Directores de los Centros Educativos son los que con un muy alto porcentaje ( 92.3%) lo afirman. También lo hacen los funcionarios de la Dirección Regional y los directores de centros educativos un alto porcentaje (80,0%) y las Oficinas Centrales lo hacen en un 70,5%. Se debe considerar que los Directores de centros educativos, los funcionarios de las Direcciones Regionales y los funcionarios de las Oficinas Centrales con un porcentaje muy bajo (7.7%; 20,0% y 29,4% respectivamente indican que no planificación o no saben si hay.



**Figura N°32: Planificación de los proyectos y actividades del PANEA, de acuerdo a la experiencia y conocimientos del personal, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010.**

### e. Evaluación de los proyectos del PANEA

Como seguimiento a la pregunta anterior, se consultó a la población de estudio que de acuerdo a la experiencia y conocimiento los proyectos y actividades del PANEA se evalúan, la información se presenta el siguiente cuadro. En lo que concierne a afirmar que la evaluación se realiza todos están de acuerdo con un porcentaje bajo de un (53,8%) los directores de centros educativos y un porcentaje regular (47.1% y 60% respectivamente) los funcionarios de las Oficinas Centrales y de la Dirección Regional. No obstante, los tres con bajos porcentajes (38,5%; 47,1% y 20% respectivamente) indican que la conocen.

De acuerdo a su experiencia y conocimientos, los proyectos y actividades del PANEA se evalúan, según los entrevistados por dependencia donde laboran  
2010

Dependencias	Total		SI		NO		NO SABE		NO RESPONDE	
	Frec	%	Frec	%	Frec	%	Frec	%	Frec	%
Total	37	100,0%	19	54,3%	14	40,0%	1	2,9%	1	2,9%
Oficinas Centrales	18	100,0%	9	52,9%	8	47,1%	0	0,0%	0	0,0%
Dirección Regional	6	100,0%	3	60,0%	1	20,0%	1	20,0%	0	0,0%
Directores Centro Educativo	13	100,0%	7	53,8%	5	38,5%	0	0,0%	1	7,7%

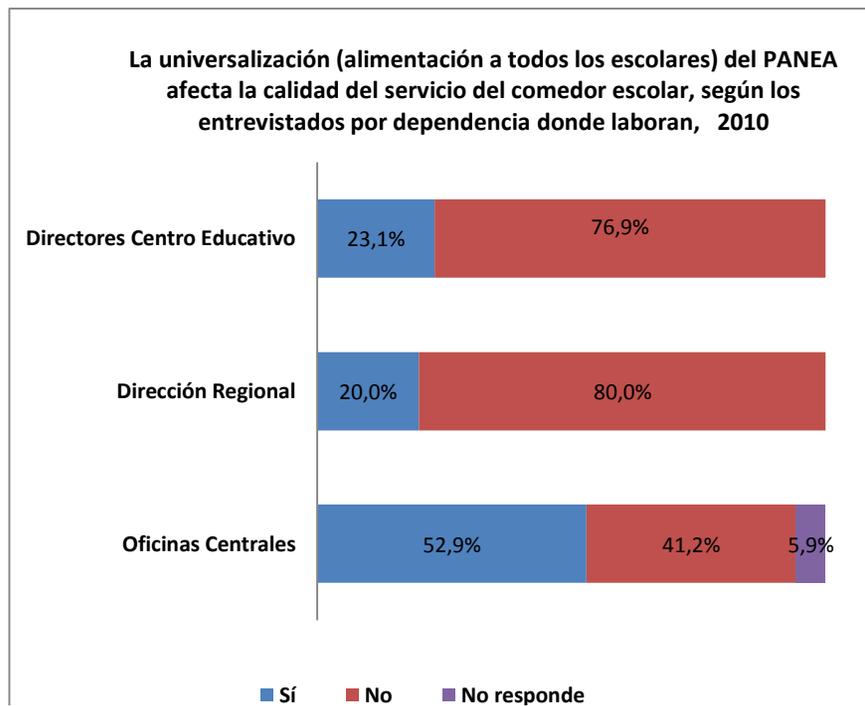
**Figura N°33: Los proyectos y actividades del PANEA se evalúan, de acuerdo a la experiencia y conocimientos del personal según sujetos por dependencia donde laboran.  
2010**

#### Indicador 5.1.1.3 Criterios de la ración de alimentos

Los resultados de este indicador son analizados mediante los siguientes índices:

### a. La universalización del servicio del comedor

En la siguiente figura los funcionarios de las Oficinas Centrales indican con un porcentaje regular (41.2%) que dicha universalización no afecta la calidad del servicio del comedor escolar. También los funcionarios de la Dirección Regional y la de los Directores de los Centros Educativos, que indican con porcentajes altos muy semejantes (80% y 76.9% respectivamente) consideran lo mismo. No obstante los funcionarios de la Dirección Regional y la de los Directores de los Centros Educativos, que indican con porcentajes muy bajos (20% y 23.1% respectivamente) afirman que sí lo afecta.

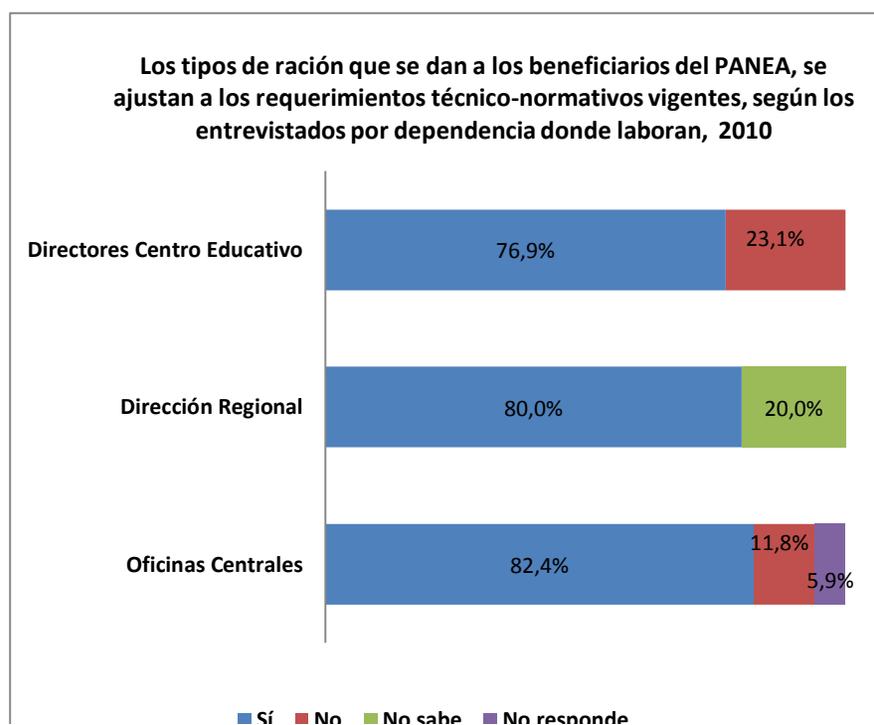


**Figura N°34: La universalización del PANEA afecta la calidad del servicio del comedor escolar, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010**

### b. Los tipos de ración se ajustan a los requerimientos

Tal y como se puede observar en la siguiente figura, los criterio de los Directores de los Centros Educativos, los funcionarios de la Dirección Regional y de

las Oficinas Centrales tienen un criterio a esta consulta muy similar, con un porcentaje alto (cerca del 80.0%), indican que el tipo de ración que se da a los beneficiarios del programa se ajustan a los requerimiento técnico-normativos vigentes. Se observa además, con más facilidad lo indicado anteriormente, siendo también resaltante el hecho que el 20,0% de los funcionarios de la Dirección Regional no conoce al respecto sobre el tema consultado., aunque en términos absolutos es un funcionario de los cinco consultados en esta oficina.



**Figura N°35: Los tipos de ración que se dan a los beneficiados del PANEA, se ajustan a los requerimientos técnico-normativos vigentes, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010.**

A la población en estudio se le solicitó que enunciara recomendaciones para modernizar y mejorar la administración general del PANEA en el aspecto político,

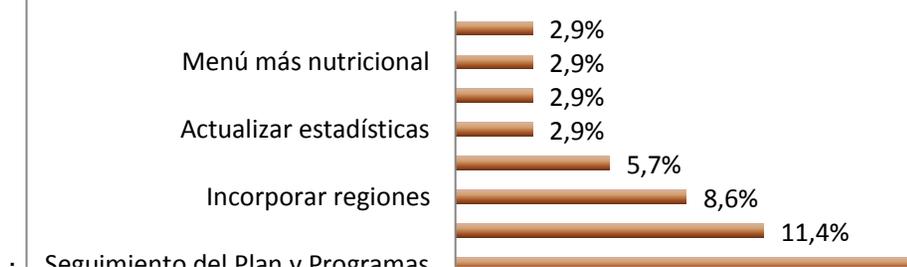
datos que se presentan en la siguiente figura. La recomendación indicada con mayor frecuencia es el de la estabilidad laboral, y el de tener definida una política de estado, y con una proporción un poco menor indican que se debe mejorar la supervisión y la comunicación.



**Figura N°36: Sugerencia para modernizar y mejorar la administración general del PANEA en el aspecto político, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010.**

A la población en estudio se le solicitó que señalara recomendaciones para modernizar y mejorar la administración general del PANEA en el aspecto de planificación, datos que se presentan en la siguiente figura. La recomendación más indicada es la necesidad de dar seguimiento del plan y los programas y de hacer más partícipes a las Direcciones Regionales.

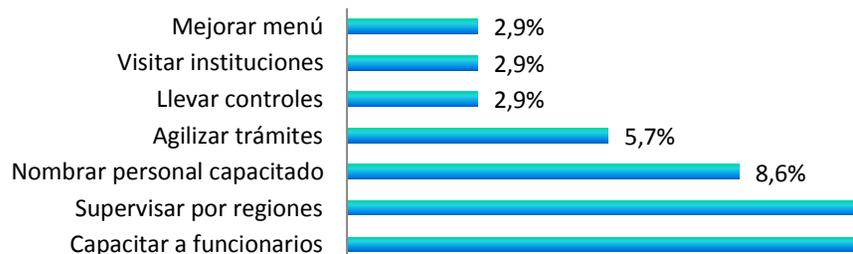
**Sugerencias para modernizar y mejorar la administración general del PANEA en el aspecto de planificación, según los entrevistados, 2010**



**Figura N°37: Sugerencia para modernizar y mejorar la administración general del PANEA en el aspecto de planificación, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010.**

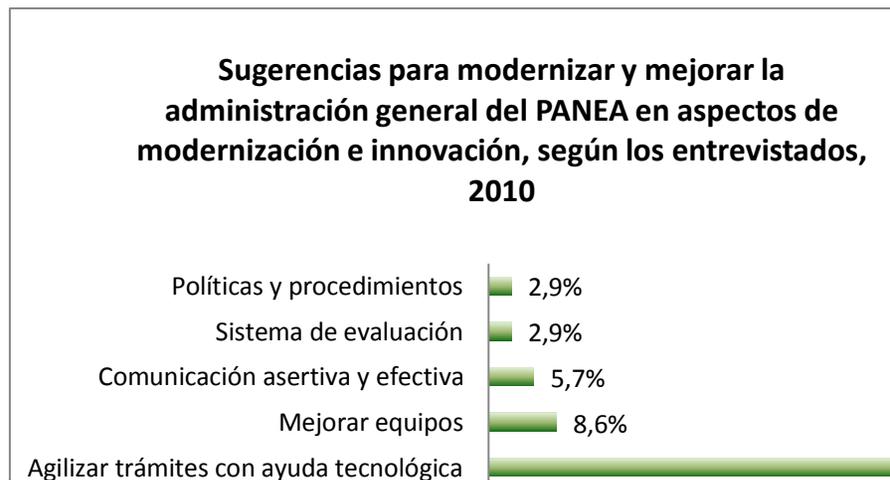
A la población en estudio se le solicitó que enunciara recomendaciones para modernizar y mejorar la administración general del PANEA en el aspecto gerenciales, datos que se presentan en la siguiente figura. En el ámbito gerencial las dos recomendaciones con más indicadas en el aspecto gerencial es el de capacitar a los funcionarios y de realizar supervisiones por Regiones Educativas, una tercera sugerencia es de nombrar personal capacitado y el de agilizar trámites.

**Sugerencias para modernizar y mejorar la administración general del PANEA en aspectos de gerenciales, según los entrevistados, 2010**



**Figura N°38: Sugerencia para modernizar y mejorar la administración general del PANEA en el aspecto de gerenciales, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010**

A la población en estudio se le solicitó que enunciara recomendaciones para modernizar y mejorar la administración general del PANEA en el aspecto de modernización e innovación, datos que se presentan en la siguiente figura. La sugerencia más mencionada es de agilizar trámites con ayuda de la tecnología, y la segunda recomendación en este aspecto es el de mejorar equipos.



**Figura N°39: Sugerencia para modernizar y mejorar la administración general del PANEA en el aspecto de modernización, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010**

**Tabla N°14: Valoración general de la Variable 1 del PANEA. 2010**

INDICADORES	RESULTADOS SOBRESALIENTES
1.1 Aspectos políticos de la Planificación del PANEA.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Hay conocimiento de la política utilizada en el programa.</li> <li>b. La política del programa es vinculantes a los planes nacionales de desarrollo.</li> <li>c. La existencia del órgano de decisión política del PANEA, está definido en términos regulares.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>d. Hay convergencia entre las políticas del estado y el programa.</li> <li>e. Es baja la divergencia entre las políticas del estado y este programa .</li> <li>f. La asistencia internacional es considerada necesaria para el programa.</li> <li>g. Es necesario que el Estado haga una selección de beneficiarios.</li> <li>h. Los cambios de gobierno afectan la administración del programa.</li> </ul>
1.2 Características de la Planificación en el PANEA	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Es conocido su proceso metodológico de planificación en todos los niveles de funcionamiento.</li> <li>b. Este programa tiene definido un sistema de planificación</li> <li>c. La planificación del programa está en el Ministerio de Salud.</li> <li>d. Sus proyectos están planificados.</li> <li>e. Sus proyectos se evalúan regularmente.</li> </ul>
1.3 Criterios de la ración de los alimentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. La universalización del PANEA afecta poco la calidad del servicio dado.</li> <li>b. Los tipos de ración se ajustan a los requerimientos vigentes.</li> </ul>

### 5.1.2. Variable N°2: Organización del PANEA

En este apartado se agrupan e integran los resultados obtenidos en relación a las actividades y funciones que realizó el PANEA en el año en estudio, a través de sus órganos administrativos y sus diferentes instancias, en el campo de la organización de sus aspectos programáticos y político del Programa, según la opinión de los diferentes grupos de sujetos a nivel nacional, regional e institucional. Estos datos se refieren a los siguientes indicadores en el año en estudio:

- Objetivos del PANEA.
- Estructura administrativa
- Recursos.

#### Indicador 5.1.2.1 Objetivos del PANEA

Los resultados de este indicador son analizados mediante los siguientes índices:

#### a. Conocimiento de los objetivos del PANEA

En la siguiente figura, se observa que el 88,6% de ellos indican conocer tales objetivos, un 5,7% no lo conocen y un 15,4% no respondieron la consulta realizada.

Tal y como se muestra en la siguiente figura los funcionarios de las Oficinas Centrales con un muy alto porcentaje (100,0%) conocen los respectivos objetivos. También los de la Dirección Regional y los Directores de los Centros Educativos con un alto porcentaje (80,0% y 76,9% respectivamente) indican lo mismo. Pero los dos últimos con bajos porcentajes (20,0% y 7,7% respectivamente) indican desconocimiento de los mismos.

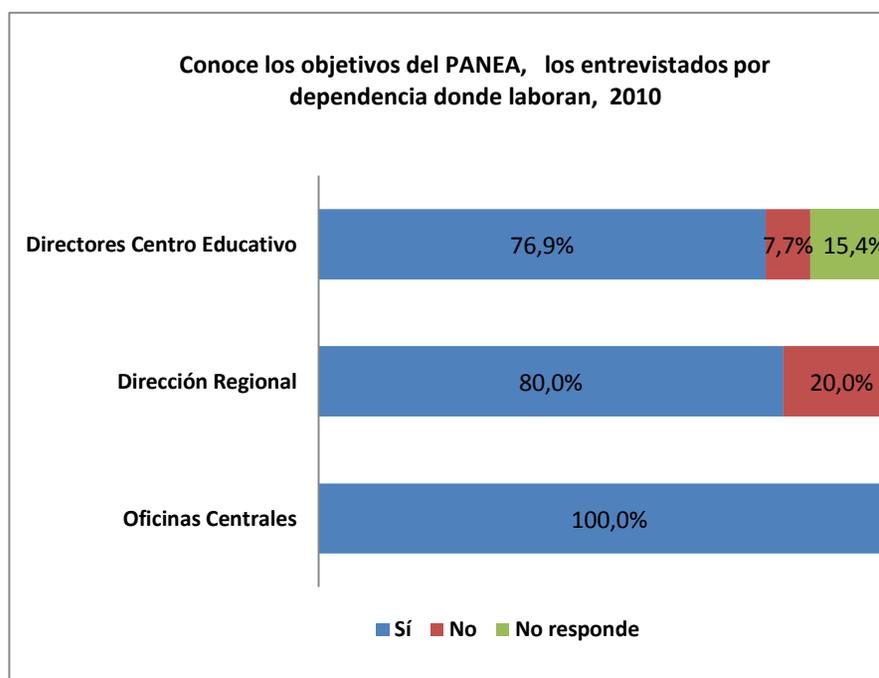
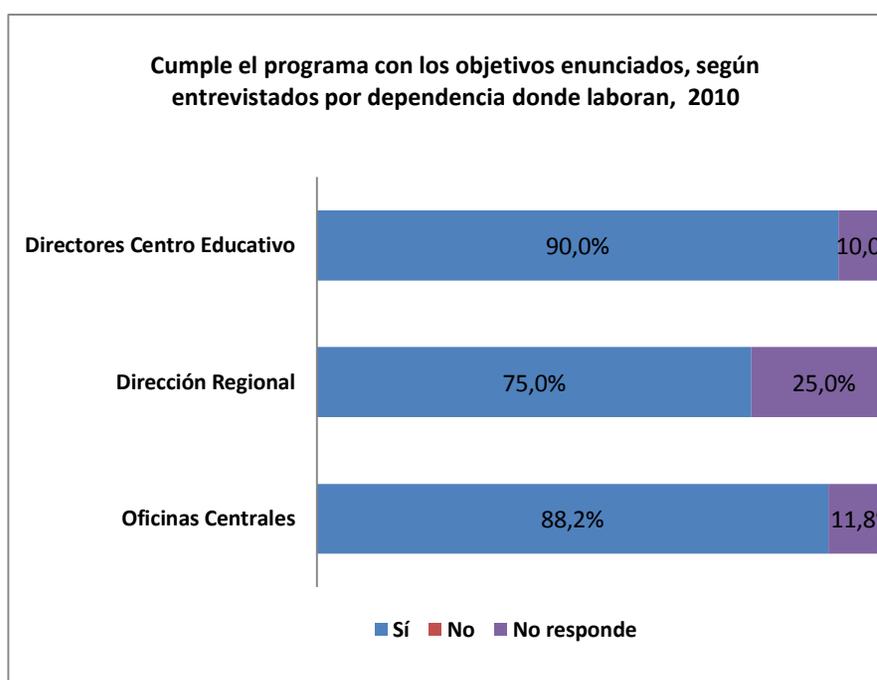


Figura N°40: Conocimiento de los objetivos del PANEA, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010

#### b. Cumplimiento de los objetivos

En la siguiente figura, se presenta la información proporcionada por los funcionarios los funcionarios de la Dirección Regional. Los funcionarios de las Oficinas Centrales, indican con un porcentaje alto (75.0%, 88.2% que si se cumplen tales objetivos. Por su parte, los directores de los centros educativos son los que indican con un muy alto porcentaje (90%) que si se cumplen los objetivos. No obstante los tres con bajos porcentajes (25,0%; 11,8% y 10,0% respectivamente) indican que no la conocen.

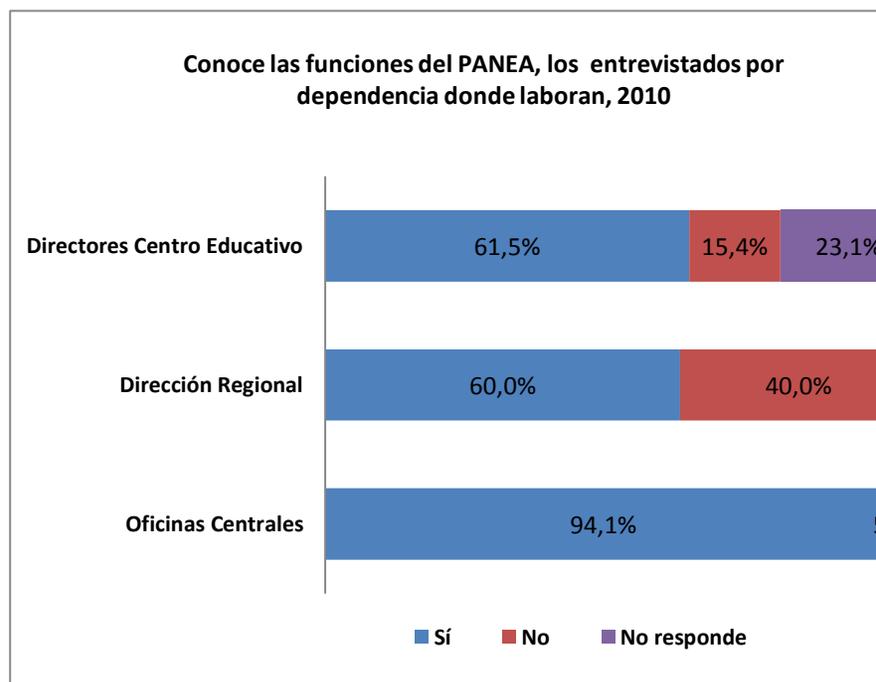


**Figura Nº41: Cumplimiento con los objetivos enunciados, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010**

### c. Conocimiento de las funciones del PANEA

Se consultó a los funcionarios si conocen las funciones del PANEA, para lo que sus criterios aparecen en la siguiente figura. Los funcionarios de las Oficinas

Centrales indican con un porcentaje muy alto (94.1%) que si conocen tales funciones. También con un valor regular (61.5 % y 60,0% respectivamente ) los Directores de los Centros Educativos y los funcionarios de la Dirección Regional, indican conocer las funciones del PANEA. No obstante, los tres con bajos porcentajes (5,9%; 23,1% y 40,0% respectivamente) indican que las conocen.



**Figura Nº42: Conocimiento de las funciones del PANEA, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010**

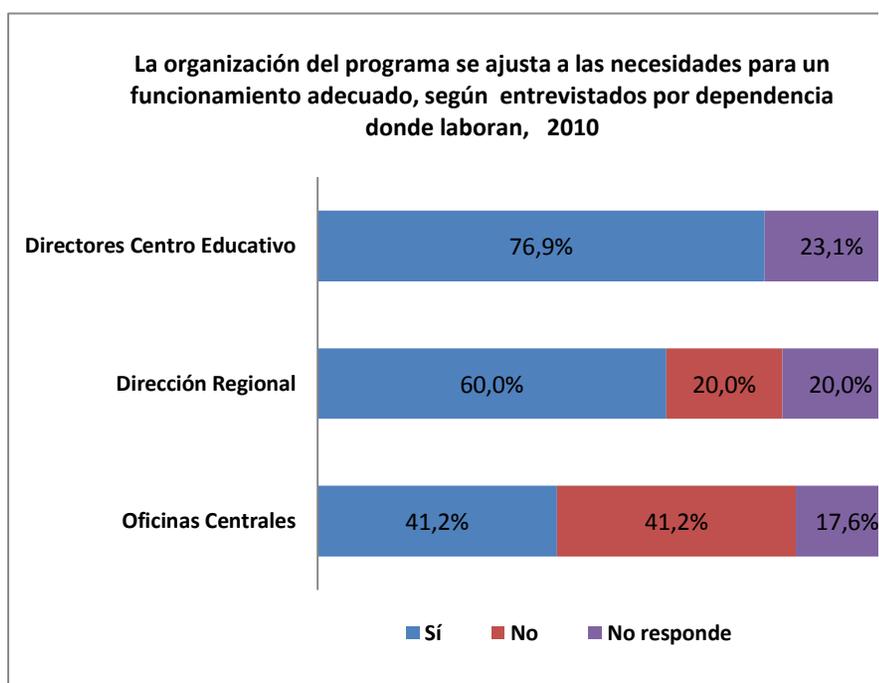
**Indicador 5.1.2.2 Estructura administrativa**

Los resultados de este indicador son analizados mediante los siguientes índices:

**a. La organización del Programa se ajusta a las necesidades**

Otra de las consultas realizadas a la población de estudio, es si la organización del programa se ajusta a las necesidades para un funcionamiento

adecuado, tal como se muestra en la siguiente figura. Los Directores de los Centros Educativos son los que consideran con un alto porcentaje (76,9%) consideran que la organización del programa se ajusta a las necesidades. También con un porcentaje regular (60,0% y 41,2% respectivamente) los funcionarios de la Dirección Regional consideraran lo mismo. No obstante los tres con bajos porcentajes (23%, 17,6% y 20,0% respectivamente) indican que la conocen.



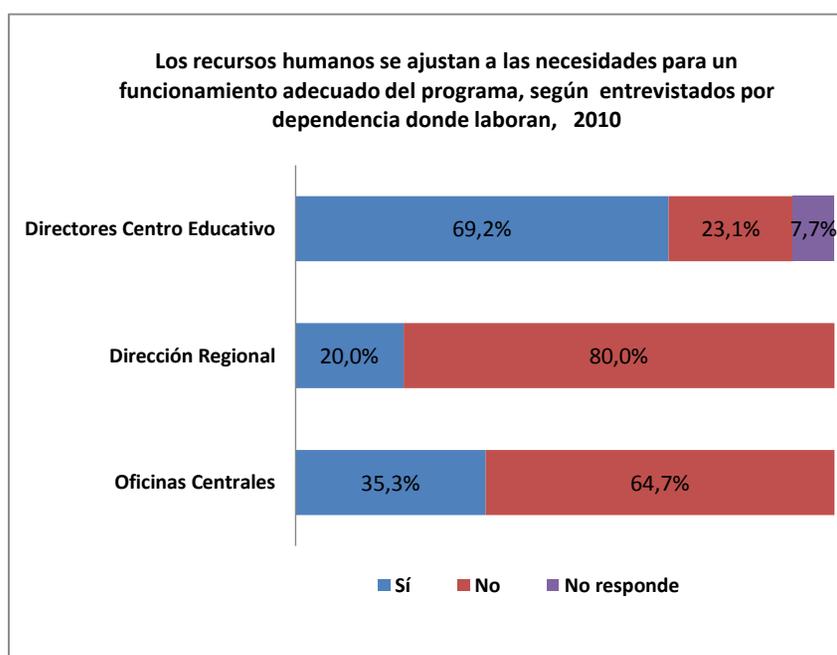
**Figura Nº43: Programa organizado para un funcionamiento adecuado, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010**

### Indicador 5.1.2.3 Recursos

Los resultados de este indicador son analizados mediante los siguientes índices:

### a. Recursos humanos se ajustan a las necesidades

Según la siguiente figura, los recursos humanos no se ajustan a las necesidades del programa. Esto lo expresan con un porcentaje regular los funcionarios de las Oficinas Centrales (64.7%) y los funcionarios de la Dirección Regional con un alto porcentaje (80%). No obstante los Directores de Centros Educativos con un bajo porcentaje (23.1%) opinan que no se ajustan. Se observa también que con bajos porcentajes los funcionarios de las Oficinas Centrales (35.3%) y los funcionarios de la Dirección Regional (20%) consideran que sí se ajustan.

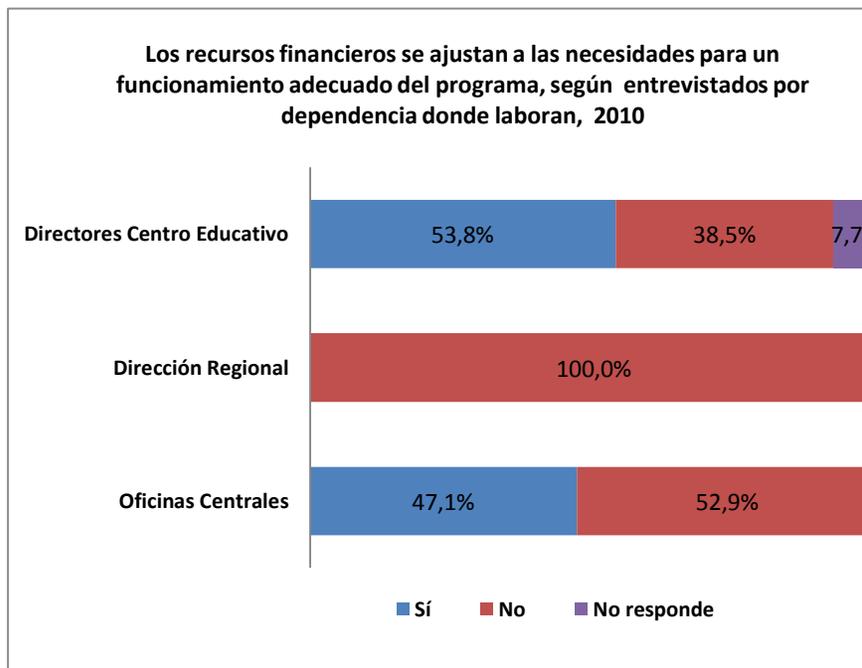


**Figura N°44: Los recursos humanos se ajustan para un funcionamiento adecuado del Programa, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010**

### b. Recursos financieros se ajustan a las necesidades.

Según la siguiente figura los recursos financieros si se ajustan a las necesidades del programa. Esto lo expresan con un porcentaje regular los funcionarios de las Oficinas Centrales y los Directores de Centros Educativos con un porcentaje regular (47.1% y 53.8 % respectivamente) y los funcionarios de la Dirección Regional con un muy alto porcentaje (100%). Se observa también que en un bajos

porcentaje (38.5%) los directores de los centros educativos y los funcionarios de las Oficinas Centrales con un 52,9% opinaron contrariamente.



**Figura N°45: Los recursos financieros responden a un financiamiento adecuado del Programa, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010**

**c. Los recursos de infraestructura según las necesidades del programa.**

Según la siguiente figura, los recursos de infraestructura no se ajustan a las necesidades del programa. Esto lo expresan con un porcentaje regular los funcionarios de las Oficinas Centrales (70.6%) y los funcionarios de la Dirección Regional con un muy alto porcentaje (100%). Pese a lo anterior los Directores de centros educativos con un bajo porcentaje (61.1 %) opinan que no. Se observa también que con un bajo porcentaje los funcionarios de las Oficinas Centrales (23.5%) consideran que si se ajustan.

Los recursos de infraestructura física se ajustan a las necesidades para un funcionamiento adecuado del programa, según entrevistados por dependencia donde laboran

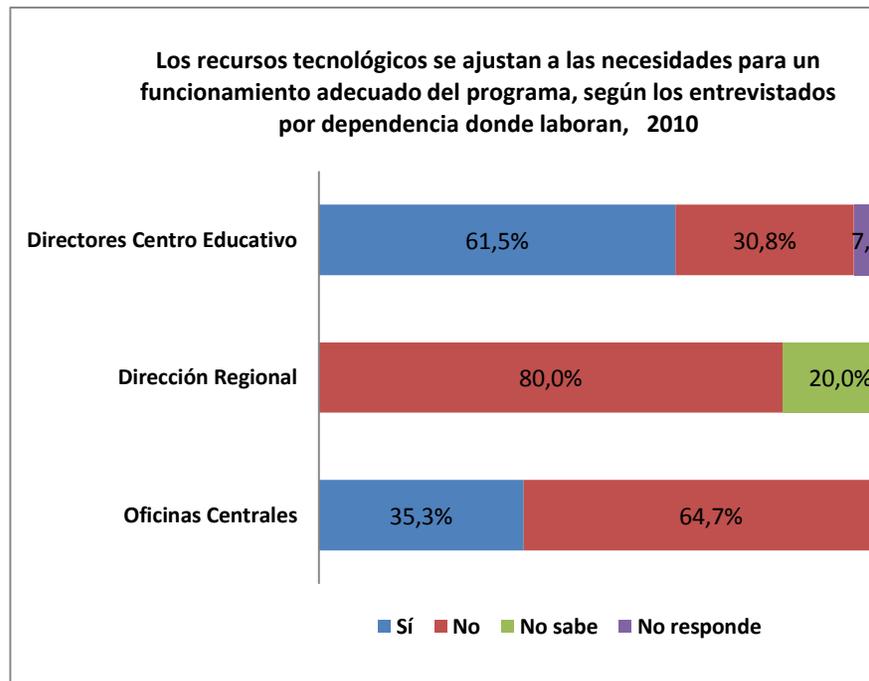
2010

Dependencias	Total		SI		NO		NO RESPONDE	
	Frec	%	Frec	%	Frec	%	Frec	%
Total	36	100,0%	12	34,3%	20	57,1%	3	8,6%
Oficinas Centrales	17	100,0%	4	23,5%	12	70,6%	1	5,9%
Dirección Regional	6	100,0%	0	0,0%	5	100,0%	0	0,0%
Directores Centro Educativo	13	100,0%	8	61,5%	3	23,1%	2	15,4%

**Figura N°46: Infraestructura física se ajusta a las necesidades del Programa, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010**

**d. Los recursos tecnológicos se ajustan a las necesidades**

Según la siguiente figura, los recursos tecnológicos no se ajustan a las necesidades del Programa, Un porcentaje regular de los funcionarios de las Oficinas Centrales así lo confirman (64.7%) y para los funcionarios de la Dirección Regional con un alto porcentaje (80%).No obstante los Directores de Centros Educativos con un bajo porcentaje (30.9%) opinan que no. Se observa también que en bajos porcentajes, los funcionarios de las Oficinas Centrales y de la Dirección Regional (35.3% y 20% respectivamente) opinan consideran que sí.



**Figura N°47: Existencia de los recursos tecnológicos para un funcionamiento adecuado del Programa, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010**

**Tabla N°15: Valoración General de la Variable 2, Organización del 2010**

<b>INDICADORES</b>	<b>RESULTADOS MAS RELEVANTES</b>
2.1 Objetivos del PANEA	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Los objetivos del programa son muy conocidos</li> <li>b. Los objetivos del programa se cumplen.</li> <li>c. Las funciones del programa son conocidas.</li> </ul>
2.2 Estructura administrativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. La organización del programa se ajusta a sus necesidades</li> </ul>
2.3 Recursos	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Los recursos humanos se ajustan a las necesidades</li> <li>b. Los recursos financieros se ajustan a las necesidades del programa</li> <li>c. Los recursos de infraestructura no se ajustan a las necesidades del programa.</li> <li>d. Los recursos tecnológicos no se ajustan a las necesidades del programa</li> </ul>

### **5.1.3 Variable N°3 Dirección del PANEA**

En este apartado se agrupan e integran los resultados obtenidos con relación a las actividades y funciones que realizó el PANEA en el año en estudio, a través de sus órganos administrativos y sus diferentes instancias, en el campo de la dirección de sus aspectos programáticos y político del Programa, según la opinión de los diferentes grupos a nivel nacional, regional e institucional. Estos datos se refieren a los siguientes indicadores en el año en estudio:

- Eficiencia y eficacia del programa.
- Ejecución del PANEA
- Soporte técnico del programa

#### **Indicador 5.1.3.1 Eficiencia y eficacia del Programa.**

Los resultados de este indicador son analizados mediante los siguientes índices:

##### **a. Limitaciones que pueden afectar al PANEA**

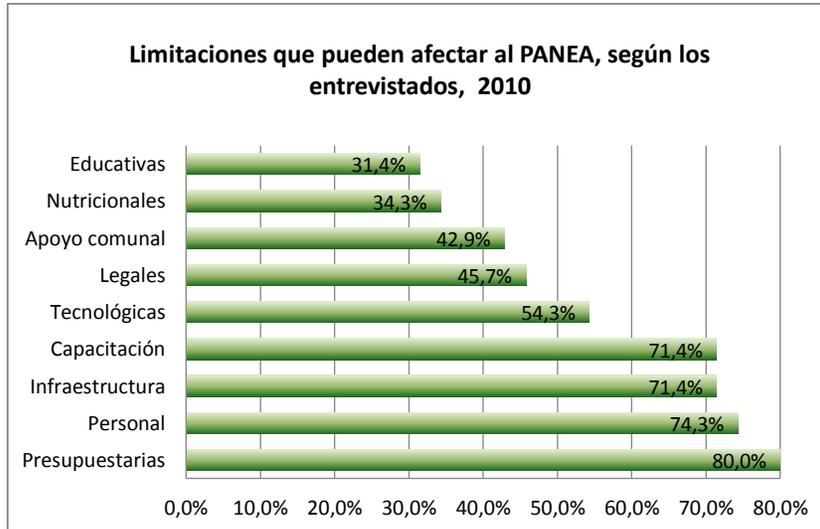
Para esta variable se consultó a la población de estudio, las limitaciones que pueden afectar al PANEA, las mismas se presentan en la siguiente figura.

Limitaciones que pueden afectar al PANEA, según los entrevistados por dependencia donde laboran  
2010

Limitaciones	Cifras absolutas				Cifras relativas			
	Total	Oficinas Centrales	Dirección Regional	Directores Centro Educativo	Total	Oficinas Centrales	Dirección Regional	Directores Centro Educativo
Presupuestarias	28	14	4	10	80,0%	82,4%	80,0%	76,9%
Personal	26	16	3	7	74,3%	94,1%	60,0%	53,8%
Infraestructura	25	13	4	8	71,4%	76,5%	80,0%	61,5%
Capacitación	25	11	3	11	71,4%	64,7%	60,0%	84,6%
Tecnológicas	19	10	4	5	54,3%	58,8%	80,0%	38,5%
Legales	16	11	1	4	45,7%	64,7%	20,0%	30,8%
Apoyo comunal	15	9	2	4	42,9%	52,9%	40,0%	30,8%
Nutricionales	12	6	2	4	34,3%	35,3%	40,0%	30,8%
Educativas	11	7	1	3	31,4%	41,2%	20,0%	23,1%

**Figura N°48: Limitaciones que pueden afectar al PANEA, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010**

En el cuadro anterior se observa que con un porcentaje alto los funcionarios de las Oficinas Centrales y los Directores de Centros Educativos (80% y 76.9% respectivamente) así como los funcionarios de la Dirección Regional con un muy alto porcentaje (82.2%) opinan que la principal limitación del Programa son presupuestarias. Con porcentajes semejantes definen que otra limitantes son los recursos humanos, la infraestructura, seguido por la capacitación.



**Figura N°49: Limitaciones que pueden afectar al PANEA, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010**

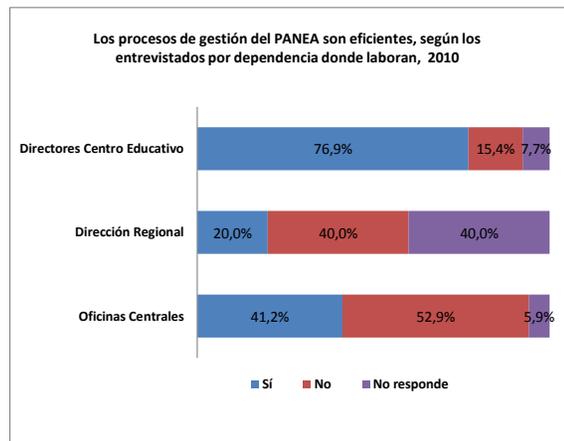
Tal y como se visualiza en la siguiente figura, las opiniones según el tipo de funcionario entrevistado varían. Sin embargo, los funcionarios de las Oficinas Centrales indican que la mayor limitación es el personal con un 94,1% que se considera un valor muy alto, seguido por el presupuestario con un 82,4%.

Los funcionarios de la Dirección Regional de enseñanza, indican que las mayores limitaciones son: presupuesto, infraestructura y las tecnológicas, donde son consideradas por 80,0% de ellos esto se considera como un valor alto.

Por su parte los Directores de los Centros Educativos, indican que la mayor limitación es la capacitación con un 84,6% considerado según la escala como un valor muy alto, seguido de las limitaciones de presupuesto e infraestructura.

### b. Procesos de gestión del PANEA son eficientes.

Otra de las consultas realizadas es si los procesos de gestión del PANEA son eficientes, para ello se presenta la siguiente figura. Los Directores de los Centros Educativos, indican en un alto porcentaje (76,9%) y los funcionarios de las Oficinas Centrales con un porcentaje regular (41,2%) que los procesos de gestión son eficientes, pero para los que laboran en la Dirección Regional indican muy bajo porcentaje (20,0%). Los Directores de Centros Educativos con un bajo porcentaje (15.4 %) opinan lo contrario

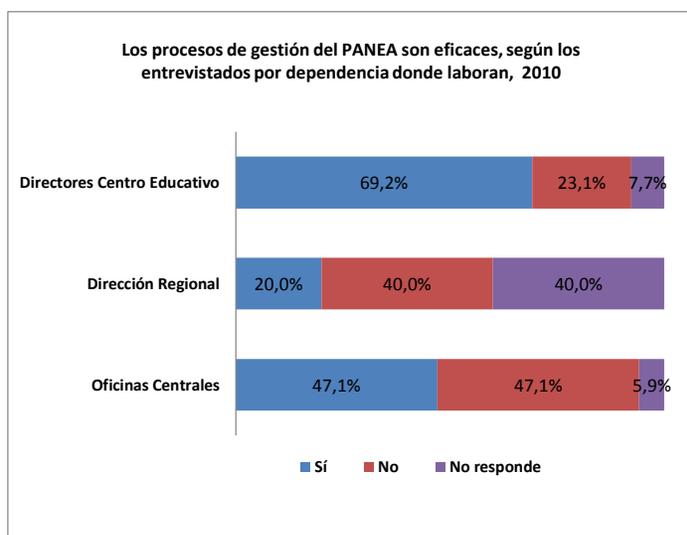


**Figura N°50: Eficiencia de los procesos de gestión del PANEA, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010**

### c. Eficacia de los procesos de gestión del PANEA

Otra de las consultas realizadas es si los procesos de gestión del PANEA son eficientes, para ello se presenta la siguiente figura. Los Directores de los Centros Educativos, indican en un alto porcentaje (69.2%) y los funcionarios de las

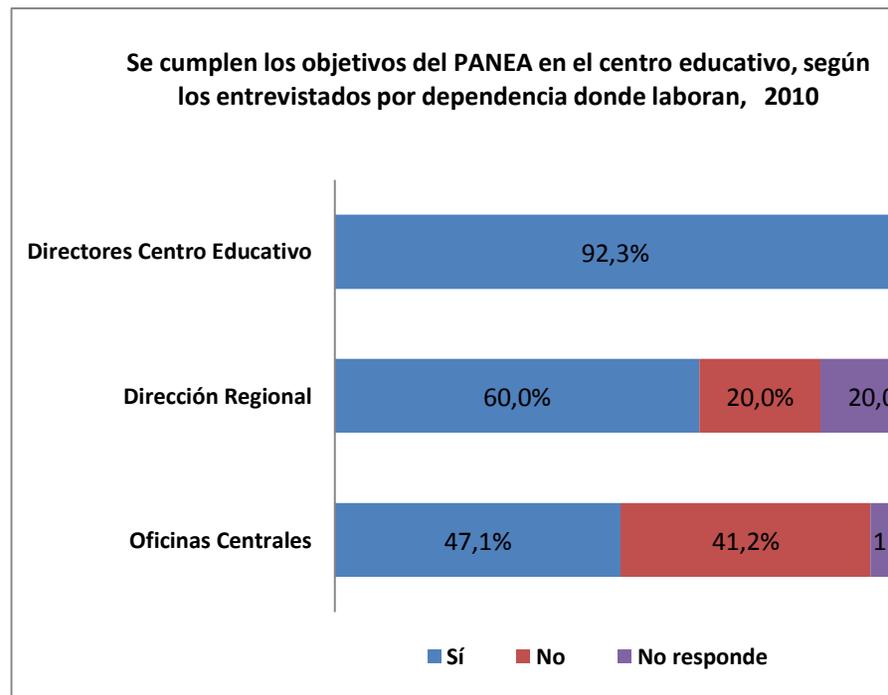
Oficinas Centrales con un porcentaje regular (47,1%) que los procesos de gestión son eficientes, pero para los que laboran en la Dirección Regional indican lo mismo con un muy bajo porcentaje (20,0%) lo mismo. También es importante destacar que los Directores de centros educativos con un bajo porcentaje (23.1 %) opinan que no son eficientes.



