
políticas sociales

Gestión de programas sociales en América Latina

Análisis de casos

**Vol. III : El Programa de Restaurantes
Escolares Comunitarios de Medellín,
Colombia**

**Ernesto Cohen
Leonel Tapia
Oscar Machado
Mario Alonso Agudelo
Myriam Cadavid
Guillermina Ruiz de Villegas**



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Social

Santiago de Chile, marzo de 2001

Este documento fue preparado por Ernesto Cohen y Leonel Tapia expertos de la División de Desarrollo Social de la CEPAL; por Oscar Machado y Mario Alonso Agudelo del Municipio de Medellín; por Myriam Cadavid y Guillermina Ruiz de Villegas de COMFAMA. El documento fue elaborado en el marco del Proyecto conjunto CEPAL/GTZ, “Gestión de Programas Sociales en América Latina”.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1470/Add.2-P

ISBN: 92-1-321795-1

Copyright © Naciones Unidas, marzo de 2001. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.01.II.G.35

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. El marco general	11
A. El contexto social	11
B. El problema del riesgo nutricional	12
C. Antecedentes y desarrollo histórico del Programa	17
II. Descripción del Programa	19
A. Los objetivos.....	19
B. Población objetivo	20
C. Productos del Programa.....	20
D. Principales resultados	21
III. Descripción del modelo de organización y gestión	27
A. El contexto de la organización.....	27
B. La estructura organizacional.....	29
C. Procesos de la gestión.....	33
D. Elementos de cultura y clima organizacional	43
E. El Modelo de organización y gestión según los tipos ideales.....	45
IV. Análisis estratégico del Programa	49
A. Los nodos estratégicos.....	49
B. Los facilitadores	56
C. Las alternativas de cambio estratégico	59
Bibliografía	71

Índice de cuadros

Cuadro 1	Incidencia de la situación multinacional por zonas del Municipio de Medellín.....	13
Cuadro 2	Ciudad de Medellín: Evolución del índice de precios	15
Cuadro. 3	Cantidad de beneficiarios atendidos por el Programa REC período 1995-1997.....	21
Cuadro 4	Población atendida por zona vs. concentración poblacional.....	22
Cuadro. 5	Clasificación nutricional global por porcentajes de adecuación usuarios y nousuarios (5-11 años).....	23
Cuadro 6	Clasificación nutricional global por porcentajes de adecuación no usuarios (5-11 años)	23
Cuadro 7	Clasificación nutricional global por porcentajes de adecuación usuarios (5-11 años).....	23
Cuadro. 8	Comparación de indicadores de clasificación nutricional global por porcentajes de adecuación preescolares y escolares de 5-11 años.....	24
Cuadro 9	Aportes estimados de la comunidad en horas valorizado al s.m.l. vigente	25
Cuadro 10	Categoría de contratista por tipo de servicio prestado	29
Cuadro 11	Tipos de bienes o complementos suministrados por entidad administradora. Año 1997	38
Cuadro 12	Características del modelo de organización y gestión.....	46
Cuadro 13	Nodos estratégicos: Dependencia y motricidad	55
Cuadro 14	Ubicación e influencia de los facilitadores	58
Cuadro 15	Caracterización de los facilitadores	59
Cuadro 16	Educación nutricional insuficiente: Senderos estratégicos que optimizan la eficiencia.....	64
Cuadro 17	Educación nutricional insuficiente: Senderos estratégicos que optimizan el impacto.....	65
Cuadro 18	Focalización inadecuada: Senderos que poseen mayor valor explicativo en el impacto y/o eficiencia.....	66
Cuadro 19	Focalización inadecuada: Senderos que poseen mayor valor explicativo en el impacto y/o eficiencia.....	67
Cuadro 20	Aporte nutricional no acorde a los requerimientos de los beneficiarios: Senderos que poseen mayor valor explicativo en el impacto y/o eficiencia.....	68
Cuadro 21	Falta de visión holística del problema nutricional: Senderos que poseen mayor valor explicativo en el impacto y/o eficiencia.....	69
Cuadro 22	Estructura administrativa inadecuada: Senderos que poseen mayor valor explicativo en el impacto y/o eficiencia.....	69

Índice de diagramas

Diagrama 1	Causas del problema social central	14
Diagrama 2	Causas de la no disponibilidad de alimentos básicos.....	14
Diagrama 3	Causas de la nutrición inadecuada	15
Diagrama 4	Contexto estratégico organizacional	28
Diagrama 5	Estructura del Municipio de Medellín vinculada al Programa REC.....	30
Diagrama 6	Secretarías de bienestar social y de servicios administrativos	31
Diagrama 7	Unidades descentralizadas de servicio	32
Diagrama 8	Restaurantes escolares.....	32
Diagrama 9	Procesos del Programa REC.....	33
Diagrama 10	Arbol causal de la focalización inadecuada	50

Diagrama 11	Arbol causal de la educación nutricional insuficiente	51
Diagrama 12	Aporte nutricional no acorde a los requerimientos de los beneficiarios.....	52
Diagrama 13	Falta de visión holística del problema nutricional	53
Diagrama 14	Estructura administrativa inadecuada	54