**Figura N°51: Eficacia de los procesos de gestión del PANEA según sujetos por dependencia donde laboran. 2010**

#### **d. Cumplimiento de los objetivos del PANEA**

Tal y como se observa en la siguiente figura, los Directores de los Centros Educativos, indican en un muy alto porcentaje (92,3%) y los funcionarios de las Oficinas Centrales y los que laboran en la Dirección Regional con un porcentaje regular (47,1%) opinan que se cumplen los objetivos del PANEA en el centro educativo. No obstante los tres con bajos porcentajes (7,7%; 41,2% y 20,0%respectivamente) indican que la conocen.



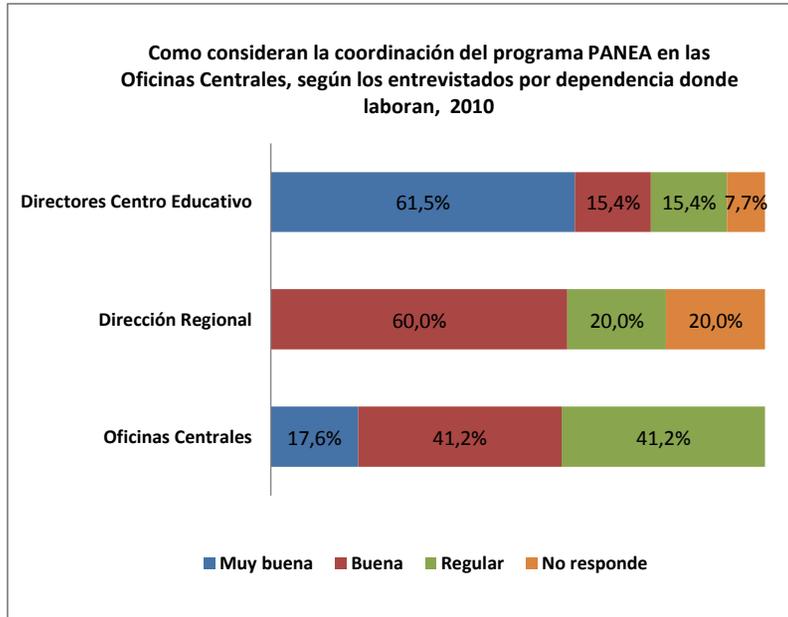
**Figura Nº52: Cumplimiento de los objetivos del PANEA en el centro educativo, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010**

#### **Indicador 5.1.3.2 Ejecución del PANEA en el 2010**

Los resultados de este indicador son analizados mediante los siguientes índices:

##### **a. Coordinación del Programa del PANEA**

En la siguiente figura, se visualiza que los funcionarios de las Oficinas Centrales y los que laboran en la Dirección Regional con un porcentaje regular (41.2% y 60% respectivamente) que la coordinación es buena y los Directores de los Centros Educativos con un porcentaje regular (61.5%) es muy buena. No obstante para los dos últimos con bajos porcentaje (20% y 7.7 % respectivamente) opinan que es deficiente.



**Figura N°53: Coordinación del Programa PANEA en la Oficinas Centrales, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010**

**b. Coordinación del Programa en la Dirección Regional**

Sobre la coordinación del PANEA en la Dirección Regional, se presenta seguidamente en la siguiente figura.

Como consideran la coordinación del programa PANEA en la Dirección Regional, según los entrevistados por dependencia donde laboran  
2010

Dependencias	Total	Muy					No responde
		buena	Buena	Regular	Mala	Muy mala	
Cifras Absolutas							
Total	35	5	12	11	3	1	3
Oficinas Centrales	17	0	5	7	3	1	1
Dirección Regional	5	0	2	2	0	0	1
Directores Centro Educativo	13	5	5	2	0	0	1
Cifras Relativas							
Total	100,0%	14,3%	34,3%	31,4%	8,6%	2,9%	8,6%
Oficinas Centrales	100,0%	0,0%	29,4%	41,2%	17,6%	5,9%	5,9%
Dirección Regional	100,0%	0,0%	40,0%	40,0%	0,0%	0,0%	20,0%
Directores Centro Educativo	100,0%	38,5%	38,5%	15,4%	0,0%	0,0%	7,7%

**Figura N°54: Coordinación del Programa PANEA en la Dirección Regional, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010**

En la figura anterior, el 48,6% de la población en estudio indica que tal coordinación en la Dirección Regional es muy buena o buena, un 31,4% como regular y un 11,5% como mala o muy mala.

Por dependencia consultada, los funcionarios de las Oficinas Centrales indican con un 29,4% que es la coordinación es muy buena o buena, un 41,2% como regular, y un 23,5% la considera como mala o muy mala, que son los únicos que utilizan esa características para ubicar su criterio de la coordinación del programa en la Dirección Regional.

Los Directores de los Centros Educativos, por su parte indican con un 77,0% que tal coordinación es muy buena o buena, por su parte los propios

involucrados en esta pregunta, es decir los funcionarios de la Dirección Regional solo un 40,0% clasifican tal coordinación como muy buena o buena y un 40,0% como regular. No obstante para los tres informantes con porcentajes muy bajos (23,5%, 20% y 7.7 % respectivamente) es mala, muy mala o no responden.

### **c. Coordinación del Programa en el Centro Educativo**

Sobre la coordinación del programa del PANEA en el centro educativo, la información que se presenta en la siguiente figura indica que el 62,9% de ellos indican que mencionada coordinación es muy buena o buena, que ubica este valor como regular, y un 28,6% la clasifica como una coordinación regular. En la figura anterior, por dependencia consultada. Existe un criterio muy parecido entre los funcionarios de las Oficinas Centrales y los de la Dirección Regional, con cerca un 45,0% que la clasifican como muy buena o buena, y los Directores de los Centros Educativos, que son los involucrados en esta pregunta indican con un valor muy alto del 92,3% que dicha coordinación del PANEA en el centro educativo es muy buena o buena. No obstante los tres con bajos porcentajes (47,2%; 40,0% y 7,7% respectivamente) indican que es mala.

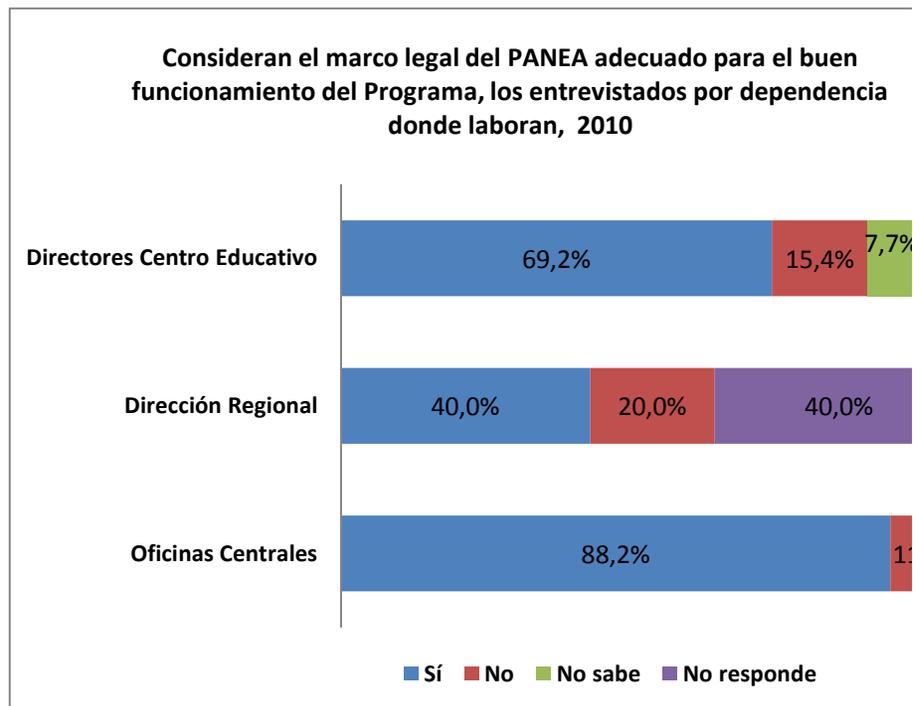
Como consideran la coordinación del programa PANEA en el Centro Educativo, según los entrevistados por dependencia donde laboran  
2010

Dependencias	Total	Muy buena	Buena	Regular	Mala	No responde
Cifras Absolutas						
Total	35	10	12	10	1	2
Oficinas Centrales	17	2	6	7	1	1
Dirección Regional	5	1	1	2	0	1
Directores Centro Educativo	13	7	5	1	0	0
Cifras Relativas						
Total	100,0%	28,6%	34,3%	28,6%	2,9%	5,7%
Oficinas Centrales	100,0%	11,8%	35,3%	41,2%	5,9%	5,9%
Dirección Regional	100,0%	20,0%	20,0%	40,0%	0,0%	20,0%
Directores Centro Educativo	100,0%	53,8%	38,5%	7,7%	0,0%	0,0%

**Figura N°55: Coordinación del Programa PANEA en el Centro Educativo, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010**

#### **d. Adecuación del marco legal del Programa**

Sobre la adecuación del marco legal del PANEA se presenta la siguiente figura, los funcionarios de las Oficinas Centrales, con un porcentaje muy alto (88,2%) los Directores de los Centros Educativos con un porcentaje alto (69,2%), y los funcionarios de la Dirección Regional, con un porcentaje regular un (40,0%) indican que el marco legal es adecuado para el programa. Con bajos porcentajes los tres informantes indican con bajos porcentajes (11.8, 20% y 15.4% respectivamente) que no es adecuado.



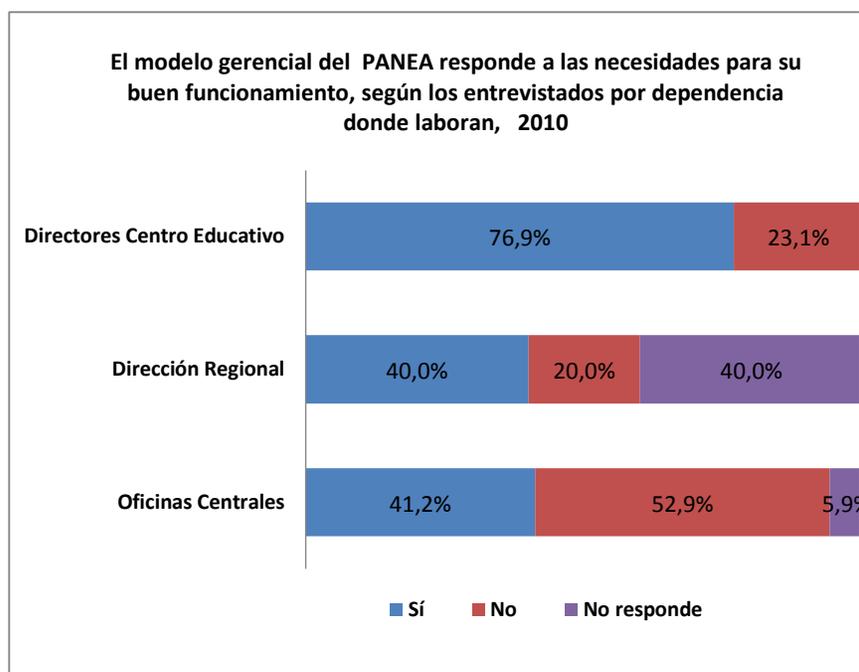
**Figura N°56: Adecuación del marco legal del PANEA para el buen funcionamiento del Programa, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010**

**d. Modelo gerencial del PANEA según las necesidades de C.R**

La siguiente tabla, define que el con porcentajes regulares a altos 54,3% de los funcionarios de oficinas centrales, 60% de las oficinas centrales y un 74% de los directores de centros educativos indican que dicho modelo gerencial es el adecuado, mientras con bajos porcentajes indican lo contrario.

Los que están mas de acuerdo con este modelo gerencial del PANEA son los Directores de los Centros Educativos con un 76,9% es decir un valor muy alto. Mientras los funcionarios de las Oficinas Centrales y los de la Dirección Regional indican que es adecuado solo en un 40,0%, considerado un valor bajo. A ello se

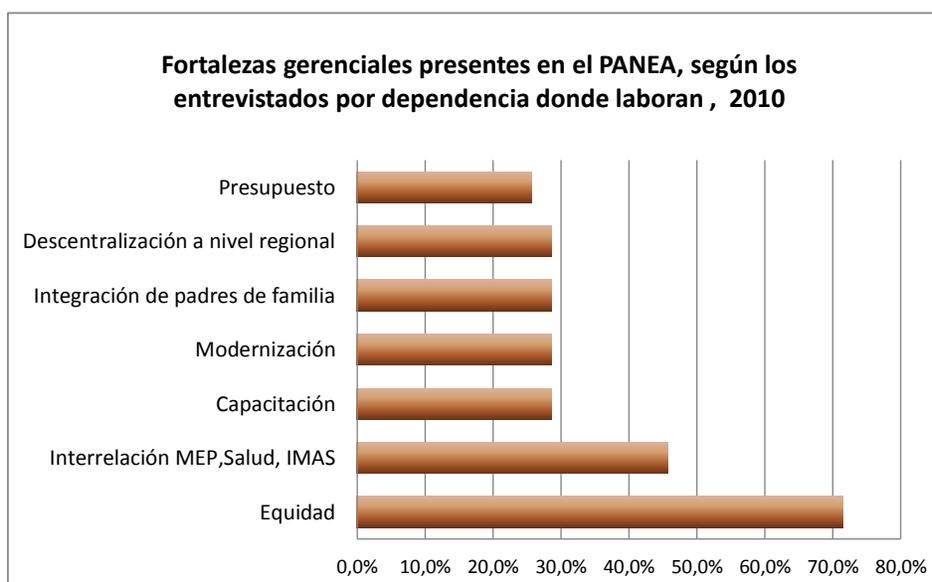
debe considerar que el 40,0% de los funcionarios de ésta última dependencia no respondieron la consulta.



**Figura N°57: Adecuación del modelo gerencial del PANEA, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010**

#### **e. Fortalezas gerenciales**

Se consulta además a la población de las fortalezas gerenciales presentes en el PANEA, para mostrar las respuestas se presentan en la siguiente figura.

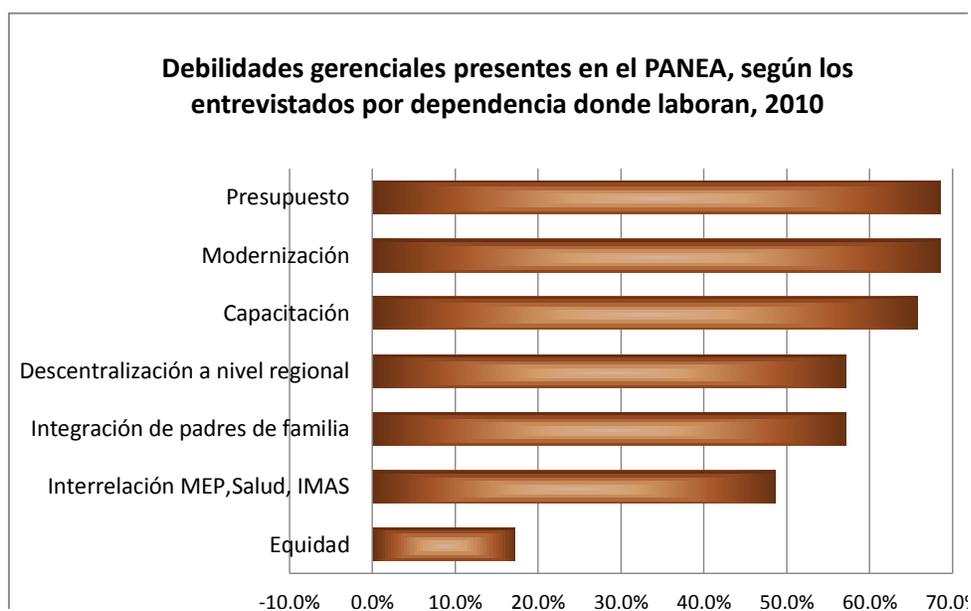


**Figura N°58: Fortalezas gerenciales del PANEA, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010**

En la figura anterior se observa que la mayor fortaleza indicada es la equidad, lo que lo confirman 7 de cada 10 consultados, la siguiente fortaleza es la interrelación del MEP, Ministerio de Salud y el IMAS, con un 45,7%.

#### **f. Debilidades gerenciales del PANEA**

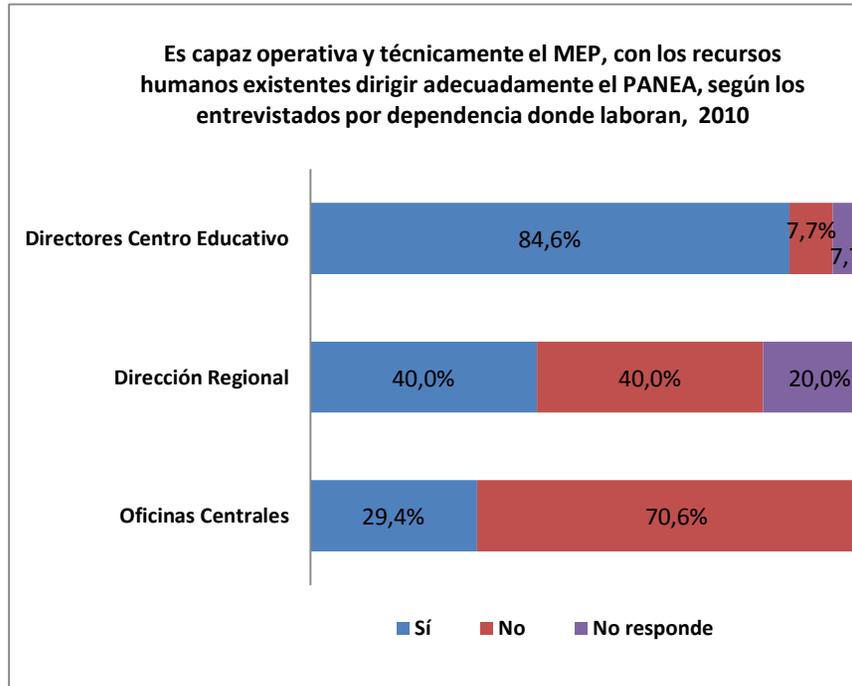
Como complemento de lo anterior también se consultó sobre las debilidades gerenciales en el PANEA, datos que se muestran en la siguiente figura, se encuentra un grupo de tres limitaciones a considerar, que son presupuesto (68,9%), modernización (68,6) y capacitación (65,7%), con son las tres mayor indicadas, incluyéndose la descentralización a nivel regional y la integración de los padres de familia.



**Figura N°59: Debilidades gerenciales del PANEA, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010**

**g. Capacidad del MEP de dirigir el PANEA**

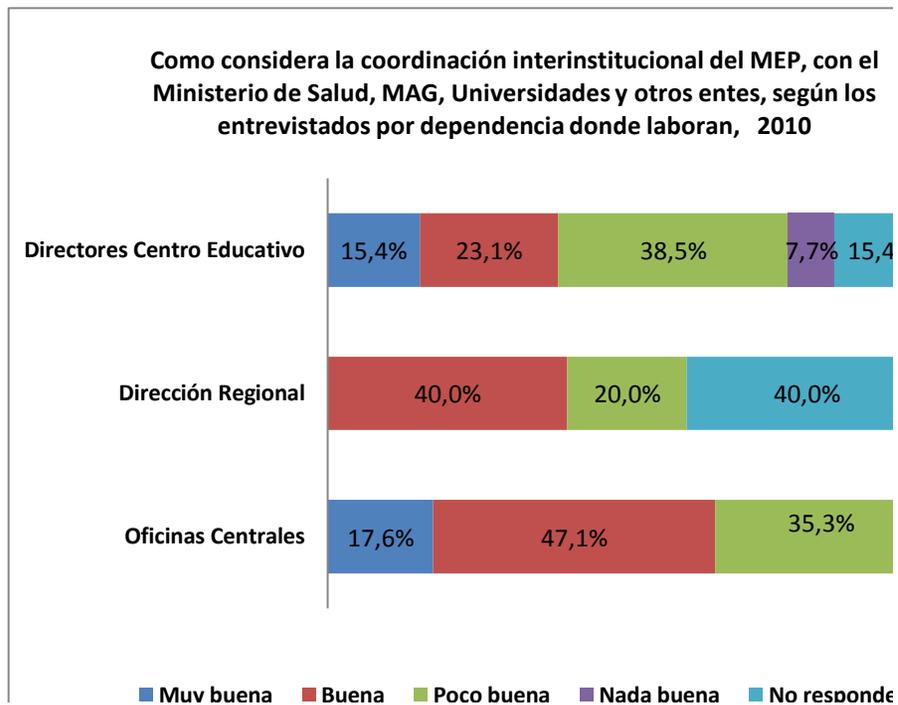
Respecto a si es capaz operativa y técnicamente el MEP, con los recursos humanos existentes de dirigir adecuadamente el PANEA, información que se presenta en la siguiente figura. Los Directores de los Centros Educativos, indican en un alto porcentaje (84.6%) , y los que laboran en la Dirección Regional con un porcentaje regular (40%) indican que sí, pero el criterio es inverso para los funcionarios de las Oficinas Centrales con un regular porcentaje (70.6 %) opinan que no .No obstante, el criterio de los Directores de los Centros Educativos, con un bajo porcentaje (7,7%) indican que el MEP no es capaz operativa y técnicamente de dirigir adecuadamente el PANEA con los recursos existentes.



**Figura N°60: Capacidad operativa y técnicamente, del MEP para dirigir adecuadamente el PANEA, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010**

#### h. Coordinación interinstitucional

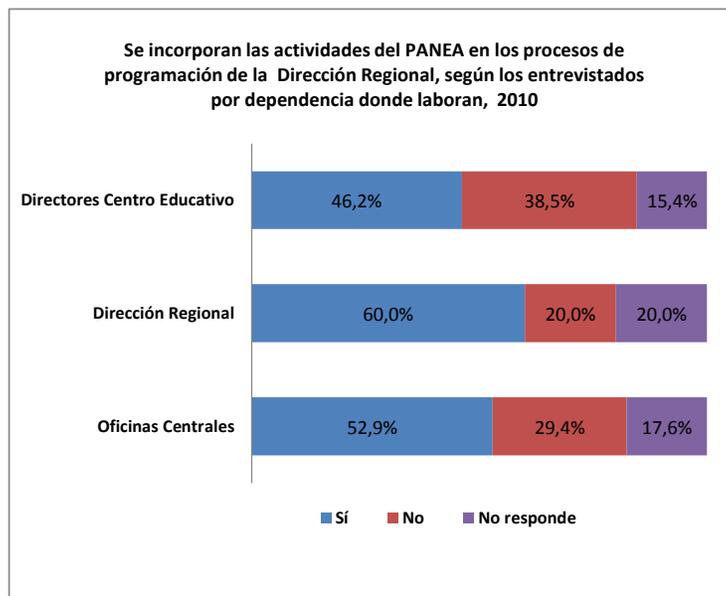
Sobre la coordinación interinstitucional del MEP, con el Ministerio de Salud, MAG, Universidades y otros entes, en la siguiente figura, para los funcionarios de las Oficinas Centrales y para los que laboran en la Dirección Regional con un porcentaje regular ( 64.7 % y 60%) es muy buena y buena .Es significativo que un bajo porcentaje(38.5%) de los Directores de los Centros Educativos opinan lo mismo, mientras un bajo porcentaje (15.4%) prefiere no responder, al igual que un regular porcentaje (40%) que laboran en la Dirección Regional que tampoco lo hacen.



**Figura N°61: Coordinación interinstitucional del MEP, con el Ministerio de Salud, MAG, Universidades y otros entes, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010**

### i. Actividades del PANEA en programación de la Dirección Regional

La incorporación de las actividades del PANEA en los procesos de programación de la Dirección Regional, se muestran en la siguiente figura. Para los funcionarios de las Oficinas Centrales. Para los que laboran en la Dirección Regional y de los Directores de los Centros Educativos con un porcentaje regular (46.2 % ,60% y 52.9%) si se hace. No obstante, un bajo porcentaje de ellos (38.5%, 20% y 29.4%) opinan lo contrario.



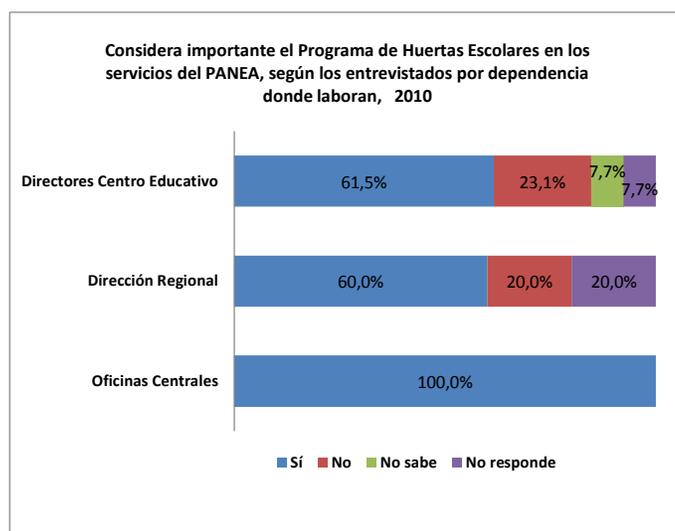
**Figura N°62: Incorporación de las actividades del PANEA en los procesos de programación de la Dirección Regional, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010**

### Indicador 5.1.3.3 Soporte técnico del programa en el 2010

Los resultados de este indicador son analizados mediante los siguientes índices:

#### a. Programa de Huertas Escolares

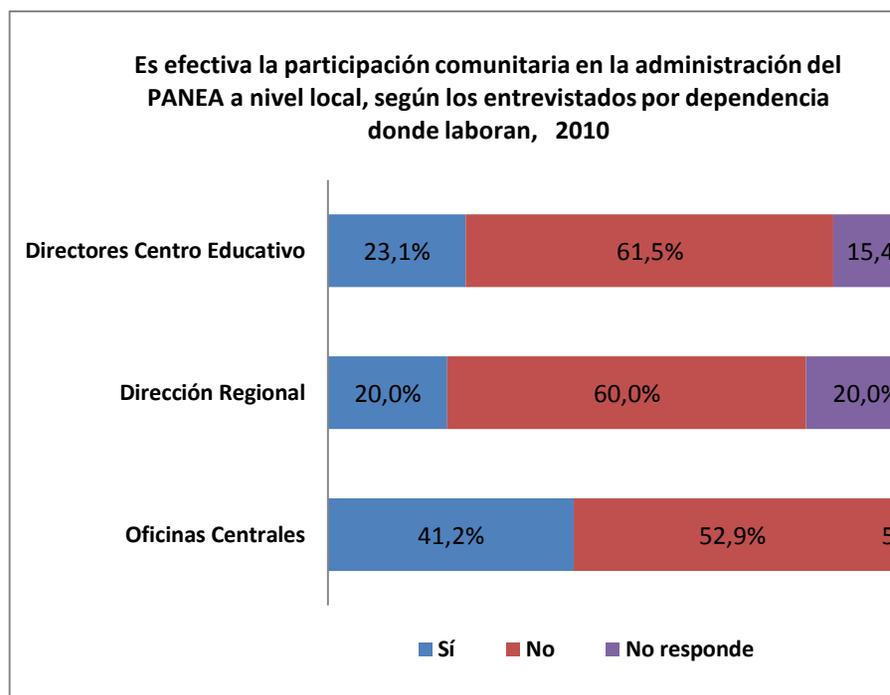
Un aspecto muy importante fue evaluar la consideración de la importancia de las huertas escolares en los servicios del PANEA, seguidamente se tiene información presentada en la siguiente figura. Para los funcionarios de las Oficinas Centrales (100 %), lo considera importante, mientras para los que laboran en la Dirección Regional y de los Directores de los Centros Educativos con un alto porcentaje con porcentaje regular (60% y 61.5%) opinan lo mismo. No obstante, un bajo porcentaje de ellos (20% y 23.1%) opinan que no es importante.



**Figura N°63: Importancia del Programa de Huertas Escolares en los servicios del PANEA, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010**

## b. Participación comunitaria en el Programa

En la siguiente figura, se consulta si es efectiva la participación comunitaria en la administración del PANEA. Para los Directores de los Centros Educativos, los funcionarios de las Oficinas Centrales y los que laboran en la Dirección Regional con un porcentaje regular (61.5%, 60% y 52.5%) opinan que no es efectiva. A pesar del bajo porcentaje de los dos primeros (23,1% y 20 %) opinan que sí lo es.

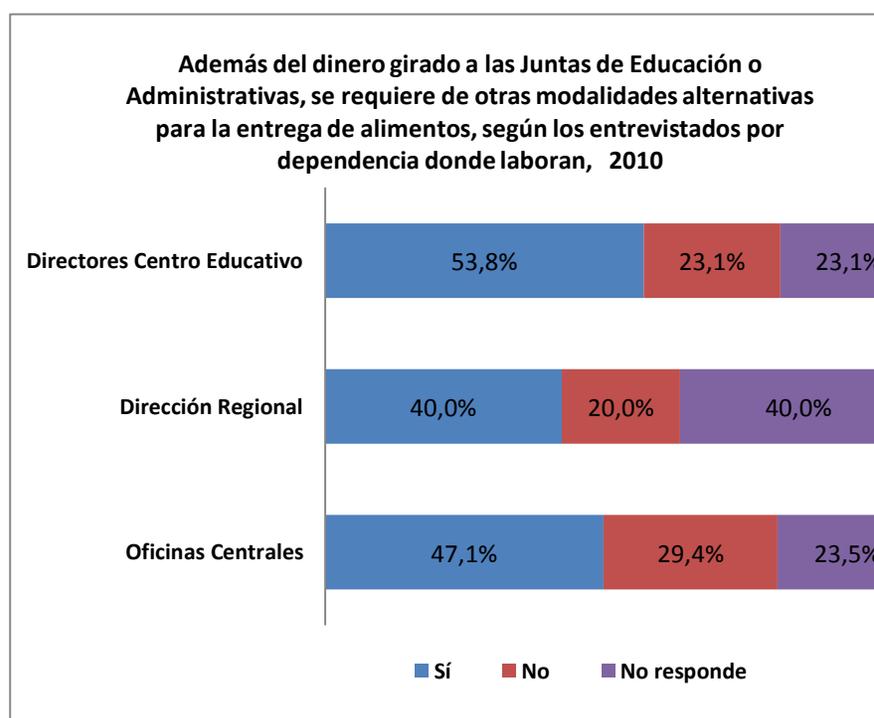


**Figura N°64: Participación comunitaria en la administración del PANEA a nivel local, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010**

## c. Otra alternativas además del dinero para la entrega de alimentos

Se consultó que si además del dinero girado a las Juntad de Educación o Administración, se requiere de otras modalidades alternativas para la entrega de

alimentos, información que se presenta en la siguiente figura. Para los funcionarios de las Oficinas Centrales, para los que laboran en la Dirección Regional y para los Directores de los Centros Educativos, con un porcentaje regular (47.1%, 40% y 53.8% respectivamente) opinan que se requiere de otras modalidades alternativas. No obstante, un bajo porcentaje de ellos (29.4%; 20% y 23,1% respectivamente) opinan que no.

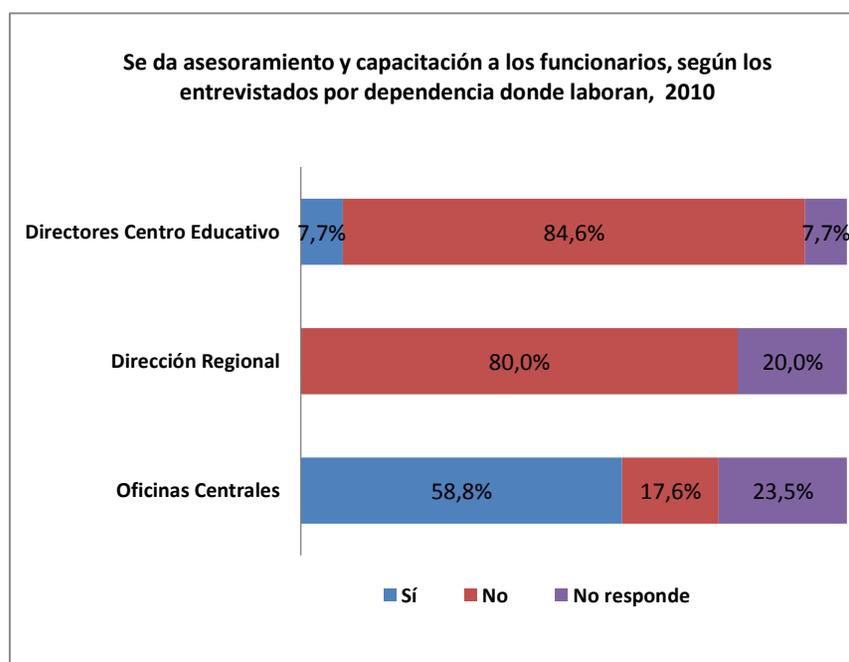


**Figura Nº65: Necesidad de otras modalidades alternativas para la entrega de alimentos, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010**

#### **d. Asesoramiento y capacitación**

Se consultó a la población de estudio si se da asesoramiento y capacitación a los funcionarios, información que se presenta en la siguiente figura. Para los

funcionarios de las Oficinas Centrales (58.8%), considera que sí mientras para los que laboran en la Dirección Regional y los Directores de los Centros Educativos con un alto porcentaje (80% y 84.6%) opinan que no. No obstante, un bajo porcentaje de ellos (23.5%; 20% y 7.7% respectivamente) no responden.



**Figura N°66: Asesoramiento y capacitación a los funcionarios, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010**

#### **e. Apoyo del PANEA a la instituciones educativas**

Se hizo la consulta sobre si consideran el apoyo del PANEA a las instituciones educativas para su buen funcionamiento de sus funciones y actividades, información que se presenta en la siguiente figura. Para los funcionarios de las Oficinas Centrales (92,3 %), lo considera de muy buena a buena, mientras para los que laboran en la Dirección Regional y los Directores de los Centros Educativos con

porcentaje regular (60% y 61.5%) opinan lo mismo . No obstante, un bajo porcentaje de ellos (11.8%, 20% y 7.7% respectivamente) opinan que es mala.

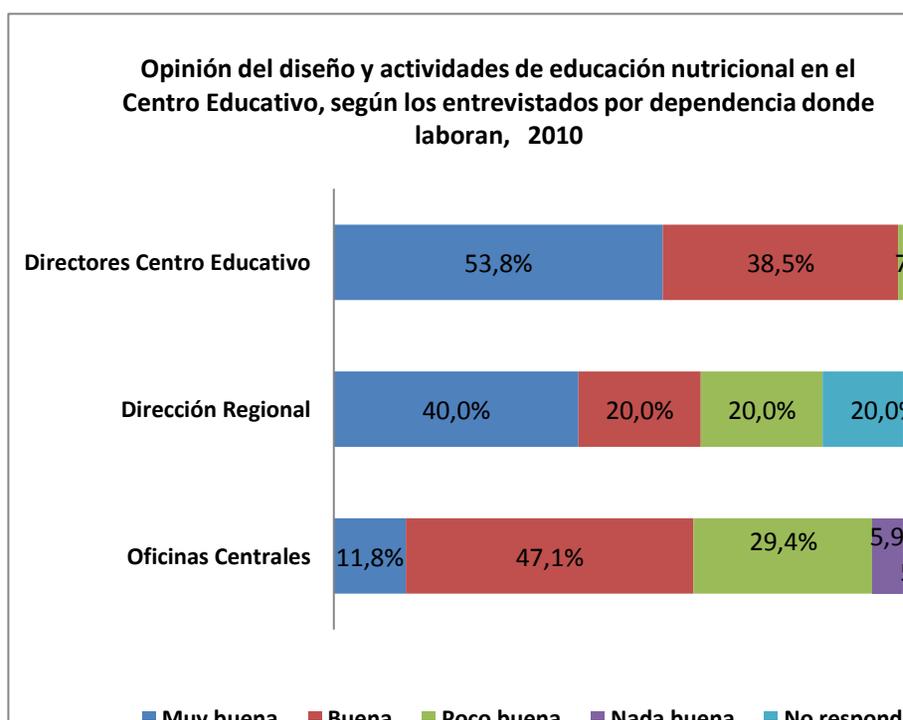
Como considera el apoyo del DANEA a las instituciones Educativas para el buen funcionamiento de sus funciones y actividades, según los entrevistados por dependencia donde laboran  
2010

Dependencias	Total		Muy buena		Buena		Malo		No responde	
	Frec	%	Frec	%	Frec	%	Frec	%	Frec	%
Total	35	100,0%	6	17,1%	23	65,7%	4	11,4%	2	5,7%
Oficinas Centrales	17	100,0%	2	11,8%	12	70,6%	2	11,8%	1	5,9%
Dirección Regional	5	100,0%	0	0,0%	3	60,0%	1	20,0%	1	20,0%
Directores Centro Educativo	13	100,0%	4	30,8%	8	61,5%	1	7,7%	0	0,0%

**Figura N°67: Apoyo del PANEA a las instituciones para el buen funcionamiento de sus funciones y actividades, según sujetos por dependencia donde laboran.  
2010**

#### f. Diseño y actividades de educación nutricional en el centro educativo

La última consulta realizada en la variable de dirección del PANEA, es una opinión del diseño y actividades de educación nutricional en el Centro Educativo, como se muestra en la siguiente figura. Para los Directores de los Centros Educativos con un muy alto porcentaje (92.3 %). Y para los funcionarios de las Oficinas Centrales y los que laboran en la Dirección Regional con un porcentaje regular (61.5% y 60%) opinan que van de buenas a muy buenas. No obstante, un bajo porcentaje de ellos (7.7%,20% y 29.4%) opinan que son regulares.



**Figura N°68: Opinión del diseño y actividades de educación nutricional en el Centro Educativo, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010**

**Tabla N°16: Valoración General de la Variable 3, Dirección del PANEA. 2010**

INDICADORES	RESULTADOS
3.1 Eficiencia y eficacia del PANEA	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Las mayores limitaciones del programa son el presupuesto, el personal, la infraestructura y la capacitación de los recursos humanos.</li> <li>b. Los procesos de gestión del programa son eficientes.</li> <li>c. Los procesos de gestión del programa son productivos.</li> <li>d. Los objetivos del programa se cumplen.</li> </ul>
3.2 Ejecución del PANEA	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. La coordinación del programa a nivel de oficinas centrales se consideran alta. La coordinación del PANEA a nivel de Dirección Regional se considera regular. La coordinación del programa nivel de centro Educativo se considera regular.</li> <li>b. El marco legal del programa es adecuado</li> <li>c. El modelo gerencial es regular.</li> <li>d. La fortaleza gerencial es la equidad.</li> <li>e. Las debilidades gerenciales son dos: el presupuesto y la modernización.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>f. El MEP es poco capaz para dirigir el programa.</li> <li>g. La coordinación interinstitucional es regular.</li> <li>h. Las actividades del programa en la Dirección Regional es regular.</li> </ul>
3.3 Soporte técnico del Programa	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Dentro del programa se considera importante el Programa de Huertas Escolares.</li> <li>b. La participación comunitaria en el programa es baja.</li> <li>c. Son necesarias otras modalidades además del dinero, para la entrega de alimentos.</li> <li>d. El programa da poco asesoramiento y capacitación a los recursos humanos.</li> <li>e. El apoyo del programa a las instituciones es alto.</li> <li>f. El diseño y las actividades de educación nutricional dentro del programa se consideran de un buen o muy buen nivel.</li> </ul>

#### **5.1.4- Variable N°4: Control del PANEA.**

En este apartado se agrupan e integran los resultados obtenidos con relación a las actividades y funciones que realizó el PANEA en el año en estudio, a través de sus órganos administrativos y sus diferentes instancias, en el campo del control de sus aspectos programáticos y político del Programa, según la opinión de los diferentes grupos de sujetos a nivel nacional, regional e institucional. Estos datos se refieren a los siguientes indicadores durante el año en estudio:

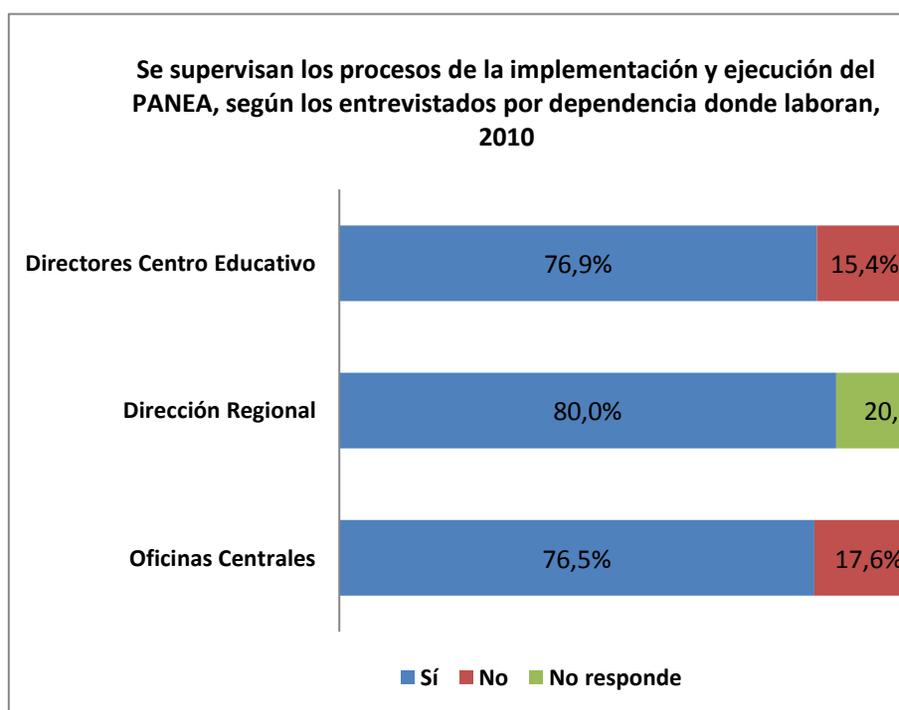
- Supervisión del programa
- Control del programa
- Seguimiento del programa

##### **Indicador 5.1.4.1 Supervisión del Programa**

Los resultados de este indicador son analizados mediante los siguientes índices:

- a. Supervisión de los procesos.**

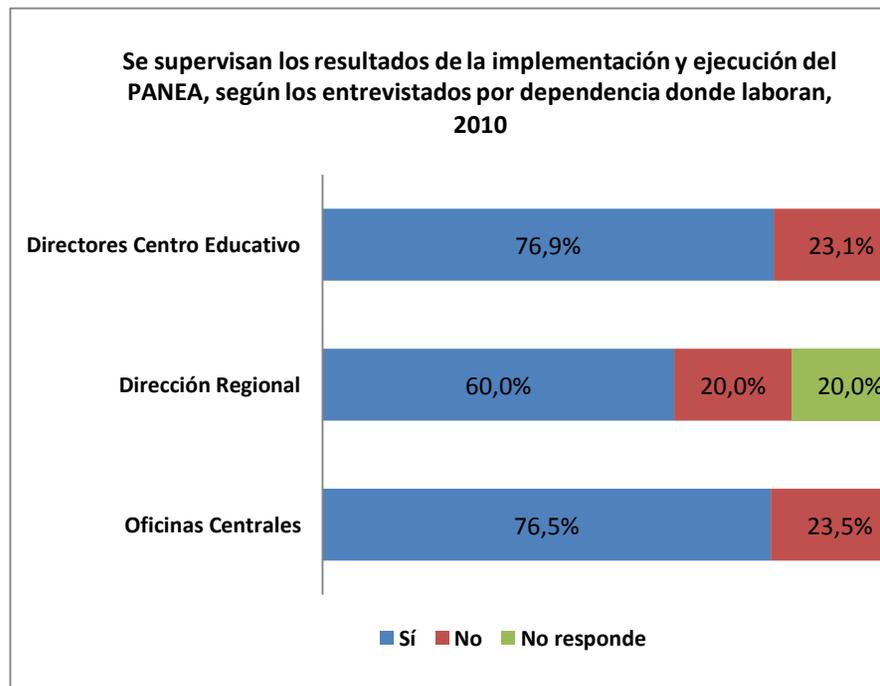
La primera consulta a la población de estudio se refiere a si existe supervisión los procesos de la implementación y ejecución del PANEA, información que se presenta en la siguiente figura. Para los funcionarios de las Oficinas Centrales, para los que laboran en la Dirección Regional y para los Directores de los Centros Educativos con porcentaje regular (76.5%, 80% y 76.% respectivamente) opinan que sí a pesar de ello. No obstante, un bajo porcentaje de ellos (5.9% 20% y 7.7% respectivamente) no responde.



**Figura N°69: Supervisión de los procesos de la implementación y ejecución del PANEA, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010**

### b. Supervisión de los resultados

Se consulta si se supervisan los resultados de la implementación y ejecución del PANEA, en la siguiente figura. Para los funcionarios de las Oficinas Centrales lo considera importante mientras para los que laboran en la Dirección Regional y de los Directores de los Centros Educativos con porcentaje regular (76.5 %, 60% y 76,9%) opinan que sí . No obstante, un bajo porcentaje de ellos (23.5% y 23.1% respectivamente) opinan que no se hace.

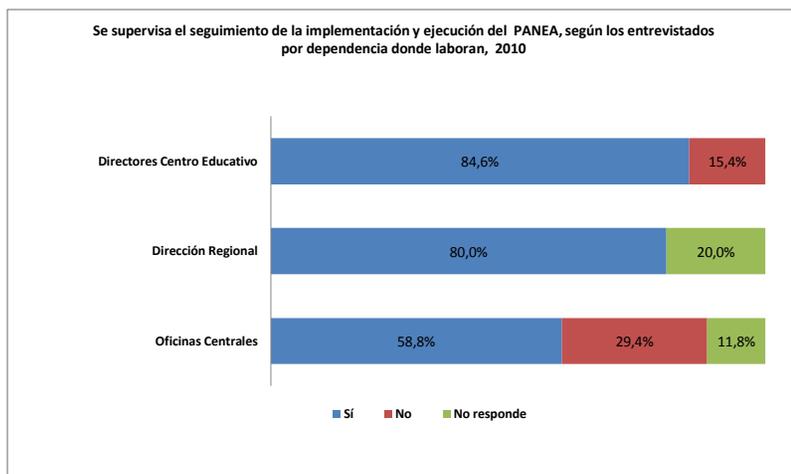


**Figura N°70: Supervisión de los resultados de la implementación y ejecución del PANEA, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010**

### c. Supervisión del seguimiento de la implementación

Se preguntó si se supervisaba el seguimiento de la implementación y ejecución del PANEA en la siguiente figura. Para los funcionarios de las Oficinas

Centrales con un regular porcentaje (58.8 %), considera que sí se hace, mientras para los que laboran en la Dirección Regional y de los Directores de los Centros Educativos con porcentaje alto (80% y 84.6%) opinan lo mismo . No obstante, un muy bajo porcentaje de los funcionarios de la Oficinas Centrales y de la Dirección Regional (11.8 % y 20%) opinan que no se hace.



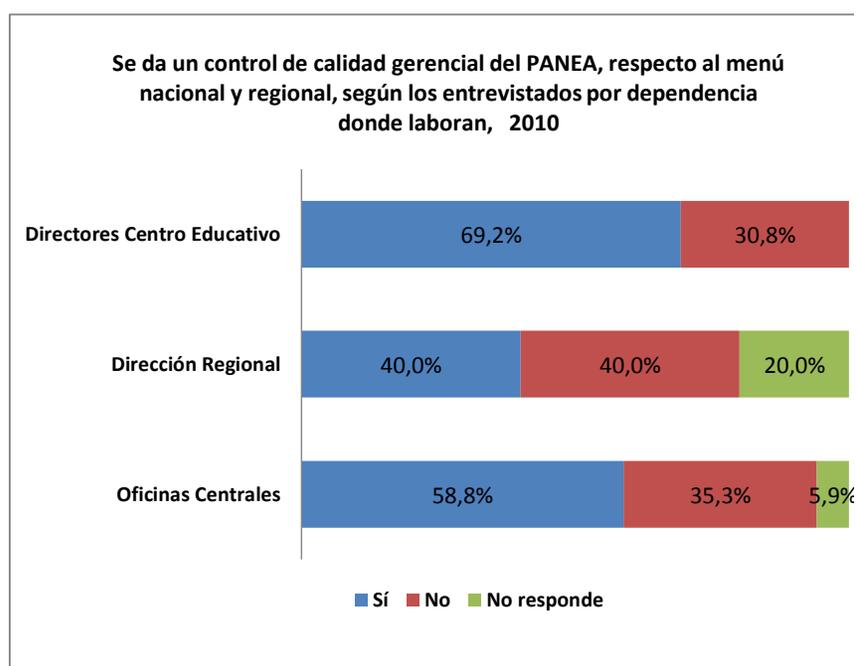
**Figura N°71: Supervisión del seguimiento de la implementación y ejecución del PANEA, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010**

#### **Indicador 5.1.4.2 Control del programa**

Los resultados de este indicador son analizados mediante los siguientes índices:

### a. Control de calidad gerencial del PANEA

Otra consulta dentro de la variable de control, es si se da un control de calidad gerencial del PANEA, información que se presenta en la siguiente figura, se visualiza que para los funcionarios de las Oficinas Centrales, para los que laboran en la Dirección Regional y de los Directores de los Centros Educativos con porcentaje regular (58.8 %, 40% y 69.2% respectivamente) opinan que sí. No obstante, un bajo porcentaje de los funcionarios de las oficinas centrales y Directores de centros educativos (35.3% y 30.8%) opinan lo contrario.



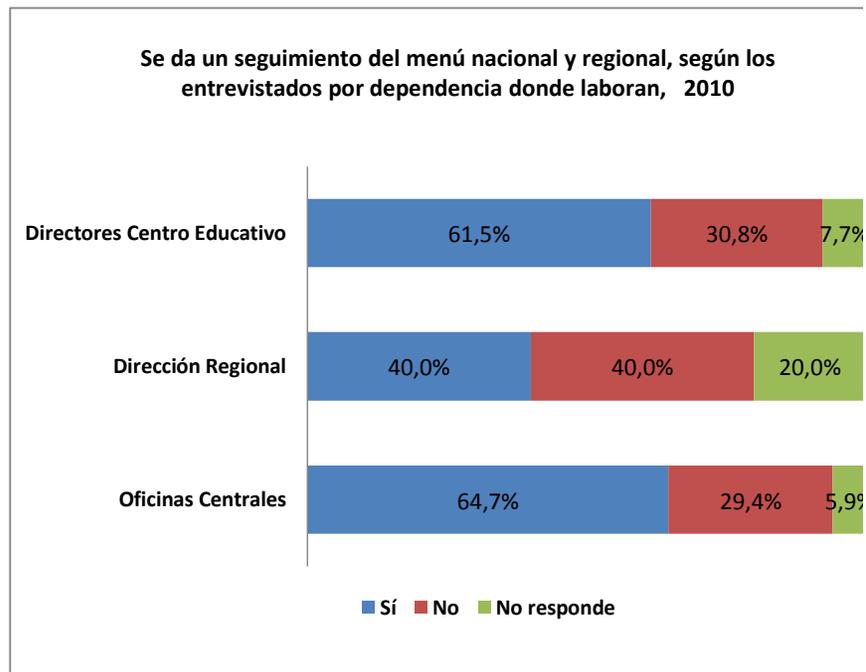
**Figura N°72: Control de calidad gerencial del PANEA, respecto al menú nacional y regional, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010**

### **Indicador 5.1.4.3 Seguimiento del Programa**

Los resultados de este indicador son analizados mediante los siguientes índices:

#### **a. Seguimiento del menú nacional y regional**

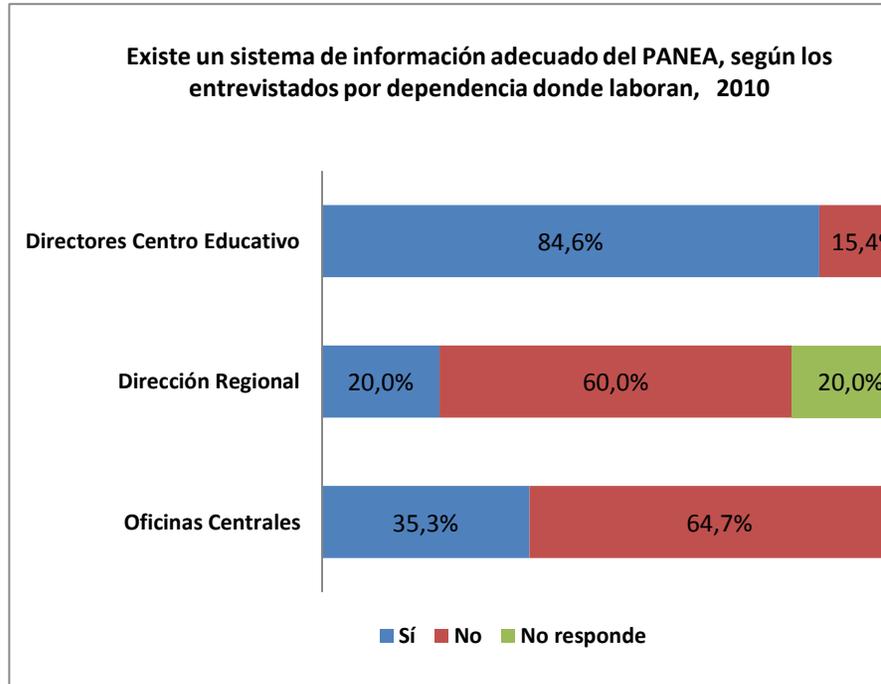
Un aspecto muy importante para conocer es el criterio sobre el seguimiento en el menú nacional y regional, información que se presenta en la siguiente figura. Para los funcionarios de las Oficinas Centrales para los que laboran en la Dirección Regional y los Directores de los Centros Educativos con un porcentaje regular (64.7%, 40% y 61.5% respectivamente) opinan que sí. No obstante, un bajo porcentaje de los funcionarios de las Oficinas Centrales y de Directores de Centros Educativos (29.4% y 30.8% respectivamente) opinan que no se da ese seguimiento.



**Figura N°73: Seguimiento del menú nacional y regional, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010**

**b. Existencia de un sistema de información**

Por aparte se consultó de un aspecto muy importante y es el si existe un sistema de información adecuado del PANEA, información que se presenta en la siguiente figura. Para los Directores de los Centros Educativos con un alto porcentaje (84.6%), lo considera importante mientras para funcionarios de las Oficinas Centrales y los que laboran en la Dirección Regional con un porcentaje regular (61.5% y 60% respectivamente) opinan que no existe.



**Figura N°74: Existencia de un sistema de información adecuado del PANEA, según sujetos por dependencia donde laboran. 2010**

**Tabla N°17: Valoración General de la Variable 4. Control del PANEA. 2010**

INDICADORES	RESULTADOS
4.1 Supervisión del Programa	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. En el programa se supervisan los resultados</li> <li>b. En el programa se supervisan los productos</li> <li>c. En el programa existe la supervisión de la implementación.</li> </ul>
4.2 Control del programa	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. En el programa se hay control de calidad gerencial.</li> </ul>
4.3 Seguimiento del programa	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. En el programa se hay seguimiento del menú nacional y regional.</li> <li>b. En el programa se no hay un sistema de información.</li> </ul>

## **5.2- Discusión de resultados**

En esta sección se examinan e interpretan los resultados, relacionándolos con la teoría utilizada en el marco teórico y los indicadores de cada eje de información, con el propósito de abrir el espacio donde se discuta la pertinencia y las contradicciones principales de los datos obtenidos, de conformidad con los objetivos, los problemas y las variables de la investigación, evaluando y valorando con ello las implicaciones de los resultados obtenidos.

### **5.2.1 Los PAE latinoamericanos**

Las tendencias encontradas sobre los PAE latinoamericanos, evidencian que en la mayoría de los países se plantean objetivos para estos programas, que poco tienen que ver con la función esencial del Programa. Se constata bastante irregularidad en los servicios, tanto en días de atención, tamaño de raciones, como condiciones higiénicas de preparación. En las escuelas en que el profesor se involucra, el programa camina mejor. En cuanto a los beneficios del Programa el más frecuente es el desayuno que por otra parte es el que tiene más evidencias de impacto en el proceso de aprendizaje. En los países en que existe copago se hace referencia en la dificultad que esto implica para los apoderados más pobres, lo que en el caso de Colombia llevó a eliminarlo. Chile tiene una larga experiencia en tercerización, evaluada también positivamente por JUNAEB. El impacto nutricional del Programa se manifiesta en disminuciones de niveles de anemia (Perú) y mejor crecimiento (Sonora, México).

Se evaluó también positivamente la relación con el sector salud en actividades como desparasitación y eventuales controles de agudeza visual y salud odontológica. Tanto Chile como México tienen integrado un programa de salud escolar. Lo más frecuente es que los programas de la Región tengan descentralizadas las responsabilidades de gestión y no tienen cuantificado el

trabajo voluntario, habitualmente de la población más necesitada. Además no se cuenta con información objetiva de la calidad del servicio y del impacto social, económico y político del programa en los países en estudio ni se consignan evaluaciones económicas para mostrar cual es el costo efectivo de estos programas.

En Costa Rica las tres evaluaciones hechas al programa, plantearon recomendaciones y soluciones que al final no tuvieron el respaldo, voluntad e interés político para su implementación y ejecución, especialmente en las dos últimas evaluaciones, como sucede muchas veces, en las instituciones públicas.

Sin embargo a pesar de las dificultades de información se constata que los Programas de Alimentación Escolar son una realidad en la región, con coberturas altas y una importante cantidad de recursos destinados a ellos

### **5.2.2 Sobre el PANEA de Costa Rica se pueden discutir los siguientes aspectos**

#### **a. Planeación del PANEA**

Como resultado de la falta de una política nacional de alimentación y nutrición sistemática, efectiva e integral, se provocó en el año en estudio, una distribución inequitativa de los recursos del sistema de planificación entre los PAG de Costa Rica. Para revertir esta situación se requerirá el rediseño de la política mencionada, pero, al mismo tiempo, será necesario que los ejecutores del Programa determinen las necesidades de dotación de recursos de operación y su programación, elevando la información a los niveles superiores, decisorios, para la determinación y operacionalización de las políticas y sus respectivas acciones.

Otro problema encontrado está relacionado con la no incorporación de los requerimientos de infraestructura en la planificación. Este hecho resulta particularmente grave si tenemos en consideración que las instalaciones de los

comedores escolares eran carenciales, especialmente en las zonas rurales. Para atender este problema, se deberán incorporar las necesidades de infraestructura, como un rubro permanente, en las políticas de financiamiento y de planificación del Programa.

Los instrumentos y mecanismos de programación impidieron determinar con precisión el grado de cumplimiento de los objetivos del PANEA, de las metas de los centros educativos y la cobertura efectiva de las necesidades alimentarias y nutricionales de los beneficiarios. Teniendo en consideración esta limitación, se deberá mejorar el instrumental de la programación, pero desarrollando y capacitando en el empleo de herramientas de programación sencillas, las cuales puedan ser usadas y comprendidas a cabalidad por parte de todos los estamentos. Sólo así será posible lograr que todos los involucrados hablan de la cultura de la planificación y programación.

La planificación fue fraccionada y sin coordinación efectiva entre los estamentos e instancias involucradas en el funcionamiento del PANEA. Pero, también se detectó otro problema: la programación no reflejaba totalmente las necesidades y prioridades locales y, en consecuencia, no había una correspondencia entre la disponibilidad y la asignación de recursos en la dirección superior del Programa, con la programación de actividades operativas a nivel local. Tampoco hubo un sistema de seguimiento y control de la planificación y la programación de actividades.

Como señala Stoner (1987), la planeación pretende establecer procesos, objetivos y cursos de acción adecuados antes de iniciar la acción, lo cual implica como proceso y etapa, la formulación, la implementación y la evaluación en el marco de la planeación. Para solventar los problemas anteriores, es imprescindible contar con un sistema de planificación y programación, que incorpore e integre en

un solo sistema, los requerimientos y procesos desde los niveles y subsistemas: central, regional, circuital e institucional.

A partir de la clara misión del PANEA, se deben establecer políticas propias para la gestión del Programa. El problema radica en que, tal como lo plantea la evaluación de la IOPAG desde 1990 a la fecha, en Costa Rica no se ha dictado una política nacional integral en relación con los PAG y particularmente para el PANEA. Por ende, el MEP no ha estado supeditado en sus lineamientos y normativas a una política general que garantice la seguridad alimentaria y las condiciones y los lineamientos claros en que deben darse.

Puede pensarse que lo anterior se solventará con una clarificación de esta política en el nivel ministerial pero, esta vía, en primer lugar, no asegura la existencia de una voluntad e interés de una política nacional ni tampoco permite un trabajo conjunto en el nivel inter y multisectorial, como amerita cualquier proceso de fortalecimiento y de modernización de un Programa, ya que en esta materia intervienen sin una pertinente articulación de otros actores políticos con mayor determinación como son: el Ministerio de Salud, la Presidencia de la República, el FODESAF, el Ministerio de Hacienda y MIDEPLAN, entre otros.

La ausencia de una política nacional de alimentación y nutrición, provocó un desarrollo desigual de los PAG en cada una de las instituciones responsables (IOPAG-1990). Este desarrollo desigual, (v.g. entre el Programa PANEA y los CEN/CINAI) se evidencia en los siguientes aspectos, encontrados en la presente investigación los planes fueron de corto y mediano plazo; incumplimiento de los objetivos y el logro de metas; falta de recursos, humanos, financieros y materiales; insuficiente infraestructura, mala organización, deficiente calidad de los servicios y falta de apoyo comunal.

Una política nacional para la gestión del manejo de los Programas de Alimentación a Grupos (PAG), como señala la IOPAG (1990), deberá contar los

siguientes componentes: la producción agrícola y animal, que implica considerar una variedad de aspectos relacionados con los alimentos: exportación, importación, investigación y desarrollo, distribución, conservación y uso; las dimensiones sociales, culturales, ambientales y biológicas de la población y por último, la situación de los PAG en casos de emergencia, en particular, teniendo en cuenta nuestra vulnerabilidad como país ante los desastres naturales y humanos.

Por otra parte, tampoco se ha contado con una política nacional de educación alimentaria-nutricional, de salud escolar y del adolescente en forma sistemática e integral, la cual dificulta a cabalidad con la función educativa y formativa específica del MEP. Desde el punto de vista teórico como lo describe el INCAP (1979), política de alimentación y nutrición es la manera como un gobierno ataca el problema alimentario-nutricional. Integra un árbol de otras políticas de orden superior y está conformada por las políticas de orden inferior. Sin embargo, lo anterior no será suficiente, si estas políticas no serán incorporadas en un plan nacional de alimentación y nutrición y articuladas coherentemente con el Plan Nacional de Desarrollo.

En esta investigación, se plantea una propuesta (Ver siguiente capítulo). orientada hacia la definición de una política nacional referida hacia la alimentación y nutrición escolar, en el marco de una macropolítica nacional de alimentación y nutrición la cual, a su vez, forma parte de las políticas nacionales del sector salud, educación y agrícola y éstas deberán estar, por su parte, incorporadas, congruentes e instrumentaliza en un Plan Nacional de Desarrollo.

El diseño de esta política debe incorporar la alimentación, la nutrición y la salud como un componente curricular de carácter transversal; la protección de la niñez y del adolescente en situación de pobreza y la participación comunal, como un requisito imprescindible en el enfoque. Lo anterior supone, también, realizar una tarea que esta investigación ha evidenciado que no se hace: la capacitación

sistemática a los docentes en servicio, patronatos escolares, juntas de educación, padres de familias, administrativos, beneficiarios y directores de centros educativos, de tal manera que se desarrollen los componentes curricular, social, cultural y gerencial.

La implementación en cada centro educativo de una política articulada como la consignada anteriormente, deberá estar orientada y acompañada del uso del comedor escolar, la soda escolar y la huerta escolar e incluso proyectada al ámbito familiar o comunal, que funcione además como laboratorios y prácticas para la vivencia educativa en su máxima expresión, cobertura y calidad, estimulando de esta manera la producción local de alimentos y aportando alimentos frescos al comedor escolar, para que vaya en consecuencia como lo indica el INCAP, de que la política de alimentación y nutrición debe de formar parte de la políticas de salud públicas de un país, con una visión institucional, sectorial y multisectorial.

Costa Rica es el único país de América Latina en donde el Programa es financiado por el Estado desde 1975 sin cooperación ni donaciones externas. Por supuesto, ha contado con la cooperación internacional, principalmente, en la cooperación técnica y la donación de alimentos; pero el desarrollo, la ejecución y el mantenimiento de estos programas, no ha dependido en lo financiero ni de donaciones externas de alimentos en las últimas décadas.

El Programa no deberá depender exclusivamente de la cooperación internacional por razones de seguridad, de soberanía, de dignidad y de dependencia, sino buscar otras fuentes alternativas de ingresos, en particular del fondo de DESAF, de las propias comunidades locales, padres de familias y de organizaciones de la sociedad civil.

Aunque la cooperación externa es importante y necesaria, no deberá poner en peligro la soberanía nacional al imponer sus propios criterios, los cuales no

necesariamente responden a las necesidades nacionales. En algunos países, según el INCAP(1986), algunas agencias internacionales de cooperación, con criterios rígidos imponen sus propios modelos, esquemas, enfoques, normas y hasta políticas, al encontrarse con la ausencia o débil política alimentaria del país receptor, con personal nacional con poca experiencia, de tecnologías, faltos de capacitación y de formación especializada e interdisciplinaria, entre otros limitantes.

Se considera que la imposición de criterios por parte de las agencias cooperantes o financieras, puede conducir con gran facilidad a la falta de precisión en los objetivos y políticas del Programa, a la ausencia de herramientas de planificación de las actividades básicas y estratégicas, de mecanismos de coordinación, supervisión y capacitación de los diversos estamentos, entre otros.

De ahí que la cooperación externa según el INCAP (1986), deberá ser una especie de asistencia técnica o de donación, pero sin comprometer las acciones estratégicas y políticas del Programa o la determinación propias del Estado. Será entonces necesario tener una política de captación y de formación de recursos de la cooperación, que asegure que dichos fondos respondan efectivamente a las necesidades y a los requerimientos en este caso del PANEA en el contexto del desarrollo nacional.

Por su parte, la cooperación será cardinal para la modernización tecnológica y gerencial, pero deberá asegurarse una transferencia que no haga al Programa dependiente de insumos externos y que pueda tener sostenibilidad financiera por parte del Estado, posteriormente de la ejecución, al término de dicha cooperación.

Una fuente determinante de cooperación técnica, ha sido el INCAP, en su condición de organismo sub-regional de la OPS, secundado por la FAO y el PMA. Estas agencias han tenido un papel de liderazgo muy importante, fortaleciendo el crecimiento del Programa con investigaciones, evaluaciones, infraestructura,

capacitación, asesoría y financiamiento. Sin embargo, quizás por la falta de visión, de voluntad política o que no es prioritario para los Gobiernos de la República, no han aprovechado técnicamente la implementación de las propuestas de mejoramiento que estas agencias han propuesto. Esto ha sido una constante en la administración pública costarricense.

A manera de lineamientos, se considera que el INCAP, podrá brindar un tipo de cooperación deseable, necesaria y oportuna, máxime en los países pobres o en vías de desarrollo o de desarrollo intermedio como es el caso de Costa Rica; su aporte fue, es y será importante y necesario, sobre todo en el campo científico y tecnológico para que pueda seguir influyendo significativamente en el PANEA, en la medida en que se cuente con una política de captación clara y precisa, pero también de manejo y de control de recursos humanos, tecnológicos y financieros provenientes de la cooperación.

El problema de la asignación presupuestaria, la cobertura y la calidad redundan directamente, tal y como se evidencia en esta investigación, en los aspectos del proceso administrativo, relacionados con la adquisición, compra, conservación, procesamiento, distribución, entrega y consumo de alimentos en el comedor escolar, es decir, con la cadena alimentaria y en su manejo administrativo.

Las limitaciones presupuestarias, (así lo fundamentan los datos encontrados en esta indagación) provocaron en el 2010, problemas en la calidad, cobertura, disponibilidad y cantidad de alimentos que se adquieren para el consumo biológico. Aunque también existieron en el año en estudio; limitaciones muy evidentes en la supervisión, en el control y en la ausencia de auditoraje, lo que estimulan en algunos casos la apropiación indebida de los recursos del Programa. En consecuencia, los beneficiarios difícilmente recibieron en el 2010, una ración con los valores nutricionales adecuados y en una cantidad razonable de acuerdo con

los requerimientos que la normativa dictada en estos casos para su crecimiento y desarrollo.

Por otra parte, en la mayoría de las zonas rurales y en muchos casos urbanos (marginales), la infraestructura y el equipamiento (mobiliario) es mínimo, inadecuado o inexistente, lo cual dificultó la conservación, el procesamiento, la preservación, la higiene y la entrega adecuada y oportuna de los alimentos a los beneficiarios en el año en estudio. Además, en algunos casos, como ha señalado estudios del PNUD de Costa Rica (2000) en estudios bacteriológicos en comedores escolares (que se han realizado en algunos casos), han evidenciado problemas de un alto grado de contaminación fecal en los alimentos, lo cual se expone a un inminente peligro la salud de niños o adolescentes. Sin embargo, esto no ha sido una función recurrente ni para el MEP como ente ejecutor ni para el Ministerio de Salud, como responsable de la rectoría de la salud pública del país.

#### b. Organización del PANEA

En buena teoría la claridad de los objetivos y de las funciones como parte de la organización del PANEA, deberán estar directamente relacionada con un elemento central de la planificación estratégica: la misión y visión del Programa. De ahí la importancia y necesidad, no solo de su claridad y precisión, sino también de su conocimiento por parte de los estamentos involucrados en los procesos organizacionales de la institución. En este contexto, Stoner (1987) define la organización como el proceso de arreglar la estructura de la organización y de coordinar los métodos gerenciales y empleo de lo recurso para alcanzar sus metas.

Los datos muestran un patrón o tendencia común de los grupos de sujetos, en los niveles macro-nacional y meso-regional, y a nivel de vínculo o de enlace del nivel micro con las esferas de ejecución, a conocer en forma regular en el 2010 los objetivos y funciones del Programa. Por otro lado, los indicadores de los directores de escuela indican que los objetivos nutricionales del Programa se cumplieron en

forma regular, mientras que para los directores de colegio es bajo su cumplimiento en ese mismo año del estudio. La tendencia según los indicadores no se dio el cumplimiento de los objetivos del Programa de Huertas Escolares.

El actual Gobierno de la República ha mantenido el carácter universal del PANEA, focalizando las políticas, los recursos y los servicios en aquellas comunidades y distritos administrativos de mayor pobreza. No obstante la situación descrita en esta investigación sobre el PANEA, lleva a una reflexión: el país debe tomar una decisión y una solución integral en el marco de políticas, planeación y una gerencia estratégica de largo plazo, en cuanto si seguirá siendo un Programa universal y, por ende, su presupuesto debe ser sustancialmente incrementado, o bien sí se perfila como un servicio focalizado, orientado hacia la población escolar en situación de pobreza y particularmente, de pobreza crítica y de hambre.

Según algunas agencias de desarrollo internacional, la tendencia actual en el mundo está orientada e influenciada por la ideología del Estado Neoliberal, donde se debe fortalecer más al sector privado y proteger el libre mercado dándole un papel más débil al Estado en el campo económico y productivo. Por lo que en caso de Costa Rica se ha pretendido que los comedores escolares sean las comunidades que asuman una mayor injerencia no sólo en la administración, sino también en su financiamiento y logística. Pese a lo anterior esta tesis ha sido cuestionada e impugnada en los gobiernos social cristianos por su tendencia de ser proclives al liberalismo económico.

En la presente investigación, se propone mantener el carácter universal del Programa, para efectos de dar cumplimiento al componente de formación formal e informal en educación alimentaria-nutricional y de salud, complementados con procesos y acciones de integración y de socialización, es decir, para contribuir al fomento de una cultura alimentaria - nutricional en la educación primaria y la secundaria pero al mismo tiempo, como lo señaló el PNUD en su estudio de los

Programas de Equidad en Educación del MEP, debe llevarse a cabo una selección técnico-científica de beneficiarios, con la participación y representación de los propios docentes, Patronatos Escolares, Juntas de Educación, directores de centro educativo y miembros del CENE que requieren un tratamiento especial, diferenciado, en función de las condiciones de su estado nutricional, de educación, social y de pobreza, bajo la normativa de un reglamento que defina, regule y norme su adecuado aplicación y funcionamiento.

De ese modo, se logrará mantener una política ampliamente democrática e incluyente, equitativa y de oportunidades, con una cobertura horizontal y no discriminatoria; asimismo, se estará apoyando las políticas públicas en el campo social de nuestro país basada en el los principio de igualdad de oportunidades, de equidad, de justicia social, de calidad y de solidaridad; así como a las políticas de retención y de rendimiento escolar, como factores de erradicación de la pobreza, de desarrollo personal y de solidaridad humana.

El PANEA no tuvo ni tiene en la actualidad una organización eficiente y eficaz que permita un desarrollo coherente del Programa, a lo largo de las distintas instancias y estructuras que involucre a todos los estamentos en su conjunto y que dé sustento a procesos de integración permanentes. Sobre este aspecto las evaluaciones descritas en los antecedentes y la presente indagación abundan de evidencias.

Para resolver este problema, en la presente investigación se propone establecer mecanismos claros y efectivos de interacción y coordinación entre la Dirección de Programas de Equidad (otrora la División DANEa del MEP), las Direcciones Regionales, los Circuitos Escolares, las Escuelas y Colegios y los organismos auxiliares de la educación (los Patronatos Escolares, las Juntas de Educación y las Juntas Administrativas) con apoyo evidente del sector público y de la sociedad civil. Dichos vínculos deben estar estipulados mediante una normativa ágil, expedita y comprensiva. Pero, además del componente normativo, lo anterior

supondrá un proceso de reorganización administrativa y funcional de las instancias mencionadas, desde la perspectiva de un trabajo integrado y coherente dentro de un enfoque sistémico.

### **c. Dirección del PANEA**

Desde el punto de vista de los procesos de dirección y gestión del PANEA en el periodo de estudio, se evidenciaron aspectos claves que condicionan directamente su desarrollo. En primer lugar, cabe referirse a las graves limitaciones presupuestarias, que de acuerdo a las tendencias encontradas, este aspecto del Programa fue uno de los más críticos, las cuales han llevado a mantener desde 1994 los mismos montos de la cuota por estudiante, a pesar del aumento en los costos de la ración alimentaria. En segundo lugar, la falta de capacitación permanente en todos los niveles de la organización, pero con mayor énfasis en el ámbito institucional. En tercer lugar, una implementación técnicamente planificada, dentro del marco que señala Stoner (1987), con una dirección que se ocupe de los aspectos y actividades muy concretas: ya que requiere trabajar directamente con la gente.

Resulta evidente en esta investigación, que en este año las limitaciones presupuestarias tuvieron un papel crucial en los procesos de dirección y gestión, ya que su incremento es vital para la resolución de los diversos problemas en las esferas políticas y de planificación abordadas anteriormente. Es difícil contar con un sistema consolidado de gerencia, si no se cuenta con los recursos de inversión y de operación mínimos, para asegurar la prestación satisfactoria del servicio a toda la población beneficiaria, debido a como lo señala la CEPAL (1986), la pobreza persiste, las políticas de ajuste estructural, que en algunos países han producido una disminución en el gasto social, con énfasis en la racionalización del gasto social, la baja proporción de recursos que efectivamente llegan a los pobres y la creciente exigencia de los beneficiarios de los programas sociales por más y mejores bienes y servicios.

De esa forma, históricamente el aspecto del presupuesto se ha convertido en una “camisa de fuerza” en los programas sociales, como en el caso que nos ocupa, el desarrollo del PANEA, el cual puede verse acrecentado involucrando a las organizaciones locales públicas y civiles y a los progenitores de los beneficiarios, en el mantenimiento físico y monetario del comedor escolar.

De otra manera, en el contexto de la planeación y dirección estratégica, sin incrementar el presupuesto por centro educativo, difícilmente se logrará diseñar e implementar un sistema efectivo de conducción del Programa que integre e involucre a todos los estamentos. La insuficiencia de estos recursos ha provocado que el Programa no cumpliera con sus objetivos en el 2010 ni en la actualidad, con la calidad de sus servicios y con la eficiencia y eficacia de la administración y de sus resultados.

El segundo aspecto crítico tiene que ver con la naturaleza un tanto “vertical” y centralizado del PANEA en los procesos de toma de decisiones, en la planificación y dirección como se evidenció en este año. Los problemas de integración de los estamentos tuvo que ver, precisamente, con la percepción de una cierta rigidez en las pautas de trabajo, las cuales son definidas “verticalmente” sin permitir el desarrollo de niveles de adecuación geográfica, cultural o social. Los datos encontrados en la sección anterior, son muy relevantes al señalar como tendencia en que en la participación en la toma de decisiones del Programa en el año en estudio, ya que sólo lo hizo el Personal Técnico de la DANEA. Esta situación se a mantenido a través de los últimos años (MEP, 2008) por lo que en esta investigación se propone formular e implementar una política de desconcentración, como un proceso de delegación de funciones, recursos y de responsabilidades a los órganos menores de la organización, favoreciendo con estas medidas, la toma de decisiones, lo administrativo y técnico, impulsando un plan de desconcentración máxima sostenible.

Un tercer aspecto crítico hallado, es la falta de integración proactiva de las comunidades al Programa, en este año. En ese momento y en la actualidad se mantiene igual esta situación (MEP, 2008) .Es por eso que en esta investigación se plantea como imprescindible lograr una correcta integración y una plena participación de las comunidades, como vehículo primordial para el mejoramiento de los procesos y productos de la dirección y gestión del PANEA en la instancia local, ya que en teoría, la participación comunitaria como estrategia de acción política, es la forma organizada, consciente, deliberada y proactiva, mediante la cual los miembros de una comunidad participan en la identificación y solución de los problemas, en forma responsable, cooperativa y solidaria, con la coordinación y apoyo institucional.

También es imprescindible incorporar las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación a la dirección y gestión del Programa, incorporando las nuevas tecnologías de la información y comunicación como aquellas herramientas computacionales e informáticas que procesan, almacenan, sintetizan, recuperan y presentan información representada de la más variada forma. Con el apoyo de estas tecnologías, se deben y se pueden institucionalizar las acciones y programas permanentes de auditoría administrativa, financiera y de calidad como una labor recurrente a lo interno de la administración del Programa en sus diferentes instancias, niveles y estructuras y por excepción auditorías externa o mixtas, bajo la orientación y dirección de una planificación estratégica que coadyuve al mejoramiento y modernización del Programa, con visión a corto, mediano y largo plazo

#### **d. Control del PANEA**

Los datos encontrados señalan que los Directores Regionales y los Asesores-Supervisores desconocían en este año, los mecanismos de monitoreo del Programa. Esto generó que la información se dió en forma fragmentada. En

algunos casos, también fue deficiente y esporádica referida especialmente a asuntos cuantitativos del presupuesto, de beneficiarios y de alimentos. En la actualidad una evaluación del PANEA del MEP(2008) plantea que se sigue dando esta situación. Por lo tanto, se puede afirmar que en este Programa, no ha existido ni existe un sistema debidamente articulado de información, de control, de supervisión, de seguimiento y de evaluación, como parte del proceso administrativo, que informe sobre el avance de la planificación y la ejecución en los niveles: central, regional, circuital e institucional para la gestión y conducción del PANEA. Ahora, más que nunca, se deben desarrollar mecanismos de control, que permitan comparar y analizar entre lo programado y lo ejecutado que posibiliten la ejecución de acciones correctivas, estableciendo la responsabilidad de los actores implicados.

También en el 2010 se evidencia una desintegración en los diferentes niveles del Programa, por ausencia en el monitoreo o supervisión en sus actividades. Esta situación impidió contemplar los aspectos técnicos y cualitativos y de impacto del Programa y no sólo los propiamente administrativos. Faltaron también en el año en estudio, criterios o mecanismos eficientes que garantizaran una coordinación idónea que diera sustento a procesos integrados y coordinados a lo interno y externo del Programa y que permitiera que sincronizar esfuerzos y recursos, con el propósito de lograr las metas propuestas, en el menor tiempo posible.

La solución a la problemática encontrada, reside en el diseño y la implementación de un sistema de información y de vigilancia, que permita una adecuada evaluación del desempeño en los distintos procesos; la cual debe permitir también la toma de decisiones apropiada a las necesidades y demandas de la población meta y del desarrollo social del país, todo dentro del marco conceptual de la tecnología de la información y la comunicación cada vez más desafiante.

Existe una conciencia manifiesta del problema alimentario-nutricional, que se hizo más evidente desde 1974, cuando se consideró de alta prioridad "...la necesidad de llevar la nutrición a la niñez costarricense, complementándola con las acciones necesarias para que la alimentación fuera bien utilizada", como lo señalan diferentes editores, decisión que se concretó con el apoyo financiero que vino a brindar la Ley N° 5664 del 23/12/74 denominada DESAF para la ejecución de los programas necesarios con este fin.

En la población general, la manifestación de conciencia hacia el problema se evidencia en la participación voluntaria de las comunidades en los comités de nutrición y patronatos escolares que tienen a su cargo programas de alimentación para la población infantil. El número de dichos colaboradores voluntarios (1979) se estimaron entre 15 y 20 mil personas.

Desde el punto de la coordinación, no existe un mecanismo nacional efectivo que coordine formalmente las acciones de todos los sectores involucrados en el desarrollo de actividades destinadas a solucionar los problemas de alimentación y nutrición. Sin embargo, sí se han hecho esfuerzos aislados para coordinar algunos de los componentes del Programa, entre el Ministerio de Salud y algunas de las principales instituciones involucradas en el Programa Nacional de Alimentación y Nutrición. Existe coordinación operacional en distintos niveles de acción, gracias a la autoridad delegada en los funcionarios del nivel respectivo y se manifiesta en la realización final de tareas, especialmente en la instancia local que beneficia a la población más vulnerable.

No se dispone de una estructura política que funcione para la planificación multisectorial de la alimentación y nutrición, a pesar de que la Ley 5412 (Ley Orgánica del Ministerio de Salud), ha previsto la existencia de un organismo técnico adscrito a éste, denominado Secretaría de la Política Nacional de Alimentación y Nutrición (SEPAN) entre cuyas funciones señala las siguientes:

- Promover la formulación de una política nacional de alimentación y nutrición, compatible con el Plan Nacional de Salud;
- Coordinar con las políticas nacionales agropecuaria e industrial;
- mantener, en forma intersectorial, estrecha coordinación con las actividades de planificación, programación y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, y sus programas y proyectos específicos;
- Estimular la ejecución de los planes y proyectos que integren dicha política de alimentación y nutrición. Aunque el Plan Nacional de Salud 1974-1980 definió dentro de sus estrategias la organización y financiamiento de dicha Secretaría, y a pesar de los esfuerzos realizados, esta función no ha podido materializarse.

Al no existir en el país un organismo regulador y permanente que asigne responsabilidades específicas a cada sector, el poder ejecutivo encargó inicialmente a la Oficina de Control de Asignaciones Familiares (OCAF), hoy denominada DESAF, órgano eminentemente financiero de los PAG, la coordinación y responsabilidad para que cada sector ejecute por su parte el plan operacional de cada proyecto o programa en la respectiva institución ejecutora.

La promoción del proceso de planificación multisectorial de alimentación y nutrición le ha correspondido al Ministerio de Salud, como cabeza del sector, quien ha desarrollado en los últimos años actividades tendientes a unificar esfuerzos, con el fin de obtener la participación de los diversos sectores e instituciones del Estado, en procura de soluciones a la problemática alimentaria – nutricional del país.

En 1950, el Programa Nacional de Alimentación de Nutrición del Ministerio de Salud comenzó a tomar auge paralelo a este esfuerzo nacional, se comenzaron a hacer presentes los aportes de organismos internacionales, como la UNICEF, la FAO, el INCAP, la OPS, la AID y otros. Estos aportes se pueden resumir así:

asesoría técnica en materia de alimentos, nutrición y de salud; formación y capacitación de personal especializado; mejoramiento de la infraestructura física; apoyo financiero a proyectos; a la evaluación e investigación de los PAG y a la propuesta de un modelo gerencial.

Resumiendo, podría afirmarse que tanto la asistencia técnica como la ayuda financiera y la entrega de diferentes insumos por parte de los organismos y agencias internacionales y bilaterales, han sido valiosas y de mucho beneficio para el país, por lo que es conveniente el mantenimiento de estos aportes en la medida de las necesidades del desarrollo del país. El renglón que debe de apoyarse e incrementarse con determinación, es el relativo a la educación nutricional, la producción local de alimentos y el apoyo técnico para la creación de un organismo nacional, entre otros, que:

- dicte la política nacional en alimentación y nutrición;
- coordine la participación de las diferentes instituciones involucradas; y
- supervise y evalúe el impacto del Programa, entre otros.

Ante tales circunstancias, pareciera que los gobiernos de la República, aún no han considerado el problema de la PAN como un problema estructural sino coyuntural, igualmente como lo han hecho con la pobreza, el analfabetismo, la vivienda, el acceso, permanencia y calidad de la educación, el derecho a la educación superior, la producción, el crecimiento económico, la justicia social; entre otros, independientemente de tener un país que se ufana de gozar y disponer de principios, fines, objetivos y funciones en la Constitución Política (1949), en la Ley Fundamental de Educación (1957), las leyes orgánicas de las universidades estatales, IMAS, CCSS, A y A, IDA, INVU, MTSS, INA, FODESAF, entre otras, que señalan claramente el rol del Estado, no sólo el combatir, sino erradicar de la sociedad costarricense el flagelo de la pobreza, el agua insalubre, el analfabetismo, el campesino sin tierra, la desnutrición, el tugurio, la inseguridad social, el acceso

universal al derecho a la salud, el acceso y permanencia al derecho a la calidad de educación pública y el desempleo por citar algunos casos.

Meoño (2008, p.21) señala que “...desde que Waterston (uno de los clásicos de la planificación a nivel mundial) publicó su informe ordenado por el Banco Mundial (1964), no se ha avanzado mucho en el mundo y en Costa Rica para superar los muchos errores y debilidades que en el ejercicio de dicha actividad exhibían en más de 90 naciones subdesarrolladas”.

Ante este espectro nacional, es el Estado constitucionalmente hablando, con el apoyo y participación de la sociedad civil, de la empresa privada, de la comunidad local e internacional, antes que preocuparse, deben de ocuparse proactivamente, poniendo todo su esfuerzo y recursos necesarios, para mejorar la calidad de vida de los sectores y grupos más pobres y vulnerables de la población, a través de una acción focalizada, planificada, orientada y dirigida por el Gobierno de la República, para mejorar, combatir y hasta erradicar la situación existente. La planificación de la alimentación y nutrición se plantea aquí, como uno de las herramientas más eficaces para la promoción del bienestar social y el desarrollo nacional.

Seguidamente se presenta el marco general de una estrategia para el mejoramiento y modernización del PANEA de Costa Rica:

## CAPÍTULO VI

### MARCO GENERAL DE UNA ESTRATEGIA DE MODERNIZACIÓN DEL PANEA DE COSTA RICA

La mayoría de las compañías o divisiones de empresas importantes, encuentran que deben emprender cambios organizacionales moderados, cuando menos una vez al año y cambios importantes cada cuatro o cinco años.

John P. Kotter y Leonard A. Schlesinger

Como resultado del producto de la evaluación y el análisis emprendido en la presente investigación y en cumplimiento de otro de los objetivos específicos, a continuación se presenta una propuesta general como estrategia de (re)formulación de un nuevo PAE o uno ya existente como el caso en estudio: el PANEA, fundamentado en un conjunto de factores y componentes que caracterizan la naturaleza de este tipo de proyecto, como son: antecedentes, contexto, objetivos, diseño, estrategia, plan, evaluación, control, seguimiento, actividades y metodología para la formulación de la política, la planificación de la alimentación y nutrición, así como las etapas para la implementación de un modelo gerencial del Programa, que podrían animar y potenciar las acciones en los ámbitos estratégico, táctico y operativo de la estructura organizacional en el nivel central, regional e institucional (local) del PANEA y contribuir a su fortalecimiento, innovación y modernización administrativa y técnica de cara al nuevo decenio del siglo XXI.

Esta propuesta está sustentada con base en la información, las conclusiones del estudio, el marco teórico, la documentación oficial, el análisis de experiencias de programas similares en América Latina, la bibliografía de referencia y la amplia experiencia, conocimiento y dominio del tema del sustentante dentro y fuera del país en procesos de capacitación, planificación y como consultor en gerencia de PAE, en procesos de formulación y administración de proyectos, entre otros temas.

### **6.1- Antecedentes y consideraciones sobre la estrategia**

En esta sección se hace una descripción de los antecedentes y consideraciones sobre la estrategia como parte de las soluciones estratégicas para reformulación del Programa en estudio.

### **6.1.1- Consideraciones preliminares internacionales**

- a. La OMS señaló que en el año 2005, habían veinte millones de menores de cinco años con sobre peso en el mundo. Cinco años después (2010) hay más de cuarenta y dos millones, causas: el consumo masivo sin nutrientes, desórdenes en hábitos infantiles, el sedentarismo, entre otros, son factores que disparan la obesidad infantil en los últimos años.
  
- b. En declaraciones de Congresos de Nutrición en América Latina se ha dicho que los PAE “sirven únicamente para palear aspectos sintomáticos, crean dependencia, tienden a auto-perpetuarse, producen un efecto de hora y no a mediano ni a largo plazo o crean crisis si se interrumpen, son caldo de cultivo para la corrupción, son “banderas políticas, que se basan en lo disponible pero no en lo necesario”. Algunas de estas consideraciones y percepciones en muchos países, contextos y circunstancias, probablemente tienen mucho de verdad. Sin embargo, una evaluación o investigación integral al respecto, podría contribuir a descubrir la verdad de estas manifestaciones.
  