Índice de gráficos

Gráfico 1	Estado nutricional de la población en edad escolar (5-12 años de los estratos 1, 2 y 3 del municipio de Medellín, datos proyectados al año 1997.....	13
Gráfico 2	Estado nutricional de la población escolar oficial pre escolar y primaria del municipio de Medellín, datos proyectados al año 1997.	13
Gráfico 3	Características del estilo de liderazgo predominante.....	44
Gráfico 4	Matriz motricidad – dependencia.....	55
Gráfico 5	Relaciones entre nodos estratégicos.....	56

Índice de recuadros

Recuadro 1	Ficha de proceso: Definición de cupos y selección de beneficiarios.....	34
Recuadro 2	Ficha de proceso: Entrega de bienes y servicios.....	36
Recuadro 3	Ficha de proceso: Formularios del Proyecto.....	41

Resumen

La División de Desarrollo Social de la CEPAL, con la participación de cinco equipos nacionales y el patrocinio de la GTZ realizó una investigación sobre Gestión de Programas Sociales en América Latina, que analizó el Programa Joven de Argentina; el Programa Nacional de Control de DST-AIDS de Brasil; el Programa de Apoyo a la Microempresa de Chile; el Programa de Restaurantes Escolares en Medellín; y el Fondo de Inversión Social de Paraguay. Dicha investigación realizada entre 1997 y 1998 apunta a determinar las especificidades que involucra la gestión de los programas y proyectos sociales para optimizar el impacto sobre la población objetivo y la eficiencia en su gestión.

Este documento presenta una síntesis de los principales resultados de la investigación sobre el Programa de Restaurantes Escolares Comunitarios del Municipio de Medellín. Se abordan las implicaciones que tiene la gestión de un programa en un contexto social y económico complejo con actores sociales informados que cuentan con distintos canales de participación. Presenta los desafíos y obstáculos que implica entregar un servicios de calidad y periodicidad que contribuya a un impacto significativo sobre la población destinataria.

Introducción

Este documento ha sido preparado en el marco del Convenio CEPAL/GTZ para investigar la gestión del programas sociales de América Latina.

En este capítulo se presenta una síntesis del informe de investigación sobre el *Programa de Restaurantes Escolares Comunitarios* (REC), del Municipio de la Ciudad de Medellín, Colombia.

El principal objetivo del REC consiste en brindar un complemento alimentario a niños y jóvenes en edad escolar y pertenecientes a hogares con bajos ingresos, a fin de mejorar su estado nutricional.

A los efectos de la investigación, se ha considerado principalmente la información relevada y elaborada sobre la gestión correspondiente al año 1997, sin perjuicio de considerar otros insumos y antecedentes disponibles sobre la ejecución histórica.

El estudio de caso se realizó con el apoyo de las autoridades políticas del Municipio, en el marco de distintas acciones orientadas a la creación de un nuevo modelo de organización y gestión social y a la promoción de una cultura de proyectos integrales sustentada en la cooperación público-privada.

El Programa ha sido definido como un pilar estratégico de las políticas sociales a nivel municipal, lo que explica el interés de las autoridades en concentrar los esfuerzos en la reformulación del servicio, su focalización y el incremento de la eficiencia en la gestión, a efectos de optimizar el impacto sobre la población destinataria.

Al inicio del estudio, el Programa REC contaba con una deficiente formulación en lo relativo al diagnóstico del problema, la definición de objetivos, la determinación de la población objetivo y de los indicadores de impacto. Por otra parte, el modelo presentaba insuficiencias del diseño organizacional y los procesos y omisiones importantes en lo relativo a la focalización, el monitoreo y la evaluación de impacto.

Este escenario requirió no sólo la adopción de los distintos pasos previstos en la metodología, sino que también caracterizó la labor del equipo de investigación por la implementación de distintas técnicas de diagnóstico y análisis – marcadamente participativas – que favorecieran el desarrollo de los consensos necesarios para la implementación de los cambios. Por otra parte, esto respondía al interés de generar una tecnología de intervención y procesos de aprendizaje que fueran transferibles al equipo responsable de la gestión, así como a otros sectores del área social.

De este modo, la labor de investigación ha contribuido a dotar de mayores niveles de formalización y de integralidad en el diseño, no sólo en lo relativo a la formulación del marco lógico del Programa sino también del modelo de organización y gestión. A su vez, se realizó un esfuerzo por sistematizar la historia del Programa con las distintas modalidades de gestión adoptadas y su contribución a los resultados esperados.

Un aspecto destacable en la estrategia de descripción del modelo – más precisamente del diseño – reside en la contextualización de la organización y de los procesos centrales de gestión del Programa en el marco más amplio de la gestión municipal y la participación comunitaria. Este enfoque intentó responder a los objetivos políticos orientados a la modernización y a una mayor participación ciudadana en la gestión pública de los programas sociales.

Finalmente, la labor de diagnóstico y análisis estratégico se centró en la elaboración de propuestas integrales que contemplaran las distintas dimensiones críticas, concretadas en escenarios alternativos.

Lo antedicho permite apreciar que en este estudio se han combinado diferentes enfoques e instrumentos, algunos de los cuales han sido incorporados a la metodología general entre los que se distinguen el Análisis Prospectivo de Michel Godet (Abanico de Reignier, Análisis Estructural, Método Delphi), Planificación Estratégica (Definición de Visión y Misión, Análisis DOFA), además de instrumentos de la investigación social, tales como entrevistas estructuradas, grupos focales, encuestas de clima organizacional y una evaluación de impacto.