- c. Que el INCAP por evaluaciones realizadas sobre los PAE en Centroamérica han encontrado fallas en su diseño y ejecución por los siguientes factores:
  - Falta de políticas alimentarias nutricionales en el contexto de las política públicas y en los planes nacionales de desarrollo.
  - Falta de precisión de objetivos, de previsión programática, de normas y procedimientos, de capacitación al personal planificador, administrador y ejecutor.
  - Ineficiente participación del personal responsable debido al incumplimiento o inexistencia de un marco legal para el Programa.
  - Falta de decisión y apoyo político - administrativo, para aprobación de planes y programas, con la consiguiente asignación de recursos adecuados.

- Falta de conciencia en los diferentes niveles, acerca de la importancia y objetivos del Programa.
- Falta de coordinación intra-institucional e interinstitucional y multisectorial, en la formulación de políticas, planes, ejecución y evaluación del PAE.
- Escasa o ineficiente participación del nivel local (ejecutores y comunidad) en el diseño y ejecución del PAE, debido a un enfoque vertical, autoritario y no participativo en el diseño, muchas veces siguiendo lineamientos de agentes externos.
- Falta o mal uso de información para las decisiones, planificación, dirección, seguimiento, control y evaluación del PAE.
- Criterios rígidos de algunas agencias donantes, para el caso de alimentos donados.
- La CEPAL, después de un estudio y análisis de la gestión de los programas sociales en América Latina llegó a la conclusión de que es un “imperativo aumentar el impacto y la eficiencia de la políticas sociales”, ya que los diagnósticos identificaron algunos problemas que se resumen a continuación:
  - Los programas o proyectos no siempre están bien definidos, no responden a enunciados explícitos de políticas, tiene horizontes de realización irreales, carecen de una orientación hacia el logro de resultados y de criterios para la medición de la eficiencia y del impacto, con escasa focalización y la persistencia de subsidios encubiertos de los sectores pobres a los de mayores ingresos.
  - Competencias del sector social fragmentadas entre diversas dependencias u organismos, programas e instituciones, con capacidad insuficiente para dar solución integral a los

problemas, exigiendo una continua coordinación y colaboración.

- Escasas experiencias de descentralización, (incluso en la desconcentración y regionalización) ya que la gestión de la política ha seguido la tendencia general del aparato público hacia la centralización en las sedes de los ministerios e instituciones autónomas en lo social, como es el caso de la administración pública de Costa Rica.
- Técnicas de gestión y formas de organización del trabajo no adecuado ni consistente con la naturaleza de las tareas de los programas o proyectos.
- Excesiva burocracia, con resistencia al cambio y a la innovación, con fragmentación de tareas, numerosas capas jerárquicas, funciones departamentales aisladas e incomunicación entre los operadores.
- Ausencia de sistemas de información fiables y precisos para monitorear y evaluar la implementación e impacto de las políticas sociales, con limitado uso de tecnologías de información, produciéndose una baja calidad/producción de los servicios sociales.
- Escasez de expertos en política social, con capacidad técnica para el análisis de programas y proyectos.
- Ausencia de incentivos para el mejoramiento de la gestión, al igual que la promoción y recompensa de los funcionarios, basado por lo general en la antigüedad laboral, desmotivados, bajos salarios, con insuficiencia actualización y capacitación.
- Dificultades en la participación social de los grupos prioritarios de la política social, los más pobres, que carecen de información, influencia y organización, están dispersos y

no cuentan con mecanismos para el ejercicio de sus derechos o la movilización de redes sociales para influenciar las decisiones de la burocracia.

- d. Cuando se adquiere un compromiso – país, en el concierto de las naciones a nivel internacional en el campo alimentario-nutricional, cumplirla es responsabilidad del Estado en función del crecimiento y mejoramiento propuestos y acordados.
- e. Es importante reconocer y destacar que el INCAP desde su creación, ha sido la agencia subregional de la OPS para Centroamérica y el Caribe, que más ha contribuido en la asistencia técnica y cooperación, secundado por la FAO en el mejoramiento y desarrollo de los programas de alimentación y nutrición en los países de esta subregión.

### **6.1.2 -Lineamientos y recomendaciones estratégicas**

Partiendo de los anteriores elementos, características y consideraciones, se propone en correspondencia con uno de los objetivos específicos el siguiente resumen que en su conjunto, son los lineamientos y recomendaciones estratégicas para valorar y considerar, en la reformulación y modernización del PANEA, especialmente, en los siguientes aspectos:

- a) La incorporación de aspectos alimentario - nutricionales del escolar y el adolescente en las políticas y los programas de desarrollo social del Gobierno de la República, como instrumento y marco de referencia, para la fundamentación e implementación de la planeación, dirección y evaluación del Programa.
- b) Impulsar una reforma administrativa integral bajo el enfoque de una planeación y administración estratégica que involucre la participación

del personal, en todos los niveles y procesos de la estructura organizacional del Programa y su entorno.

- c) La protección de los consumidores o beneficiarios mediante el mejoramiento de la calidad y la inocuidad de los alimentos (que incluye relaciones permanentes y eficaces de trabajo con la industria alimentaria).
- d) La prestación y apoyo prioritario a los grupos socioeconómicamente desfavorecidos y nutricionalmente vulnerables (que incluye adaptar los servicios de apoyo educativo, sanitario y nutricional para niños y adolescentes de ambos sexos y fomentar los programas de alimentación y nutrición dirigidos a la población rural y urbana pobre.
- e) La prevención y control de las carencias de micronutrientes específicos.
- f) El fomento de dietas adecuadas y modos de una vida sana.
- g) El seguimiento y la evaluación de situaciones nutricionales y educacionales.
- h) Intervenciones alimentarias-nutricionales, dirigidas a aquellos grupos o comunidades de mayor deterioro en situación de pobreza críticas o extremas.
- i) Que la orientación del PAE procure o tienda a aumentar la eficiencia interna y externa (del sistema educativo). Esta eficiencia se relaciona con lo que se espera lograr en los estudiantes a través del currículo escolar y su participación en la actividad educacional. Partiendo de que la clave para el éxito de un PAE consiste en “utilizar la actividad alimentaria como un trampolín para intervenciones orientadas hacia los aspectos educativos”.
- j) Definir políticas y objetivos del Programa, en el marco del plan nacional de desarrollo, en lo concerniente a políticas de salud y nutrición, de desarrollo social, agropecuario, educativo y económico

(nacional, regional y local) y otras, dentro de un enfoque multisectorial e interdisciplinario.

- k) Elaborar un sistema de evaluación, basado en un marco conceptual y metodológico pertinentes, con sus instrumentos e indicadores que permitan orientar integralmente el Programa.
- l) Institucionalizar la práctica permanente de encuestas programadas de auditorías (internas y externas), cuantitativas y cualitativas de carácter financiera, administrativa y de calidad y que se institucionalicen como labor recurrente en los planes operativos anuales de trabajo y coordinada por cada Región Educativa, bajo la orientación técnica de la Dirección de Programas de Equidad del MEP, con el apoyo técnico de las dependencias y entes especializados en el área financiera, auditora, administrativa y de calidad
- m) Fomentar de manera determinante la educación nutricional, incorporando actividades y prácticas en los planes de estudio de la educación primaria y secundaria como en la formación docente y de forma sistemática, permanente e informal pertinente con el apoyo de las universidades y de los medios de comunicación social.
- n) Que se mantenga la política pública social de universalización del derecho a la alimentación en el comedor escolar, con propósitos educativos, formativos, nutricionales, de salud y culturales y se proceda técnicamente a la selección de beneficiarios, tomando como premisa lo siguiente: “se dará a familias desnutridas o en riesgos de desnutrición y de escasos recursos. La selección deberá orientarse hacia aquellas comunidades y zonas geográficas con características socioeconómicas más deficientes y donde existan grupos productivos con bajos niveles de ingreso, ligado a la generación de alguna actividad productiva”. Ello implica definir los criterios técnicos y políticos para fijar el grupo destinatario.

- o) Elaboración de manuales de carácter técnico, administrativo, financiero y operativo, dentro de un enfoque sistémico, con el propósito de contar con medios gerenciales, que permitan funcionalmente la ejecución del proceso administrativo del Programa.
- p) Necesidad de definir y aplicar políticas y planes de capacitación, de información, de asesoramiento técnico, de supervisión y seguimiento, con base en estudios contundentes, dirigidos a aquellos grupos de ejecutores con mayor demanda de dichos servicios, para mejorar la eficiencia y calidad de sus funciones y responsabilidades.

## **6.2 - Contextualización del Programa**

Toda propuesta de transformación e innovación (en este caso) de los Programas de Alimentación a Grupos (PAE) como el PANEA, existente o en su reformulación señala Cuevas (1995), debe sustentarse en el conocimiento del contexto global en el cual se desenvuelven los PAE en América Latina y en el mundo ya que estos no funcionan en el vacío ni per se, para poder así fortalecer, innovar y modernizar la política, la estructura, las funciones, los servicios y al mismo tiempo, seguir accediendo a la cooperación de la asistencia externa. En primer término, es necesario indagar cuáles son las formas de la prevalencia de la desnutrición en el subcontinente. En segundo lugar, resulta fundamental conocer el papel que juega la seguridad alimentaria y nutricional en nuestros países, complementariamente, se consignan los requerimientos nutricionales de la población escolar. Y por último, se examinan las estrategias y soluciones propuestas para subsanar el déficit nutricional que han sido claramente diagnosticadas a nivel nacional. En el marco de esta concepción, visión y escenario, es donde se plantean las orientaciones teóricas, lineamientos y acciones de una estrategia y política nacional del Programa.

En este marco general de esta concepción, los factores socioeconómicos, políticos y culturales son indispensables como referentes para el desenvolvimiento óptimo y eficiente del Programa, no solo de carácter existencial que ha sido el énfasis del enfoque a lo largo de su historia, sino principalmente, utilizarlo como instrumento de desarrollo socioeconómico integral, que es el desafío que se plantea en el presente decenio, con visión prospectiva en el largo plazo.

### **6.3- Objetivos estratégicos propuestos**

Es importante que en la definición y planificación de los objetivos estratégicos de un programa o proyecto de alimentación y nutrición escolar en estudio, se tenga claro que, éstos envuelven la organización como una totalidad, que es un medio para alcanzar los objetivos organizacionales, que están orientados a largo plazo y que son decididos por la más alta dirección de la institución con la participación de los diferentes actores y grupos ejecutores y beneficiarios del Programa, para conducir la (re) formulación, el fortalecimiento y desarrollo institucional, sean orientados por su capacidad técnica, administrativa y operacional del ente responsables de la planificación, dirección y evaluación, afín de obtener mayores beneficios la población objetivo y por extensión la familia, la comunidad y el país. Para ello se proponen los siguientes objetivos estratégicos que deben ser consecuentes con el contexto del grado de desarrollo social, económico y político: un PANEA orientado aquí con una misión y visión estratégicas, no sólo de intervención social, existencial, que ha sido la tónica y el enfoque principal hasta ahora, sino como un proyecto de desarrollo e impacto total, que sería uno de los principales desafíos del presente decenio. Los objetivos propuestos son:

- a- Mejorar el estado nutricional y de salud del escolar y del adolescente y de su entorno.

- b- Promover e integrar y movilizar la participación comunitaria a nivel grupal, institucional, regional, sectorial y global, en los procesos y en las estructuras de la administración del Programa y en su contexto social.
- c- Contribuir a maximizar los indicadores de cobertura, de rendimiento, de acceso, de equidad, de permanencia, de calidad, de promoción y de asistencia estudiantil, reduciendo significativamente, los costos, la deserción, el ausentismo y la repitencia escolar.
- d- Fomentar la educación alimentaria, nutricional (EAN) y de la salud en la población estudiantil, hacia la consolidación y desarrollo de una cultura de la EAN del escolar y el adolescente y su impacto en la calidad de vida per se, de la familia y la comunidad.
- e- Contribuir al mejoramiento de la capacidad integral de los escolares, con el propósito de aprovechar al máximo los procesos de enseñanza - aprendizaje
- f- Fortalecer el Programa de Huertas Escolares, a través de proyectos productivos y de especies menores, incorporando la temática alimentaria-nutricional y la educación agrícola al currículum escolar y a nivel socioeconómico y productivo de la comunidad.
- g- Contribuir al mejoramiento cualitativo de la educación y de la salud escolar y de soporte a la eficiencia interna y externa del sistema educativo costarricense.
- h- Fomentar y estimular la producción local de alimentos, bajo la cooperación o alianza estratégica intersectorial e interinstitucional con los entes del Estado, de la sociedad civil y eventualmente, el apoyo de las agencias de cooperación externa como la FAO.
- i- Procurar un mayor bienestar estudiantil, al grupo familiar y a la comunidad de pertenencia, con la convergencia e implementación de objetivos y acciones estratégicas que estimulen la producción y consumo local de alimentos.

- j- Fortalecer y modernizar la administración del PANEA en forma permanente y sistemática, partiendo de su grado actual de crecimiento y desarrollo institucional y social, en el marco de las teorías de las ciencias sociales, especialmente, el aporte de las teorías administrativas más recientes, complementadas con los valiosos aportes de la educación, la salud, agrícola, tecnologías de la información y comunicación, entre otras.
- k- Aprovechar e incorporar positivamente, los nuevos enfoques, teorías y paradigmas en el campo tecnológico y científico, de la experiencia de otros países y de las agencias de cooperación y desarrollo internacionales.
- l- Promover iniciativas y proyectos que favorezcan al desarrollo del Programa, con el propósito de crear nuevas alternativas de producción, de financiamiento, de participación comunitaria, de desarrollo social y organizacional.

Estos objetivos son estratégicos porque deben ser definidos por las políticas públicas del más alto nivel del Estado con el apoyo y participación del personal ejecutor y administrador en los distintos niveles y ámbitos de la estructura organizacional del PANEA y del MEP, por estar dirigidos a la totalidad del Programa, dentro de un horizonte temporal de largo plazo, con misión y visión institucional, mejorando e innovando con nuevos paradigmas, en el contexto de los planes nacionales de desarrollo y de una visión clara del mundo.

#### **6.4- Diseño de Programas de Alimentación Escolar-PAE**

Independientemente de las circunstancias y escenario sociopolítico, económico y cultural donde opera o funcione un PAE (como las señaladas en las consideraciones o antecedentes de este perfil), es necesario “amarrar” estos

aspectos o características al tipo de diseño, objetivos, eficiencia, de eficacia e impacto de los resultados, a la voluntad y el contexto político y otros factores que condicionan el curso de acción y sus resultados, lo que implicaría tomar en cuenta en el diseño:

- a- Elaboración y puesta en aplicación de políticas alimentarias nacionales, (estructuradas y organizadas en ámbito sectorial, institucional, regional, cantonal, distrital, local e institucional), dentro del marco de un plan nacional de desarrollo del país.
- b- Planeamiento de objetivos claros y precisos, con la consiguiente orientación programática (asignación y uso de recursos), normatización y capacitación del personal planificador, asesor, administrador y ejecutor.
- c- Uso y fortalecimiento de un enfoque participativo, en el diseño, programación, decisión, implementación, ejecución y evaluación del Programa.
- d- Diseño, implementación y aplicación de un sistema de información y de comunicación asertiva e indicadores, para la evaluación, gestión, decisión y su desarrollo.
- e- La necesidad imperativa (INCAP (1979), en la consecución, asignación y uso de recursos de un PAE, entre los cuales se puntualizan los recursos logísticos y materiales: alimentos, agua, equipos, medios de transporte y combustibles, locales e infraestructura y recursos educativos; los recursos humanos: administradores, técnicos, supervisores, auditores, planificadores, choferes, educadores, conserjes, cocineras y los recursos financieros: presupuestos y aportes de otras entidades; los recursos legales: leyes, reglamentos, decretos, directrices, circulares, manuales y los recursos técnico-educativos: plan de estudio, programas, metodologías, guías didácticas, técnicas, métodos, libros de textos,

tecnologías de la comunicación e información, bibliotecas, laboratorios y otros).

## **6.5- Pasos para institucionalizar la estrategia**

Para la puesta en vigencia de la presente estrategia, será necesario que exista la decisión y voluntad política de lograrla, elegir una estrategia adecuada, asignar correctamente los recursos y elaborar los instrumentos e implementar la decisión para recomendar las siguientes etapa y acciones estratégicas en el marco de los procedimientos técnicos, administrativos, financieros, legales y decisionales oficiales vigentes de la política pública que nos ocupa. Sin embargo, esta metodología debe ser evaluada integralmente, actualizada e innovada significativamente, para que sea pertinente y convergente con los desafíos que demandan los próximos decenios del el siglo XXI: Estos pasos o etapas sugeridas fortalecen y guían los procedimientos en materia de planificación, política y dirección estratégica del PANEA:

- a) El MEP una vez elaborado el diagnóstico investigativo, a lo interno y externo, con los factores clave de éxito (FCE) del Programa, después de un amplio proceso de consulta y de participación de todos los niveles y grupos sociales de la organización y con el apoyo técnico de otros entes, se define la fase de programación, para formular el plan conteniendo al menos: los objetivos, las áreas prioritarias, los ejes o principios rectores, las políticas, la misión, la visión, la estrategia, programas y proyectos estratégicos, los recursos, metas, información, la administración, el seguimiento y la evaluación, actividades y otros.
- b) Fomulado el plan, el MEP somete a consideración las políticas y las acciones estratégicas del Programa a la secretaría técnica de la SEPAN, ente que por su competencia técnica, institucional y legal, la estudia, analiza y aprueba técnicamente, ya que según la Ley General de Salud, todo programa o

proyecto del Estado en este campo, debe de estar en buena teoría, en correspondencia con los lineamientos del Programa Nacional de Alimentación y Nutrición y las políticas nacionales de salud, con participación de los siguientes órganos responsables en el desarrollo de los PAG en Costa Rica, entre otros:

- SEPAN (Ministerio de Salud)
- SEPSA, Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)
- Dirección de Programas de Equidad (MEP)
- DESAF, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)
- Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC)
- Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN)
- Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO)
- Sector Académico e Investigación, (Universidades)
- Consejo Nacional de la Producción (CNP)
- Ministerio de Ciencia Tecnología
- Asistencia técnica de órganos consultivos y asesores (agencias de desarrollo, especialmente de la ONU).

c) Aprobadas estas iniciativas o proyectos, finalmente, se presenta a MIDEPLAN como órgano rector del sistema de planificación nacional, a fin de que valide y ratifique si tales propuestas se enmarcan dentro de los lineamientos o directrices y actividades señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo vigente y en el marco de la política de la cooperación externa.

d) El MEP y sus órganos desconcentrados, como institución responsable del Estado de la administración del PANEA, se encargará de implementar y operativizar la ejecución del Programa, con el apoyo técnico, político, financiero e institucional y sectorial vinculantes y la participación de la comunidad organizada, capacitada, motivada y bien informada.

- e) La Dirección de Programas de Equidad del MEP, deberá de emprender (un plan) una cruzada nacional e informacion, divulgación, motivación y de capacitación, sobre los alcances, cambios y perspectivas del Programa a nivel nacional, regional y local, con el objetivo de orientar, legitimar y comprometer a todos los actores en su crecimiento y desarrollo integral.
- f) Será preciso establecer y aplicar un sistema de control, seguimiento y evaluación que garantice la institucionalización y ejecución de la estrategia.

Los objetivos y medidas estratégicas citados obligan a una revisión profunda y sistemática a lo interno del PANEA y de su entorno sociopolítico, con el liderazgo, la autoridad y decisión política de un gobierno para lograrlo, comprometido con una clara definición y determinación de una política social, que privilegie la educación y la salud del país en forma inexorable, en la cual deben participar activa y creativamente todos los sectores e instituciones públicas y grupos involucrados en la temática de la alimentación, la nutrición, la salud y la educación de la sociedad civil y de las comunidades, con el apoyo de ser necesario, de la cooperación de la comunidad internacional en aquellas áreas claves (tecnológicas, científicas, financieras, entre otros) que el Programa y el país demuestra limitaciones, debilidades y carencias evidentes para el desarrollo. Este aspecto demandaría una serie de investigaciones y evaluaciones cuantitativas y cualitativas o mixtas, para medir y valorar su impacto a lo interno y externo del mismo PANEA.

#### **6.6- Propuesta: plan de reformulación gerencial de un PAE**

En concordancia con uno de el objetivo específico de la presente investigación, de proponer un plan de reformulación gerencial de un Programa de Alimentación Escolar, se ha diseñado la siguiente propuesta:

### **6.6.1- Definición de una política de alimentación y nutrición del escolar y del adolescente**

Hay que empezar por diseñar una política pública nacional de alimentación y nutrición del escolar y el adolescente, priorizada y focalizada hacia aquellas personas, grupos o poblaciones pobres y de pobreza crítica o extrema, enmarcada y articulada dentro de las políticas de nutrición y salud del país.

Estas políticas públicas son definidas como las actividades, principios de gobierno o curso de acción, que indican la manera o el arte que se emplea, para lograr los objetivos y las metas (de la institución responsable del Programa).

El presente estudio, está dirigido a las políticas públicas en el área social en la búsqueda de soluciones al problema alimentario-nutricional del escolar y el adolescente. La política de alimentación y nutrición es la manera como un gobierno ataca el problema alimentario -nutricional. Integra un árbol de otras políticas de orden superior y está conformado por las políticas de orden inferior.

Una política de alimentación y nutrición podría estar compuesta por dos políticas, una de disponibilidad y consumo de alimentos y otra de utilización biológica, desagregando cada una de ellas en políticas menores y específicas, debidamente articuladas e interdependientes entre sí en forma sistémicas.

Pese a lo anterior, no sería suficiente, si éstas políticas no estuvieran incorporadas en forma clara, definidas y estructuradas en un plan nacional de alimentación y nutrición y articuladas coherentemente con el plan nacional de desarrollo del país. Las consideraciones y las intervenciones nutricionales como ha sido la práctica de los gobiernos en América Latina, como el caso de los programas de alimentación complementaria, de carácter asistencial en la solución de la desnutrición, son medidas paliativas aisladas, muchas veces de altos costos y dirigidas a un grupo muy limitado de la población meta y lo que hacen es postergar el problema, si no van acompañadas de estrategias globales o integrales de largo

plazo, que contribuyan a la solución de los cambios coyunturales y estructurales del problema. Esto no significaría que con ello se erradicaría por completo la situación prevaleciente, muchas veces por razones culturales, políticas, educativas, tecnológicas y económicas.

En consecuencia, será necesario integrar y formar como un todo coherente, las políticas, los planes, programas y proyectos alimentarios-nutricionales, con las políticas y planes nacionales de desarrollo, tanto sectoriales como multisectoriales, evitando así el uso irracional de los recursos, la ineficiencia e ineficacia social de los programas y la tendencia a gastar y no invertir en nutrición, de combatir la pobreza y con el nulo o escaso impacto en la educación y la salud y consecuentemente, en el desarrollo social y económico del país.

Se parte del supuesto de que una acción continuada, articulada, flexible, integral, debidamente planificada, de capacitación y financiada, con los debidos instrumentos de control, de seguimiento, de evaluación y ajustes, generaría enormes resultados concretos y positivos. Pero este planteamiento, de las intervenciones alimentario-nutricionales que cumplen con esas características podría lograrse en teoría, aunque fuera de manera temporal, la mayor parte de los problemas nutricionales, en la generalidad de la población. Sin embargo, de acuerdo con el INCAP/OPS, demostró que en la práctica, ello no está ocurriendo, en los países pobres ni a nivel regional o mundial, donde muy por el contrario, el número absoluto de desnutridos pareciera estar aumentando día con día, basta con observar los indicadores más recientes del país y a nivel mundial, así como la pobreza y las desigualdades sociales.

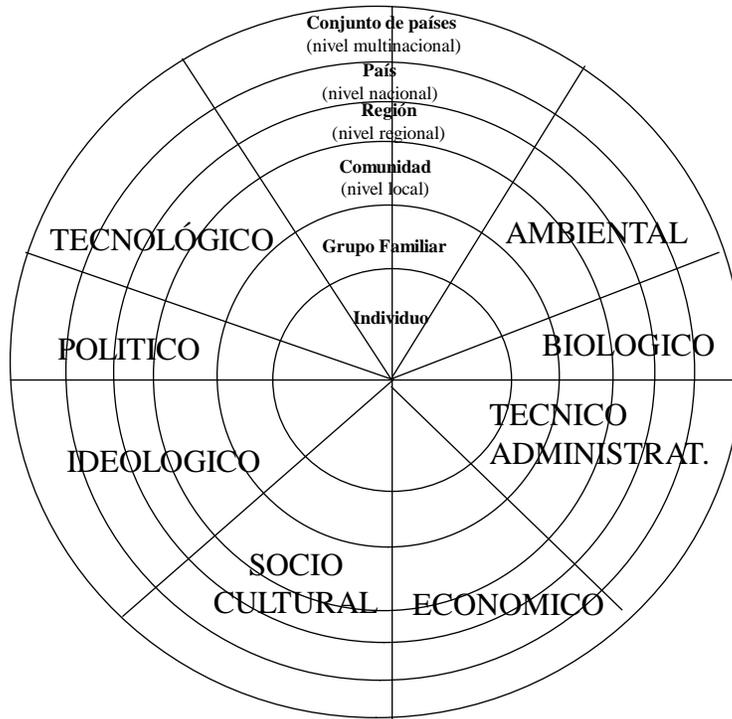
Surge entonces la hipótesis según Labarca (1982, p.13) de que: "...la desnutrición constituye un problema cuyas raíces son socioeconómicas y políticas, y que podría ser reducido en el mediano plazo, si existiera la decisión política de lograrlo. Esto plantea la necesidad de elegir una estrategia adecuada, hacer una

correcta asignación de recursos, asignar los instrumentos correspondientes e implementar la decisión”. Esto no desvirtúa el aseverar que la desnutrición constituye una manifestación del subdesarrollo, ya que a pesar del retraso económico y social, se puede llegar a mejorar transitoriamente la situación nutricional de una parte importante de la población, máxime cuando un país toma la decisión de dedicar gran cantidad de recursos a combatir la desnutrición en forma masiva, porque probablemente se están llevando a cabo en él los cambios estructurales, institucionales, socioeconómicos y políticos requeridos para el “despegue” hacia una situación de desarrollo. Aunque dicho planteamiento podría considerarse como un supuesto eminentemente teórico, es conveniente recordar que sin planteamientos teóricos no hay posibilidad de avance científico. Sin embargo, siempre que todas esas intervenciones específicas (correspondiente al nivel micro) se encuadren dentro de un marco conceptual claramente definido (a nivel macro) dentro del contexto de la política nacional de desarrollo económico-social del país, estas pueden ser de verdadera utilidad e impacto.

Las políticas de alimentación y nutrición deben ser vinculantes con los planes nacionales de desarrollo, integradas e instrumentalizadas en forma sostenible, coherente y sistemática, si pretendemos apuntar hacia la acción y dirección correcta, es decir, hacia los fines, objetivos, visión y metas de desarrollo hacia un futuro deseado y posible.

Dentro de este enfoque, cabe señalar que el plan de alimentación y nutrición debe tener características multi-causales y multisectoriales, puesto que en su concepción e implementación debe estar fundamentado en las causas de la desnutrición que tiene que ver, con un conjunto de factores y disciplinas tales como producción de alimentos, distribución de ingresos, cobertura de los servicios de salud, biología, economía, sociología y ciencias políticas, entre otras. Algo similar ocurre con las soluciones de la desnutrición, las que integradas en función de

objetivos, metas y estrategias, conforman lo que se da en llamar un Plan de Alimentación y Nutrición.



Fuente: Adaptado por el autor de INCAP (1979, p.15)

**Figura Nº75: Naturaleza y estructura de la problemática alimentario nutricional 2010**

### 6.6.2- Metodología de la planificación de la alimentación y nutrición

En buena teoría se dice que la planificación alimentaria-nutricional ha superado los límites de instituciones o sectores aislados, para convertirse en un proceso multisectorial y multidisciplinario. Como todo proceso social o económico del desarrollo de un país, (cuando se trazan medidas y acciones en el corto, mediano y largo plazo), se requiere de un estilo o enfoque y de un marco conceptual, en las búsquedas de soluciones, particularmente cuando la población objetivo es muy clara: los desnutridos y la gente con hambre. Para los expertos, la desnutrición proteínico-calórica es la más grave y la que generaría daños

irreparables que no podría corregir ningún plan de desarrollo, una vez producidos. El tema continúa siendo de gran actualidad y de proyecciones importantes, puesto que a nivel mundial, el hambre y la pobreza han venido ganando terreno cada vez más, según los estudios e indicadores de los gobiernos y de organismos internacionales, en los últimos años, empeorándose por la crisis mundial de la economía, el cambio climático, el precio del petróleo, las guerras, los desastres naturales, la escasez de los alimentos y el hambre, por lo que ha llamado la atención a nivel mundial de científicos, técnicos, políticos y agencias de desarrollo.

Para el INCAP (1979), la solución a los problemas alimentario-nutricional se puede acelerar en la medida que la planificación del desarrollo incluye un conjunto coherente de medidas y proyectos con impacto nutricional expresados en un plan nacional de alimentación y nutrición. En otros términos, luego de identificar los problemas y sus causas, es necesario determinar un grupo armónico de soluciones factibles, viables, deseables y posibles.

En consecuencia, es responsabilidad del Estado y de sus instituciones, como de los organismos de la sociedad civil, actuar con responsabilidad social, técnica y científicamente, para que las soluciones estén a la altura de las demandas de los grupos y comunidades más necesitadas en la producción de bienes y servicios para el desarrollo sostenible presente y sus efectos e impactos futuros. Este ha sido un llamado enfático de agencias de desarrollo a nivel mundial y regional, especialmente en los últimos años de este decenio a raíz de la crisis económica y alimentaria nutricional.

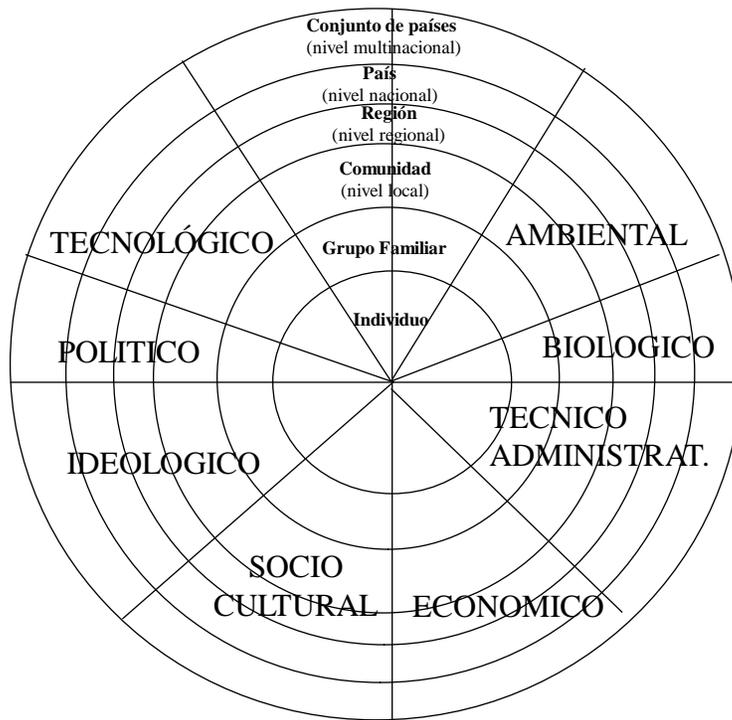
La planificación se convierte en un instrumento técnico y metodológico valioso e indispensable para el uso racional de los recursos, la determinación de fines, objetivos y metas, la selección de los medios, (en términos de políticas, planes, programas y proyectos y los procedimientos y prácticas) para la obtención de esos objetivos, así como la implementación de la ejecución y organización

funcional, de tal manera que, el plan que se adopte se realice con eficiencia y eficacia, bajo los métodos y mecanismos de control y de evaluación más idóneos para prevenir, detectar y corregir los errores o fallas que puedan generarse en los procesos y productos en la ejecución del plan de acción adoptado.

Es preciso como factor determinante, incorporar indicadores cuantitativos y cualitativos sobre el desarrollo socioeconómico, así como las variables sociales, políticas y económicas necesarias, para medir el grado de desarrollo de Costa Rica y en lo social en particular.

### **6.6.3- Por un sistema de la PLAN**

**Descripción:** En la planificación de la alimentación y nutrición todos los conceptos antes mencionados son esenciales, por lo que su comprensión y aplicación debe ser total. Por su importancia y su inherencia técnica y metodológica, se plantean para fines conceptuales y metodológicos, algunos elementos y características de la planificación de la alimentación y nutrición.



Fuente: Adaptado por el autor de INCAP (1979, p.15)

**Figura Nº76: Problemática alimentaria - nutricional como un sistema y los subsistemas integrantes**

**2010**

De esta manera, la planificación de la política alimentaria nutricional según el INCAP, aplicada a la planificación de la alimentación y nutrición, se podría decir que con ella se inicia con la identificación de la “problemática alimentaria-nutricional” que es el conjunto problema-causa-soluciones y termina al lograr la población de un país que era pobre y subdesarrollado, un grado socialmente aceptable de calidad de vida o bienestar, incluyendo la desaparición del hambre y un adecuado estado nutricional.

El origen del proceso de esta planificación está en la insuficiencia de los planes de desarrollo globales o sectoriales para tratar el problema de la

alimentación y nutrición, sus causas y soluciones, ello se ha debido a la multicausalidad del problema y la multisectorialidad de las soluciones.

La organización y requisitos del proceso de planificación de la alimentación y nutrición debe ser promovido y si se tiene éxito en ello cuando un país presenta voluntad política y capacidad para llevarlo a cabo, se puede institucionalizar en forma preliminar con base en un acuerdo o decreto del gobierno y algunos recursos mínimos de personal, etc. Con ello se puede iniciar el diagnóstico alimentario-nutricional requiriéndose información o una línea base y algunos estudios de pre-inversión. Otros requisitos son el contar con una organización institucional que coordine tales estudios y las diversas etapas del proceso de planificación. Una vez concluido el plan, tal organización debe ser capaz de llevarlo a cabo y evaluarlo. En la medida que avance el proceso de planificación, la institucionalidad preliminar debe irse perfeccionando y consolidando a través de un desarrollo legal, administrativo, financiero y teórico. Los elementos de la organización para la PLAN son: a) Un elemento de decisión; b) un elemento asesor; c) un elemento formulador; d) un elemento evaluador, e) un elemento ejecutor; y f) un elemento coordinador, incluyendo funcionarios de enlace.

Los plazos de la planificación por lo general, se establecen de la siguiente manera: de largo plazo, de 5 a más años, mediano plazo, que van de 2 a los 5 años y los corto plazo, periodos inferiores a los 2 años.

La idea de un plan implica un intento, un proyecto, una escritura en que se apunta una cosa, tiene una connotación (la planificación) que implica un conjunto de programas, y este una declaración previa de lo que se piensa hacer en una materia u organización y de las condiciones a las que han de ajustarse. (Diccionario de la Real Academia Española, 2009).

También en planificación, implica un conjunto de proyectos, según dicho diccionario es el pensamiento de ejecutar algo, o un conjunto de escritos, cálculos y dibujos que se hacen para dar idea de cómo ha de ser y de lo que ha de constar una obra de arquitectura o de ingeniería.

La secuencia lógica de la planificación antes mencionada de un proceso de planificación cubre técnicamente tanto a nivel de un plan como de un programa o proyecto. Sin embargo, no siempre es seguido dicho proceso en la práctica, por la urgencia, importancia e improvisaciones de los gobiernos e instituciones, muchas veces por la manera de tomar las decisiones los políticos y gobernantes para resolver los problemas.

Los productos de la PAN buscan racionalizar la acción pública en este campo, mediante un proceso lógico de identificación y jerarquización de problemas, causas y soluciones.

En el diagnóstico de la PLAN para el INCAP (1979) es la búsqueda de soluciones a los problemas alimentario-nutricionales es indispensable para el mejor conocimiento posible de su naturaleza, su magnitud, su localización, proyecciones, causa e interrelaciones con otros problemas. El diagnóstico debe basarse en un modelo analítico-causal, que exprese las causas de la desnutrición. Tal modelo es un conjunto de hipótesis que están basadas en ciertas evidencias disponibles, pero que debe ir modificándose en la medida que cuente con nuevos resultados de la investigación de las relaciones establecidas en el modelo.

El diagnóstico de la situación es un tipo de evaluación que incluye un análisis e identificación del problema de la desnutrición y del hambre, sus factores causales y un estudio de las soluciones adoptadas. También evalúa la evolución que tendrá el problema, sus causas y soluciones de no adoptarse nuevas medidas correctivas, evaluación que se da en llamar pronóstico o pronósticos.

En Costa Rica se dispone de una estructura para la planificación multisectorial de la alimentación y nutrición normalmente débil técnica y políticamente, a pesar de que la Ley 5412 (Ley Orgánica del Ministerio de Salud) que ha previsto la existencia de un organismo adscrito a este, denominado SEPAN entre cuyas funciones señala a continuación:

- 1) Promover la formulación de una política nacional de alimentación y nutrición, compatible con el Plan Nacional de Salud;
- 2) coordinarla con las políticas nacionales agropecuaria e industrial;
- 3) mantener, en forma intersectorial, estrecha coordinación con las actividades de planificación, programación y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, y sus programas y proyectos específicos;
- 4) estimular la ejecución de los planes y proyectos que integren dicha política de alimentación y nutrición. Aunque el Plan Nacional de Salud 1974-1980 y el 2006-2010, por ejemplo, definió dentro de sus estrategias la organización y financiamiento de dicha Secretaría, y a pesar de los esfuerzos realizados de la Administración Arias, este objetivo no ha podido materializarse en todo su contexto e intervención nacional. Me pregunto ¿cuál ha sido el problema?: falta de liderazgo político, respaldo y apoyo político del Gobierno de la República, recursos insuficientes, capacidad institucional, débil políticas y planificación, otros.

En Costa Rica se ha hecho un diagnóstico integral de la problemática alimentario-nutricional basado en un modelo analítico causal. No obstante, el país sí cuenta con estudios que han servido para formular “diagnósticos” y hacer proyecciones de la situación, los cuales han permitido tomar acciones y elaborar y desarrollar “proyectos” con los que se ha logrado una mejoría de la situación nutricional de la población, por lo menos desde el punto de vista alimentario. Esperamos que con los estudios y resultados de la más reciente Encuesta Nacional

de Nutrición (2008) y con la “nueva” política de la Administración Chinchilla se implementen y se hagan efectivos esos lineamientos.

#### **6.6.4- Pasos para el diseño de un modelo gerencial de un PAE: PANEA**

En este escenario dinámico, cambiante y de interacción social permanente, es donde se mueve y dinamiza la conducción del PANEA, hacia el cumplimiento de sus metas y objetivos políticos e institucionales, por lo que no escapa a la influencia de esas tramas sociales como diría el sociólogo Peter Berger, de su entorno sociopolítico y a la cultura y al comportamiento organizacional imperante.

El tradicional modelo gerencial del PANEA necesita ser fortalecido técnica y políticamente como señaló un grupo de informantes consultado: " con un personal idóneo, suficiente y calificado", con equipo moderno, especialmente de informática, y con una efectiva y razonable desconcentración y regionalización del Programa en las regiones educativas, circuitos escolares y centros educativos, así como una mayor descentralización de funciones, competencias, recursos y responsabilidades en los órganos auxiliares de la educación (patronatos escolares, Juntas de Educación, Juntas Administrativas, el CENE, Asociación de Padres de Familia y otros).

No existe con claridad un proceso de fortalecimiento en el aspecto administrativo del PANEA en el comedor escolar. Más bien, los encuestados opinan que hace falta un reglamento interno de comedores escolares. Pese a que se elaboró un manual o reglamentos en la Administración Pacheco, éste no se concretó al final de la obra, por entrar en conflicto de intereses en alguno de los artículos del reglamento con la Asociación Nacional de Educadores (ANDE). Tampoco se cuenta con un sistema de información gerencial actualizado y satisfactorio a pesar de la propuesta del SI-DANEA propuesta que presentó la

evaluación del PNUD (2000). Se evidencia una falta de apoyo político en la toma de decisiones, especialmente en los aspectos presupuestarios y en la asignación de recursos humanos, (calificados e interdisciplinarios) y para la infraestructura física, de equipamiento, tecnológicos apropiados y el fortalecimiento y consolidación del componente de la educación alimentaria –nutricional y educación agrícola dentro del currículo escolar. La modernización de la administración del Programa necesita:

- a) una reestructuración integral con miras a una efectiva desconcentración de la administración, dándole mayor poder, autoridad, recursos y competencias a los centros educativos, circuitos y regiones;
- b) una mayor participación y responsabilidad del educador, la familia y la comunidad;
- c) una regionalización y desconcentración efectiva de los sistemas operativos e instrumentales, para atender con mayor eficiencia y calidad, las diferencias, características y necesidades propias de cada región;
- d) una revisión y actualización de la legislación y reglamentación vigentes,
- e) la incorporación de las tecnologías; especialmente las TIC;
- f) un plan de capacitación, información y motivación permanente y ;
- g) la asignación de los recursos oportunos y necesarios.

Para una gestión gerencial que realmente pueda entenderse como un buen diseño, una buena planificación, ejecución y evaluación de un programa alimentario, el proceso gerencial de los PAE tiene como finalidad el buen manejo de alcanzar los objetivos de un programa mediante el uso planificado de los recursos, durante un periodo de tiempo determinado y que dicha conducción comprende cuatro pasos básicos clásicos y estratégicos según la FAO para su funcional implementación, a saber:

**Paso N°1: Diagnóstico de la situación actual:** para establecer la naturaleza y causas exactas de los problemas alimentarios y nutricionales

locales. Se efectúa por medio de la recolección de datos y su respectivo análisis e interpretación. Es la primera etapa esencial de la planificación de un PAE o para cualquier otra actividad para el desarrollo, el diagnóstico es el punto de partida como primera etapa del proceso de planificación. Consiste en la caracterización de la naturaleza y magnitud de las situaciones problemáticas que requieren atención. Para ello, es necesario analizar las tendencias históricas que origina y explican tales situaciones. Además, evaluar las acciones realizadas o en realización que se vinculen con la situación problemática diagnosticada y examinar la actuación de las fuerzas y grupos sociales que actúan.

**Paso N°2: Formulación del programa:** en esta fase, se definen los objetivos, las políticas, las estrategias, el plan, los recursos, el estilo y los instrumentos gerenciales del Programa, se seleccionan los indicadores y su población cautiva, para dar monitoreo y seguimiento a las actividades programadas y evaluar sus resultados y se organizan las actividades de forma tal, que se aprovechen efectivamente los recursos, el presupuesto y el tiempo disponible. La formulación es una de las etapas del proceso de planificación. Se refiere a presentar, en términos claros y precisos, las decisiones y la forma en cómo éstas se llevarán a la práctica. Incluye la definición de la imagen -objetivo, estrategia, política y acciones.

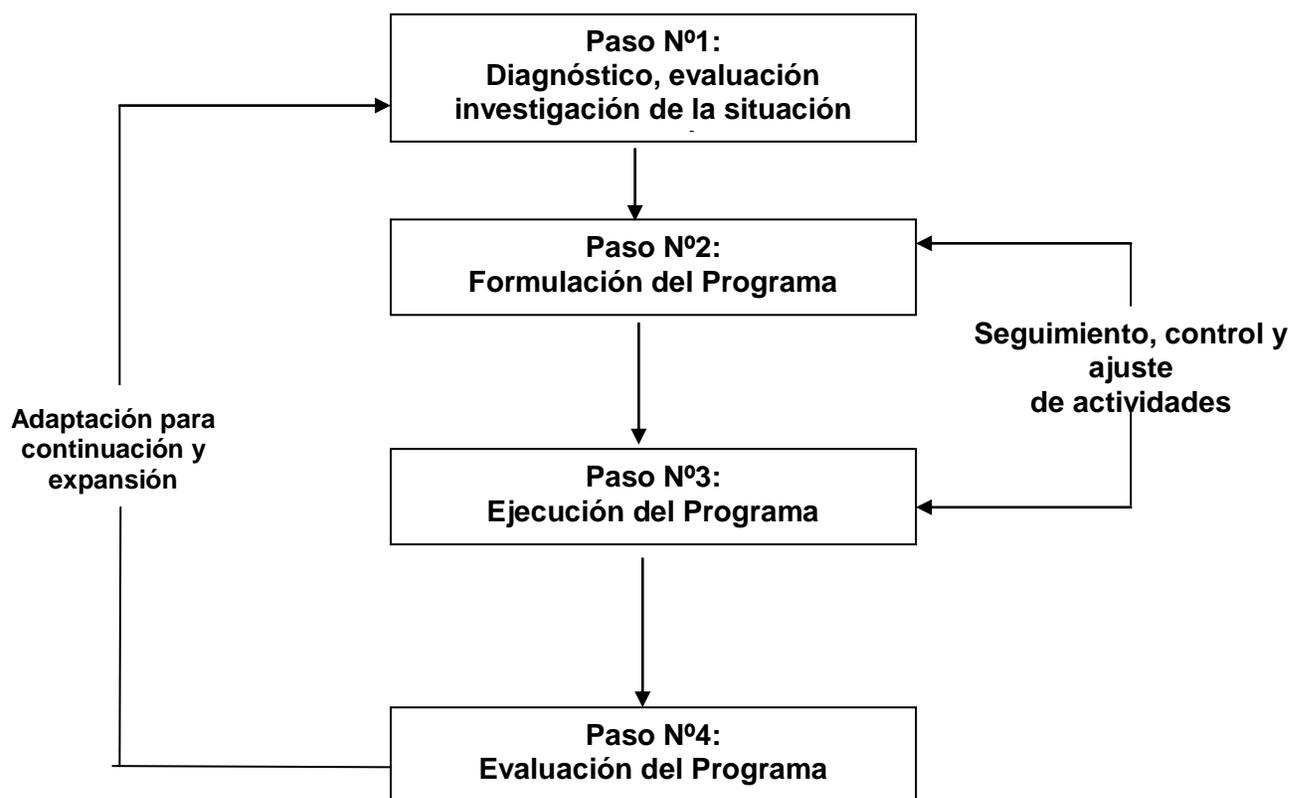
**Paso N°3: Ejecución del programa:** comprende el desarrollo de las actividades, la supervisión, control, seguimiento y coordinación local para:

- ⇒ lograr los objetivos del programa
- ⇒ mantener la calidad del programa
- ⇒ ajustar, si es necesario, las actividades del programa.