I. El marco general

A. El contexto social

El Programa de Restaurantes Escolares Comunitarios opera en Medellín, segunda ciudad de Colombia, cuya población estimada para el año 1997 era de 1 945 168 habitantes, de la cual el 94% reside en las zonas urbanas. Alrededor de la mitad de la población de la ciudad está en situación de pobreza, lo que se convierte, sin duda alguna, en el mayor obstáculo para el desarrollo humano y la paz. La tasa de desempleo en 1997 fue del 16.8%, lo que unido al empleo informal de baja calidad (cuya participación supera el 50% del total de empleo generado en la ciudad), da cuenta de la carencia de ingresos suficientes para la satisfacción de las necesidades básicas de las familias.

La ciudad ha buscado alternativas para enfrentar sus graves problemas de violencia. A pesar de la tendencia positiva a la disminución de los homicidios, observada en los últimos años, sigue siendo una de las ciudades más violentas del mundo.

Las principales causas de morbilidad en la ciudad son en orden de importancia: los accidentes y la violencia, las enfermedades cardiovasculares, la salud sexual y reproductiva, las enfermedades respiratorias, la enteritis y la diarrea. Asimismo, es preocupante la desnutrición crónica y aguda de la población en edad escolar.

Con los procesos de descentralización y reforma política iniciados en Colombia desde la primera mitad de la década de los 80's, cambió radicalmente el marco de operación de los gobiernos territoriales, particularmente a partir de la Constitución de 1991, lo cual genera las bases para superar la larga tradición de centralismo vigente en el país durante más de un siglo de vida republicana.

Este proceso, uno de los más avanzados de América Latina, incorpora además de la descentralización política, el traslado de competencias del gobierno central a los gobiernos locales y establece un nuevo régimen de ingresos fiscales para los municipios.

Las organizaciones sociales y comunitarias viven un proceso de profesionalización y cualificación, como respuesta a sus responsabilidades frente al propio desarrollo y al aprovechamiento de las nuevas oportunidades de participación democrática que les brinda la Constitución. "Hoy por hoy la comunidad no sólo quiere involucrarse en la toma de aquellas decisiones que le pueden llegar a afectar, sino que además reclama la intervención directa en la definición de los programas a ejecutar y por qué no, en el manejo directo de los recursos que le permitan atender sus necesidades plasmadas en los llamados planes zonales"¹.

En este marco, el Municipio de Medellín ha enfatizado en sus planes de desarrollo la gestión social en aquellos problemas que afectan a un alto porcentaje de la población que registra mayores carencias, como es el caso de la desnutrición de niños y jóvenes.

B. El problema del riesgo nutricional

El problema social que aborda el Programa de Restaurantes Escolares Comunitarios, REC es el riesgo nutricional de la población en edad escolar. El estado nutricional está íntimamente relacionado con el desarrollo físico, intelectual y emocional de los menores: "los niños desnutridos, a diferencia de los que reciben una buena alimentación, no sólo padecen de por vida el debilitamiento de sus sistemas inmunológicos, sino que no tienen la misma capacidad de atención y aprendizaje que los niños que disfrutaban de una alimentación adecuada".²

En el departamento uno de cada cinco niños menores de 7 años está en situación de hambre y uno de cada cuatro presenta efectos irreversibles en su crecimiento físico y en su desarrollo intelectual. El estudio disponible más reciente es el realizado por el Programa de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (SISVAN), en diciembre de 1996.³

Los resultados de ese estudio han sido proyectados al año 1997 y se presentan en los siguientes gráficos:

¹ Municipio de Medellín, "Plan de Desarrollo 1998-2000", Objetivo Estratégico 5, Desarrollo Organizacional y Participación.

² Departamento Nacional de Estadística, Plan Nacional de Desarrollo Bases 1998 - 2002, Cambio para construir la paz, Colombia, página 205.

³ Otro antecedente es el estudio realizado en 1985 por la Escuela de Salud Pública sobre 1600 escolares, con edades comprendidas entre los 5 y 14 años y asistentes a escuelas oficiales y privadas del área urbana del Municipio. Los resultados también reflejan un cuadro de situación crítico desde el punto de vista nutricional: para toda la población analizada, los indicadores de riesgo presentados fueron: Peso/edad (global), indicador que refleja la dirección del cambio en el estado nutricional: 63,9%; talla/edad (crónica) refleja condiciones sociales deficitarias de larga duración: 57,3%; peso/talla (aguda) mide estado actual y es útil como indicador de vigilancia de recuperación a corto plazo: 16,6%. El indicador de obesidad era de un 7,3%. Los escolares masculinos de mayor edad y de establecimientos oficiales presentaron las más altas deficiencias nutricionales.