La ejecución es una de las etapas de la planificación, se refiere a la puesta en práctica la implementación de las políticas tomadas por la dirección

superior de la institución, por lo tanto exige de la ejecución, un control, seguimiento y evaluación de las acciones emprendidas.

**Paso N°4: Evaluación del programa:** para determinar en qué medida se han alcanzando los objetivos; medir la calidad del programa, así como la relación costo/efectividad, la figura N°76, resume los cuatro pasos anteriores, muestra que la administración es un proceso continuo, dinámico y sistemático. La supervisión y el monitoreo diario controla las actividades y tareas del programa para realizar pequeños ajustes cuando sea necesario. La evaluación proporciona datos e indicadores necesarios e indispensables para la adaptación o modificación de los objetivos o re-direccionar la gerencia, las decisiones futuras respecto a la continuación, expansión o conclusión del programa. La evaluación es una etapa del proceso de planificación y como tal debe concebirse como un proceso integral y continuo que apunte no solo a detectar o identificar las irregularidades, sino a proporcionar la información necesaria para elaborar las medidas correctivas y tomar las mejores decisiones políticas.



Fuente: INCAP (1979, p.17)

**Figura N°77: Pasos para el diseño del modelo gerencial**

El conjunto y articulación de estas etapas generales son inherentes per se en toda gestión gerencial, aspectos que contribuirían al fortalecimiento y desarrollo institucional de un programa como el PANEA o cualquier empresa, en el contexto de una política, de una planificación y de una administración estratégica, con el propósito de lograr una reformulación gerencial exitosa, sostenible y viable para su eficiencia, eficacia e impacto en sus resultados y prospectiva.

A continuación se presentan las conclusiones y recomendaciones de la presente investigación.

## CAPÍTULO VII

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

“En los últimos 20 años no hemos sabido mantener, ni adecuar a los cambios y requerimientos de la sociedad. Más de lo mismo; más ocurrencias sin base técnica ni científica, más improvisación, parece haber sido la estrategia predilecta de nuestros gobernantes en materia educativa durante estos últimos años, o cambiamos verdaderamente o seguidos retrocediendo lamentablemente”

Lorenzo Guadamuz, (2006)

A continuación se plantea en este capítulo, en primer término, las conclusiones de la presente investigación, estructurada y organizada siguiendo el orden de los objetivos específicos.

Posteriormente, se exponen las recomendaciones y respuesta a los principales problemas y debilidades identificadas. Con la finalidad de facilitar el proceso de análisis, de organización y orientación en aras de mejorar la toma de decisiones, la programación, las competencias, la instrumentalización y ejecución de las recomendaciones, se han organizado y dirigido a las diferentes instancias de los sectores público, privado, comunitario y la sociedad civil.

## **7.1- Conclusiones**

7.1.1 Sobre el objetivo específico: “Develar los principales componentes que poseen los PAE latinoamericanos” se concluye que:

- Estos programas poseen objetivos para estos programas, en la mayoría de los países que poco tienen que ver con la función esencial del Programa.
- Hay bastante irregularidad en los servicios de estos programas, tanta en días de atención, tamaño de raciones como condiciones higiénicas de preparación.
- En cuanto a los beneficios de estos programas, el más frecuente es el desayuno que por otra parte es el que tiene más evidencias de impacto en el proceso de aprendizaje.
- En los países en que existe COPAGO se hace referencia en la dificultad que esto implica para los apoderados más pobres, lo que en el caso de Colombia llevó a eliminarlo. Chile tiene una larga experiencia en tercerización, evaluada también positivamente por JUNAEB.
- El impacto nutricional de estos programas se manifiesta en disminuciones de niveles de anemia (Perú) y mejor crecimiento (Sonora, México). Se evalúa también positivamente la relación con el sector salud en actividades como desparasitación y eventuales controles de agudeza visual y salud

odontológica. Tanto Chile como México tienen integrado un programa de salud escolar.

- Lo más frecuente es que los programas de la Región es que tengan descentralizadas las responsabilidades de gestión.
- Tampoco está cuantificado el trabajo voluntario en los programas latinoamericanos, habitualmente enfocados hacia la población más necesitada.
- No se cuenta con información objetiva de la calidad del servicio y del impacto social, económico y político del Programa en los países en estudio.
- No se consignan evaluaciones económicas para mostrar cual es el costo efectivo de estos programas en Latinoamérica.

Sin embargo, a pesar de las dificultades de información se constata que los Programas de Alimentación Escolar, son una realidad en la región, con coberturas altas y con una importante cantidad de recursos destinados a ellos

7.1.2 Sobre el objetivo específico: “Establecer las características particulares más relevantes que poseen algunos PAE latinoamericanos, enfocando el caso de Chile, Argentina, Brasil, México y Costa Rica”, se concluye que:

- Chile desde un punto de vista exclusivamente técnico se podría señalar que el PAE chileno cumple con la mayoría de los requisitos para asegurar impacto en los más vulnerables.
- Argentina con un programa enteramente descentralizado con transferencias de dinero a los ejecutores, ya sean estos municipios o cooperadoras de apoderados. Tiene la ventaja de que el programa se “sintonizará” a las necesidades locales y también los apoderados estarán involucrados en la gestión.
- Brasil: se ha caracterizado por su filosofía de cobertura universal.
- México: En este país el PAE distribuye exclusivamente desayunos. Sin embargo el Programa PROGRESA, identifica y se focaliza en la población

más vulnerable con ayudas en dinero, poniendo condiciones a las familias de asistencia a la escuela y a controles de salud.

- Costa Rica: Tiene un esquema semejante al argentino, con un aporte diferenciado según la vulnerabilidad de la escuela y con participación de los padres.

7.1.3 Sobre el objetivo específico: “Determinar los aspectos de la planeación del proceso administrativo del Programa en estudio” se concluye:

a. Sobre los aspectos políticos de la planificación del Programa:

- la política utilizada por el programa es conocida.
- La política del Programa es vinculante a los planes nacionales de desarrollo
- Existe un órgano de decisión política del Programa.
- Hay convergencia entre las políticas del Estado y el Programa.
- Hay divergencia entre las políticas del Estado y el Programa.
- La asistencia internacional es necesaria en el Programa.
- Es necesaria la selección de beneficiarios por el Estado en el Programa.
- Los cambios de gobierno afectan la administración del PANEA.

b. Sobre las características de la planificación del PANEA:

- Es conocido el proceso metodológico de planificación.
- El sistema de planificación del Programa está definido.
- La planificación del programa está relacionada en el Ministerio de Salud
- Los proyectos del Programa están planificados.
- La evaluación de los proyectos del Programa se hace en forma regular.

c. Sobre los criterios de la ración de los alimentos:

- Los tipos de ración se ajustan a los requerimientos vigentes.
- La universalización del PANEA afecta poco la calidad del servicio.

7.1.4. Sobre el objetivo específico: “Describir los aspectos de la organización del proceso administrativo del Programa en estudio” se concluye que:

d. Sobre los propósitos del PANEA:

- Son muy conocidos.
  - Se cumplen.
  - Se conocen sus funciones.
- e. La estructura administrativa de la organización del Programa se ajusta a sus necesidades
- f. Recursos del PANEA :
- Los humanos y financieros se ajustan a las necesidades
  - La infraestructura y tecnológica es deficiente según las necesidades del Programa.

7.1.5 Sobre el objetivo específico: “Explicar los aspectos de dirección del proceso administrativo del Programa en estudio” se concluye:

a. Sobre la eficiencia y eficacia del PANEA:

- Las mayores limitaciones del programa son tres: el presupuesto, la infraestructura, el personal y la capacitación de los recursos humanos.
- Los procesos de gestión en el programa son eficientes

b. Ejecución del PANEA:

- En oficinas centrales la coordinación del programa se considera alta. En la Dirección Regional y a nivel del Centro Educativo la coordinación del PANEA se considera regular.
- El marco legal del Programa es adecuado.
- El modelo gerencial es regular.
- La fortaleza gerencial es la equidad.
- Las debilidades en la administración del programa son: el presupuesto y la modernización del Programa.
- El MEP es considerado como poco capaz para dirigir el Programa, en las condiciones actuales.
- La coordinación interinstitucional es regular.
- Las actividades del PANEA se califican como regulares en la dirección Regional.

c. Sobre el soporte técnico del PANEA:

- Dentro del Programa se considera importante el de Huertas Escolares
- La participación comunitaria es baja dentro del Programa.
- Además del dinero, se requiere ofrecer otras alternativas para la entrega de alimentos.

- Se da poco asesoramiento y capacitación al personal del programa.
- El apoyo del DANEA a las instituciones es alto.
- El diseño y actividades de educación nutricional dentro del programa, son buenas o muy buenas.

7.1.6 Sobre el objetivo específico: "Identificar los aspectos del control proceso administrativo del Programa en estudio" se concluye:

a. Sobre la supervisión del PANEA:

- Existe supervisión de los procesos.
- Existe supervisión de los resultados.
- Existe supervisión de la implementación.

b. Sobre el control del Programa:

- El control de calidad gerencial del Programa se hace regularmente.

c. Sobre el seguimiento del Programa:

- El seguimiento del menú nacional y regional se hace en forma regular.
- El sistema de información en el Programa es adecuado.

Tomando la información como referente a continuación se exponen los lineamientos y recomendaciones a las distintas instancias del sector público y de la sociedad civil a nivel local, afines a la naturaleza del PANEA, con el fin de contribuir a su mejoramiento y su modernización en forma más efectiva.

## **7.2- Recomendaciones**

Existe una evidente transformación del tiempo y del espacio propiciada entre otros fenómenos, por los paradigmas de las tecnologías, la globalización y el neoliberalismo, que han venido a revolucionar inexorablemente las comunicaciones, los transportes y la informática en el mundo, que ha generado nuevas formas de producción, consumo, trasmisión de ideas, valores, las formas de enseñar, aprender y hasta los estilos de vida. Este es un desafío de la más alta prioridad

para el Estado y sus instituciones y no solo para las entidades educativas y los educadores, padres de familia y la comunidad en general, que deben estar capacitadas y preparadas para administrar el cambio y los desafíos del futuro y obtener los mayores beneficios de estos desarrolladores universales.

Después de un análisis exhaustivo de los resultados de las conclusiones, los problemas y observaciones producto del proceso investigativo, se plantean las siguientes recomendaciones estructuradas y dirigidas a las siguientes instancias, niveles de autoridad y competencias del Estado, con el propósito de que se tomen las posibles decisiones técnicas y políticas para el mejoramiento y modernización de los procesos administrativos y técnicos en la implementación del PANEA, ya que como lo señala Gólcher (1995), citado por Sánchez (2005, p.168) "...hacer ver que toda investigación debe resolver problemas prácticos, es decir, indicar maneras más eficientes y efectivas para salir adelante en situaciones conflictivas". Atendiendo este pensamiento orientador, se proponen las siguientes medidas, recomendaciones y acciones estratégicas:

### **7.2.1- Dirigidas al Gobierno de la República de Costa Rica**

#### **a- Formulación de una política nacional por parte del Estado de la PAN**

La planificación de la política de la alimentación y nutrición del escolar y el adolescente deberá estar dirigida a la determinación e implementación de una política global integrada a un árbol de otras políticas públicas de orden superior e inferior dentro de un enfoque sistémico, focalizada hacia aquellos grupos sociales más necesitados y más vulnerables del país, con el apoyo de alternativas de financiamiento, participación, organización y de perfiles gerenciales, convenientes para la adecuada dirección del Programa, en el marco de una política y de una planificación coherente con el desarrollo social del país. En síntesis, se necesitan políticas públicas que trasciendan el horizonte temporal de los gobiernos de turno y se orienten como políticas generales de Estado hacia una estrategia de largo

plazo, sostenible, con un enfoque y una orientación multicausal, multidimensional y multisectorial de la alimentación y nutrición del escolar y del adolescente en el contexto de la salud pública del país. Esta propuesta es consecuente con las conclusiones aquí planteadas.

#### **b- Reformulación de un sistema de planificación (PAN)**

Es preciso reformular, consolidar e institucionalizar un sistema de planificación de la alimentación y nutrición, articulando y fortaleciendo el órgano central de planificación del Estado (MIDEPLAN) con la Secretaria Técnica de la Alimentación y Nutrición, la SEPAN en el Ministerio de Salud, el Ministerio de Ciencia y Tecnología y las instituciones de apoyo técnico, académico, comunal y financiero, vinculándolo con el plan y el presupuesto nacional, acompañada de un sistema de información y de vigilancia alimentaria-nutricional, para que evalúe, dé seguimiento y retroalimente al Programa con nuevas medidas correctivas e insumos al sistema y al Programa.

#### **c- Investigación necesaria**

La investigación es una condición necesaria e indispensable para cualquier cambio planificado que se propone el Estado, máxime si los programas y proyectos apuntan o pretenden la conformación de un desarrollo sostenible, sistemático e integral, por ello se sugiere evaluar, integrar y fortalecer un sistema nacional de investigación permanente, para obtener mayor conocimiento de los factores condicionantes de la desnutrición, con el fin de que el nivel político pueda dirigir sus esfuerzos y decisiones en términos de planes y programas, hacia los generadores del problema, atacando a la vez sus causas y sus efectos. Es importante la creación de una comisión técnica o un consejo de alto nivel que señalan las prioridades, los objetivos, las estrategias y formule un plan de acción en cuanto a investigación y a transferencia tecnológica se refiere, para mejorar la problemática alimentaria-nutricional de la población. Esta comisión debe estar formada por representantes de las instituciones públicas y privadas involucradas en la

búsqueda de soluciones al problema nutricional del país, partiendo de las entidades señaladas en el decreto creación de la SEPAN. El órgano central de planificación de la alimentación y nutrición debe ser responsable de definir, normar y canalizar los recursos nacionales e internacionales que se asignen a la investigación a esta temática.

¿Por qué si existe una ley de planificación nacional para el desarrollo del país desde 1963 y un sistema nacional, sectorial e institucional vía decreto, para fines metodológicos, operativos, prácticos y específicos, éstos han sido poco eficientes, eficaces e inoperantes en el contexto de la realidad costarricense?. Además, se carece de un ordenamiento sistemático y dinámico con liderazgo de los mismos, que permita disponer adecuadamente de la información, los indicadores y los datos necesarios, suficientes, completos, objetiva, desagregada y analizada en forma coherente, como apoyo e insumo a los procesos de programación, en la toma de decisiones políticas, con criterio multisectorial, multicausal e interdisciplinario.

#### **d- Elaboración de un plan de alimentación y nutrición del escolar y el adolescente**

Tomando conciencia de la necesidad (por primera vez) en la formulación de un plan nacional de alimentación y nutrición del escolar y el adolescente, dada la magnitud del problema, según los datos de la Encuesta Nacional de Nutrición del Ministerio de Salud (2008) el grado de la obesidad o de sobre peso de la población escolar fue del 21,5% y el 20% en los adolescentes, por causa del excesivo consumo de grasa, poca cantidad de frutas y verduras, es decir, por malos hábitos alimentarios, el sedentarismo y la falta de ejercicios del costarricense, entre otros) y su impacto en la alimentación y nutrición y en la educación del escolar costarricense, es urgente el diseño de estrategias, políticas, medidas, planes, programas, proyectos con impacto nutricional y educacional, identificando claramente los problemas, sus causas y el conjunto armónico de soluciones deseable, factibles y viables.

La forma inoperante del sistema nacional de planificación del país ha incidido o afectado para que no se haya dado, definido y elaborado un plan nacional de alimentación y nutrición del escolar y el adolescente a corto, mediano y largo plazo en su horizonte temporal y espacial, para el ámbito nacional, regional y local e institucional y sectorial.

Para la solución racional de los problemas alimentarios-nutricionales y de apoyo a los procesos educativos, para un mejor rendimiento escolar, es conveniente, importante y necesario para el país y la población meta, la formulación de un plan integral, que vincule a todos los sectores e instituciones relacionadas con esta problemática social, con la participación efectiva de la sociedad civil, la comunidad local y la asistencia internacional.

La formulación e implementación de un plan integral de alimentación y nutrición o la ejecución de acciones en ausencia de este plan, se ha visto obstaculizado por algunas razones, entre ellas:

- Problemas y dificultades administrativas como: disposiciones legales inoperantes; sistemas administrativos obsoletos, en función de las nuevas necesidades tecnológicas e informáticas; falta de una actitud positiva y proactiva de todos los niveles de dirección y administración del Programa.
- Problemas o limitaciones en los aspectos financieros como: falta la planificación financiera de los programas en los procesos de programación y ejecución del presupuesto; presupuestos rígidos, en función de una ley y un reglamento.
- Problemas o dificultades operacionales como: evidente debilidades técnicas, políticas, metodológicas y normativas, en las oficinas institucionales, sectoriales y nacionales de planificación; ausencia de un sistema de seguimiento, control y evaluación de los planes, programas y proyectos; personal técnico y profesional carente de una sólida formación en el campo de la planificación nacional, sectorial e institucional; falta de apoyo e interés

político del Gobierno de la República en el método y sistema de planificación nacional del desarrollo.

#### **e- Coordinación interinstitucional y multisectorial**

- Identificación clara y precisa de mecanismos de coordinación e integración horizontal y vertical en sus diversos niveles, ámbitos e instancias: institucional e interinstitucional y sectorial para el fortalecimiento técnico, político, administrativo, financiero, legal e institucional del Programa.
- Deficiencias de una coordinación sistemática, permanente y una comunicación afectiva, asertiva y efectiva, que integre a los sectores e instituciones responsables en el proceso de planificación multisectorial e institucional de la alimentación y nutrición, por la no distribución racional de los recursos humanos, presupuestarios, de infraestructura y materiales, entre los programas alimentarios-nutricionales del país. Basta con hacer la comparación de los Programas de Comedores Escolares del MEP, el de mayor cobertura nacional, con el Programa de Alimentación Materno Infantil (PAMI) como parte de los CEN/CINAI del Ministerio de Salud.
- Replantear al Gobierno de la República, con fundamento en la Ley General de Salud y de la Ley de DESAF y otras afines, para que proactive con trascendencia y liderazgo la SEPAN, organismo técnico adscrito al Ministerio de Salud, a fin de establecer los mecanismos de coordinación intersectorial, con suficiente facultad de decisión, para lograr la efectiva integración y coordinación de los sectores involucrados por medio de una planificación estratégica multisectorial de la PAN.
- Impulsar y promover la intercomunicación entre los diferentes grupos, sectores e instituciones participantes en la planificación alimentaria-nutricional institucional y multisectorial, por medio de seminarios, talleres, cursos, conferencias, congresos (nacionales e internacionales), reuniones de trabajo, formación de comités o consejos e informes (técnicos, administrativos y

científicos) y otros, con el apoyo y uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación. El intercambio de información y de experiencias es importante, por lo que se deben de definir y de establecer los mecanismos de comunicación, de coordinación e integración de carácter permanente.

#### **f- Revitalizar la rectoría en alimentación y nutrición: SEPAN**

Se hace indispensable e impostergable revitalizar la secretaría técnica de la SEPAN del sector salud, para que cumpla con dinamismo, efectividad y realismo su mandato original, legal e institucional.

Los problemas de orden institucional, económico, político y de liderazgo institucional, han dificultado la definición y aplicación de políticas a mediano plazo, congruentes con lineamientos de largo plazo, debido a la visión cortoplacista de los gobiernos, el interés por resolver únicamente los problemas coyunturales, el deseo vehemente de opacar la obra del gobierno anterior y de fortalecer la imagen y buscar protagonismo a ultranza de las autoridades gubernamentales, como en el caso típico, histórico y lamentable del MEP.

¿Por qué si en Costa Rica existe la Ley Orgánica del Ministerio de Salud #5412 que crea a la SEPAN y el Decreto Ejecutivo N°31714-S del 30 de mayo del 2004, como secretaría técnica de planificación de la alimentación y nutrición, un ordenamiento jurídico y un órgano rector de la materia con recurso humanos, institucionales y materiales, aún este proceso ha sido inoperante, ineficiente e improductivo desde el punto de vista de la planificación e implementación de acciones? Es preciso revisar, evaluar la experiencia obtenida (desde una evaluación externa) la promulgación, vigencia y puesta en práctica de dicha ley y otras conexas, para revitalizar la PAN en todos sus extremos. Sin embargo, la Política de Alimentación y Nutrición 2006-2010 del Ministerio de Salud, establece en su política N°1: Ejercicio efectivo de la rectoría en alimentación y nutrición, en clara alusión del papel de la SEPAN que debería políticamente legitimar su estructura

organizacional, técnicamente hablando, formular un plan estratégico nacional de alimentos y nutrición, políticas estratégicas, sistema de monitoreo y evaluación, un marco regulador que se ocupe de lo legal, vigilancia, investigación, promoción de la alimentación y nutricional y fortalecer el Consejo Técnico Ejecutivo en el Sector Salud-COTESS y que realmente cumpla con las funciones rectoras de planificación, regulación, vigilancia, investigación y promoción en alimentación y nutrición. Pero que no se quede ahí, sino que promueva e impulse los esfuerzos técnicos que realice el MEP con el PANEA.

#### **g- Organización y vigencia de un SISVAN vigoroso global.**

La necesidad de utilizar sistemáticamente los datos e información de las diferentes instituciones del sector público y privado en materia de alimentación y nutrición del país, para procesarla y analizarla en forma conjunta y coherente, con el fin de utilizarla en las áreas y etapas del proceso de planificación sectorial, instrumental y local de la PAN. En tal sentido el Sistema de Vigilancia de la Alimentación y Nutrición (SISVAN), para el caso particular del PANEA, es un excelente método o sistema que se deberá de poner en práctica como instrumento de investigación, de control, de evaluación y de información como insumo y de apoyo a los aspectos, gerenciales, programático y toma de decisiones. Le corresponde al Ministerio de Salud, como rector del sector salud, poner en forma efectiva la vigencia de la SEPAN, con base en el mandato contemplado en la Ley General de Salud y en los mecanismos existentes en esta materia, con el respaldo y voluntad política del Gobierno de la República, que mucho le ha faltado desde su creación. Las agencias especializadas de las Naciones Unidas como el INCAP/OPS, la FAO, la UNESCO, entre otras, por sus antecedentes podrían respaldar esta importante iniciativa, desde el punto de vista de la cooperación técnica y financiera internacional. El SISVAN es todo un imperativo porque es un excelente instrumento de evaluación y de investigación, para medir el estado nutricional de los beneficiarios y de información para la toma de decisiones. Los organismos especializados como el INCAP deberían capacitar y recomendar las

normativas o lineamientos para el diseño y la implementación de un SISVAN Escolar. Como antecedente, existe experiencia, capacitación y documentación técnica en Costa Rica sobre esta propuesta, pero hay que sistematizarla, tomar la decisión política para la operacionalización del sistema, incorporando bajo una red nacional a las instituciones involucradas, cuyos datos provengan de varias fuentes: las existentes, las potenciales, los datos provenientes de encuestas en otras técnicas, dándosele la importancia del caso.

Lo anterior deberá requerir del establecimiento de los mecanismos en los tres momentos de la evaluación antes, durante y después, a fin de asegurar el buen funcionamiento del sistema, de los procesos y de los productos.

#### **h- Asignación de recursos disponibles y sostenibles.**

Firme determinación en la asignación de recursos en forma sostenible, la asignación presupuestaria permanente es necesaria y fundamental para garantizarle estabilidad, sostenibilidad y tranquilidad a los programas, beneficiarios, padres de familia e incluso a los burócratas de la administración de que los beneficios de la planificación de la alimentación y nutrición lleguen efectivamente a la población objetivo. Esta determinación se estaría cumpliendo con las recomendaciones de las agencias de desarrollo como la FAO y las declaraciones y acuerdos internacionales y las demandas de los grupos de informantes consultados. Pero sobre todo, se estaría satisfaciendo los requerimientos técnicos nutricionales como el menú, normas alimentarias y nutricionales. Es necesario buscar fuentes alternativas de financiamiento internos y externos.

#### **i- Cooperación técnica y financiera internacional**

El Estado tiene pocas décadas de experiencia en el desarrollo de la investigación y la tecnología para el desarrollo nacional, por falta de políticas, recursos, voluntad y de un ente rector en la materia, sus esfuerzos son

relativamente recientes, al crear un ente rector en este campo, con presupuesto, legislación, tecnología, políticas, planes e infraestructura propia. Lo anterior hace referencia a la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología y una política de asignación de un 1% del PIB en el Gobierno de Arias que no se cumplió. Sin embargo, el Ministerio de Planificación y Política Económica, la institución que debe planificar y coordinar este tipo de necesidades y demandas que el país requiere para su desarrollo. La investigación y la transferencia de tecnología en el campo alimentario-nutricional no han estado sujetas ni acordes a una política definida por la planificación o desarrollo nacional, lo que no ha generado soluciones a los problemas a la altura con la situación alimentario-nutricional del país y un escaso grado de incidencia en el bienestar de las comunidades.

El país necesita una cooperación técnica internacional pertinente, sostenible y apegada a los intereses y necesidades nacionales, con la participación de los grupos y niveles que deben intervenir en la formulación, administración y evaluación del Programa. La ONU (1970) en su periodo de sesiones recomendó que los países desarrollados destinen el 1% del PIB a financiar programas de desarrollo donde se evidencian carencias significativas.

En relación a la cooperación de la asistencia técnica y financiera internacional, bilateral o multilateral, ésta debería orientarse hacia áreas de actividades de la alimentación y nutrición definidas por las políticas y los planes nacionales de desarrollo, que no puedan ser atendidas con recursos nacionales, es decir, que respondan a un verdadero interés nacional, incrementando en este caso la eficiencia en el aprovechamiento de dicha asistencia, con claras políticas, programas y criterios definidos técnica y científicamente, dándole en ciertos casos demostrables un enfoque existencial temporal como un paliativo existencial, pero reenfocando la cooperación orientada al desarrollo social sostenible.

Por experiencia profesional, el investigador ha observado que no siempre ha existido correspondencia entre la asistencia internacional solicitada, la obtenida y la utilizada, la que en muchas ocasiones no ha estado acorde con las necesidades reales del país (solicitante). En algunos casos ha habido discrepancias de enfoque entre las entidades involucradas, debido en parte a la insuficiente información, falta de recursos disponibles, interés nacional, razones políticas, incapacidad gerencial, falta de capacitación del personal nacional, presiones externas del país donante o cooperante, entre otras.

El planteamiento se ve fortalecido como una estrategia de solución a problemas nutricionales. La Declaración Mundial sobre la Nutrición, emanada de la Conferencia Internacional sobre Nutrición (FAO/OMS,1992) establece que corresponde en primer lugar a cada gobierno proteger y promover la seguridad alimentaria y el bienestar nutricional de su población y en especial, proteger a los grupos "vulnerables". Se declararon también las políticas y los programas que están orientados hacia las personas más necesitadas. Se postularon diferentes estrategias, entre las cuales está: la incorporación de aspectos nutricionales en las políticas y los programas de desarrollo; la mejora de la seguridad alimentaría en los hogares (lo cual incluye perfeccionar la planificación de programas de asistencia relacionados con la alimentación, de modo que lleguen a la población necesitada); la protección de los consumidores mediante el mejoramiento de la calidad y la inocuidad de los alimentos (que incluye establecer relaciones eficaces de trabajo con la industria alimentaría); la prestación de cuidados a los grupos socio-económicamente desfavorecidos y nutricionalmente vulnerables (que incluye adaptar los servicios de apoyo educativo, sanitario y nutricional para niños y adolescentes de ambos sexos y fomentar los programas de alimentación y nutrición dirigidos a la población urbana pobre); la prevención y control de las carencias de micronutrientes específicos; el fomento de dietas y modos de vida sanos (que incluye el estimular que los servicios de comedores en institutos suministren y

promuevan dietas sanas) y el seguimiento y la evaluación de situaciones nutricionales.

#### j- **Soluciones estratégicas para mejorar la nutrición del escolar**

Entre las estrategias esenciales para solucionar el problema nutricional de una población están las siguientes:

- **Mejoramiento de la disponibilidad de alimentos.** Se cuenta aquí con nuevas fuentes alimentarias y el mejoramiento del acceso a los alimentos para el desarrollo nutricional.
- **Mejoramiento de hábitos alimentarios que afectan el consumo.** Para lograrlo es necesario educar, informar y orientar permanentemente al consumidor para sus hábitos alimentarios.
- **El control de los factores ambientales** que interfieren con la utilización de los alimentos. Se logra a través del control higiénico y de calidad de los alimentos y también a través de la educación alimentario nutricional.
- **Reducción de los riesgos de la desnutrición.** Uno de los mecanismos fundamentales para catalizar la solución integral a los problemas de educación y nutrición asociados con la pobreza, es el establecimiento de programas y proyectos alimentario nutricionales. Se requiere de una planificación adecuada, con base en la magnitud de los problemas, la gravedad de ellos, los factores condicionantes y la factibilidad de las potenciales soluciones. Las actividades de alimentación suplementaria para escolares o programas de alimentación escolar deben tener un fuerte contenido educativo y tender a mejorar los hábitos alimentarios, además de la distribución gratuita de alimentos. Los aspectos esenciales a observar son los enumerados a continuación:
- **Finalidad en los programas escolares.** La finalidad es esencialmente educativa, aunque ligada a ayudar a la familia complementar la dieta para prevenir la desnutrición y el hambre.
- **Selección de beneficiarios.** Priman las condiciones socioeconómicas y

educativas de los escolares, así como su estado nutricional.

- **Tipos de alimentos.** Se debe dar prioridad a los alimentos de alto valor nutritivo, especialmente aquellos que no son habitualmente consumidos, lo cual ocasiona deficiencia de nutrientes en la dietas. Se tiene también que considerar el aspecto de manejo, distribución y almacenamiento.
- **Forma de servicio:** se debe tener en cuenta si conviene entregar a la escuela los alimentos crudos o procesados, en raciones individuales o colectivas.
- **Duración/permanencia:** se debate si los programas alimentarios deben existir mientras exista la necesidad de ellos, lo cual está ligado a la condición socioeconómica de la familia y la comunidad. En el caso de los programas escolares, se debe considerar que existe un componente educacional y sociocultural muy fuerte en ellos, el cual sigue siendo esencial para el desarrollo humano del individuo.
- **Financiamiento:** se debe prever el presupuesto sostenible para el Programa, ya que las irregularidades ocasionan perjuicio en la educación y la nutrición del beneficiario y afectan negativamente al Programa.
- **Evaluación:** se debe enfocar sobre el logro de objetivos y metas propuestas y la forma en que se han logrado.
- **Impacto:** tradicionalmente las investigaciones y las evaluaciones han estado dirigidas a los aspectos cuantitativos de los programas, sin valorar lo cualitativo. De ahí la importancia de evaluar e investigar el impacto interno y externo del Programa.

#### **7.2.2- Dirigidas al Ministerio de Educación Pública (MEP).**

En esta sección se plantean acciones prácticas y estructurales, enfocadas y orientadas hacia la misión y visión del PANEA y su contexto nacional.

##### **a) Políticas y programas de capacitación y educación continua:**

- Establecer e implementar políticas y planes de capacitación en todos sus niveles debe ser una tarea recurrente de las instituciones responsables de la planificación alimentaria-nutricional en los aspectos políticos, técnicos, de planificación y gerencia de los PAE, así como en las áreas propias de la alimentación y nutrición, evaluación de proyectos y aspectos financieros y presupuestarios. Para ello será necesario asignar financiamiento suficiente, diseñar un plan nacional, regional y sectorial y tomar la debida determinación de llevarlo a cabo, con el fin de contar con el personal calificado capaz de administrar con eficiencia y eficacia el Programa, a fin de darle efectividad e impacto de sus acciones estratégicas y resultados.
- Promover en todos los medios tecnológicos y de comunicación posibles públicos y privados, una divulgación permanente a todos los niveles y órganos internos de la administración del Programa, así como a la opinión pública las comunidades y padres de familia, sobre la magnitud y trascendencia de los alcances de la problemática alimentaria-nutricional, pero también de la “solucionática”.

#### **b) Institucionalizar las auditorías en el PANEA.**

Como mecanismo de control, la auditoría permite determinar en qué medida la administración de los recursos en general y en especial los financieros se ajustan a las normas y procedimientos preestablecidos, con el fin de verificar el grado de cumplimiento de lo establecido para tomar las acciones pertinentes. Sobre el particular, la investigación, el grupo de informantes consultados, así como la auditoría realizada por el PNUD (2001) en 45 comedores escolares concluye que no existe la cultura, ni los mecanismos administrativos en ninguna instancia y a nivel de organización del Programa, para la intervención para este tipo de control. También se concluye que existen serias dificultades y debilidades en la calidad del producto y en otros higiénico-alimentarios, ya que se deja en muchos casos la responsabilidad en las servidores domésticas, la definición de la política operativa del servicio del comedor escolar, con poca supervisión del director del centro

educativo y mucho menos de un especialista en nutrición. Las servidoras tienen poca capacitación, asesoría y supervisión. En este contexto se recomienda:

- Definición de políticas de fiscalización, control y seguimiento en el manejo adecuado de los diferentes tipos de recursos y servicios que se le asignan a los comedores escolares.
- Formulación de un plan anual integral de fiscalización de recursos y servicios a nivel regional, de circuito escolar y de centros educativos.
- Que en cada nivel y ámbito de la organización del Programa, se incorpore en su planeamiento anual de trabajo, las actividades de auditorías: administrativa, financiera, de calidad, entre otras.
- Elaboración de un plan de capacitación, de información, de motivación y liderazgo, de asesoría y de supervisión, dirigido a todo el personal involucrado en la dirección y ejecución del Programa, con las evaluaciones y sus respectivos instrumentos e informes.

### **c)- Criterios para mejorar la ración alimentaria escolar.**

Aunque las conclusiones de la investigación señalan que los criterios de la ración de los alimentos se ven afectados por la universalización del servicio del Programa, el tipo de ración se ajusta a los requerimientos vigentes de una manera alta.

En este sentido, el PMA son del criterio de que la composición de las raciones para los programas y proyectos de alimentación y nutrición, normalmente establecen que se deben de tomar en cuenta los siguientes criterios:

- Las necesidades nutricionales de los escolares.
- La disponibilidad de alimentos y su costo.
- Los objetivos propuestos para el Programa.
- El patrón alimentario local y los hábitos alimentarios.
- La aceptabilidad de los alimentos (esto incluye el conocimiento, las creencias, las propiedades sensoriales y funcionales, el valor social).
- La capacidad logística existente y la requerida para el Programa.

- La capacidad local (comunidad y escuela) para el manejo, preparación y servicio de alimentos.
- Las políticas públicas del Gobierno.
- Los efectos secundarios no deseables de los alimentos.
- Asignación presupuestaria y programática para determinado país.
- Las raciones del PMA se ofrecen normalmente el total de días del año escolar y proporcionan a los escolares (5-12 años de edad) lo siguiente:
  - Para merienda escolar, 20% de las necesidades energéticas, equivalentes en promedio a 400 kcal y 50 % de las necesidades de proteína (15 g) por beneficiario por día.
  - Para almuerzo (“comida”), 40 % de las necesidades energéticas, equivalentes en promedio a 800 kcal; y 1005 de las necesidades de proteína (30 g), por beneficiario por día.
- Es necesario mencionar que en muchos casos estos estándares se calculan y se aplican basándose en los alimentos crudos, sin tomar en cuenta las pérdidas o merma por preparación, ni el efecto de dicha preparación sobre el valor nutritivo, ni la eficiencia (o ineficiencia) del proceso.

Desde el punto de vista alimentario nutricional, el INCAP (1979) sugiere, que la ración debe definirse como “complementaria”, con prioridad de suplir el déficit energético. Para los almuerzos escolares, dicha ración debe satisfacer un máximo de 40% de los requerimientos energéticos de la persona, para los refrigerios recomiendan un máximo del 15% de satisfacción de requerimientos. Por su parte, la FAO (2009) recomienda que una merienda o refrigerio escolar cubra el 20% de las necesidades energéticas y el 50% de las necesidades de proteínas de los participantes. Esto se estima en promedio a 800 kcal y 30g de proteína por día.

Una tercera agencia de las Naciones Unidas, la FAO (2009) establece que, los siguientes criterios priman para la selección de los alimentos de un programa de alimentación a grupos en general:

- Objetivos del programa.
- Problemas nutricionales de los potenciales beneficiarios o participantes.
- Hábitos alimentarios del grupo.
- participante (beneficiarios y sus familias).
- Disponibilidad de alimentos (aunque el citado documento de la FAO la denomina "disponibilidad local". Cuevas (1995), considera que más bien, con la tendencia aperturista de los mercados es mejor hablar de "disponibilidad nacional" ya que en muchos países es más ventajoso importar un producto y dirigir los recursos productivos hacia otros rubros).
- Costo de los alimentos.
- Aceptabilidad potencial y real de los alimentos por parte de los participantes.
- Sistema logístico (aunque el documento dice "sistema de entrega". realmente se debe hablar de "sistema logístico", que incluye al menos almacenamiento, manejo, transporte, distribución y servicio).
- Disponibilidad de recursos y capacidad local para la conservación, la manipulación, la preparación y la cocción de los alimentos (aunque el documento de la FAO menciona únicamente la disponibilidad de recursos, se debe incluir, según Cuevas (1995) la capacidad local, ya que una sin la otra no son suficientes para asegurar eficiencia ni efectividad local).

Según lo anterior, en el caso particular del PANEA de Costa Rica, con base en un estudio integral de la realidad alimentaria-nutricional y de salud y su perspectiva, que la SEPAN defina e implemente los programas de este sector.

#### **d) Participación más proactiva de la comunidad.**

La participación comunitaria como estrategia de acción política es la forma organizada, consciente, deliberada y proactiva, mediante la cual los miembros de

una comunidad participan en la identificación y solución de los problemas, en forma responsable, cooperativa y solidaria, con la coordinación y apoyo institucional y comunal. Sus principales actores y representantes más dinámicos a nivel comunal del sector educativo son: el Patronato Escolar, la Junta de Educación, la Junta Administrativa, los padres de familia, el CENE, el Comité Agrícola Escolar, los docentes y directores, las asociaciones de desarrollo integral, entre otros. Es preciso fortalecer la participación en acciones y proyectos sociales y de desarrollo en áreas: técnica (capacitación, asesoría, supervisión, seguimiento, evaluación e información), legal, administrativa, financiera y política, como organismos auxiliares de apoyo a la educación y por ende de la alimentación y nutrición escolar. DINADECO debería de asumir con liderazgo y beligerancia un papel determinante en estos procesos, con el apoyo de las instituciones del Estado y de la sociedad civil, ambos en el nivel local, ya que en opinión de los encuestados, la participación comunitaria es considerada baja. .

#### **e) Metodologías de evaluación de un PAE.**

Existen autores e investigadores, como agencias de desarrollo de las Naciones Unidas que han planteado parámetros, metodologías y hasta sistemas de evaluación de programas de alimentación y nutrición, en función de los objetivos, naturaleza, tipos de beneficiarios y de sociedad, al cual van dirigidos.

En el caso del PANEA, se proponen los siguientes esquemas generales:

- Como tareas preliminares, preguntarse y responderse a la evaluación: ¿quién?, ¿para quién?, ¿qué?, ¿para qué?, ¿cuántos?, ¿dónde?, ¿por qué?. Posteriormente, buscar consenso entre las partes involucradas en cuanto a los objetivos, para proceder a planificar la evaluación del Programa.
- Evaluación del plan del Programa que se está evaluando: examinar los objetivos generales y los objetivos de implementación, de grupo meta y sus resultados (efectos).

- Evaluación de la implementación del Programa: Si llega al grupo meta, nivel de entrega, comparando los objetivos de ejecución, si hay desviaciones y examinar como se puede mejorar la ejecución.
- Evaluación de resultados bruto: absoluto y relativo, utilizando indicadores de resultados y evaluarlos, con base en la información obtenida.
- Evaluar del resultado neto: profundizar en los resultados y realizar un análisis de los resultados brutos.

También se propone la metodología de la investigación operacional de programas de alimentación de grupos (IOPAG), que permite evaluar los programas alimentarios en general y que ya han sido probadas y aplicadas en los PAE en Centroamérica, como la experiencia exitosa del proyecto IOPAG en Costa Rica (1987-1990). Esta metodología consiste en la aplicación del método científico en la búsqueda y el análisis de los problemas de operación del Programa (considerado como un sistema), para fundamentar y desarrollar (y eventualmente aplicar) las alternativas de su solución (Mata y col., 1989; Montealegre y col., 1989). La principal característica de esta metodología es que se aplica a un programa durante su marcha y la evaluación no termina en un informe, sino que se proponen y aplican soluciones para los posibles problemas encontrados. Las etapas de desarrollo de la investigación operacional para evaluar programas de alimentación y nutrición son:

- Establecimiento del marco teórico de la investigación. Consiste en definir y conceptualizar el Programa, en cuanto a sus grandes insumos, grandes productos y grandes transformaciones (procesos) y definir los objetivos, paquetes metodológicos, recursos y programación de la investigación. Para esto se desarrolla el primer borrador del "manual operativo", que es un protocolo general de la investigación.
- Caracterización del programa e identificación de problemas. Se define el marco de ubicación del Programa, se caracteriza su entorno, sus condicionantes políticos, sectoriales e institucionales, su contexto

socioeconómico. Además se caracterizan los objetivos, organización, estructura y capacidad de ejecución del programa. Se definen y caracterizan los problemas y se priorizan.

- Análisis de los problemas. Se desarrolla un modelo de análisis, se seleccionan las muestras para probar las hipótesis; se definen las variables e indicadores y se diseñan los instrumentos de recolección de datos; se capacita al personal y se prueban los instrumentos. Se afina el "manual operativo" y se recolectan, procesan y analizan los datos, para luego preparar el informe final. Las herramientas para la recolección de información pueden ser cuantitativas o cualitativas. Se pueden hacer análisis de causas-efectos, análisis cualitativos y análisis de costo-efectividad.
- Identificación y desarrollo de soluciones. Se define los objetivos de las soluciones se plantean y se seleccionan las soluciones para los niveles estratégico, táctico y ejecutivo. Se definen los elementos esenciales y las etapas para el montaje de las soluciones.
- Validación de soluciones. Es la prueba de las soluciones en una situación real se define el sistema de seguimiento.

Si estas soluciones son puestas en práctica, ya sea individualmente o como paquetes de soluciones, las siguientes etapas son:

- Evaluación de soluciones. El propósito es de comparar la situación nueva (como resultado de la aplicación de las soluciones) y la situación original (al momento de la evaluación hecha por la investigación operacional). De nuevo, el enfoque es el usado en el análisis de problemas, con técnicas cualitativas y cuantitativas, usando un diseño tal como el cuasi experimental.

#### **f) Revisión e integración del marco legal del Programa**

Por la abundante y dispersa de la legislación y reglamentación de los componentes del tema, es saludable promover la revisión de todas las disposiciones legales vigentes que definen, norman y regulan el funcionamiento

de este Programa, a efecto de lograr un mejor ordenamiento jurídico y reglamentario adecuado y actualizado en el campo de la administración, alimentario-nutricional y de salud y de la educación nutricional y demás componentes.