Gráfico 1

ESTADO NUTRICIONAL DE LA POBLACIÓN EN EDAD ESCOLAR (5-12 AÑOS) DE LOS ESTRATOS 1, 2 Y 3 DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN. DATOS PROYECTADOS AL AÑO 1997

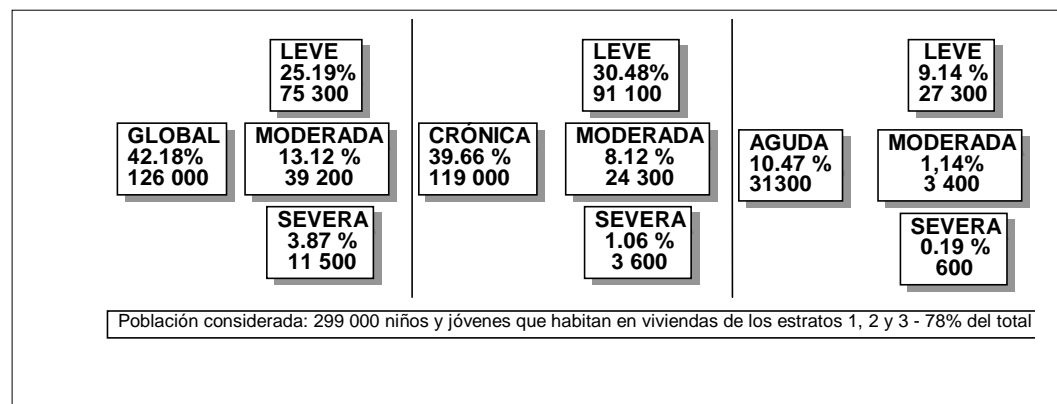
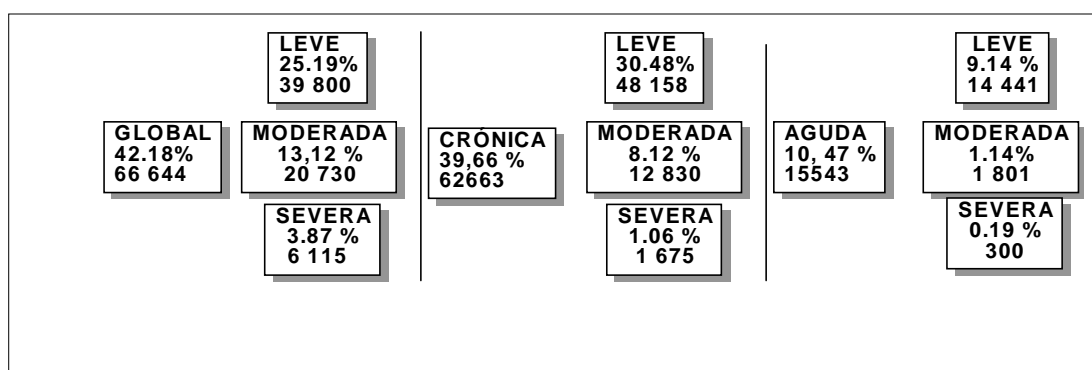


Gráfico 2

ESTADO NUTRICIONAL DE LA POBLACIÓN ESCOLAR OFICIAL PRE ESCOLAR Y PRIMARIA DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN. DATOS PROYECTADOS AL AÑO 1997



Base : 158 000 estudiantes de preescolar y primaria entre los 5 y 12 años. Cifra estimada a 1997.

Equivalente al 67.5% del total de escolares de establecimientos oficiales y privados del mismo nivel escolar

La proyección de los resultados del estudio mencionado a la población escolar de los estratos 1, 2 y 3 y según zona geográfica, muestra la siguiente situación para el Departamento:

Cuadro 1
INCIDENCIA DE LA SITUACIÓN NUTRICIONAL POR ZONAS DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN (PORCENTAJE)

	Desnutrición crónica	Desnutrición aguda
Zona Nororiental	43.76	10.56
Zona Noroccidental	37.90	10.70
Zona Centro oriental	40.50	9.70

1. Las causas del problema

Los estudios disponibles⁴ así como el análisis realizado durante la investigación permiten afirmar en primer término que el problema de riesgo nutricional en la población escolar obedece a una situación de inseguridad alimentaria.

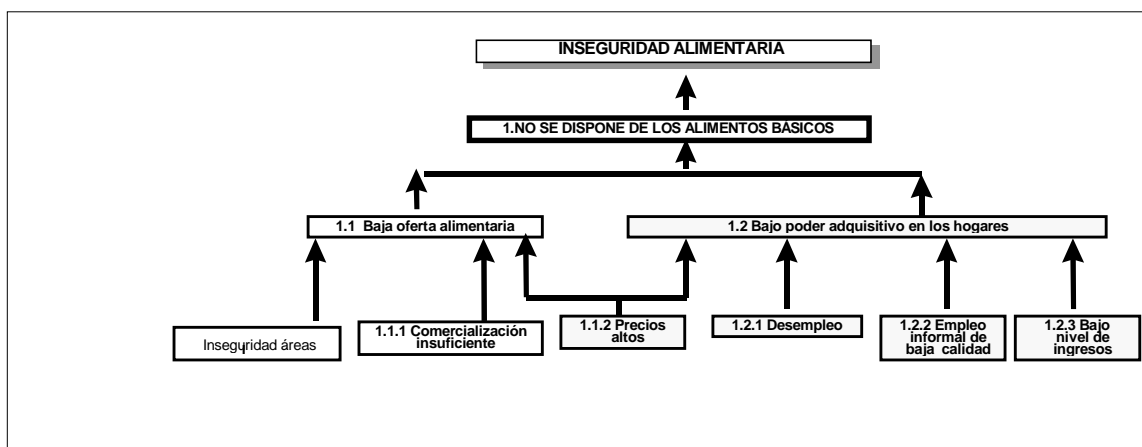
La inseguridad alimentaria se deriva de dos causas principales: la no disponibilidad de alimentos y la nutrición inadecuada.