#### **g) Redefinición de los criterios de selección de beneficiarios**

Es opinión de los encuestados, considerar como regular la intervención del Estado en los procesos de selección de beneficiarios. Por su parte, recomienda la aplicación de criterios racionales con base en un procedimiento técnico y estadístico, para la selección de beneficiarios del el PANEA y con base en datos demográficos, sociales, económicos, educativos y antropométricos. Para ello se propone:

- Aplicación de la metodología del índice de desarrollo social (IDS) a nivel nacional, provincial, cantonal, distrital, sectorial y por grupos sociales.
- Definición de criterios de selección de beneficiarios, con sus respectivos indicadores e índices por cada individuo "candidato" a destinatario.
- Nombramiento de un Comité de Selección de Beneficiarios de carácter técnico a nivel de cada centro educativo, con la participación de las fuerzas sociales más representativas del sector público y de la sociedad civil de la comunidad de pertenencia: docente, director del centro, Patronato Escolar, la Junta, el CENE, los beneficiarios, etc.
- El establecimiento de un sistema de información (SIN) ágil, eficiente y transparente, que permita incluir las principales variables e indicadores del estudiante, la familia, la comunidad y del Programa.
- Establecer un reglamento general de selección de beneficiario, que orienten y definan los principios y criterios de nutrición, educativos, de justicia, equidad, solidaridad, geográfico, de calidad de rendimiento, entre otros, que se van a utilizar en la selección de beneficiarios.

- Brindar la asesoría, la información, la capacitación, la documentación y supervisión necesaria para que los procesos de este sistema inicie con eficiencia y éxito rotundo.
- Podría pensarse en la aplicación en una primera etapa, en un plan piloto en varias regiones educativas del país, con distintas características, debidamente seleccionadas, luego se evalúan sus resultados, para extenderlo a nivel nacional.

#### **h) Reglamento de las sodas escolares y colegiales**

Es inminente la necesidad de definir, normar, regular y proceder adecuadamente en el fortalecimiento, utilización y consumo de los productos que ofrecen las sodas en escuelas y colegios a la población estudiantil, ya que estas funcionan al margen de la regulación técnica y teórica en materia de alimentación, nutrición, salud y educación. La Junta de Educación y la Junta Administrativa son las responsables de autorizar la contratación de estos servicios, sin que medie un reglamento con la normativa alimentaria – nutricional apropiada. El postulante es testigo por la experiencia y conocimiento por varios periodos consecutivos como miembro activo de estos organismos auxiliares de la educación, en la comunidad de Montecillos de Alajuela, tanto en la escuela como del colegio de dicha comunidad. El MEP (2007, p, 64) lo confirma así: “el gran lunar que ha emergido en torno a los procesos nutricionales en las escuelas son las sodas escolares, estimulando el fomento de las llamadas “comidas chatarras”, a vista y paciencia de las autoridades educativas y de salud”. Estudio reciente realizado por el INCIENSA reveló que el 21,4% de la población entre 5 y 12 años tienen sobre peso u obesidad, lo que presenta un problema de salud pública. Es preciso además, un plan de capacitación, información y de motivación a todos los actores: padres de familia, Patronatos Escolares, directores, docentes, Juntas de Educación, Juntas Administrativas, comités,

asociaciones y beneficiarios o consumidores de estos productos, acompañado de una supervisión e intervención decidida del MEP con el apoyo técnico e institucional del Ministerio de Salud, a través de alianzas estratégicas y convenios formales, ya que existen fuertes intereses comerciales y económicos que han impedido regular dichas sodas.

**i) - Asignar un (a) nutricionista por Dirección Regional de Enseñanza**

Con el propósito de brindar la capacitación, asesoría, supervisión técnica, evaluaciones, investigaciones, material didáctico, informes, al personal docente, directores, escolares, juntas, patronatos escolares y padres de familias, en coordinación con el personal regional del sector salud, universidades, sector agrícola, entre otros en el campo de los PAE.

**j) A las direcciones regionales de educación.**

A estas instancias se les propone:

- Definir políticas, objetivo, recursos y metas regionales del Programa.
- Formular, ejecutar y evaluar planes regionales de corto y mediano plazo.
- Establecer normas y procedimientos que regulen y definan el adecuado funcionamiento administrativo, financiero y técnico del Programa (manuales ejecutivos de actuación gerencial en general).
- Ordenar y programar las directrices y disposiciones emanadas de las autoridades superiores del Programa, para su cabal cumplimiento en sus acciones y quehacer operativo.
- Organizar actividades de capacitación y formación sobre la temática relacionada con el PANEA, dirigidos a todos los actores o agentes y grupos en sus diferentes niveles de ejecución, para socializar, motivar, identificar e internalizar y tomar conciencia cada uno de esos grupos y personas que trabajan para el Programa incluyendo a los órganos auxiliares de la educación y de la comunidad.

- Definir acciones estratégicas que permitan priorizar, racionalizar y programar dentro de un contexto global, las decisiones más inteligentes para el éxito de los proyectos y resultados.
- Fortalecer e integrar los instrumentos de coordinación regional sectorial e interinstitucional posibles, que favorezcan el principio de racionalidad de recursos, costos, logística, personal, tiempo y esfuerzo o colectivos a nivel meso.
- Ordenar y actualizar en un solo marco legal (leyes, decretos, circulares, directrices o lineamientos, normas, reglamentos y cualquier otra disposición, para el buen funcionamiento técnico, político, administrativo, educativo y nutricional.
- Coordinar el y ejecutar las adecuaciones curriculares a nivel regional en materia de educación nutricional, educación agrícola y de la salud del escolar y el adolescente.
- Organización de las actividades académicas que permitan la promoción y el cultivo de contenidos temáticos sobre los componentes y elementos de dicho Programa; supervisar, coordinar, controlar y dirigir la administración del PANEA en su jurisdicción territorial
- La coordinación, dirección, supervisión, formulación, ejecución y evaluación del plan de trabajo de los asesores-supervisores de Circuito Escolar de la Región, así como de cualquier otro personal vinculado con la ejecución de actividades de los comedores y huertas escolares.
- La coordinación y supervisión del Programa de los distintos tipos de auditorías administrativa, financiera y de calidad que se realicen anualmente en la región.
- La elaboración de informes periódicos finales relativos al avance, de procesos y conclusión de los proyectos o actividades sobre el Programa.
- Formar parte del nivel superior del equipo, que toma las decisiones del MEP, con el propósito de que las políticas sean más consistentes y sólidas en la instancia regional y local.

- La formulación de los procesos de regionalización y de la desconcentración de las actividades, medidas y proyectos inherentes del PANEA.
- Gestar la participación activa y real de los gobiernos municipales, las instituciones públicas y los organismos o empresas de la sociedad civil a nivel distrital, cantonal o regional, en el desarrollo de planes y proyectos locales de seguridad alimentaria y nutrición, de conformidad con las políticas y estrategias del Ministerio de Salud y la política social del Gobierno de la República.
- Revisar, actualizar y fortalecer el papel que ha jugado la Dirección Regional de Enseñanza en el Programa.

**k) Dirigidas a los asesores- supervisores de circuito escolar.**

A estos funcionarios se les recomienda:

- La coordinación, asesoramiento, control, supervisión y seguimiento en la conducción del PANEA del circuito escolar.
- La elaboración del Plan Operativo Anual (POA) de trabajo del Circuito Escolar del PANEA.
- La promoción de actividades de asesoría, capacitación, información, control y seguimiento dirigidos a los distintos grupos sobre la forma de operar y conducir el Programa en coordinación con los directores de centros educativos, docentes, Patronatos Escolares y miembros de las Juntas de Educación y Administrativas.
- La organización y coordinación de acciones orientadas a impulsar un plan de capacitación, en coordinación con los directores de los centros educativos, dirigido a los órganos auxiliares de la educación en relación con temas más puntuales sobre la gestión del Programa.
- La coordinación y supervisión de los tipos de auditorías que ejecuten anualmente en cada circuito escolar.

- Apoyar las decisiones y acciones de evaluación e investigación del PANEA que se realicen en el circuito escolar.
- La elaboración de informes periódicos sobre la ejecución, avances y resultados del Programa en el circuito escolar.
- Promover actividades anualmente entre las escuelas del circuitos escolar, con el propósito de destacar y premiar las experiencias exitosas del Programa.
- Supervisar, coordinar dar seguimiento a las políticas de alimentación y nutrición, así como sus instrumentos operativos con el fin de que se tomen las medidas correctivas necesarias.

### **I) Dirigidas a las asesoras regionales del PANEA.**

A estas funcionarias (actualmente no existen) se le recomienda:

- El asesoramiento técnico en el campo de la educación nutricional y en los aspectos técnico- nutricionales y administrativos del PANEA de conformidad con las normas y lineamientos de los planes y programas de estudio del MEP, con el apoyo del soporte técnico del Ministerio de Salud, universidades y otras instituciones afines.
- La organización y coordinación en el programa de capacitación, información y motivación sobre la temática y contenidos del PANEA, dirigidos al personal de la región: asesores-supervisores, directores de centros educativos, docentes, servidoras domésticas, patronatos escolares, juntas de educación y juntas administrativas, padres de familia y los beneficiarios, con el apoyo técnico del personal directivo y nutricional del Ministerio de Salud en la región y otras instituciones afines del sector público.
- La asesoría y capacitación en el diseño de recursos didácticos, para cursos, seminarios y talleres en la enseñanza de la educación nutricional dirigido a docentes, miembros del CENE, servidoras domésticas, patronos escolares y escolares del Programa.

- La aplicación de estudio, encuestas y cualesquiera técnicas de evaluación e Investigación, con el apoyo de otros sectores e instancias regionales, que permitan orientar técnicamente las decisiones y orientaciones de los planes y acciones de dicho Programa.
- El fortalecimiento de la labor técnica nutricional y educativa a través de una coordinación interinstitucional e intersectorial, estableciendo alianzas estratégicas con las sedes regionales de las universidades, Ministerios de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Salud, DINADECO, la CCSS y otros.
- La supervisión, capacitación y asesoría sobre el cumplimiento de las normas alimentarias y nutricionales establecidas para el cumplimiento del menú diario-semanal, regional y nacional.

**m) Dirigidos a los directores de centros educativos.**

A estos funcionarios se les recomienda:

- Como director del Programa a nivel institucional y local se les solicita organizar, planear, dirigir, coordinar, controlar, dar seguimiento y evaluar la administración del servicio del comedor escolar de la institución educativa, con el apoyo del personal docente, el CENE, el Patronato Escolar, la Junta de Educación, padres de familia y la Junta Administrativa en caso de los colegios involucrados .
- Coordinación y organización de la instalación del Comité de Selección de Beneficiarios de la institución, con el propósito de proceder a la selección de los beneficiarios del comedor escolar, con base en los criterios técnicos nutricionales, socioeconómicos, de rendimiento escolar y culturales, establecidos en el eventual Reglamento de Selección de Beneficiarios.
- Integración y constitución oportunamente (para apoyar el PANEA) el Patronato Escolar, la Junta de Educación, del CENE, la Asociación de Padres de Familia, el Comité Agrícola Escolar de la Huerta Escolar, con

la participación efectiva de los diferentes sectores y grupos representativos de la comunidad de pertenencia.

- Incorporación de las actividades del PANEA, en el planeamiento anual operativo de trabajo y en el cronograma respectivo de la institución, así como la evaluación de sus resultados.
- Ejecución de la aplicación, control, seguimiento y evaluación de las actividades del Programa, con fundamento en la normativa, políticas, reglamentos y disposiciones que lo gobiernan.
- Información permanente a las autoridades del MEP y del Programa sobre el funcionamiento y desarrollo de los planes y políticas definidas y ejecutadas, a fin de tomar las decisiones y medidas necesarias para su mejoramiento futuro.
- Fortalecimiento a lo interno y externo de la institución educativa, los lazos e hilos sociales, para establecer el puente entre la institución y la comunidad proactiva, productiva, participativa y protagonista de su propio desarrollo social y económico.
- Creación de las condiciones necesarias para impulsar alianzas estratégicas locales o comunitarias, de caracteres sociales, productivos, tecnológicos, educativos y culturales, con el propósito de establecer convenios bilaterales o multilaterales en pro del bienestar de los beneficiarios del Programa y el desarrollo de la comunidad. Es necesario fortalecer y consolidar el binomio: escuela - comunidad.
- Realizar el registro y el control mediante instrumentos con parámetros cuantitativos y cualitativos, con sus respectivos indicadores. Estos datos estadísticos le permitirán poder valorar e identificar con claridad y precisión el logro de los objetivos y resultados del Programa.
- Realizar estudios y diagnósticos técnicamente en apoyo de otras instituciones especializadas, con el propósito de evolucionar, crecer y alcanzar mejores estados de bienestar para la población meta, la familia e incluso la comunidad.

- Realizar la supervisión y el control permanente de las medidas y procedimientos establecidos por el Ministerio de Salud y el MEP, en el cumplimiento y aplicación al máximo del menú regional en el comedor escolar. Es urgente atender el desmejoramiento o la falta de utensilios, de equipo y mobiliario del comedor escolar, así como los problemas de espacio, ventilación e iluminación, que afectan gran cantidad de comedores escolares en los centros educativos, especialmente en las áreas rurales y zonas urbano – marginales (MEP 2007, p.67). Esto implica destinar cuantiosos recursos económicos y conlleva mayores responsabilidades de todos los actores en el financiamiento y en un sistema de seguridad por la custodia de esos bienes por el creciente vandalismo.

**n) Dirigidas al Comité de Salud y Nutrición, antes el (CENE):**

A este órgano de apoyo al Director de Escuela y al Patronato Escolar se le recomienda:

- Constituirse en un mecanismo importante del centro educativo y del director, para mejorar el funcionamiento técnico del servicio del comedor escolar.
- Apoyar y participar en las actividades en la instancia local en coordinación con el director del centro educativo, con el fin de que los grupos y equipos tomen conciencia y responsabilidad social en el papel de dicho Programa.
- Fortalecer y dinamizar las acciones reales y educativas, entre el CENE, la dirección, el Patronato Escolar y la Junta de Educación en pos del bienestar de los beneficiarios del comedor escolar.
- Constituirse en el soporte técnico – administrativo del director del centro educativo, con el fin de orientar y guiar las decisiones de la dirección hacia mejores niveles de satisfacción, bienestar y aceptabilidad de los grupos involucrados o interesados en la situación planteada.

- Supervisar la elaboración y ejecución por parte de la servidoras doméstica de los menús semanales, la organización y funcionamiento del comedor escolar.

#### **ñ) Dirigidos a las(os) servidoras domésticas.**

A estas funcionarias se les propone reforzar:

- Conocimientos de métodos básicos de administración con énfasis en los aspectos técnicos nutricionales de un comedor escolar.
- Participar obligatoriamente, en la capacitación, inducción, socialización impartida por parte del MEP y Ministerio de Salud, en forma permanente y sistemática, en aspectos como manipulación e higiene de los alimentos, la tecnología, el arte de la cocina, elementos básicos de educación nutricional, las normas nutricionales, pues es el recurso que está directamente involucrado con el servicio alimentario de los beneficiarios.
- Establecimiento claro y preciso sobre las funciones, responsabilidades y actividades, ya que cuando falta la autoridad legal como administrativa y técnica, no debe asumir atribuciones que no les corresponde, como es el caso del manejo y aplicación del menú “oficial” semanal, en los controles, registros y otros aspectos, aplicando e imponiendo su “política personal”.
- Fortalecimiento y mejora de las relaciones humanas, el trabajo en equipo, la motivación, especialmente con los escolares, docentes, el director del centro educativo, el patronato escolar, el Comité de Salud y Nutrición y padres de familia.

#### **o) Dirigidas a los patronatos escolares:**

Con el apoyo de las autoridades superiores se sugiere:

- Elevar los índices de participación y de éxito hacia la excelencia y calidad del servicio. La capacitación, asesoría, información y motivación, debe no

ser una norma y una actitud positiva permanente de la administración del Programa.

- Mejorar significativamente el control, para que este organismo asuma, realmente el papel que le asigna el Código de Educación, los decretos, reglamentos y circulares del caso, con el objetivo de que se convierta en el órgano rector con liderazgo del Programa en el centro educativo, para que no se deje manipular (manejar) o anular por el director de la escuela, la forma de elección de los requisitos y la espontaneidad de su voluntariado, sin ninguna capacitación, información, motivación e inducción previa y durante la gestión.
- Darles la capacidad legal de administrar los fondos del Programa. Para esto es preciso darle el marco jurídico ya que es la instancia natural, vinculada históricamente, legitimada por la comunidad de padres de familia, para que asuma responsablemente la función de la coadministración del comedor escolar.
- Convertirse en los líderes orientadores para que la participación de los padres de familia en la operación del comedor escolar después de un fuerte proceso de socialización sea más efectivo.

**p) Dirigidos a los beneficiarios.**

Estos beneficiarios deben ser orientados para:

- Hacer efectivo, fortalecer y sistematizar el proceso de enseñanza–aprendizaje de la educación nutricional, la formación de hábitos, prácticas y modales, para la formación de una cultura alimentaria - nutricional y de salud, entre los beneficiarios y su entorno familiar.
- Definir mecanismos de participación, cooperación y ayuda en el comedor escolar, con el propósito de tomar conciencia de los servicios y resultados que ofrecen el Programa en el propio beneficiario y la familia.

#### **q) Dirigido a la Junta de Educación y Junta Administrativa.**

Actualmente, este organismo auxiliar de la educación en el ámbito comunitario, específicamente en los centros educativos, es el responsable de la administración financiera de los servicios operativos de la alimentación del comedor escolar, por lo tanto, se recomienda sistematizar sosteniblemente:

- El fortalecimiento de la capacitación, asesoría, información y comunicación en los aspectos de la administración presupuestaria del PANEA, específicamente, en las etapas de programación, decisión, ejecución, control, evaluación y liquidación de los fondos asignados durante el año.
- El diseño y aplicación de los sistemas de control, seguimiento y evaluación de los fondos asignados.
- El establecimiento de los sistemas contables, de registro, de información y de evaluación permanente, para el manejo eficiente y transparente de los recursos disponibles.
- Establecer una constante comunicación asertiva, efectiva, afectiva y coordinación e integración con la dirección, personal docente administrativo y comunidad estudiantil, con el propósito de facilitar los procesos de gestión de la institución.
- Darle la independencia funcional y operativa en el trabajo a estos organismos escolares, evitando la fuerte injerencia, dominio y manipulación del director del centro educativo.

#### **r) Dirigido a los docentes.**

A estos funcionarios se les sugiere:

- Regular la participación y función del docente en el comedor escolar, ya que la “mayoría se limitan a vigilar y cuidar la disciplina de sus alumnos

mientras almuerzan. No se abocan al fomento de hábitos alimentarios, de higiene o de urbanidad, ni de valores o de otras normas”.

- Ocuparse de la organización, programación, ejecución y evaluación de las actividades de la educación alimentaria-nutricional y de salud en el aula y en el comedor escolar.
- Establecimiento de un registro del movimiento y de medición de sus alumnos en el comedor escolar.

### **7.2.3- Dirigidas al Ministerio de Salud.**

Como órgano rector del sector salud del país, se recomienda que utilice en forma efectiva y dinámica sus facultades legales, constitucionales, políticas e institucionales, para que promueva, dinamice e implemente los siguientes instrumentos políticos-administrativos en forma decisiva, eficiente, ágil y oportuna.

- Definir con apoyo del MEP, universidades y otras instituciones, las políticas de alimentación, nutrición y salud del escolar y el adolescente, dentro de la definición de las políticas nacionales de salud y educación.
- Formulación en el marco del Plan Nacional de Salud, un plan nacional de alimentación y nutrición, (que incorpore todos los PAG de Costa Rica) que sirva como referente y contexto de un plan nacional de alimentación, nutrición y salud del escolar y el adolescente.
- Darle el mayor y necesario respaldo público y gubernamental, los recursos y el apoyo institucional permanente a la SEPAN, con el propósito de que asuma el papel y el mandato de carácter técnico e institucional que le confiere la Ley General de Salud y el Decreto Ejecutivo N°37714-S del 30 de marzo del 2004.
- Suscribir alianzas estratégicas con los diferentes sectores de la vida nacional, entre ellos: académico, universitario, tecnológico, científico, económico, comercial, industrial, agrícola, planificación, investigación, administrativo, jurídico, financiero y comunal, en aras de darle al sector

salud una visión holística a su desarrollo futuro, con el objetivo de contribuir a garantizar la seguridad alimentaria nutricional, como componente fundamental de la salud integral del ser humano, desde la perspectiva del ejercicio del sector salud.

- Establecer un sistema permanente y sostenible de asistencia técnica vía convenio entre el MEP y el Ministerio de Salud, con el objetivo de impulsar acciones y políticas conjuntas de cooperación técnica y de coordinación recíproca, con el objetivo de fortalecer los mecanismos administrativos a nivel regional y local, de ambos ministerios, para el mejoramiento de los comedores escolares, en el campo de la asesoría, supervisión técnica, evaluación, capacitación, investigación, normativa nutricional y de salud entre otras instituciones como las universidades, la CCSS, el MAG, etc.
- Formular e implementar una estrategia global, dirigida a orientar y normar los programas de alimentación a grupos, aspecto que ha sido el gran ausente en las políticas y acciones en la materia.

#### **7.2.4- Dirigidas al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (por la DESAF)**

Esta instancia debe:

- Involucrar más a las instituciones ejecutoras de los programas sociales, financiados con fondos de la DESAF, como es el caso de PANEA del MEP, ya que históricamente, estas entidades no participan ni forman parte de los organismos de decisión política. Se han limitado a dar la información y el apoyo logístico e insumos para que otras instancias definan las políticas, prioridades y metodología de programación anual para justificar el presupuesto respectivo.
- Dar un destino específico y exclusivo a FODESAF como financiero de los programas sociales para el combate, disminución y de erradicación de la pobreza. Así de acuerdo con su origen y la filosofía de su creación, deje de ser una especie de “caja chica” del gobierno de turno.

- Reformar la Ley (5662) DESAF, para darle la autonomía financiera, política, financiera y jurídica, con el propósito de fortalecer las decisiones, las políticas y la facultad en la asignación y distribución de los recursos presupuestarios en una forma racional, justa, equitativa, solidaria y objetiva.
- Responsabilizar a la DESAF como órgano financiero del Estado de los programas sociales de combate a la pobreza, entre ellos, los comedores escolares (PANEA), para que ejerza una función efectiva en forma periódica de seguimiento, control y evaluación en los procesos de la programación, ejecución y evaluación de los programas y proyectos sociales financiados con dichos fondos y que sus recomendaciones y medidas correctivas propuestas sean vinculantes y de acatamiento por parte de las instituciones ejecutoras de estos programas.
- Mejorar y fortalecer los mecanismos de coordinación, de integración, de cooperación y de solidaridad entre las instituciones y programas, con el propósito de racionalizar los recursos disponibles, lograr mayor eficiencia, eficacia e impacto en la administración y resultados de estos programas.
- Revisar y evaluar los criterios y parámetros utilizados en la asignación de los fondos por institución y programas del Estado y por beneficiario, con el propósito de concentrar y orientar los recursos principalmente a todos aquellos que realmente califican por su condición de pobreza crítica, para atacar el flagelo social de nuestro país.
- Realizar una evaluación integral de la DESAF y del FODESAF a partir del mes de agosto de 1975, que se puso en ejecución o después de aprobada la Ley 5662 del 23 de diciembre de 1974 hasta el 2011, con el fin de plantear una reforma social, financiera e integral de cara al desarrollo social sostenible para este segundo decenio del siglo XXI.
- Apoyar el proyecto de Ley que está en la corriente legislativa, para la creación del Instituto DESAF y darle autonomía financiera, jurídica, administrativa, política y funcional, orientado a una finalidad: financiar los

programas sociales de erradicación de la pobreza y a contribuir a su crecimiento y desarrollo social integral.

- Promover que se respete y cumpla con la ley y su reglamento, en cuanto a la captación y asignación del total de los ingresos, para que el Ministerio de Hacienda gire total y oportunamente los fondos a DESAF que por ley le corresponde anualmente.
- Estudiar la posible viabilidad y conveniencia que se le asigne un porcentaje fijo porcentual del total de los ingresos brutos anuales que le pertenecen por ley a comedores escolares para los rubros de alimentación, planta física, equipo y personal para los comedores escolares, entre otros, tal y como existe en el Programa del Régimen no Contributivo de la Caja y el Programa de Vivienda

#### **7.2.5- Dirigidas a universidades públicas y privadas:**

Estas instancias deben:

- Contemplar en sus ofertas académicas nuevos planes y programas de estudios, cursos, talleres o bloque de materias relacionadas con el campo de la alimentación, nutrición y salud, sobre educación nutricional, tecnología de alimentos, administración de programas y proyectos de alimentación escolar (a grupos), sistemas de información, sistema de vigilancia alimentaria-nutrición, participación comunitaria, políticas y planificación de alimentaria-nutricional, evaluación e investigación, administración de comedores escolares, higiene y manipulación de alimentos, entre otras, con la posibilidad de otorgar una carreras técnicas o universitarias e incluso postgrados.
- Establecer convenios o alianzas estratégicas entre las universidades, el Ministerio de Educación Pública, el Ministerio de Salud y otras instituciones del sector salud, con el propósito de formular un plan integral de largo plazo, que permita desarrollar proyectos y acciones estratégicas

de los programas de alimentación y nutrición, en las áreas de la capacitación, tecnología, investigación, asesoría técnica, evaluación, experimentación y otras.

- Organizar, planificar, ejecutar y evaluar las alianzas estratégicas anteriores a nivel regional y local, con el propósito de aprovechar al máximo en el potencial existente de los centros universitarios, centros experimentales y de investigación localizados en los diferentes sectores y regiones del país y organizar esos esfuerzos hacia la formulación y puesta en práctica de proyectos que contribuyan al mejoramiento cualitativo, de impacto de los PAN.
- Establecer acuerdos de cooperación y asistencia técnica en el campo de la investigación, evaluación y capacitación entre entidades públicas afines entre los programas de alimentación y nutrición y los organismos internacionales, entre ellos: OPS, OMS, INCAP, FAO, IICA, Universidades.

#### **7.2.6- Dirigidas a la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad**

Esta instancia se le recomienda:

- Apoyar con base en su mandato legal, a los comedores escolares de los centros educativos del país, en las actividades de capacitación, a los patronos escolares, juntas de educación, juntas administrativas, el CENE, en temas sobre el manejo financiero, organización, dotación de recursos y materiales, planta física, liderazgo y motivación de las fuerzas dinámicas de la comunidad hacia los objetivos y acciones en la administración del Programa a nivel local.
- Fortalecer el vínculo entre el centro educativo y la comunidad, con el propósito de que ambos sectores tomen conciencia, responsabilidad social, legitimidad, compromiso, participación y cooperación recíproca, por

el bienestar de la nutrición escolar, la educación y el desarrollo de la comunidad organizada.

- Propiciar que la comunidad forme parte activa en el pago de la servidora doméstica, mantenimiento de la planta física, equipamiento y en la selección de beneficiarios del comedor escolar.
- Impulsar proyectos productivos y de especies menores a nivel local a fin de aportar alimentos frescos y naturales al comedor escolar.

#### **7.2.7- Dirigidas a las Agencias de Desarrollo: la ONU y la OEA.**

A estas organizaciones se les recomienda:

- Partir del contexto de la realidad nacional, para definir la cooperación técnica y financiera internacional y no sólo de los factores externos.
- Realizar un estudio de necesidades o diagnósticos del Programa, (esto es válido es indispensable para cualquier programa, sector, región o país) para proponer soluciones integrales a los principales problemas identificados en las áreas de la capacitación, evaluación, investigación, tecnologías, planificación, financiamiento y participación comunitaria.
- Apoyar e impulsar nuevas experiencias, métodos y tecnologías modernas desarrolladas en otros países, que permitan modernizar la gestión, el servicio y calidad de los comedores escolares.
- Definir políticas, prioridades, planes y proyectos bilaterales (agencia-país), con el propósito de que la cooperación técnica y financiera, sea la que realmente necesita el Programa y particularmente el desarrollo del país.
- Asistencia y cooperación externa para impulsar alianzas estratégicas, con el propósito de disminuir significativamente la inseguridad alimentaria, especialmente en tiempo de crisis y desastres, especialmente en países vulnerables, dirigidos a la población meta del Programa, como a la población en general, porque la seguridad alimentaria nacional, debe ser

siempre un compromiso inalienable de las políticas públicas de Estado y de la planificación del desarrollo nacional.

## BIBLIOGRAFÍA

Alvarado, Otoniel. **Administración de Personal** – Aproximación al campo educativo. Lima, Perú: Editorial UDEGRAF. S. A.

Angobi (2010) **Plan de Negocios. Procesos administrativos.** En Internet [www.PlanNegocio.com](http://www.PlanNegocio.com) y monografía.com

Balestrini, Mirian (2005) **La integración de los métodos cuantitativos y cualitativos en la investigación social** En memoria **Primera Jornadas de Investigación y Postgrado.** Lima, Perú: Publicación UNEFA.

Barrantes E. Rodrigo. (1999) **Investigación un camino al conocimiento. Un enfoque cuantitativo y cualitativo.** San José: EUNED.

Bolivia (2010) **División de protección y desarrollo estudiantil (DPDE)** La Paz, Bolivia: Publicación Ministerio del Poder Popular para la Educación.

Brasil (2010) **Programa de alimentación y Nutrición del menor en abandono y riesgo.** Brasilia: Publicación Secretaría Técnica de Política Alimentaria y Nutricional.

Calderón Esther (2009) **Programas Alimentarios Educativos en Venezuela y América Latina** .Caracas, Venezuela: Publicación Universidad Experimental Politécnica.

Cantú, Pedro (2005). Alimentación, Nutrición y Estrategias en Salud Pública en México En: **Memoria VII Congreso Regional de Químicos Farmacéuticos Biólogos** Universidad Autónoma, Nuevo León, México.

Castro, Ana (2002). **El director como integrador participativo hacia la comunidad.** En: **La administración escolar para el cambio y el mejoramiento de las instituciones educativas** .San Jose, Costa Rica : EUCR 505-520

Campos, Natalia (2002) **El plan institucional en el ámbito escolar: ¿Un instrumento útil? En: La administración escolar para el cambio y el mejoramiento de las instituciones educativas** .San Jose, Costa Rica : EUCR

Carmona S. Ana Cristina, Barahona M., Manuel A. (2000) **Componente: Auditoría de Calidad.** Proyecto Modernización del Programa Equidad en Educación. San José, Costa Rica: Publicación PNUD.

CEPAL. (2001) **Gestión de Programas Sociales en América Latina.** Análisis de casos. Santiago de Chile: Publicacion CEPAL.

Céspedes R. Edgar. (2000) **Análisis de impacto de cinco Programas de Equidad en Educación según actores sociales**, (entre ellos Comedores Escolares). Proyecto Modernización del Programa Equidad en Educación. San José: Publicación PNUD.

Chen, Q. Evelyn, Vargas, J. Ileana (2006) **Administración de recursos institucionales en centros educativos**, Heredia: EUNA.

Chile/PAM (2007) **El Programa Alimentario en Chile**. Santiago de Chile: Publicación PAM.

Chile (2007) **La Protección Social en Salud**. Santiago, Chile: Publicación FONASA

Chile (2010) **Programa Alimentario**. Santiago de Chile: Publicación MEP.

Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (2005). **Seguimiento y evaluación de impacto de los programas de protección social basados en alimentos en América Latina y el Caribe**. Santiago, Chile: Publicación FAO.

Cuba (2009) **Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional**. Habana, Cuba: Publicación SISVAN.

Cuevas G. Roberto, Vasco C Eliana, (2000). **Comedores escolares. Propuesta de un nuevo modelo (nutricional)**. Proyecto Modernización del Programa Equidad en Educación. San José: Publicación PNUD.

Díaz , Luis F. (2005) **Análisis y Planeamiento**. San José: EUNED.

El Salvador (2007) [Estado de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en El Salvador](#). San Salvador: Publicación MSP

Escarra, Damelis (2002) **Gerencia Participativa. En la administración escolar para el cambio y el mejoramiento de las instituciones educativas**. San Jose, Costa Rica : EUCR145-166

FAO (2009) **Los Programas de Alimentación Escolar en tiempos de crisis**. Declaración del II Seminario Internacional de Programas de Alimentación a Grupos (PAG).

FAO (2005) **Estrategia nacional de seguridad alimentaria 2004 -2015**. Perú: Publicación FAO

FAO, (2001) **Actividades de la FAO relacionadas con educación de adultos**, la

**educación comunitaria y la extensión:**  
[www.fao.org/walcent/fao/sustdev/2001/KN1003en.htm](http://www.fao.org/walcent/fao/sustdev/2001/KN1003en.htm).

FAO, (2001) **Un compendio de la FAO sobre experiencias en educación básica**  
"Educación y Alimentación para Todos":  
[www.fao.org/waicent/faoinfo/sustdev/2001/KN1003\\_en.htm](http://www.fao.org/waicent/faoinfo/sustdev/2001/KN1003_en.htm)

FAO, (2004) **28ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe**,  
26 al 30 de abril, Guatemala: Publicación FAO.

FAO (2004) **Temas actuales y emergentes para el análisis económico y la investigación de políticas**. CUREMIS II: Volumen I –América Latina y el Caribe.

FAO, (2005) **Alianza Internacional contra el Hambre**, Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA): cinco años después, 13 de junio de 2002:  
<http://www.fao.org/wfs/index.es.htm>

FAO de Costa Rica (2006) **Taller hacia la elaboración de una estrategia del estado de seguridad alimentaria - nutricional de Costa Rica**.

FAO/OMS (1992) **Conferencia Internacional sobre Nutrición**. Informe final de la conferencia. Roma: Publicación FAO/OMS.

FAO/OMS/OPS. (1993) **Situación alimentaria y nutricional de América Latina**. Conferencia Internacional sobre nutrición. Santiago: Publicación FAO.

FAO/RLS (2010) **Políticas de seguridad e inocuidad y calidad alimentaria en América Central y el Caribe**. Publicación FAO.

Galván, Marcos y Amigo, Hugo (2007) **Programas destinados a disminuir la desnutrición crónica**. Una revisión de América Latina. Hidalgo, México. Universidad de Hidalgo.

Garaje, Giselle y Inurriteque, Marisol (2002) **El Impacto de los Programas Alimenticios sobre el nivel de Nutrición Infantil Latinoamericano**. Lima, Perú: Publicación del CIES.

García, Nidia, Campos, Natalia y Rojas, Marta (2002) **La administración escolar para el cambio y el mejoramiento de las instituciones educativas**. San José, Costa Rica : EUCR.

García, Nidia y Rojas, Marta (2002) **Rol del director: tarea de múltiples dimensiones. En: La administración escolar para el cambio y el mejoramiento de las instituciones educativa**. San Jose, Costa Rica : EUCR 19-82

González, Luis (2003) **El poder de organización en la gestión administrativa**.  
*Educación Revista de la universidad de Costa Rica* 27(1),187-199

González, Víctor Ml. (2000). **Auditoría administrativa**. Informe de Consultoría, Proyecto Modernización del Programa Equidad en Educación. San José: PNUD de Costa Rica.

Guadamuz S, Lorenzo (2006) **La educación costarricense: un problema vigente...una solución pendiente**. Calle Blancos, San José: InterPrint, Impresiones Técnicas de Costa Rica

Guatemala (2009) **Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional**. Guatemala: Publicación MSPAS

Guevara, C. Lilliana. y Murillo G. Sandra (1992) **Memoria-Taller: Perfil de entrada y salida del educador costarricense para la enseñanza alimentaria-nutricional**. San Pedro. : Publicación UCR, INCAP, UNESCO, INCIENSA: Productos GERBER.

Guevara C. Lilliana y Murillo G., Sandra. (1991) Programa Educación **Alimentaria-Nutricional en el Sector Educativo Costarricense**. San José: Publicación Universidad de Costa Rica.

Hernández S. Roberto (2016) **Metodología de la investigación**, Quinta edición. México D.F: Mc Grau Hill

INCAP/ IOPAG, (1990) **Programa de Alimentación a Grupos en Costa Rica: Situación y Perspectivas**. Informe final evaluativo del Proyecto IOPAG. San José: Publicaciones IOPAG.

INCAP/ MEP/ Ministerio de Salud (1998) **Diagnóstico sobre Funcionamiento de Programas de Alimentación a Grupos de Costa Rica**. Proyecto IOPAG. San José: Publicaciones IOPAG.

INCAP/ MEP/ Ministerio de Salud, (1987) **Diagnóstico sobre el Funcionamiento de Programas de Alimentación a Grupos en Costa Rica**. Tomo I, en el marco del Proyecto de Investigación Operacional de Programas de Alimentación a Grupos IOPAG. San José: Publicaciones IOPAG/INCAP/OPS.

INCAP/ MEP/ UCR, (1993) **Perfil del Educador Costarricense para la Enseñanza Alimentaria-Nutricional**. San José, Costa Rica: Publicaciones INCAP.

INCAP/ OPS (1979) **Desarrollo del Proceso de Planificación Multisectorial de Alimentación y Nutrición en Centro América y Panamá**. Guatemala: Ed. Lenín Sáenz y José Aranda Pastor.

INCAP/ OPS (1982). **La Planificación de la Alimentación y Nutrición**. División de Nutrición Aplicado del Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá, Seminario sobre Alimentación y Nutrición, San Salvador: Publicaciones INCAP.

INCAP/ OPS (S.f). **Programas de Alimentación a Grupos, su integración en programas y estrategias de desarrollo en Centroamérica y Panamá**. Guatemala: Publicaciones del INCAP.

INCAP (2010) **Programa de Seguridad alimentaria y nutricional (PESA) en Panamá.** Conceptos básicos. Panamá: Publicación INCAP.

INCAP/OPS (1986) **Estrategias nacionales de los PAG y el proceso de inserción en programas de desarrollo.** Guatemala: Publicaciones INCAP.

INCAP/OPS (1988) **Recomendaciones para mejorar el funcionamiento de los PAMI y los PAE de Costa Rica,** Tomo III, Investigación Operacional a Programas de Alimentación a Grupos IOPAG/ INCAP/ OPS. San José: : Publicaciones INCAP

INCAP/OPS (1989) **Elementos para la evaluación final del Proyecto IOPAG** (Investigación Operacional de Programas de Alimentación a Grupos) en Costa Rica, San José: Publicaciones de la IOPAG/ INCAP/ OPS.

Infante B, Antonio (2005) **Inventario de los Programas de Alimentación Escolar en América Latina.** FAO.

Honduras (2008) **Contribuciones a la Seguridad Alimentaria Nutricional.: Logros, lecciones aprendidas y perspectivas.** Tegucigalpa, Honduras: Publicación PESA

Koontz, M y O Donnell C (1973) **Curso de Administración Moderna.** México: Mc. Graw-Hill.

KPMG.(2000) **Informes de procedimientos previamente convenidos.** Proyecto Modernización del Programa Equidad en Educación. Informe de consultoría del PNUD, sobre el Programa de Comedores Escolares. San José: Publicaciones PNUD

López, Olimpia (2002) **Planificación estratégica y cambio educativo. En: La administracion escolar para el cambio y el mejoramiento de las instituciones educativas.** San José, Costa Rica : EUCR p.p 111-124

Martinez, Miguel (1996) **Comportamiento humano: Nuevos métodos de investigación.** México: Ed. Trillas.

Mata E., Alfonso (1988) **La Situación Alimentaria-Nutricional en Costa Rica y la necesidad de programas de ayuda alimentaria.** Guatemala: Publicaciones del INCAP/ OPS.

Mata, A., Montealegre, R., Cuevas, R. y Fuentes, F (1989) **Guías metodológicas para investigación de operaciones en Programas de Alimentación a Grupos (IOPAG).** Guatemala: Publicaciones INCAP.

Mata, A. y Álvarez, E (1989) **Situación actual de la gestión, capacitación y sistema de monitoreo en la IOPAG.** San José: mimeografiado Informe de Consultoría.

Maya, Arnobio (Sf) **La supervisión eficaz: un instrumento para la función formadora de la escuela. En: La administración escolar para el cambio y el mejoramiento de las instituciones educativas** .San José, Costa Rica: EUCR

Mejía, Gabriel (2007) Presentación en Power Point: **Diseño del Plan Estratégico de Desarrollo Corporativo, (PEDCO)**. Sede Alajuela: Publicaciones COLYPRO.

Meoño S. Johnny (2008) **Guía para un excelente gobierno. . . y para un ciudadano menos indolente**. San José: Publicaciones SIEDIN.

Meoño S. Jhonny. (Sf) **Hacia una estrategia viable de la regionalización de la gestión educativa**, San José: Publicaciones MEP.

Mijares, Francisco (2002) **Reconceptualizar las organizaciones: ¿Moda o necesidad?** Revista *gerencia, Innovación y creatividad*. 3 (1) p.  
MEP (2003). **Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas**. Decreto ejecutivo 31024- MEP.

MEP. (2008) **Presupuesto de Comedores Escolares 2010**. La Nación, enero del 2008.

MEP, Costa Rica. (1987) **Ley Nº 7089: Creación de la Oficina de Cooperación Internacional para la Educación-OCIE**. Publicado Alcance Nº 41 de la Gaceta Nº 247 del 28 de diciembre de 1987. San José.

MEP, Costa Rica. (1989) **El Proyecto de producción de alimentos como apoyo al PANEA (Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y el Adolescente)**. San José: Publicaciones INCAP/ IOPAG.

MEP, Costa Rica. (1989) **Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y el Adolescente, (PANEA)**. San José: Publicaciones MEP /INCAP/OPS.

MEP, Costa Rica (1990) Memoria Seminario –Taller: **Análisis de los resultados de la Evaluación de la Investigación Operacional del Programa de Alimentación a Grupos de Costa Rica en la Región Chorotega**. Santa Cruz, Guanacaste: Publicaciones IOPAG/ INCAP.

MEP/Dirección Programa Equidad (2008) **Plan Anual Operativo-2008**, San José: Publicaciones MEP

MEP/Dirección de Planificación Institucional (2008) **Matriz de Evaluación Anual-2008**, San José: Publicaciones MEP.

MEP/Dirección de Programas de Equidad-DIPE, (2007) **Estudio de los efectos que genera el Programa de Comedores Escolares, según percepción de la comunidad estudiantil**, San José: Publicaciones MEP.

MEP (2007) **Organización Administrativa de las Oficinas Centrales del Ministerio de Educación**. Decreto ejecutivo nº 34075 del 05 de noviembre del 2007, San José: Publicaciones MEP.

MEP, Dpto. de Asignaciones Familiares (S.F.). **Higiene y almacenamiento de alimentos**. San José: Publicaciones MEP.

MEP, DANEA (2000) **Informe de labores, I Trimestre año 2000**, Programa de Comedores Escolares – Partidas de Alimentos: Publicaciones MEP.

MEP, División DANEA (2000) **Presupuesto partidas de alimentos y comedores escolares para el año 2000**. San José: Publicaciones MEP

MEP (1991) **Guía para mejorar el funcionamiento de los comedores escolares**. San José: Mimeografiado MEP.

MEP (1998) **Guía para la preparación de alimentos en los servicios de alimentación escolar y estudiantil**, Apoyo Técnico del INCAP, bajo auspicio del Proyecto IOPAG. San José: Publicación MEP.

MEP/ Ministerio de Salud / INCAP (1987) **Evaluación Operacional de los Programas de Alimentación a Grupos (PAG) en Costa Rica**. San José: Publicaciones INCAP.

Ministerio de Salud (2009) **Guía Alimentaria para Costa Rica 2010**. San José.

Ministerio de Salud (2004) **Reglamento de organización y funcionamiento de la SEPAN**, Decreto Ejecutivo 31714S. Gaceta #63 del 30/03/2004. San José: Publicación Ministerio de Salud.

Ministerio de Salud. SEPAN (2000) **Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 2000- 2004**. San José.

Ministerio de Salud (2003) **Política Nacional de Alimentación y Nutrición 2003- 2006**. Ministerio de Salud. San José.

Salud SEPAN (2004) **Plan Nacional de Alimentación y Nutrición – 2004-2008**, San José: Publicación Ministerio de Salud

Ministerio de Salud. SEPAN (2006) **Plan de acción estratégica nacional de la alimentación saludable, actividad física y la salud**, San José: Publicación Ministerio de Salud.

Ministerio de Salud SEPAN (2006) **Política nacional de alimentación y nutrición 2006-2010**, San José: Publicación Ministerio de Salud.

Ministerios de Salud (2006) **Estrategia para la promoción y mejoramiento de**

**la seguridad alimentaria y nutricional (S.A.N) en el nivel local.** San José: Publicación Ministerio de Salud.

Ministerio de Salud, Costa Rica (1987) **Organización y Funcionamiento del Programa de Nutrición y Atención Integral del Ministerio de Salud:** Diagnóstico, conclusiones y recomendaciones, con la asistencia técnica del INCAP/ OPS. San José: Publicación Ministerio de Salud.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Costa Rica (1974) **Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF).** San José: Publicación Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Ministerios de Educación Pública, Salud, Trabajo y Seguridad Social (1987) **Antecedentes y reorganización del Programa de Comedores Escolares.** San José: mimeografiado.