Diagrama1
CAUSAS DEL PROBLEMA SOCIAL CENTRAL



La no disponibilidad de alimentos es explicada por la baja oferta alimentaria y el bajo poder adquisitivo en los hogares.

Diagrama 2
CAUSAS DE LA NO DISPONIBILIDAD DE ALIMENTOS BÁSICOS



La *baja oferta alimentaria* se deriva de la comercialización insuficiente y los precios altos, aspectos sobre los cuales pueden hacerse las siguientes observaciones:

- *Inseguridad en las áreas rurales*: como resultado del conflicto armado, existe un fuerte desplazamiento de familias campesinas a la ciudad de Medellín generando una

⁴ Para el análisis causal se han considerado, entre otros, los siguientes insumos: a) los resultados del Primer Taller Nacional en Seguridad Alimentaria, realizado en 1993 con mujeres jefas de hogar de los sectores populares, el cual fue complementado con talleres municipales y encuentros locales en comunas y barrios, en los que la Secretaría de Bienestar Social trabajó con las madres colaboradoras de los Restaurantes Escolares Comunitarios; y b) las exposiciones de los Doctores Enrique Muñoz y Soraya Pinto, realizadas en la Conferencia sobre Nutrición Humana organizada por la Caja de Compensación Familiar de Antioquia (COMFAMA), Medellín, abril de 1996.

disminución de la producción agrícola en las zonas tradicionalmente proveedoras de este tipo de productos.

- *La comercialización insuficiente*: la mayoría de los hogares de los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3 compra los alimentos en las tiendas, establecimientos de surtido limitado, tanto por su área de ventas, como por la baja disponibilidad de equipos de frío, indispensables para los alimentos perecederos (frutas, verduras, carnes y derivados lácteos), cuyo peso en la canasta obrera es cercano al 22%. La gama de verduras y frutas ofrecidas es muy reducida lo que incide en los hábitos alimentarios. Por otra parte, el desarrollo tecnológico en empaque y/o procesos de alimentos es incipiente.
- *Los precios altos*: entre el 55% y el 60 % de los hogares de los estratos 1, 2 y 3 compra en las tiendas donde el costo de la canasta básica es superior entre un 2% y 3% al de los sitios de compra de los hogares de mayor poder adquisitivo⁵.

Cuadro 2

CIUDAD DE MEDELLÍN: EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE PRECIOS

Año	Total		Alimentos	
	Ingresos bajos	Ingresos medios	Ingresos bajos	Ingresos medios
1992	23.82	23.29	25.82	26.71
1993	19.13	21.0	14.58	15.55
1994	21.18	20.37	21.85	22.06
1995	21.65	19.37	19.63	17.36
1996	22.74	22.26	16.94	17.31
1997	20.61	17.46	17.20	16.34

Fuente : Cámara de Comercio y DANE – Internet

En 1997 la canasta familiar obrera ascendía a \$362 341/mes (US\$279), de los cuales se destinaban US\$ 118 para alimentos (US\$ 19.7/persona - mes, US\$ 0.66 diarios/persona para una familia típica de 6 integrantes).⁶ Los alimentos participan con el 42.1% del gasto en la canasta familiar obrera, a diferencia de un 34.74% de la canasta a escala global.

Los precios altos también inciden por *el bajo poder adquisitivo en los hogares*, otra de las causas asociadas a la no disponibilidad de alimentos, que obedece a problemas de desempleo, empleo informal de mala calidad y bajo nivel de ingresos.

La inseguridad alimentaria también es explicada por la *nutrición inadecuada*, veáse diagrama 3. Son tres las causas principales que inciden en esta última: los alimentos mal preparados, la desatención nutricional de la madre a los hijos y los alimentos contaminados por una inadecuada manipulación.

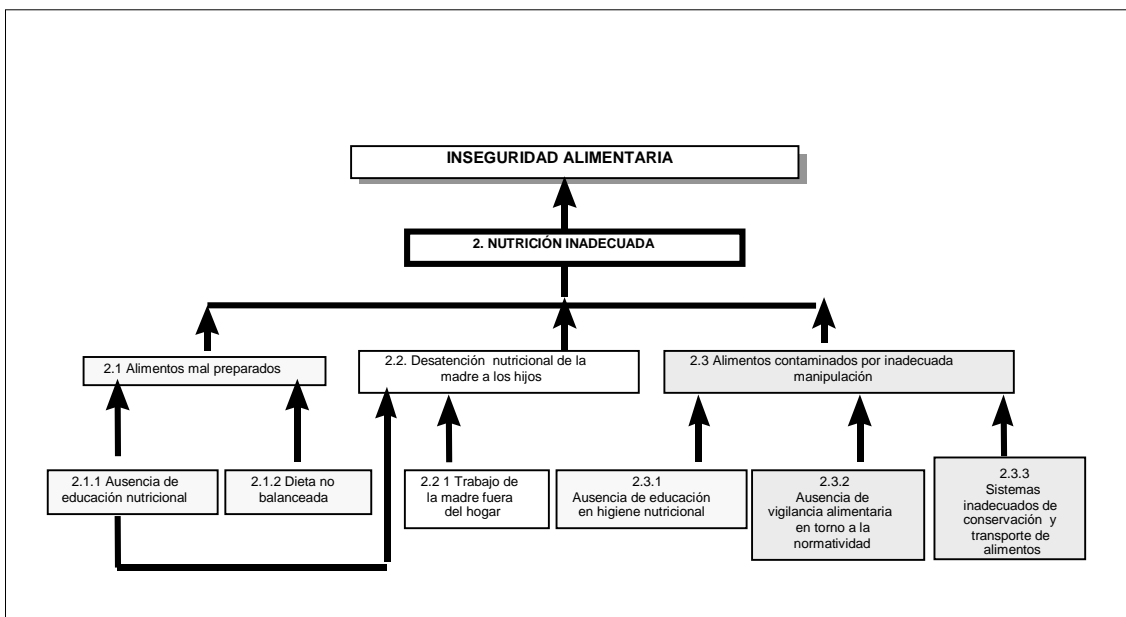
Los alimentos mal preparados (causa 2.1) son el resultado de la ausencia de educación nutricional y de una dieta no balanceada. Respecto de la primera, se puede afirmar que la OMS empezó a hablar de la importancia que tiene la educación nutricional; sin embargo, hoy en día muy pocas entidades trabajan en este campo. Los entes estatales continúan con programas de corte asistencial aunque las legislaciones vigentes conciben la educación nutricional como un componente importante.

⁵ Nielsen - COMFAMA 1998

⁶ Fuente DANE y proyecciones de los investigadores

Diagrama 3

CAUSAS DE LA NUTRICIÓN INADECUADA



En cuanto a la dieta no balanceada, conviene advertir que el origen de la desnutrición en la población de escasos recursos radica en una alimentación con deficiencias calóricas y proteicas, en la falta de lactancia materna y en la alta incidencia de enfermedades infecciosas. Al respecto, el Estudio nacional de salud (1985), afirma que en el ámbito nacional la anemia tiene una prevalencia en el 31.4% de los escolares. Datos más recientes encontrados en el Plan Nacional de desarrollo (1998 - 2002), indican que el 23% de los niños y niñas menores en Colombia sufre de anemia, especialmente los menores de 2 años.⁷

Otro factor que causa la nutrición inadecuada es la *desatención nutricional de la madre a los hijos* (causa 2.2). En efecto, la salud y el bienestar de los niños se ven afectados por la ausencia de las madres cuando no existen formas de cuidado alternativo. En consecuencia, los hogares con jefatura femenina se constituyen en un grupo especialmente afectado por las condiciones de pobreza que aumentan el riesgo de inseguridad alimentaria. De 73.748 familias identificadas en 1994 y 1996 en el SISBEN como pertenecientes a los estratos 1 y 2, la jefatura masculina asciende al 58% (42.548) y la femenina al 42% (31.200). Este porcentaje de jefas mujeres supera ampliamente el promedio nacional (23%) y el promedio del Municipio de Medellín (25.0%).

Por último, la tercera causa asociada a la nutrición inadecuada es la existencia de *alimentos contaminados* por inadecuada manipulación en el hogar, en el proceso productivo y en el transporte (causa 2.3), que puede deberse, entre otros, a los siguientes factores:

- *Ausencia de educación en higiene nutricional:* La carencia de educación nutricional es más frecuente en los hogares de los niveles más pobres y en empresas pequeñas que procesan y/o comercializan los alimentos.
- *Ausencia de vigilancia alimentaria:* Si bien existe una normativa adecuada referida a la manipulación de alimentos y registros sanitarios, el nivel de exigencia es mayor con los

⁷ Lo anterior es consecuencia, entre otros factores, de la falta de lactancia materna y de una inadecuada alimentación complementaria. La anemia también la sufren el 46% de las mujeres gestantes en el país, por lo cual se requiere que durante el embarazo les sea suministrado suficiente hierro que permita superar esta deficiencia.

fabricantes cuyo radio de acción es nacional o departamental, que con aquéllos de distribución local.

- *Sistemas inadecuados de conservación de alimentos*: La situación más crítica por un manejo inapropiado de la cadena de frío se presenta en los hogares de escasos recursos. Asimismo, la mayoría de los negocios tradicionales (tiendas de barrio) utilizan equipos inadecuados para conservar los alimentos y los transportadores informales, (muy utilizados por estos negocios), no garantizan su correcto manejo.

C. Antecedentes y desarrollo histórico del Programa

Los antecedentes y el desarrollo histórico del Programa pueden ser organizados en tres períodos: el primero corresponde al proceso de institucionalización del servicio en la esfera estatal municipal (1935-1971) y el segundo transcurre hasta principios de la década de los '90, caracterizándose éste por la puesta en práctica de diversas alternativas de organización y administración pública y privada del servicio municipal.