Montealegre, R. Fuentes, F., Mata, A. y Cuevas, R. (1989). **Investigación de Operaciones en Programas de Alimentación a Grupos: Técnicas para la Identificación y Análisis de Problemas de Gestión.** Arch. Latinoamer. Nutr. 39(3): 522-540.

Mulen- Radavan, Irene (2009). **Impacto nutricional del consumo de una leche entera adicionada con vitaminas y minerales en niños en: Salud Pública** México D.F.; Vol. 41(5)p.p.389-396.

Nicaragua (2010) Alimentación Escolar. Managua: Publicación PINE-MINED

Noguera Paz, Bayardo (2008). **La planeación estratégica,** Curso Planificación Educativa y Curricular. Heredia: Exposición en Universidad Interamericana.

Núñez R, Hilda, (2007). **Las creencias sobre obesidad de niños y niñas de tercer año y cuarto año de la Educación General Básica: Un estudio de casos:** Tesis para optar por el Doctorado en Educación. Sistema de Estudios de Posgrados (SEP). San José: Universidad Estatal a Distancia (UNED).

OPS (2009). **Fortalecimiento de los Sistemas de Salud en América Latina y el Caribe. Sistema de Salud de Costa Rica.** Washington D.F. Correo [www.lachealysys.org](http://www.lachealysys.org)

OPS (2009) **Perfil del sistema de salud de Costa Rica. Área de servicio social.**

OPS (2009) **Perfil del Sistema de Salud de Costa Rica. Sistema y servicios de salud (HSSS-SP).**

Paraguay (2010). **Programa de asistencia alimentaria y nutricional.** Asunción, Paraguay: Publicación PROAN.

Perú (2007). **Programa de Asistencia Alimentaria (PRONAA) Lima Perú**: Publicación Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.

PMA/ ONU (S.F.) **La ayuda alimentaria sirve para la educación**. Programa Mundial de Alimentos. (sin lugar): Publicación ONU

Rojas P, Carlos L (2005) **Gerencia en Educación**. San José, C.R. Publicación SEP-UNED

Republica Dominicana, (2010). **Programa de Alimentación y Nutrición**. Santo Domingo, República Dominicana: Publicación FAO.

Salas, Álvaro (2008). Exposición **Plan Estratégico de Desarrollo Corporativo (PEDCO)**. Heredia; Exposición en el curso Planificación Educativa y Curricular, Universidad Interamericana.

Sánchez M., Francisco (2005) **Construcción del escenario axiológico para la educación en ambiente y salud en Centro de Educación y Nutrición y Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-CINAI), del Ministerio de Salud**. Tesis para optar por el Doctorado en Educación. Sistema de Estudios de Posgrado. Programa Latinoamericano en Educación. San José: Universidad Estatal a Distancia.

Sojo, Carlos (15 de diciembre, 2010) **Pobreza el desafío pendiente**. La Nación.p.34A

Stoner, James, Wankel, Charles (1989) **Administración**. México: Prentice-Hall Hispanoamericana, S.A.

Universidad de Costa Rica, Escuela de Nutrición (1991) Memoria Seminario-Taller: **Enfoque educativo de la nutrición en la enseñanza Primaria y Secundaria Costarricense**, Tres Ríos: mimeografiado.

Universidad de Costa Rica. Instituto de Ciencias Económicas (2007). **Informe final de consultoría de la Encuesta de seguridad del gasto público: Programas de CEN – CINAI Comedores Escolares**.

Uruguay (2009) **Programa Nutricional alimentario**. Montevideo: Publicación INDA

Vargas C, Alexis (1989) **Manual de Organización y Funciones de la División de Alimentación del Escolar y el Adolescente (DANEA)**. MEP. San José: Publicaciones IOPAG/ INCAP.

Vargas C, Alexis (1992) **Hacia la Reformulación del Modelo Gerencial del Programa de Alimentación Escolar**. Consultoría del PNUD. Santo Domingo, República Dominicana: Publicación PNUD.

Vargas C, Alexis (1984). **Administración de Centros Infantiles**, Unidad didáctica, San José: EUNED.

Vargas C, Alexis (1988). **La Administración del Programa Comedores Escolares y del Programa de Huertas Escolares**. San José, Publicaciones Convenio UNESCO, MEP, UNED.

Vargas C, Alexis (1992). **Manual de Normas y Procedimientos para Administrar el Programa de Alimentación Escolar de República Dominicana**. Consultoría del PNUD. Santo Domingo: Publicación PNUD.

Vargas C, Alexis (1992) Proyecto piloto: **Transferencia de Fondos a las Comunidades para el Programa de Desayuno Escolar de la República Dominicana**. Informe de Consultoría CARE/ AID. Santo Domingo: Publicación CARE/AID.

Vargas C, Alexis ( 2000) **Comedores Escolares: modelo gerencial**. Proyecto Modernización del Programa Equidad en Educación. Informe de Consultoría del PNUD, sobre el Programa de Comedores Escolares. San José: Publicación PNUD.

Vargas, C, Alexis (1992). **Análisis de apoyo técnico brindado por el INCAP/ OPS al Gobierno de Costa Rica dentro del Proyecto IOPAG/ PROPAG**, período 1987 a 1990. Informe Consultoría del INCAP/OPS. San José: Publicación IOPAG.

Venegas J, Pedro (2006) **Planificación Educativa. Bases metodológicas para su desarrollo en el siglo XXI**. San José: EUNED. San José.

Villalobos Z, Luis R. (2011) **Diseños de Investigaciones Sociales**. San José: UNED. (En prensa).

Zúñiga P.Sira, Soto V, Luis y Vasco C,Eliana. (2000) **Diagnóstico operativo del componente nutricional y microbiológico del Programa de Comedores Escolares**. Proyecto: Modernización del Programa Equidad en Educación. Informe de Consultoría del PNUD, sobre el Programa de Comedores Escolares. San José, Costa Rica: Publicaciones PNUD.

## ANEXOS

## **ANEXO Nº 1: Informe de las tres evaluaciones del PANEA (1987-2000).**

Las evaluaciones de la tercera etapa (1998-2000) del Programa.

A continuación se hace una descripción de los aspectos más relevantes de cada una de las tres evaluaciones realizadas al PANEA antes del 2000. Este análisis se considera sumamente importante puesto que puso las bases para modernizar el PANEA antes del 2000, como se expresó en la sección anterior, no se ha dado hasta el momento.

### **- Primera evaluación del PROCE- 1987**

La primera evaluación está relacionada con la Reestructuración del Programa de Comedores Escolares (PROCE) bajo la dirección de una comisión interministerial que llevó el mismo nombre (primer semestre del 1987). Las conclusiones de esta fueron:

- a) Los problemas financieros limitaron económicamente el Programa, se practicó la selección de beneficiarios empleando criterios nutricionales, biológicos, socioeconómicos, por grado de urbanización y de distancia de residencia a la escuela. Sin embargo, esta decisión fue proclamada antieducativa, antidemocrática y humillante para el niño. Los objetivos señalan la CORPROCE, son de tipo social, nutricional y educativo.
- b) En 1975 con el fondo de DESAF se da un fuerte financiamiento a los comedores escolares por parte del Estado, lo que impactó negativamente la participación de la comunidad, al dejar de participar en gran medida en actividades del comedor escolar.
- c) La crisis económica de la década “perdida” de los ochenta, afectó significativamente la calidad y la cobertura del Programa, al reducirse drásticamente los fondos.
- d) El destino de los fondos para el pago de salarios a las servidoras domésticas, afectó considerablemente el rubro para la compra de alimentos.
- e) Los comedores escolares de zonas rurales presentaban una desventaja en relación con los de la zona urbana.

- f) Al Programa de Huertas Escolares se le eliminó el financiamiento por parte de FODESAF, lo que obligó al MEP casi al cierre de sus servicios, mantenimiento y cobertura.
- g) El traslado del Programa de Comedores Escolares al MEP por recomendación de la Contraloría General de la República, no se hizo en forma planificada en su conjunto ni en forma racional, lo cual afectó la eficiencia y el cumplimiento adecuado de sus objetivos y resultados. Iniciación e incorporación de los maestros a los comedores escolares, integración, organización y funcionamiento.
- h) Existe un establecimiento de las bases legales del Programa de Comedores Escolares al proporcionársele un marco legal (leyes y decretos) para su funcionamiento y administración.
- i) A pesar de las dificultades se ha logrado realizar la promoción de la salud escolar por medio de los alimentos y el Servicio Médico Escolar (dotación de zapatos, desparasitación, odontología, entre otros)
- j) La participación comunal de apoyo al PANEA fue satisfactorio mediante los patronatos escolares, los padres de familia y los maestros con responsabilidad en la organización de diversas actividades.
- k) Para el funcionamiento del PANEA, existe una coordinación intersectorial e internacional de diversos ministerios y entidades, entre otros: Salud, MOPT, MAG, CARE, FAO y AID.

#### **- Resultados de esta primera evaluación**

- a) Se dieron las bases e inicio de la transformación del Departamento de Asignaciones Familiares, en la División de Alimentación y Nutrición del Escolar y el Adolescente – (DANEA), dándosele mayor jerarquía, autoridad y apoyo político y la conversión del Programa de Comedores Escolares en el Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y el Adolescente (PANEA), fortaleciendo la parte conceptual, técnica y de enfoque más moderno e innovador.
- b) Se inicia el estudio y creación de la Oficina de Cooperación Internacional para la Educación (OCIE) para que asumiera la administración financiera del PROCE y

otros programas del MEP convirtiendo así la gestión más ágil, expedita y más eficiente.

- c) Se estableció un convenio MEP- Banco Nacional para utilizar el Sistema de Transferencia Electrónica de Fondos (TEF), como medio para el envío de dinero en efectivo a los patronatos escolares para que estos compraran los alimentos en la comunidad.
- d) Se elaboró el documento Manual de Manejo de Fondos de los patronatos escolares, estableciendo normas y procedimientos, los instrumentos de autorización, información y control de los comedores escolares.
- e) Se diseñó y ejecutó un plan nacional de capacitación dirigido a directores, supervisores, Patronatos Escolares, y servidoras domésticas en las escuelas incluidas en el Programa.
- f) Se procedió a asignar un asesor de educación nutricional y otro en Huertas Escolares por Dirección Regional de Educación, con el fin de que asumieran la asistencia técnica-normativa de los comedores escolares y aunque el Programa es de carácter universal (como política social), se focalizó prioritariamente en aquellos cantones y distritos de mayor deterioro nutricional, con base en los resultados del índice de desarrollo social (IDS), aplicado por MIDEPLAN.

#### **- Evaluación de la IOPAG (1987-1990)**

. La segunda, referida a la Investigación Operacional de los Programas de Alimentación a Grupos (IOPAG) de julio/ 1987 a Junio/ 1990). Las principales conclusiones a que se llegó son:

- a) La falta de un sistema de programación que interactúe a lo interno y externo del Programa en la definición y ejecución de sus actividades. Se evidenció una "tradicionalidad" en el método de programación. Para los comedores escolares no existía un proceso sistemático de control que permitiera tomar decisiones eficientes que incidieran en el logro de los objetivos y resultados. Fue evidente la inexistencia de una planificación global respecto a comedores escolares que enmarque las metas de cumplimiento por niveles y periodos, lo que hace poco relevante en los detalles dentro de los planes operativos del MEP y en la asignación de recursos adicionales.

- b) Parte de la situación anterior, se debe a que en los aspectos organizacionales de la administración del PANEA, no estaban claramente definidos sus roles en sus estructuras y niveles, tampoco es oficializada sus relaciones institucionales a nivel central y local, ni el Departamento de Nutrición y a nivel de Huertas Escolares eran reconocidos en cuanto a la programación de acciones y toma de decisiones a nivel regional. Además, no existía un flujo claro y racionalizado de información que permitiera a los niveles superiores conocer la marcha y toma de decisiones adecuadas en el Programa. Los informes parciales reflejaban serias deficiencias en la programación, que no permitía la visión integral.
- c) Visto desde una perspectiva amplia, el proceso de control del PANEA, desde el punto de vista administrativo, tiene dentro de sus atribuciones la de controlar para realimentar otras, como dirigir y organizar sus actividades; sin embargo:
- Para los comedores escolares no existía un proceso definido de control, que permitiera a los niveles correspondientes tomar decisiones que incidieran en el logro de los objetivos del Programa.
  - Se encontró en el Programa, que existían por separado dos tipos de control: uno administrativo y otro técnico. El control administrativo ejecutado por OCAF del MTSS a través de sus quince supervisores de campo, cuya finalidad es la de modificación del servicio requerido por los diversos comedores escolares, en la práctica se encontró que los mecanismos empleados eran deficientes, por ejemplo, la distribución mensual del cupón/factura de cada comedor en cada cooperativa autorizada, restándole a la labor de control. Además que la información contenida en los formularios era muy subjetiva y los criterios de su llenado no eran estandarizados para todos los supervisores. El control técnico a cargo de los asesores-supervisores del MEP, en un proceso mensual que genera información cuyo formato no ha sido estandarizado con información del comedor y de la educación.
  - Los asesores regionales de educación nutricional no tenían mando directo sobre los directores de escuela, únicamente podían hacer recomendaciones técnicas y para los aspectos normativo-administrativos son atendidos a través del Asesor-Supervisor, para mejorar el funcionamiento del comedor escolar.

- d) Las instituciones ejecutivas, financieras y de apoyo técnico del Estado coincidieron en señalar la falta de una política nacional de alimentación y nutrición, como un elemento que ha provocado el desigual desarrollo de los PAG en Costa Rica en cada institución, fundamentalmente en los aspectos: de planes a corto, mediano y largo plazo; objetivos; logros y metas; recursos, infraestructura, organización, calidad de los servicios; jurídico y apoyo comunal.
- e) Estos programas tienen más de un siglo (1905) de operar y se desconoce el impacto y si la forma en que funcionan, es la más adecuada a las necesidades sociales actuales. En parte porque se desconoce estas y en parte, porque no se ha evaluado el impacto social y cualitativo de estos programas. En ese momento estos programas enfrentan una serie de problemas agrupados de la siguiente manera:
- Limitaciones en su financiamiento;
  - Necesidades de reorganización y planificación;
  - Necesidad de redefinición
  - Que tanto el PAMI y el PROCE se enmarcan en forma poca precisa en el Plan Nacional de Desarrollo - 1986-1990.
- f) En la Ley 5662 de DESAF, las bases de la necesidad social que sustentaron sus programas no han sido revisados ni actualizados, ya que no existe una política ni plan nacional de alimentación y nutrición que oriente el desarrollo de estos programas. Pese al creciente financiamiento y caos financiero en que han caído estos programas, no se ha realizado ninguna reforma a la política financiera de estos, ni se ha responsabilizado a ningún ente coordinador con suficiente autoridad, que orienten a las instituciones que desarrollan los PAG.
- g) Se consolidó y fortaleció la División DANEA, dándole mayor autoridad técnica, jerárquica y política, tanto a nivel central como regional e institución, producto de la investigación diagnóstica de los procesos de gestión, programación, decisión, ejecución y evaluación del Programa. Con el propósito de distribuir mejor los fondos para alimentos, se establecieron tres categorías de centros educativos, con diferente asignación de recursos:
- Escuelas ubicadas en zonas urbanas o rurales marginadas, con menos de 100 estudiantes por escuela;

- Escuelas ubicadas en zonas no priorizadas, con más de 100 estudiantes;
  - Escuelas con más de 500 beneficiarios.
- h) La implementación y vigencia de la Oficina de Cooperación Internacional para la Educación, como dependencia adscrita al MEP; encargada de la administración financiera del PANEA y otros programas.
- i) La SEPAN debe jugar, para recomendar en un plazo corto la orientación de los programas nutricionales dentro de las políticas alimentarias-nutricionales y de salud del país.
- j) En lo que respecta a las áreas geográficas prioritarias y a la consideración de ellas para establecer la selectividad de los participantes (beneficiarios), se encontró que:
- Se han vertido múltiples opciones e intenciones a nivel nacional, sin que hasta el momento se haya definido una estrategia de acción.
- La participación de los padres de familia y la comunidad en el PROCE ha sido tradicional e incluso antes de la Ley de DESAF (1974), se contaba con una actitud y resultados positivos a este respecto. Posterior a esta fecha se ha manifestado cierto debilitamiento de esta participación, en algunos casos por el “paternalismo” (del Estado), a factores económicos que han dificultado el aporte de ciertos grupos de población, mayor información, capacitación y motivación de los órganos de apoyo al Programa, por lo que es impredecible impulsar al máximo la participación de los patronatos escolares. Existe la impresión de que el Programa de Comedores Escolares estaba “agregado” a las demás actividades del MEP, pero no integrado sistemáticamente. Sin embargo, se expresó como acción positiva para incorporarlo e integrarlo totalmente como estructura formal del MEP, tomar decisiones y poner en marcha acciones que faciliten ese proceso. En cuanto a la estructura y relaciones de dependencia y comunicaciones (en la entrevista a funcionarios del MEP), opinaron que el traspaso de la totalidad del PROCE al MEP constituye una oportunidad que vitaliza el estudio y la reestructuración administrativa.
  - Se debe revisar la dependencia jerárquica de los asesores regionales de PANEA, que en lo administrativo la línea de mando está subordinada a las

direcciones regionales de educación, mientras que en lo técnico normativo están sujetos a los lineamientos del Dpto. de Asignaciones Familiares del MEP, transformado en la División DANEA.

- k) Los asesores-supervisores dentro de sus funciones tenían a su cargo la supervisión de los comedores escolares; aunque por la cantidad de centros educativos, las limitaciones de transporte, viáticos, combustibles y demás recursos, las visitas a los comedores se realizaban cada tres meses.
- l) Los Asesores Regionales del PANEA, quienes son considerados “la autoridad técnica” en su campo en la región, no tienen una interrelación definida con las funciones de los Asesores-Supervisores y hasta el momento el papel del Director de la Escuela es decisivo, tanto para esa integración, como para una adecuada gestión local del Programa y para vincular efectivamente al Patronato Escolar o cualquier otro comité local. Hasta el momento este rol del director no era homogéneo y muy poca formación y capacitación en cuanto al papel de “gestor local” del Programa.

La IOPAG tomó en consideración las recomendaciones de la Contraloría General de la República, para el fortalecimiento de la implementación del traslado total del PROCE al MEP: Lo anterior permitió que:

- El MEP y el MTSS se abocaron al proceso de reorganización del Dpto. de Asignaciones Familiares, dándosele el status de división del MEP, para atender integralmente el Programa de Comedores Escolares, revisando unidades, en función de sus objetivos a lograr, elaborando manuales, los vínculos interministerial a nivel central, regional y local de ejecución.
- Se impulsara una toma de conciencia sobre el rol que los padres de familia y las comunidades juegan con la conformación de unidades de gestión con cierta autonomía, vinculado a la necesidad de definir los alcances de diversas modalidades de servicio, dependiendo de las características de las comunidades y de establecer los criterios básicos para la selectividad de los participantes.

#### **- Evaluación del PNUD (1998-2000)**

La tercera orientada específicamente a la evaluación del Programa de Comedores Escolares por el PNUD (1998-2000). Las principales conclusiones son:

- a) El mecanismo de selección de beneficiarios, el cual no identifica claramente a la población más desprotegida (universalización sin prioridades). Un sistema de información desactualizado y de inadecuado uso.
- b) Una clara ausencia de estrategias sistemáticas de participación comunitaria, acompañadas de una cadena creciente de gastos en salarios y cargas sociales en perjuicio de la inversión en alimentos.
- c) Una alta debilidad en los controles: seguimiento y monitoreo/compra de alimentos, y sin olvidar la rutinización en la gestión de ellos. Lo que sí es impactante es la ausencia en el estudio de impacto de la nutrición o en el rendimiento de la población escolar, específicamente una deficiencia en la aplicación sistemática de normas y procedimientos técnicos en alimentación y nutrición, especialmente, en cuanto a la selección de beneficiarios, valor nutricional del menú e higiene y calidad global de los alimentos, a su vez en la capacitación al personal en alimentación y nutrición y en la gestión del Programa.
- d) Inestabilidad e insuficiencia en el personal encargados del Programa y la falta de personal especializado en nutrición, en donde prevalecen algunos problemas técnicos que habían sido identificados a finales de los años ochentas en alimentación y nutrición y que ameritaban soluciones inmediatas.
- e) Escasez de recursos humanos en cantidad y calidad necesarios, de equipos e infraestructura y tecnología para la eficiente ejecución del Programa, no está acorde con la magnitud y complejidad de este, tanto en el ámbito central y regional, como local. Además, se encontró una asimetría entre los fondos que se le asignan a las instituciones educativas y las necesidades reales de los beneficiarios.
- f) Falta un manual de normas y procedimientos actualizados, divulgado e informado y la capacitación en materia nutricional y gerencial.
- g) Coexisten problemas en los mecanismos legales, técnicos, administrativos y políticos en el fortalecimiento en los procesos de coordinación e integración con los entes cooperantes e involucrados en la administración, tales como:
  - El congelamiento de plazas de servidoras domésticas y para dotar de personal a nivel central, regional y local por muchos años, mientras las actividades, responsabilidades y cobertura aumentaba anualmente.
  - Limitaciones de tipo económico, tecnológico de infraestructura, de personal, entre otros, hacen muy difícil el cumplimiento eficiente de las tareas, funciones y objetivos ejecutados por la anterior DANEA.

- No hay mecanismos de selección de la población beneficiaria (destaca insuficiente uso de indicadores de talla y peso en comedores escolares), en el 75% de las instituciones visitadas.
- Sólo una de cada tres escuelas reporta existencia del Comité de Educación y Nutrición Escolar (CENE). Incumplimiento en el suministro de balanzas por parte del proveedor.
- Insuficiente fiscalización de la calidad de los productos y de los aspectos higiénicos-alimentarios.
- Falta de capacitación, asesoramiento y supervisión del personal del Programa.
- Desconocimiento de la normativa de los comedores escolares por las autoridades regionales de las instituciones educativas.
- No se realiza un conteo de los niños que asisten al comedor escolar ni al inicio ni durante el año. Este aspecto es fundamental pues el número de alumnos es la base para el cálculo del monto por escuela.
- Falta de control cruzado entre la información que maneja el Dpto. de Estadística del MEP, la información que manejaba la anterior DANEA y la matrícula real de las escuelas.
- Falta de asesoramiento de los Asesores - Supervisores a los responsables en el manejo de los fondos lo que ocasiona que muchos no saben preparar conciliaciones bancarias en el libro respectivo.
- Sobrepagos de algunos productos detallados en las facturas.
- Algunos directores de escuelas y miembros del Patronato Escolar no saben utilizar el libro de banco, chequera, documentos, ni las facturas que soportan las compras, a pesar de que existe un procedimiento establecido al respecto.
- Falta control de las cantidades de productos recibidos por las escuelas, ni persona responsable de cumplirlo y muchos centros no solicitan cotizaciones a los proveedores, como requerimiento para su selección. Los centros educativos mantienen registros auxiliares de los alimentos adquiridos que les permita controlar las existencias.

Dentro del marco anterior, para innovar y mejorar la administración de los programas sociales del MEP, entre ellos el Programa de Comedores Escolares, el PNUD recomendó algunas medidas a las autoridades de dicho Ministerio, tales como:

- a) Desde el punto de vista técnico se apunta a una renovación de la modalidad actual de las comidas preparadas en cada centro educativo y comunidades.
- b) A partir del 2001, este estudio llegó a la conclusión que dicho Programa pasaría a formar parte de la nueva Dirección General de Equidad en Educación, organizada en una área administrativa/presupuestaria y en una área técnica, en que el Director de la División (DANEA), tendría el mismo equipo técnico y profesional actual pero organizacionalmente sin diferenciaciones internas departamentales, sino más bien con equipos interdisciplinarios que deberán acometer el ejercicio de las funciones con una mayor creatividad y flexibilidad.
- c) La selección de beneficiarios tendrá que enmarcarse en criterios generales a definir por la Dirección General de Equidad en Educación, los cuales toman en cuenta cómo comedores escolares contribuyen simultáneamente con los programas de: becas, bonos, transportes estudiantiles y PROMECUM, en un mayor impacto y combinado para los actuales y potenciales beneficiarios.
- d) DANEA deberá atender a partir de ahora las especificaciones delineadas anteriormente sobre aspectos organizativos y funcionales del Programa Equidad y ajustar sus métodos, actividades, tareas y desempeño en general, según los requerimientos de integración y articulación con el Director General de Equidad en Educación, con los directores regionales, con los asesores-supervisores, con el nuevo Comité de Equidad en Educación, sin perjuicio de que los decretos y reglamentos vigentes establecen por ahora, en cuanto a la relaciones con cada Patronato Escolar, relaciones que podrían modificarse próximamente por la misma vía legal que le dieron nacimiento.
- e) Se requiere la puesta en vigencia de nuevos criterios de selección de beneficiarios, con la participación del director, los maestros y el patronato escolar, para que se pueda diseñar y poner en ejecución los mecanismos y procesos para la evaluación del impacto que permita valorar técnica y cualitativamente, el Programa en sus alcances, proyecciones y efectos esperados.

- f) Que se aplique la Ley General de Salud que establece que alimentos deben ser procesados, manipulados, transportados, conservados, almacenados, vendidos y suministrados al público por las personas que se ocupen de ello, en consideraciones higiénicas y sanitarias y que toda persona que se ocupe de producir alimentos, deberá hacerlo en condiciones ambientales sanitarias, a fin de evitar, principalmente, la contaminación de tales productos y su peligrosidad. Proceder a ejecutar un plan piloto, con base en procesos de precalificación y selección de empresas, para la atención de la población escolar de los distritos con problema de desnutrición.
- g) Se sugirió afinar y consolidar la nueva modalidad basada en alimentos producidos industrialmente y listos para su consumo. Para ello, tiene que oficializarse la aplicación de la metodología de selección de escuelas y beneficiarios del PROCE iniciándolo para ello en el Área Metropolitana, así como también, la utilización de variables e indicadores alimentario-nutricionales, para los sistemas de información y auditoría de calidad, administrativa y financiera, que sirvan de soporte a la toma de decisiones del PROCE. Se debe elaborar un manual de normas y procedimientos y otro de capacitación, sobre temas de alimentación y nutrición escolar y de instrumentos gerenciales.
- h) Se requiere realizar un estudio de los costos reales del Programa en su versión actual y aplicar una metodología económica-financiera y alimentaría-nutricional, para la designación de recursos al Programa y a cada institución escolar. Así como también crear dos plazas de nutricionistas para el nivel central y una para cada Dirección Regional de Educación.
- i) Es prudente desarrollar el modelo innovador basado en el patrón del menú, así como es productivo lograr que el Programa se integre y consolide en una sola estructura, y consolidar el soporte informático, clave en doble vía, en selección de beneficiarios, y cuantificación de impacto, para que así se pueda garantizar recursos para las auditorías (calidad, servicios, administrativo-financiero, gestión y soporte a grupo técnico (monitoreo y medición)).

## ANEXO Nº 2: Lineamientos Generales del PANEA - 2010

Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y el Adolescente (PANEA), es el encargado de ofrecer una alimentación complementaria, debe promover hábitos alimentarios saludables en la población estudiantil, aprovechando este espacio para ofrecer alimentos nutritivos, reforzar adecuados hábitos de higiene y comportamiento en torno a la alimentación diaria. Es así como, el comedor estudiantil es una valiosa oportunidad para promover los procesos de educación alimentaria nutricional en los educandos.

Los servicios que ofrece el Programa de comedores escolares son:

- a) Subsidio para la compra de alimentos.
- b) Subsidio para la contratación de trabajadora del comedor estudiantil.
- c) Subsidio para equipar y dar mantenimiento al comedor estudiantil (Ley 6982).
- d) Subsidio para establecer proyectos productivos en centros educativos de la Educación General Básica y Diversificada.
- e) Apoyo con material técnico, didáctico y capacitación para el desarrollo de huertas estudiantiles y de la Educación para la Salud en Educación General Básica y Diversificada.

### 1. Ingreso al programa de alimentación y nutrición

Para ingresar al programa, se debe llenar el formulario de solicitud y adjuntar **todos** los documentos requeridos, según se detalla:

- a) Copia de la cédula jurídica de la Junta de Educación o Administrativa.
- b) Certificación original de cuenta cliente, debe venir con el membrete del Banco. Cada Junta de Educación o Administrativa debe abrir una cuenta corriente en el sistema bancario nacional para captar exclusivamente los depósitos de los subsidios de los Programas de Equidad, en el nombre de esta cuenta deben venir las siglas **DPE**. Esta cuenta debe tener movimientos continuos desde su apertura, con el fin de evitar que el Banco cierre la cuenta antes que se le deposite el subsidio solicitado.
- c) Listado de estudiantes a beneficiar (nombre completo y cédula de identidad o residencia) con distinción de prioridades.
- d) De ser posible, una constancia suscrita por un profesional en nutrición o por el director del EBAIS correspondiente, relacionada con el estado nutricional de la población estudiantil por beneficiar.

Una vez presentados los documentos y realizado el estudio correspondiente se le comunicará al centro educativo la decisión respectiva.

Cuando un centro educativo decida cerrar el comedor por cualquier motivo, el Director tiene la obligación de comunicar dicha decisión a la Dirección de Programas de Equidad mediante un oficio firmado por él y el presidente de la Junta de Educación o Administrativa y con un visto bueno del asesor supervisor.

## 2. Selección de beneficiarios

En razón de que el PANEA no es universal, sino que es de carácter social focalizado, deben priorizarse los beneficiarios al servicio de comedor.

Al inicio del curso lectivo cada docente con ayuda del Comité de Nutrición y el Departamento de Orientación, si existe, debe levantar un listado actualizado de su(s) grupo(s) con la selección de beneficiarios del comedor y entregarlo al Director, quien a su vez entregará una copia a la Junta respectiva. Lo anterior, con base en los siguientes indicadores:

a) Los estudiantes provenientes de familias con un ingreso económico bajo. Para determinarlo puede utilizarse como apoyo la ficha socioeconómica del Fondo Nacional de Becas (FONABE).

b) Los estudiantes con problemas en su estado nutricional, tales como bajo peso, desnutrición, sobrepeso, obesidad, anemia u otras deficiencias.

c) Los estudiantes discapacitados y estudiantes con sospecha de riesgo psicosocial, tales como problemas de violencia, adicciones, abuso, estudiantes embarazadas y estudiantes madres solteras.

Los criterios para priorizar la selección de beneficiarios al comedor son los siguientes:

**Prioridad 1:** Estudiante con problemas en los tres indicadores (nivel socioeconómico, estado nutricional, discapacitados y sospecha de riesgo psicosocial).

**Prioridad 2:** Estudiantes con problemas en los indicadores de estado nutricional y nivel socioeconómico.

**Prioridad 3:** Estudiantes con problemas en su estado nutricional y con sospecha de riesgo psicosocial.

**Prioridad 4:** Estudiantes únicamente con problemas en su estado nutricional.

**Prioridad 5:** Estudiantes únicamente con sospecha de riesgo psicosocial.

## 3. Distribución de recursos del PANEA

Los recursos se distribuyen en dos categorías:

**Categoría A,** comprende las instituciones educativas ubicadas en distritos con índices altos de rezago social y económico o en riesgo social, catalogadas como de pobreza y pobreza extrema (según Índice de Desarrollo Social Distrital IDSD). Se atienden en esta prioridad a los centros educativos indígenas, unidocentes, telesecundarias Y Liceos Rurales, Direcciones Uno (con menos de 100 estudiantes matriculados), zona

urbano-marginal, poblaciones de discapacitados, centros educativos que trabajan con horario ampliado y tercera jornada.

**Categoría B**, son los centros educativos no incluidos en las prioridades anteriores.

#### 4. Actualización de la matrícula

La actualización de la matrícula se realizará una vez al año, en el mes de julio, con base a la información reportada por el Departamento de Análisis Estadístico del MEP, que es la información oficial.

Por lo tanto, cada centro educativo debe asegurarse de reportar correctamente los datos de matrícula a dicho departamento, en el plazo establecido.

#### 5. Servicio del comedor para el estudiante

En el servicio de comedor es de carácter obligatorio ofrecer diariamente, a todos los beneficiarios, el almuerzo establecido en el Manual de Menús Regionalizados. Con el subsidio del PANEA y otros recursos generados por la Junta, Patronato, Asociación de padres, huerta escolar, soda, cuotas de estudiantes no beneficiarios, cuotas de personal docente y administrativo y donaciones, se debe ofrecer en el almuerzo la fruta y la ensalada diariamente.

Para aquellos beneficiarios que por sus condiciones socioeconómicas y nutricionales así lo requieran, la Junta de Educación o Administrativa debe, en la medida de las posibilidades, con recursos asignados y fondos propios, brindar adicional al almuerzo un desayuno o merienda según lo establecido en el Manual de Menús Regionalizados.

#### 6. Organización del servicio del comedor

Para ofrecer el servicio de alimentación a los estudiantes, se aplican las siguientes modalidades de trabajo:

a) Compra de alimentos preparados (contrato de suministro de bienes), listos para su consumo. Esta modalidad consiste en que la Junta contrate la compra de alimentos ya preparados, para ser servidos a la población estudiantil, respetando los menús enviados por PANEA (en cumplimiento de las cláusulas mínimas contenidas en el contrato).

Según decreto 33694-MEP del 13 de abril del 2007, mediante el cual se modifica el artículo 67 del Reglamento de Juntas de Educación y Administrativas, la Junta aplicará la modalidad de compra de servicios de alimentos preparados (contrato de suministro de bienes), en las instituciones unidocentes u otras, cuando considere que la adquisición de alimentos preparados es la modalidad idónea para brindar el servicio de alimentación a la comunidad estudiantil, para lo cual deberá escoger de entre al menos tres oferentes, un proveedor que venda los alimentos ya preparados. Para que la Junta pueda implementar la compra de servicios deberá seguir los lineamientos vigentes emitidos por la Dirección de Programas de Equidad.

Los centros educativos con 50 beneficiarios o menos que trabajen bajo la modalidad de compra de servicios de alimentos preparados y tenga imposibilidades de cualquier índole en la contratación de estos servicios, deberá comunicarlo de inmediato a la Dirección de Programas de Equidad con el fin de buscar soluciones alternativas para su financiamiento.

b) Compra de alimentos para que sean preparados dentro del comedor estudiantil. Modalidad que consiste en la selección, compra, preparación y distribución de alimentos. Independientemente de la modalidad seleccionada para brindar el servicio de comedor, los menús deben adaptarse a la disponibilidad de alimentos de la región y al —Manual de Menús regionalizados para comedores escolares||, establecidos por PANEA. En caso que se requiera modificar los menús, la sustitución de los alimentos, debe respetar la agrupación que muestra las listas de intercambio en el respectivo formulario.

## 7. Encargados de la aplicación de los menús

Según el decreto ejecutivo de Juntas de Educación y Administrativas vigente se indica que la Junta conjuntamente con el Patronato Escolar y el Director institucional deberán seleccionar el menú diario basados en el Manual de Menús regionalizados, según las disposiciones que al efecto dicte la Dirección de Programas de Equidad; para tal fin el Comité de Salud y Nutrición debe apoyar esta función.

La planificación mensual de los menús debe estar en un lugar accesible y visible para la servidora y los usuarios del comedor estudiantil, mostrando el menú de las cuatro semanas según Anexo 7. Este menú debe estar sellado por la Junta, para garantizar su aprobación.

## 7. Encargados de los procesos de compras

La Junta de Educación o Administrativas debe elaborar el proceso de Contratación con el proveedor de alimentos en base a la Ley No. 8511 Contratación Administrativa y su Reglamento y cumpliendo con los requisitos establecidos en esta Normativa.

La Junta de Educación o Administrativa debe exigir a los proveedores que la calidad de los alimentos que ofrecen a los comedores escolares cumpla con especificaciones de compra de los alimentos, establecidas por el PANEA.

Con base en la directriz emitida por la Contraloría General de la República, mediante oficio DAGJ–829–2003, del 19 de junio del 2003, y en los artículos 153 y 154 del Reglamento de Contratación Administrativa, los centros educativos pueden utilizar el procedimiento de Contratación Directa para la adquisición de alimentos, siempre y cuando los montos lo permitan. Caso contrario, se verán en la obligación de aplicar los otros procedimientos de contratación administrativa establecidos por dicho ente.

Esta disposición de la Contraloría tiene su respaldo legal también en lo dispuesto por el artículo 13 del decreto 33411-H del Reglamento General de Contratación Administrativa, que no considera fraccionamiento ilícito la adquisición de bienes y

servicios que sean para uso o consumo urgente, tal y como sucede con el suministro de productos perecederos.

El proceso de contratación, según lo establecido en el capítulo IV del Decreto 31024-MEP R.J.E y por lo establecido en el artículo 7 y siguientes, de la Ley General de Contratación Administrativa LCA (Ley 8511 del 16 de mayo dos mil seis), requiere de la aplicación de los siguientes pasos como mínimo:

#### A. Requisitos que se deben cumplir al realizar la contratación

De acuerdo a lo que menciona el Capítulo II de la Ley de Contratación Administrativa, sobre Requisitos previos de los procedimientos de contratación, en sus artículos 7, 8 y 9, se debe elaborar un expediente que contenga:

- 1) Constancia presupuestaria (emitida por la Dirección de Programas de Equidad), la cual se envía a las Direcciones Regionales al 30 de noviembre de cada año.
- 2) Acuerdo de inicio del proceso, por parte de la Junta de Educación o Administrativa.
- 3) Entrega de invitaciones.
- 4) Elaboración del cartel de contratación (pliego de peticiones), debe contener forma y plazo para cancelar las facturas, (no debe pasar de 45 días). Incorporar la forma de negociar los aumentos en los precios de la canasta básica en común acuerdo con la Junta de Educación o Administrativa. Para la elaboración del cartel de contratación la Junta de Educación o Administrativa, debe aplicar en todos sus extremos los lineamientos de trabajo establecidos por esta Dirección.
- 5) Recibo de ofertas.
- 6) Análisis de las ofertas según el cuadro comparativo (Copia del Acta).
- 7) Adjudicación de la oferta (Copia del Acta).
- 8) Comunicación a los participantes del resultado
- 9) Firmeza de la adjudicación según Art. 136 RCA (cumplido el plazo de 2 días hábiles y sin apelaciones, se da firmeza a la adjudicación) Copia de Acta.
- 10) Firma del contrato.

La Junta de Educación o Administrativa debe contar con un registro de proveedores. Estos no pueden ser familiares, hasta tercer grado inclusive de consanguinidad o afinidad, del personal docente, ni administrativo, tampoco podrán ser miembros de la Junta de Educación o Administrativa, del Patronato Escolar (salvo las excepciones

previstas en el artículo 22 bis de la Ley 8422 contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito).

Las Juntas de Educación o Administrativas deben realizar evaluaciones periódicas de costo y calidad de mercadería adquirida, y de esta forma dar un valor agregado a la parte económica y nutricional del Programa.

Se debe tener presente que la selección de proveedores debe realizarse cada año o cuando las circunstancias así lo ameriten, por incumplimientos en el contrato.

#### 9. Organización de las áreas de trabajo del comedor

Todas las áreas que conforman el comedor así como las áreas circundantes, deben mantenerse en orden y limpias, según se describe en el Manual de Estándares de Comedores Estudiantiles.

El área de preparación de alimentos es exclusiva para las trabajadoras del comedor, por lo tanto no deben permanecer personas ajenas al servicio, ni animales.

El cilindro de gas debe ubicarse fuera de la cocina y del comedor, en un espacio construido con bloques y portón de malla con candado, ventilado para no arriesgar la seguridad de los estudiantes y otras personas.

Los alimentos deben ser almacenados en una bodega ventilada y segura, con controles periódicos de plagas. Es recomendable el uso de contenedores plásticos con tapa y rotulados para resguardar los alimentos. El detalle de las consideraciones en esta temática se contempla en el Manual de Menús Regionalizados para Comedores Escolares, Capítulo VI, página 21, —Selección, Almacenamiento y Preparación de Alimentos|| y en el Manual de Estándares de Comedores Estudiantiles.

#### 10. Lineamientos operativos del comedor

Entre las funciones del director está supervisar que cada día se lleve el control diario sobre los beneficiarios atendidos en el comedor, en el cual se debe indicar el tiempo de comida ofrecido (almuerzo, desayuno o merienda). Los docentes encargados de acompañar a los estudiantes al comedor deberán llenar el —Control de Asistencia Diaria al Comedor. Al finalizar el día se debe llevar dicho documento a la dirección y el director (a) debe totalizarlo, firmarlo, sellarlo y archivarlo.

En el caso de secundaria, la Dirección deberá definir el registro diario que compruebe la asistencia de los beneficiarios al comedor pero de igual forma debe llevar un archivo diario del mismo, totalizado, firmado y sellado.

Los alimentos que se adquieren con recursos de FODESAF son para consumo exclusivo de la población estudiantil beneficiaria. Por lo que es terminantemente prohibido disponer de estos para otros fines que no sean para la alimentación de los alumnos. (Artículo 11, Inciso a, del Reglamento de Carrera Docente y Ley 5662 de FODESAF, Artículo 2 y 3, Inciso e, y Artículo 17).

Es prohibido la suspensión del servicio de alimentación a los estudiantes por atender reuniones, seminarios u otras actividades similares que se realicen dentro de la

institución o por la ausencia de la trabajadora del comedor, en este caso la Junta debe velar por la sustitución respectiva y el cumplimiento del menú.

El director y en lo posible con apoyo de la Junta y en lo posible del Comité de Salud y Nutrición Escolar, establecerá un horario para que los estudiantes asistan en grupos al comedor estudiantil y se garantice de esta forma, que los beneficiarios van a recibir el servicio en forma oportuna, este servirá para que los docentes organicen la asistencia al comedor y las cocineras organicen su jornada de trabajo. Dicho horario debe estar por escrito y exhibirse en el comedor estudiantil.

#### 11. Usuarios del servicio del comedor estudiantil

Las personas que pueden utilizar el servicio de comedor son:

**a)** Los estudiantes beneficiarios del programa seleccionados conforme las prioridades establecidas del servicio y a los cuales queda absolutamente prohibido cualquier cobro o condicionamiento.

**b)** Los estudiantes no beneficiarios y personal docente y administrativo del centro educativo pueden asistir al comedor bajo las siguientes condiciones:

**1-** La Junta de común acuerdo con la dirección, cocineras y Comité de Salud y Nutrición organizarán su atención siempre y cuando no interrumpa el normal desarrollo y la calidad del servicio de alimentación de los beneficiarios del PANEA.

**2-** Que se consuman las mismas preparaciones que se ofrecen a la población estudiantil.

**3-** Aprovechen el momento para fomentar buenas prácticas alimentarias entre los educandos.

**4-** Aporten la cuota establecida por la Junta, que cubra el costo de la alimentación más un porcentaje de utilidad (de acuerdo con lo establecido en el art. 17 de la Ley FODESAF y art. 11 inciso a del Reglamento de Carrera Docente). Estos ingresos serán administrados por la Junta para fortalecer las necesidades del comedor y deberán ser depositados como mínimo una vez al mes, en la cuenta bancaria que se utiliza para recursos del comedor.

**5-** Esta posibilidad de atención al personal del centro educativo como usuarios debe estar claramente contemplada en el contrato respectivo, en el caso de servidoras contratadas por la Junta y en el caso de las servidoras nombradas por el MEP, la Junta o Dirección institucional, deberán emitir la directriz correspondiente.

#### 12. Trabajadoras del comedor estudiantil

El Programa ofrece, según lo establecido en la Ley 5662 (ley FODESAF), un subsidio a las Juntas de Educación o Administrativas de los centros educativos, con el fin de que se ayuden en la contratación de trabajadoras de comedores estudiantiles. Este subsidio es una ayuda a la Junta para el pago del salario mínimo establecido por ley, este último tiene un ajuste cada seis meses por el Ministerio de Trabajo y va de acuerdo a la jornada laboral.

La Juntas, en el momento de hacer la contratación de la(s) trabajadora(s) del comedor (s) son responsables de cumplir con las cargas sociales obrero-patronales que establecen las leyes, tales como: Caja Costarricense de Seguro Social, póliza del INS, pago de aguinaldo, cesantía y vacaciones (cuando no hayan sido disfrutadas) y otras que estén establecidas. El incumplimiento de estas obligaciones puede ocasionar procesos administrativos y demandas judiciales que afectaran el normal funcionamiento del servicio del comedor estudiantil, situación que deberá ser comunicada con la mayor brevedad posible a la Dirección de Programas de Equidad.

#### A. Asignación del presupuesto

Para la asignación de este subsidio se establecen como requisitos indispensables los siguientes:

- 1) El centro educativo debe estar incorporado en el Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente.
- 2) Llenar el formulario de solicitud del subsidio y hacerlo llegar a la Dirección de Programas de Equidad, adjuntando los documentos solicitados.

Una vez aprobado, el depósito de este subsidio, se hará en forma mensual en la cuenta que la junta del centro educativo tenga registrada para los recursos de FODESAF. Este depósito no es retroactivo.