El tercer y actual período, cuyo inicio puede ubicarse en la reglamentación del Programa REC, presenta como características distintivas: la articulación de las acciones públicas con el sector no gubernamental, otorgando creciente protagonismo a la comunidad, la conceptualización del Programa como un pilar estratégico de las políticas sociales a nivel municipal, y los esfuerzos de reformulación del servicio y su focalización, a partir de una mayor rigurosidad técnica en el diseño y un incremento de la eficiencia en la gestión, a efectos de optimizar el impacto en la población destinataria.

En 1995, el REC contaba con 62 000 cupos y un presupuesto ejecutado de 2 487.7 millones (3 582.3 millones a pesos de 1997), para un costo promedio servicio/usuario/año, de \$57 779. En 1996, el Programa alcanzó una cobertura de 79 000 cupos y una ejecución presupuestal aproximada a 4 035 millones a valores de 1997⁸, para un costo promedio servicio usuario año, suponiendo que hubiera estado todo el período, de \$51 071.

⁸ Se calculó con una inflación promedio anual del 20%. No incluye costos de administración, sólo costos directos del producto.

II. Descripción del Programa

A. Los objetivos

El análisis de las causas que inciden en el riesgo nutricional de la población en edad escolar, permite identificar que varias de las mismas no son susceptibles de ser modificadas a través de un programa social específico, especialmente en lo atinente a los factores socioeconómicos que inciden en el bajo poder adquisitivo, lo que limita el acceso a los alimentos básicos y, por ende, afecta la nutrición de los niños y jóvenes de esos sectores.

El objetivo principal del Programa REC es “mejorar el estado nutricional de los menores de 6 a 18 años de los más bajos estratos socioeconómicos”, a través de la generación de procesos de autogestión comunitaria, educación y promoción social.

Desde la perspectiva de la educación y la promoción social, el Programa pretende contribuir a mejorar el rendimiento académico, la retención escolar y el ingreso familiar de los beneficiarios. No obstante, estos últimos objetivos pueden ser considerados “latentes”, no teniendo el mismo nivel de explicitación en la formulación que el objetivo principal de resultado.

No se mencionan indicadores del impacto esperado ni se hace referencia a los plazos previstos para el logro. Las únicas metas existentes hacen referencia a la cobertura y a la asignación presupuestal. Acorde con el Plan de Desarrollo 1995 - 1997, la meta de cobertura diaria establecida es de 100 000 usuarios, la que sólo se alcanzó en el último trimestre.

B. Población objetivo

La población objetivo potencial del REC está integrada, (como se expresa en el objetivo principal), por niños y jóvenes de 6 a 18 años de los más bajos estratos socioeconómicos (1, 2 y 3).

Para la definición de la población objetivo, las variables consideradas son las de edad y nivel de ingreso de los hogares. El riesgo nutricional se asocia a indicadores de tipo socioeconómico tales como familias extensas, escasos recursos económicos y madre jefa de familia que trabaja fuera del hogar.

En la formulación del Programa no se establecen criterios de focalización relacionados con el estado nutricional, así como no se contempla la realización de verificaciones sobre indicadores del estado de los potenciales beneficiarios para el acceso al servicio.

La población potencial estimada es la siguiente:

- Población con *desnutrición crónica*: 62 663 niños y jóvenes.
- Población con *desnutrición aguda*: 16 543 niños y jóvenes

La población atendida por el Programa puede ser caracterizada del siguiente modo:

- a) Segmento de pre-escolares (5 años): niños y niñas que habitan en viviendas pertenecientes a los estratos 1, 2 y 3 del Municipio de Medellín.
- b) Segmento de escolares: niños y jóvenes de ambos sexos, sin riesgo nutricional identificado técnicamente, en grupos de edades comprendidos entre los 6 y 18 años, que habitan en viviendas pertenecientes a los estratos 1, 2 y 3 de la parte urbana y rural de Medellín, estén o no escolarizados.

C. Productos del Programa

Se distinguen varios productos del REC, que pueden ser clasificados en servicios y bienes, que se corresponden con los objetivos enunciados.

El principal servicio del Programa, es la distribución de una ración diaria de *complemento alimentario* a los niños y jóvenes beneficiarios, entregada durante los días hábiles escolares. Esta actividad es desempeñada por madres y/o educadores en los restaurantes escolares comunitarios y se complementa con una evaluación nutricional de los beneficiarios⁹.

Otro servicio que brinda el Programa es la *educación nutricional* impartida por profesionales a los beneficiarios, a las madres manipuladoras y a los profesores comprometidos en la gestión del Programa.

A efectos de la provisión del servicio principal, el Programa produce bienes que consisten en el complemento alimenticio diario, que presenta distintas modalidades: *almuerzo*, *refrigerio reforzado* y *refrigerio listo o simple*. Cada una de estas modalidades responde a una minuta patrón, en la que se definen los componentes calóricos y de nutrientes diarios, y tienen ciclos de menús.

⁹ Sin embargo, según los antecedentes aportados por distintos actores, la evaluación nutricional es un componente que rara vez se realiza y se sistematiza en forma adecuada. En la práctica no existe información confiable sobre el cumplimiento de esta actividad.

D. Principales resultados

1. Población atendida

El Plan de Desarrollo 1995-1997 estipulaba alcanzar una cobertura diaria de 100.000 beneficiarios en 1997, cifra alcanzada a finales del cuarto trimestre de ese año.