#### B. Limitantes para la contratación de trabajadoras de comedores escolares

De conformidad con el artículo 22, en especial los incisos b y d, de la Ley de Contratación Administrativa, se establece que en los procedimientos de contratación administrativa que promuevan las instituciones sometidas a esta ley, están inhibidas de participar como oferentes en forma directa o indirecta, los parientes, por consanguinidad o afinidad hasta el tercer grado inclusive de los funcionarios a los cuales alcanza la prohibición; o tengan injerencia o poder de decisión en cualquier etapa del procedimiento de contratación administrativa; por lo que queda prohibido contratar trabajadoras del comedor estudiantil que estén en el rango hasta el tercer grado de consanguinidad y afinidad con miembros de la Junta de Educación o Administrativa, Patronato Escolar, director, docentes, personal administrativo, entre otros.

#### C. Requisitos para la contratación

- 1) Presentar el carné de manipulador de alimentos (emitido por el Ministerio de Salud) vigente y el certificado de aprobación del curso de manipulador de alimentos al día, emitido por el INA
- 2) Presentar cédula de identidad.
- 3) Ser mayor de dieciocho años.

4) Presentar certificado de conclusión de estudios correspondiente a la Educación General Básica (9º año).

El carné de manipulador de alimentos tiene una vigencia de cinco años, para su renovación se requiere realizar el curso de actualización —Consejos para el manejo higiénico de los alimentos||, impartido por el INA y presentar el título ante el Ministerio de Salud para el trámite de renovación del carnet.

Mediante el convenio INA-MEP, la Dirección de Programas de Equidad, coordina la capacitación para las trabajadoras del comedor y para los concesionarios(as) y personal que labore en las Sodas Escolares y Colegiales.

A partir del año 2010 el INA impartirá el nuevo programa de estudios, el cual las certifica como —Operario(a) en Manipulación de Alimentos para Centros de Enseñanza del Sector Público||. Para la inscripción en este curso se deben comunicar con la Dirección Regional de Enseñanza respectiva, donde hay una persona responsable de coordinar los cursos con la Unidad Regional del INA según corresponda.

#### D. Funciones de las trabajadoras de comedores estudiantiles

Para el desempeño de sus funciones las trabajadoras del comedor deben cumplir con las tareas y obligaciones estipuladas en el Decreto 15195-E, del 23 de diciembre de 1975: Reglamento de Servicios de Trabajadores de Comedores Escolares de las Instituciones Educativas Oficiales y sus modificaciones, así como por las estipuladas por el Servicio Civil.

El director en coordinación con la Junta de Educación o Administrativa, definirán las labores de cada una de las trabajadoras, indiferentemente si son nombradas por el estado o contratadas por la Junta. Las listas de tareas deben ser entregadas por escrito a cada una de las funcionarias.

De acuerdo con el artículo 4 del Reglamento de Servicios de Trabajadores de Comedores Escolares de las Instituciones Educativas Oficiales (conocido como reglamento de cocineras) entre las tareas más importantes están:

- a) Preparar y servir a los beneficiarios del comedor escolar los alimentos en las horas convenidas.
- b) Realizar las labores de aseo y limpieza en las instalaciones de la bodega, comedor, cocina así como en el mobiliario y equipo. Esta función comprende las siguientes tareas específicas:
  - i. Barrer y limpiar el comedor antes y después de concluir las labores.
  - ii. Limpiar el mobiliario, equipo de cocina y bodega.
  - iii. Recolectar papeles, basuras y desechos dentro del comedor y la cocina.
  - iv. Mantener limpio el caño de desagüe.
  - v. Dar atención permanente y esmerada a los beneficiarios del Programa de Comedores Escolares, procurar siempre que los alimentos sean preparados con las más estrictas condiciones de higiene y nutrición.

- vi. Llevar un control estricto de los alimentos y otros enseres que le sean encomendados.
- vii. Mantener dentro y fuera de su trabajo una conducta acorde con la moral y las buenas costumbres.
- viii. Acatar y cumplir las medidas derivadas de sus funciones que tiendan a prevenir accidentes y enfermedades.
- ix. Presentarse a sus labores con la indumentaria correcta y utilizar el uniforme u otros instrumentos que se les facilita para su labor.
- x. Observar normas estrictas de higiene y sanidad en el ejercicio de sus funciones.
- xi. Dispensar un trato amable y esmerado.
- xii. Estar pendiente constantemente de su salud personal, a efecto de no poner en peligro a los beneficiarios.
- xiii. Asistir con autorización superior a los cursos que les ofrezca el Ministerio de Educación Pública.
- xiv. Las trabajadoras de comedores escolares estarán en la obligación de atender cada uno hasta un máximo de ciento cincuenta beneficiarios.
- xv. Responder por los materiales, equipo y alimentos que la institución les haya entregado para el cumplimiento de sus funciones.
- xvi. Acatar cualquier otra disposición emanada de la Dirección o de sus superiores que no atente contra su dignidad personal o su decoro y que esté en relación directa con sus funciones.
- xvii. Velar porque siempre haya en existencia alimentos y el combustible necesario y comunicar de inmediato cualquier faltante al director(a) a fin de que no se interrumpa la prestación del servicio.
- xviii. Guardar la más absoluta reserva sobre los asuntos del Centro Educativo, que por su naturaleza no deben ser divulgados.

Además de lo dispuesto por el Código de Trabajo y por el Reglamento 15195-E, y su modificación del 01 de setiembre 2006, es absolutamente prohibido a las cocineras:

- 1) Ocupar tiempo de la jornada laboral, para asuntos ajenos al trabajo que le ha sido encomendado.
- 2) Hacer uso de alimentos, implementos y artefactos de la institución para lucrar o en beneficio personal o de terceros.
- 3) Inmiscuirse o participar de alguna manera, en cuestiones que atañen exclusivamente a la dirección y al personal docente o administrativo de la Institución.

### 13. Subsidio para equipamiento y mantenimiento del comedor estudiantil (Ley 6982)

Este subsidio consiste en una ayuda económica proveniente de recursos de FODESAF, otorgada, por medio de las Juntas de Educación o Administrativas, prioritariamente a los centros educativos ubicados en cantones con mayor grado de pobreza, con el fin de que adquieran utensilios y equipo básico de cocina, reparen, amplíen y den mantenimiento al comedor estudiantil.

#### A. Requisitos para ser beneficiario de este subprograma

La ayuda que se otorgue a las instituciones estará sujeta a la disponibilidad presupuestaria del Programa. Para ser objeto de este beneficio los centros educativos deben cumplir con los siguientes requisitos:

- 1) Llenar el formulario de solicitud y enviarlo a la Dirección de Programas de Equidad, firmada por el director(a) de la institución y el presidente de la Junta de Educación o Administrativa.
- 2) Adjuntar todos los documentos solicitados en el formulario..
- 3) Estar al día con los informes de liquidación de asignaciones anteriores.
- 4) El equipo, mobiliario, utensilios e infraestructura solicitados, deben cumplir las especificaciones detalladas en el Manual de Estándares de Comedores Estudiantiles.
- 5) Haber transcurrido 2 años desde la última asignación, exceptuando centros educativos que hayan recibido un monto igual o inferior a quinientos mil colones.

En el caso de ampliación o remodelación de la infraestructura, se debe enviar, al Dpto. de Alimentación y Nutrición, una copia de la bitácora del ingeniero o arquitecto, como comprobante de la supervisión a la obra realizada.

Una vez enviados los documentos a la Dirección de Programas de Equidad, se estudiará la solicitud y se les comunicará posteriormente si cumplen o no los requisitos para la asignación de este subsidio. En caso de no cumplir requisitos, se dará 6 meses de tiempo, después de enviado el comunicado, para completar la solicitud, en caso contrario se archivará y deberá presentarse un nuevo proyecto.

Una vez finalizada la obra, se debe presentar una copia de la bitácora del ingeniero o arquitecto, como comprobante de la supervisión, dirigida al Dpto. de Alimentación y Nutrición.

#### B. Registro de los activos adquiridos

Los activos adquiridos deben registrarse en el libro de inventario general de la Junta de Educación o Administrativa, debe llevarse registro de cada artículo adquirido, con la información necesaria y en la medida de lo posible, deberán portar una placa metálica que permita su identificación. Dicho inventario debe llevarse mediante el método de inventario permanente.

#### C. Procedimiento para eliminar activos del inventario

Los activos que pueden ser eliminados son aquellos que por su condición de deterioro no pueden ser utilizados en el comedor, por representar un riesgo para la salud de los beneficiarios o a la inocuidad de los alimentos.

Para eliminar un activo se debe cumplir con las siguientes condiciones:

- 1) Justificación y motivo de la baja por parte de la Junta y dirección del centro educativo.
- 2) Elaboración de un acta en la cual se registre el destino que tomará o ha tomado el activo, firmado por los miembros de la Junta y Dirección.
- 3) Excluir el activo del Libro de Inventario General de la Junta.
- 4) Notificar a la Dirección de Programas de Equidad sobre la gestión realizada.

En caso de situaciones particulares o de duda, debe regirse por lo establecido en el Reglamento para el Registro y Control de Bienes de la Administración Central, decreto ejecutivo N° 30720-H del 26 de agosto del 2002 y sus reformas.

#### 14. Programa Nacional de Huertas Estudiantiles

##### A. Propósito

El Programa Nacional de Huertas Estudiantiles tienen su inicio desde el año 1920 con el Programa de Comedores Escolares. Posteriormente fue fortalecido con la promulgación de la ley 5662 de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

Este programa tiene como propósito estimular la producción y capacitación agrícola en los centros educativos mediante la implementación de técnicas actualizadas para un mayor impacto en la comunidad estudiantil.

Del mismo modo, permite maximizar el espacio y aprovechar el área de los centros educativos para una producción de frutas y hortalizas que contribuyan a mejorar la calidad de la alimentación de los estudiantes, ofreciendo alimentos frescos e inoctrinos para el comedor estudiantil. También, pretende proyectarse como un laboratorio científico, que se preste para la transversalidad de materias básicas como matemáticas, español, sociales y ciencias con la agricultura.

El programa da prioridad a la atención de centros educativos unidocentes, Direcciones Uno, Urbano Marginales e Indígenas.

##### B. Solicitud de ingreso al Programa Nacional de Huertas Estudiantiles

Para ingresar al Programa es necesario llenar el formulario de solicitud de ingreso. En este formulario se establecen las indicaciones básicas para presentar un proyecto y poder brindarle el seguimiento necesario.

A partir del 2010, con el fin de fortalecer el Programa Nacional de Huertas estudiantiles, se ofrecerá una nueva modalidad de servicio que consiste en una transferencia anual a las Juntas de Educación de I y II ciclo. El dinero asignado será para la compra de materiales e insumos necesarios, acorde con la solicitud presentada por el centro educativo y la disponibilidad presupuestaria de la Dirección.

Para la asignación de recursos, cada centro educativo debe realizar el presupuesto de los gastos de la huerta, cotizar en lugares cercanos los materiales y enviar a la Dirección de Programas de Equidad la solicitud adjuntando tres facturas proforma. Las facturas deben cumplir los requisitos establecidos en la Ley General de Administración Financiera y la Ley de Contratación Administrativa.

Se pueden cotizar los siguientes materiales:

1) Herramientas (p alas, azadas, azadones, cuchillos, rastrillos, regaderas, carretillos, molleón, picos, macanas, etc.)

- 2) Semillas (preferiblemente adaptadas a la zona),
- 3) Fertilizantes o enmiendas.
- 4) Materiales para hidroponía (piedra, carbón granza, plástico negro, madera),
- 5) Insumos para producir abonos orgánicos (melaza, semolina de arroz, granza de arroz, etc.).

El control de plagas y enfermedades se debe realizar como un manejo integrado de plagas y enfermedades, por lo cual NO se autoriza la compra de agroquímicos sintéticos como insecticidas, herbicidas, fungicidas, nematocidas o reguladores de crecimiento.

La solicitud será analizada por los profesionales del Departamento de Alimentación y Nutrición y una vez autorizada se girarán los recursos a la Junta de Educación para que se proceda a la compra de los insumos. Los dineros asignados deben ser liquidados ante el Departamento de Supervisión y Control según se establece en el capítulo III del presente documento. Se debe mantener a disposición de los supervisores el inventario de las herramientas.

Con respecto a la implementación de proyectos de mayor magnitud, tales como invernaderos y semilleros, se necesita llevar a cabo el mismo procedimiento, a diferencia que se deben presentar las posibles alternativas de apoyo de empresas aledañas a la comunidad del centro educativo. Esto para identificar las posibles fuentes de financiamiento y poder trabajar en conjunto.

Como apoyo al desarrollo de los proyectos se brindará asesoría y capacitación técnica. La solicitud de capacitaciones, debe organizarse por regionales y circuitos donde la afluencia de participantes sea bastante alta, esto con el fin de generar un mayor impacto con el programa. Las capacitaciones serán coordinadas con cada Dirección Regional e involucrarán a todos los centros educativos de Primaria y Secundaria que se encuentren inscritos en el programa de huertas estudiantiles.

## 15. Otros componente del PANEA

### A. Educación para la salud

Los centros educativos del país son un punto de convergencia importante ya que es en ellos donde se fortalecen procesos de enseñanza- aprendizaje relacionados con la promoción de la salud, a la vez, constituyen un espacio donde los niños, niñas y adolescentes pueden incorporar estilos de vida saludables mediante el uso del servicio del comedor y la soda estudiantil así como con el desarrollo de proyectos de huertas estudiantiles. Con estos servicios se promueven prácticas alimentarias adecuadas y se incentiva la estabilidad emocional y el desarrollo integral de la población estudiantil.

Es importante reforzar el desarrollo de la educación para la salud como tema transversal, favoreciendo ambientes físicos y psicológicos saludables, velando por el acceso de la población estudiantil a servicios de salud oportunos y accesibles, como parte del Programa Nacional de Salud y Nutrición Escolar y asegurar que los estudiantes cuenten con un espacio independiente del recreo, donde puedan consumir sus meriendas y reforzar adecuados hábitos alimentarios, para ello se puede consultar las Guías Alimentarias para la Educación Nutricional en Costa Rica.

De acuerdo con documentos internos del MEP, sobre la Educación para la Salud, en el centro educativo, se deben considerar, entre otros los siguientes aspectos:

- 1) Deben fomentarse adecuados hábitos de higiene (lavado de manos, lavado de dientes, lavado de frutas, entre otros), disposición de desechos y hábitos alimentarios saludables entre la población estudiantil (consumo de frutas y vegetales, alimentación variada, etc.).
- 2) Reforzar adecuados hábitos alimentarios y realizar actividad física.

Lo anterior se contempla también en el Manual de Atención Integral en Salud en el Escenario Escolar y se encuentra fundamentado en el siguiente marco jurídico:

1. Ley Fundamental de Educación, artículos 3 y 77.
2. Código de la Niñez y la Adolescencia, artículos 41 y 55.
3. Convenio Centroamericano sobre Unificación Básica de la Educación, Artículos 6 y 23.
4. Ley General de Salud y Ley Orgánica del Ministerio de Salud, según artículos 16 y 261.

#### B. Vigilancia Nutricional

Como parte del Programa de Salud y Nutrición Escolar, se debe coordinar con los equipos de salud para las valoraciones de los estudiantes de primero, tercero y sexto grado, siendo el centro educativo un entorno importante en la promoción de la salud.

El Director del Centro Educativo debe enviar el resumen de las valoraciones en salud y nutrición realizadas a la población estudiantil, por el personal de salud, a más tardar el 30 de junio, al Departamento de Alimentación y Nutrición.

#### C. Comités de Salud y Nutrición Escolar y Colegial

Este Comité es un organismo de apoyo a la institución educativa para promover el desarrollo de la educación en salud y nutrición, el desarrollo de huertas y proyectos productivos y para velar por el adecuado funcionamiento del comedor y la soda estudiantil.

El Director de cada centro educativo debe integrar el Comité de Salud y Nutrición Escolar o Colegial, en el primer mes de haberse iniciado el curso lectivo. Dicho Comité debe estar conformado según lo permitan las condiciones institucionales por:

- 1) Un docente de cada uno de los ciclos educativos
- 2) Un representante del Patronato Escolar o Asociación de padres de familia
- 3) Un representante del Gobierno Estudiantil
- 4) Un representante de organizaciones comunales
- 5) Un (a) trabajador(a) del comedor estudiantil
- 6) En el caso de colegios o liceos, un representante del Departamento de Educación para el Hogar
- 7) En el caso de escuelas de Atención Prioritaria, un representante del área social

Funciones del Comité de Salud y Nutrición Escolar y Colegial

1. Elaborar un Plan de acción para desarrollar durante el ciclo lectivo, donde se especifiquen las tareas programadas para el cumplimiento de las acciones. Dicho plan debe estar en el libro de actas de este comité.
2. Llevar un libro de actas, exclusivo para el comité, en el cual se anoten los acuerdos tomados en reuniones ordinarias y extraordinarias para dar seguimiento al plan de acción. El mismo debe estar al día y disponible en el centro educativo.
3. Velar en coordinación con el Patronato Escolar o la Asociación de padres, por el cumplimiento de los lineamientos establecidos por P.A.N.E.A., referentes al servicio de comedor estudiantil.
4. Informar al director(a) de la institución, con copia a la Dirección de Programas de Equidad, de eventuales anomalías detectadas en la prestación del servicio de alimentación, relacionadas fundamentalmente con el incumplimiento de los menús, horarios y forma de servir los alimentos, calidad de los alimentos, condiciones sanitarias, almacenamiento de los alimentos, forma de entrega de los alimentos por parte del proveedor de la institución, presentación de las trabajadoras del comedor, asistencia y selección de beneficiarios y de otras anomalías que vayan en detrimento de la calidad de este servicio, según lo establecido por P.A.N.E.A.
5. Promover acciones de coordinación con representantes de la CCSS, Ministerio de Salud, MAG, INA, IMAS, IDA, Universidades y con funcionarios de otras instituciones públicas y privadas, presentes en la comunidad, con el fin de facilitar espacios de capacitación y recursos didácticos que fortalezcan la labor docente, en educación para la salud en beneficio de la comunidad educativa.
6. Desarrollar actividades que promuevan proyectos de huerta estudiantil como fuente de alimentos nutritivos para el comedor, que favorezcan hábitos alimentarios saludables en la población estudiantil.
7. Estimular el desarrollo de actividades educativas durante el ciclo lectivo, establecidas en el calendario escolar, orientadas al fomento de hábitos alimentarios saludables y de higiene, estilos de vida activos y condiciones que favorezcan la salud mental de la población estudiantil.
8. Gestionar ante la dirección del Centro Educativo las condiciones necesarias para que los docentes y el personal de salud de la C.C.S.S. realicen valoraciones del desarrollo de la población estudiantil, y velar porque todos los estudiantes del Centro Educativo que presenten alguna sospecha de problemas de salud, sean remitidos a los E.B.A.I.S. o Clínicas para que reciban atención médica, según lo establecido en el Manual de Atención Integral de los (as) Niños (as) en el Escenario Escolar.
9. Velar por que el servicio de la soda escolar o colegial cumpla con lo establecido en el reglamento de sodas vigente, con el fin de que se brinde una alimentación saludable y que favorezca los procesos pedagógicos en educación para la salud.

### ANEXO N° 3: Matriz de recolección de datos N°1 y N°2

#### Componentes de los PAE Instrucciones

En la siguiente matriz se deben anotar como los componentes de los PAE en los países latinoamericanos.

COMPONENTES DE LOS PAE				
Países	Sub-categorías	Fuente 1	Fuente 2	Fuente 3
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los Objetivos</li> <li>• Ámbito de la administración</li> <li>• Centralización y descentralización.</li> <li>• Beneficios</li> <li>• Selección de beneficiarios</li> <li>• Sistema de Compras, Distribución y Servicio.</li> <li>• Control de Calidad</li> <li>• Participación comunitaria.</li> <li>• Presupuestos y gastos</li> </ul>			
Mexico				
Guatemala	.			
Honduras				
El salvador				
Nicaragua				

Costa Rica				
Panamá				
Cuba				
Republica Dominicana				
Colombia				
Ecuador				
Venezuela				
Brasil				
Bolivia				
Chile				
Argentina				
Uruguay				
Paraguay				

**Matriz de recolección de datos N°2**  
Características particulares de algunos PAE

Instrucciones

En la siguiente matriz se deben anotar las características particulares de algunos PAE. Para completar la información se debe anotar en los espacios subrayados correspondientes la información que se solicita en cada caso.

CARACTERÍSTICAS PARTICULARES DE ALGUNOS PAE				
Países	Sub-categorías Aspectos	Fuente 1	Fuente 2	Fuente 3
Mexico				
Argentina				
Chile				
Brasil				
Costa Rica				

## **ANEXO N°4: Cuestionarios aplicados a nivel central (MEP), regional y local (institucional) del PANEA**

### **Cuestionario N° 1**

#### **Dirigido al personal de la Dirección de Programas de Equidad del MEP**

El objetivo de este cuestionario es conocer su opinión o criterio con respecto al proceso administrativo (funciones) de la administración del Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y el Adolescente (PANEA) del MEP, conocido más popularmente como Programa de Comedores Escolares, es decir, los comedores escolares **en el 2010** para proponer con base en los resultados obtenidos, las recomendaciones y propuestas para la solución de los principales problemas encontrados.

Esta actividad es parte importante y de gran interés para la tesis del grado de Doctorado en Educación en la UNED.

Se le solicita contestar el siguiente cuestionario llenando los espacios en blanco, anotando una (x) en la pregunta correspondiente. La opinión que usted externé será estrictamente confidencial. De antemano nuestro sincero agradecimiento.

#### **Datos personales**

1- Edad en años cumplidos: \_\_\_\_\_

2- Sexo:     (   ) Masculino                    (   ) Femenino

3 - Ultimo grado académico (título): \_\_\_\_\_

4- Puesto que desempeña: \_\_\_\_\_

5- Años de servicios: \_\_\_\_\_

#### **Primera parte: Planeación del PANEA en el 2010:**

1- ¿Conoce usted la política utilizada en actividades de alimentación y nutrición del PANEA?

(   ) Si                                   (   ) No

2- ¿Conoce usted el proceso metodológico utilizado en la planificación de alimentación y nutrición del PANEA?

Si                       No

3- ¿Son la política y el proceso metodológico utilizados en actividades de alimentación y nutrición del PANEA, pertinentes con los planes nacionales de desarrollo vigentes en ese momento.

Si                       No

4- ¿Conoce usted de la existencia de un sistema consolidado y legitimado de los órganos de decisión política del PANEA para su adecuada ejecución?

Si                       No

6- ¿Conoce usted de la existencia de un sistema consolidado y legitimado de los órganos de planificación del PANEA para su adecuada ejecución?

Si                       No

7- ¿La planificación del Programa del PANEA, está considerada en el marco de la planificación del Programa?

Si                       No

8- ¿Las políticas del Estado y las del PANEA son convergencias?

Si                       No

9- ¿Las políticas del Estado y las del PANEA son divergentes?

Si                       No

10- ¿Considera necesaria la asistencia técnica externa del PANEA?

Si                       No

11- ¿La universalización del PANEA afecta la calidad del servicio del comedor escolar?

Si                       No

12- ¿Considera necesario que el Estado haga una selección de beneficiarios para el Programa?

Si                       No

14- Los tipos de raciones que se dan a los beneficiarios del PANEA, se ajustaba a los requerimientos técnico – normativos vigentes.

Si                       No

15- ¿De acuerdo a su experiencia los proyectos del PANEA, se realizan con planificación?

Si                       No

16- ¿De acuerdo a su experiencia las actividades del PANEA, se realizan con planificación?

Si                       No

17- Al efectuarse un cambio de poder cada cuatro años, ¿Siente usted que se ven afectados la organización y objetivos del PANEA?

Si                       No

18- ¿Qué sugerencias propone usted para modernizar las fases del proceso administrativo, para mejorar el PANEA en el marco de la globalización principalmente en:

- Aspectos Políticos:

---

---

---

- Aspectos de Planificación

---

---

---

- Aspectos Gerenciales

---

---

---

- Aspectos de modernización e innovación

---

---

---

**Segunda parte: Organización del PANEA en el 2010:**

1. Conoce usted los objetivos del PANEA?

Si                       No (Pase a la pregunta 3)

2. Cumple el Programa con los objetivos enunciados

Si                       No

3. Conoce usted las funciones del PANEA?

Si                       No (Pase a la pregunta 5)

4. La organización del Programa se ajusta a las necesidades para un funcionamiento adecuado?

Si                       No

5. Los recursos humanos se ajustan a las necesidades para un funcionamiento adecuado del programa?

Si                       No

6. Los recursos financieros se ajustan a las necesidades para un funcionamiento adecuado del programa?

( ) Si ( ) No

7. Los recursos de infraestructura se ajustan a las necesidades para un funcionamiento adecuado del programa?

( ) Si ( ) No

8. Los recursos tecnológicos se ajustan a las necesidades para un funcionamiento adecuado del programa?

( ) Si ( ) No

### **Tercera parte: Dirección del PANEA en el 2010**

1- Indique cuales de las siguientes limitaciones que pueden afectar el PANEA?

- Presupuestarias..... ( )
- Personal ..... ( )
- Infraestructura .....( )
- Capacitación .....( )
- Apoyo comunal .....( )
- Legales .....( )
- Nutricionales .....( )
- Educativas .....( )

2- ¿Cómo considera la coordinación del Programa PANEA en las Oficinas Centrales del MEP?

- Muy buena ( )
- Buena ( )
- Regular ( )
- Mala ( )
- Muy mala ( )

3- ¿Cómo considera la coordinación del Programa PANEA en la Dirección Regional?

- Muy buena ( )
- Buena ( )
- Regular ( )
- Mala ( )
- Muy mala ( )

4- ¿Cómo considera la coordinación del Programa PANEA en el Centro Educativo?

- Muy buena ( )
- Buena ( )
- Regular ( )
- Mala ( )
- Muy mala ( )

5- ¿Considera importante el Programa de Huertas Escolares en los servicios el PANEA?

- ( ) Si ( ) No

6- ¿El marco legal del PANEA, es adecuado para el programa?

- ( ) Si ( ) No

7- ¿El modelo gerencial del PANEA responde a las necesidades para su buen funcionamiento?

- ( ) Si ( ) No

9- Señale cuales de las siguiente fortalezas o debilidades gerenciales se presentan en el PANEA?

Aspectos	Fortaleza	Debilidad
Equidad		
Interrelación MEP, Salud, IMAS		

Capacitación		
Modernización		
Integración de padres de familia		
Descentralización a nivel regional		
Presupuesto		

10 ¿Es efectiva la participación comunitaria en la administración del PANEA a nivel local?

Si  No

11- ¿Además del dinero girado a los patronatos escolares, se requiere de otras modalidades alternativas para la entrega de alimentos?

Si  No

12- ¿Es capaz operativa y técnicamente el MEP, con los recursos humanos existentes, en dirigir adecuadamente el PANEA?

Si  No

13. Los procesos de gestión del PANEA son adecuados?

Si  No

14- ¿Se da asesoramiento y capacitación que a los funcionarios de las Instituciones Educativas en relación a Comedores Escolares?

Si  No

15- ¿Cómo considera el apoyo la Dirección Regional a las Instituciones Educativas para el buen funcionamiento de sus funciones y actividades?

- Muy bueno
- Bueno
- Malo
- Muy malo

16- ¿Se cumplen los objetivos del PANEA en el centro educativo?

Si  No

17- La coordinación interinstitucional del MEP, con el Ministerio de Salud y otros entes es:

Muy buena  
 Buena  
 Poco buena  
 Nada buena

18- ¿Se incorporaran las actividades del PANEA en los procesos de programación de la Dirección Regional de Enseñanza?

Si  No

19- ¿Qué opinión le merece el diseño y actividades de educación nutricional en el centro Educativo?

Muy buena  
 Buena  
 Poco buena  
 Nada buena

#### **Cuarta parte: Control del PANEA en el 2010**

1. Se supervisa los procesos de la implementación del PANEA?

Si  No

2. Se supervisa los resultados de la implementación del PANEA?

Si  No

3. ¿Se supervisa el seguimiento de la implementación del PANEA?

Si  No

4.-¿Se da un control de calidad gerencial del PANEA, respecto al menú nacional y regional?

Si  No

5. ¿Se da un seguimiento al cumplimiento del menú nacional y regional?

Si                                       No

6.- ¿Existe un sistema de información y de vigilancia del PANEA?

Si                                       No

7.- ¿Es eficiente el sistema de información y de vigilancia del PANEA?

Si                                       No

**Cuestionario N°2**  
**Dirigido a la Dirección Regional de Enseñanza de Alajuela**

El objetivo de este cuestionario es conocer su opinión o criterio con respecto al proceso administrativo (funciones) de la administración del Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y el Adolescente (PANEA) del MEP, conocido más popularmente como Programa de Comedores Escolares, es decir, los comedores escolares **en el 2010** para proponer con base en los resultados obtenidos, las recomendaciones y propuestas a la solución a los principales problemas encontrados.

Esta actividad es parte importante y de gran interés para la tesis del grado de Doctorado en Educación en la UNED.

Se le solicita contestar el siguiente cuestionario llenando los espacios en blanco, anotando una (x) en la pregunta correspondiente. La opinión que usted externare será estrictamente confidencial. De antemano nuestro sincero agradecimiento.

**Datos personales**

- 1- Edad en años cumplidos: \_\_\_\_\_
- 2- Sexo:     (   ) Masculino                      (   ) Femenino
- 3 - Ultimo grado académico (título): \_\_\_\_\_
- 4- Puesto que desempeña: \_\_\_\_\_
- 5- Años de servicios: \_\_\_\_\_

**Primera parte: Planeación del PANEA en el 2010:**

1- ¿Conoce usted la política utilizada en actividades de alimentación y nutrición del PANEA?

(   ) Sí                                      (   ) No

2- ¿Conoce usted el proceso metodológico utilizado en la planificación de alimentación y nutrición del PANEA?

(   ) Sí                                      (   ) No

3- ¿Son la política y el proceso metodológico utilizados en actividades de alimentación y nutrición del PANEA, pertinentes con los planes nacionales de desarrollo vigentes?

Sí                       No

4- ¿Está claramente definido la existencia de un sistema consolidado y legitimado de los órganos de decisión política del PANEA para su adecuada ejecución?

Sí                       No

5- ¿Está claramente definido la existencia de un sistema consolidado y legitimado de los órganos de planificación del PANEA para su adecuada ejecución?

Sí                       No

6- ¿La planificación del Programa del PANEA, está considerada en el marco de la planificación del Programa de Alimentación y Nutrición del Ministerio de Salud?

Sí                       No

7- ¿Existe convergencia entre las políticas de alimentación y nutrición del Estado y las del PANEA?

Sí                       No

8- ¿Existe divergencia entre las políticas de alimentación y nutrición del Estado y las del PANEA?

Sí                       No

9- ¿Considera necesaria la asistencia o cooperación técnica y financiera internacional del PANEA?

Sí                       No

10- ¿La universalización (alimentación a todos los escolares) del PANEA afecta la calidad del servicio del comedor escolar?

Sí                       No

11- ¿Considera necesario que el Estado haga una selección técnica de beneficiarios para el Programa?

Sí                       No

12- ¿Los tipos de ración que se dan a los beneficiarios del PANEA, se ajustan a los requerimientos técnico – normativos vigentes?

Sí                       No

13- ¿De acuerdo a su experiencia y conocimientos, se planifican los proyectos y actividades que ejecuta el PANEA?

Sí                       No

14- ¿De acuerdo a su experiencia y conocimientos, los proyectos y actividades del PANEA se evalúan?

Sí                       No

15- Al efectuarse un cambio de gobierno cada cuatro años. ¿Considera usted que se ve afectada la administración y objetivos del PANEA?

Sí                       No

16- Qué sugerencias propone usted para modernizar y mejorar la administración general del PANEA en el marco de los siguientes aspectos:

- Aspectos Políticos:

---

---

---

- Aspectos de Planificación

---

---

---

- Aspectos Gerenciales

---

- 
- 
- Aspectos de modernización e innovación
- 
- 
- 

**Segunda parte: Organización del PANEA en el 2010:**

1. ¿Conoce usted los objetivos del PANEA?  
 Sí  No. (Pase a la pregunta 3)
2. ¿Cumple el Programa con los objetivos enunciados?  
 Sí  No
3. ¿Conoce usted las funciones del PANEA?  
 Sí  No. (Pase a la pregunta 5)
4. ¿La organización del Programa se ajusta a las necesidades para un funcionamiento adecuado?  
 Sí  No
5. ¿Los recursos humanos se ajustan a las necesidades para un funcionamiento adecuado del programa?  
 Sí  No
6. ¿Los recursos financieros se ajustan a las necesidades para un funcionamiento adecuado del programa?  
 Sí  No

7. ¿Los recursos de infraestructura física se ajustan a las necesidades para un funcionamiento adecuado del programa?

( ) Sí ( ) No

8. ¿Los recursos tecnológicos se ajustan a las necesidades para un funcionamiento adecuado del programa?

( ) Sí ( ) No

### **Tercera parte: Dirección del PANEA en el 2010**

1- Indique cuales de las siguientes limitaciones que pueden afectar el PANEA?

- Presupuestarias..... ( )
- Personal ..... ( )
- Infraestructura .....( )
- Capacitación .....( )
- Apoyo comunal .....( )
- Legales .....( )
- Nutricionales .....( )
- Educativas .....( )
- Tecnológica.....( )

2- ¿Cómo considera la coordinación del Programa PANEA en las Oficinas Centrales del MEP?

- Muy buena ( )
- Buena ( )
- Regular ( )
- Mala ( )
- Muy mala ( )

3- ¿Cómo considera la coordinación del Programa PANEA en la Dirección Regional?

- Muy buena ( )
- Buena ( )
- Regular ( )
- Mala ( )
- Muy mala ( )

4- ¿Cómo considera la coordinación del Programa PANEA en el Centro Educativo?

- Muy buena ( )
- Buena ( )
- Regular ( )
- Mala ( )
- Muy mala ( )

5- ¿Considera importante el Programa de Huertas Escolares en los servicios el PANEA?

- ( ) Sí ( ) No

6- ¿El marco legal del PANEA, es adecuado para el buen funcionamiento del Programa?

- ( ) Sí ( ) No

7 ¿El modelo gerencial del PANEA responde a las necesidades para su buen funcionamiento?

- ( ) Sí ( ) No

8- Señale cuales de las siguientes fortalezas o debilidades gerenciales se presentan en el PANEA:

Aspectos	Fortaleza	Debilidad
Equidad		
Interrelación MEP, Salud, IMAS		
Capacitación		
Modernización		

Integración de padres de familia		
Descentralización a nivel regional		
Presupuesto		

9 ¿Es efectiva la participación comunitaria en la administración del PANEA a nivel local?

Sí  No

10- ¿Además del dinero girado a los patronatos escolares, se requiere de otras modalidades alternativas para la entrega de alimentos?

Sí  No

11- ¿Es capaz operativa y técnicamente el MEP, con los recursos humanos existentes, en dirigir adecuadamente el PANEA?

Sí  No

12. ¿Los procesos de gestión del PANEA son eficientes?

Sí  No

13. ¿Los procesos de gestión del PANEA son eficaces?

Sí  No

14- ¿Se da asesoramiento y capacitación a los funcionarios de las direcciones regionales e instituciones educativas?

Sí  No

15- ¿Cómo considera el apoyo del DANEA a las Instituciones Educativas para el buen funcionamiento de sus funciones y actividades?

- Muy bueno
- Bueno
- Malo
- Muy malo

16- ¿Se cumplen los objetivos del PANEA en el centro educativo?

Sí  No

17- La coordinación interinstitucional del MEP, con el Ministerio de Salud, MAG, universidades y otros entes es:

Muy buena  
 Buena  
 Poco buena  
 Nada buena

18- ¿Se incorporaran las actividades del PANEA en los procesos de programación de la Dirección Regional de Enseñanza?

Sí  No

19- ¿Qué opinión le merece el diseño y actividades de educación nutricional en el centro educativo?

Muy buena  
 Buena  
 Poco buena  
 Nada buena

#### **Cuarta parte: Control del PANEA en el 2010**

1. ¿Se supervisan los procesos de implementación y ejecución del PANEA?

Sí  No

2. ¿Se supervisa los resultados de la implementación y ejecución del PANEA?

Sí  No

3. ¿Se supervisa el seguimiento de la implementación y ejecución del PANEA?

Sí  No

4.-¿Se da un control de calidad gerencial del PANEA, respecto al menú nacional y regional?

Sí

No

5. ¿Se da un seguimiento al cumplimiento del menú nacional y regional?

Sí

No

6.- ¿Existe un sistema de información adecuado del PANEA?

Si

No.

7.- ¿Existe un sistema de vigilancia alimentario – nutricional adecuado del PANEA?

Sí

No

**Cuestionario N°3**  
**Dirigido a Directores de Centros Educativos**

El objetivo de este cuestionario es conocer su opinión o criterio con respecto al proceso administrativo (funciones) de la administración del Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y el Adolescente (PANEA) del MEP, conocido más popularmente como Programa de Comedores Escolares, es decir, los comedores escolares **en el 2010** para proponer con base en los resultados obtenidos, las recomendaciones y propuestas de solución a los principales problemas encontrados.

Esta actividad es parte importante y de gran interés para la tesis del grado de Doctorado en Educación en la UNED.

Se le solicita contestar el siguiente cuestionario llenando los espacios en blanco, anotando una (x) en la pregunta correspondiente. La opinión que usted externare será estrictamente confidencial. De antemano nuestro sincero agradecimiento.

**Datos personales**

- 1- Edad en años cumplidos: \_\_\_\_\_
- 2- Sexo:     (   ) Masculino                    (   ) Femenino
- 3 - Ultimo grado académico (título): \_\_\_\_\_
- 4- Puesto que desempeña: \_\_\_\_\_
- 5- Años de servicios: \_\_\_\_\_

**Primera parte: Planeación del PANEA en el 2010:**

1- ¿Conoce usted la política utilizada en actividades de alimentación y nutrición del PANEA?

(   ) Sí                                   (   ) No

2- ¿Conoce usted el proceso metodológico utilizado en la planificación de la alimentación y nutrición del PANEA?

(   ) Sí                                   (   ) No

3- ¿Son la política y el proceso metodológico utilizados en actividades de alimentación y nutrición del PANEA, pertinentes con los planes nacionales de desarrollo vigentes?

Sí                       No

4- ¿Está claramente definido la existencia de un sistema consolidado y legitimado de los órganos de decisión política del PANEA para su adecuada ejecución?

Sí                       No

5- ¿Está claramente definido la existencia de un sistema consolidado y legitimado de los órganos de planificación del PANEA para su adecuada ejecución?

Sí                       No

6- ¿La planificación del Programa del PANEA, está considerada en el marco de la planificación del Programa de Alimentación y Nutrición del Ministerio de Salud?

Sí                       No

7- ¿Existe convergencia entre las políticas de alimentación y nutrición del Estado y las del PANEA?

Sí                       No

8- ¿Existe divergencia entre las políticas de alimentación y nutrición del Estado y las del PANEA?

Sí                       No

9- ¿Considera necesaria la asistencia o cooperación técnica y financiera internacional del PANEA?

Sí                       No

10- ¿La universalización (alimentación a todos los escolares) del PANEA afecta la calidad del servicio del comedor escolar?

Sí                       No

11- ¿Considera necesario que el Estado haga una selección técnica de beneficiarios para el Programa?

Sí                       No

12- ¿Los tipos de ración que se dan a los beneficiarios del PANEA, se ajustan a los requerimientos técnico – normativos vigentes?

Sí                       No

13- ¿De acuerdo a su experiencia y conocimientos, se planifican los proyectos y actividades que ejecuta el PANEA?

Sí                       No

14- ¿De acuerdo a su experiencia y conocimientos, los proyectos y actividades del PANEA se evalúan?

Sí                       No

15- Al efectuarse un cambio de gobierno cada cuatro años. ¿Considera usted que se ve afectada la administración y objetivos del PANEA?

Sí                       No

16- Qué sugerencias propone usted para modernizar y mejorar la administración general del PANEA en el marco de los siguientes aspectos:

- Aspectos Políticos:

---

---

---

- Aspectos de Planificación

---

---

---

- Aspectos Gerenciales

---

---

---

- Aspectos de modernización e innovación

---

---

---

**Segunda parte: Organización del PANEA en el 2010:**

1. ¿Conoce usted los objetivos del PANEA?  
 Sí  No. (Pase a la pregunta 3)
2. ¿Cumple el Programa con los objetivos enunciados?  
 Sí  No
3. ¿Conoce usted las funciones del PANEA?  
 Sí  No. (Pase a la pregunta 5)
4. ¿La organización del Programa se ajusta a las necesidades para un funcionamiento adecuado?  
 Sí  No
5. ¿Los recursos humanos se ajustan a las necesidades para un funcionamiento adecuado del programa?  
 Sí  No
6. ¿Los recursos financieros se ajustan a las necesidades para un funcionamiento adecuado del programa?

( ) Sí ( ) No

7. ¿Los recursos de infraestructura física se ajustan a las necesidades para un funcionamiento adecuado del programa?

( ) Sí ( ) No

8. ¿Los recursos tecnológicos se ajustan a las necesidades para un funcionamiento adecuado del programa?

( ) Sí ( ) No

### **Tercera parte: Dirección del PANEA en el 2010**

1- Indique cuales de las siguientes limitaciones que pueden afectar el PANEA?

- Presupuestarias..... ( )
- Personal ..... ( )
- Infraestructura .....( )
- Capacitación .....( )
- Apoyo comunal .....( )
- Legales .....( )
- Nutricionales .....( )
- Educativas .....( )
- Tecnológica.....( )

2- ¿Cómo considera la coordinación del Programa PANEA en las Oficinas Centrales del MEP?

- Muy buena ( )
- Buena ( )
- Regular ( )
- Mala ( )
- Muy mala ( )

3- ¿Cómo considera la coordinación del Programa PANEA en la Dirección Regional?

- Muy buena ( )
- Buena ( )
- Regular ( )
- Mala ( )
- Muy mala ( )

4- ¿Cómo considera la coordinación del Programa PANEA en el Centro Educativo?

- Muy buena ( )
- Buena ( )
- Regular ( )
- Mala ( )
- Muy mala ( )

5- ¿Considera importante el Programa de Huertas Escolares en los servicios el PANEA?

- ( ) Sí ( ) No

6- ¿El marco legal del PANEA, es adecuado para el buen funcionamiento del Programa?

- ( ) Sí ( ) No

7 ¿El modelo gerencial del PANEA responde a las necesidades para su buen funcionamiento?

- ( ) Sí ( ) No

8- Señale cuales de las siguientes fortalezas o debilidades gerenciales se presentan en el PANEA:

Aspectos	Fortaleza	Debilidad
Equidad		
Interrelación MEP, Salud, IMAS		

Capacitación		
Modernización		
Integración de padres de familia		
Descentralización a nivel regional		
Presupuesto		

9 ¿Es efectiva la participación comunitaria en la administración del PANEA a nivel local?

Sí  No

10- ¿Además del dinero girado a los patronatos escolares, se requiere de otras modalidades alternativas para la entrega de alimentos?

Sí  No

11- ¿Es capaz operativa y técnicamente el MEP, con los recursos humanos existentes, en dirigir adecuadamente el PANEA?

Sí  No

12. ¿Los procesos de gestión del PANEA son eficientes?

Sí  No

13. ¿Los procesos de gestión del PANEA son eficaces?

Sí  No

14- ¿Se da asesoramiento y capacitación a los funcionarios de las direcciones regionales e instituciones educativas?

Sí  No

15- ¿Cómo considera el apoyo del DANEA a las Instituciones Educativas para el buen funcionamiento de sus funciones y actividades?

Muy bueno

- Bueno
- Malo
- Muy malo

16- ¿Se cumplen los objetivos del PANEA en el centro educativo?

- Sí                                       No

17- La coordinación interinstitucional del MEP, con el Ministerio de Salud, MAG, universidades y otros entes es:

- Muy buena
- Buena
- Poco buena
- Nada buena

18- ¿Se incorporaran las actividades del PANEA en los procesos de programación de la Dirección Regional de Enseñanza?

- Sí                                       No

19- ¿Qué opinión le merece el diseño y actividades de educación nutricional en el centro educativo?

- Muy buena
- Buena
- Poco buena
- Nada buena

**Cuarta parte: Control del PANEA en el 2010**

1. ¿Se supervisan los procesos de implementación y ejecución del PANEA?

- Sí                                       No

2. ¿Se supervisa los resultados de la implementación y ejecución del PANEA?

- Sí                                       No

3. ¿Se supervisa el seguimiento de la implementación y ejecución del PANEA?

Sí  No

4.-¿Se da un control de calidad gerencial del PANEA, respecto al menú nacional y regional?

Sí  No

5. ¿Se da un seguimiento al cumplimiento del menú nacional y regional?

Sí  No

6.- ¿Existe un sistema de información adecuado del PANEA?

Si  No.

7.- ¿Existe un sistema de vigilancia alimentario – nutricional adecuado del PANEA?

Sí  No