Los 100 630 beneficiarios son niños y jóvenes entre los 5 y 18 años, presentando extra edad el 10% de ellos. Por otra parte, el Programa también ha beneficiado en forma indirecta a las madres manipuladoras (1 235) y a las familias de los beneficiarios que se favorecen al no tener que incurrir en un mayor gasto en su canasta básica (no se puede precisar la cantidad de familias, desconociéndose cuántos beneficiarios pertenecen a un mismo hogar).¹⁰

La evolución de la cobertura en el período es la siguiente:

Cuadro 3
CANTIDAD DE BENEFICIARIOS ATENDIDOS POR EL PROGRAMA REC.
PERÍODO 1995-1997

Año	Total beneficiarios	Nuevos beneficiarios
1995	62 000	21 000
1996	79 000	17 000
1997	100 630	21 630

Fuente: Secretaría de Bienestar Social

La mayoría de los usuarios viven en el mismo barrio donde está el restaurante escolar. Los representantes de los comités de restaurantes constituidos en locales comunitarios, afirman en su casi totalidad (96.3%) que los beneficiarios son estables. El resto (3.7%) ha señalado la existencia de variaciones frecuentes de los beneficiarios, por razones de violencia o traslado de residencia.

2. Bienes y servicios entregados

En el año 1997, la distribución de los complementos alimentarios fue mayor en cerca de un 27% en relación con el año anterior. La entrega de refrigerios listos o preparados se triplicó, no obstante su menor contribución en calorías y nutrientes en relación con las otras dos modalidades.

A escala global, la participación de las diferentes modalidades de complemento alimentario es relativamente similar: el 34.4% está compuesto por almuerzos, el 34.2% por refrigerios reforzados y el 31.4% por refrigerios preparados.

La distribución geográfica de los servicios es dispar en relación con la proporción cubierta de población zonal y de la correspondiente a viviendas de los estratos 1, 2 y 3:

Las zonas más pobres y con más problemas de violencia y nutrición son las tres primeras, las que reúnen el 76% de la población y poseen en la actualidad el 64% de los servicios. Otro aspecto a observar es la diferente cobertura: mientras que para las zonas 1 y 2 equivale al 18 % de la población escolar, en la zona 3 representa el 32%.

¹⁰ También se ha identificado la existencia de otros beneficiarios indirectos, ilegítimos en este caso, grupo constituido por maestros y algunos grupos de presión que operan en la zona y hacen uso del servicio.

Cuadro 4

POBLACIÓN ATENDIDA POR ZONA VS. CONCENTRACIÓN POBLACIONAL

Zona y corregimiento	Población escolar 1-2-3		Cobertura	
	No habit	%	No benef.	% cob /zona
ZONA 1	128 388	32.4	23 300	18.15
ZONA 2	105 287	26.3	19 430	18.5
ZONA 3	67 885	17.2	22 000	32.4
ZONA 4	34 817	8.8	15 960	45.8
ZONA 5	1 503	0.4	1 100	73.2
ZONA 6	31 198	7.9	10 210	32.7
Urbana	369 078	93.0	92 000	24.9
Corregimientos	26 491	7.0	8 630	32.5
Total	395 569	100.0	100 630	25.4

3. Impacto del programa

La inexistencia de mediciones sistemáticas es una restricción para determinar la incidencia del Programa en el estado nutricional de los niños y jóvenes beneficiarios. No obstante, se dispone de un estudio, realizado en el marco de la presente investigación, que permite obtener datos que sustentan algunas conclusiones de carácter preliminar sobre el impacto obtenido.

Dicho estudio consistió en una evaluación nutricional a partir de una medición peso/talla realizada a dos grupos homogéneos en edad, nivel de escolaridad y estrato de vivienda. Uno de ellos, denominado población referencia, no había recibido el servicio del Programa. Los grupos se conformaron con alumnos de Escuelas Oficiales del Municipio, que en 1997 cursaban los grados 0 a 4° de primaria y cuya edad estaba comprendida entre los 5 y 11 años¹¹. La muestra total definitiva fue de 8.400 niños y niñas.

La medición permitió obtener información por grupo de usuarios y no usuarios, según sexo, nivel de escolaridad (preescolar y primaria), zona y modalidad de servicio.

¹¹ Se eligieron alumnos de escuelas oficiales a fin de controlar que los seleccionados no recibieran complemento adicional del ICBF (situación que de hecho se presentó en diferentes restaurantes). El tramo de edad elegido corresponde al ciclo de vida en el cual el crecimiento es más estable y por lo tanto hay más certeza en la medición de los resultados, en tanto que los cambios hormonales afectan substancialmente al grupo de mayores de 11 años.

Cuadro 5

CLASIFICACIÓN NUTRICIONAL GLOBAL POR PORCENTAJES DE ADECUACIÓN USUARIOS Y NO USUARIOS (5-11 AÑOS)

Indicadores	Exceso		Normal		Leve		Moderado		Severo		Total a riesgo		Total evaluados	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
	Peso/ead	1834	21.83	3428	40.81	1962	23.4	950	11.3	226	2.69	3138	37.36	8400
Talla edad	669	7.96	4696	55.90	2377	28.3	571	6.8	87	1.04	3035	36.13	8400	100.00
Peso/talla*	2853	33.96	4600	54.76	743	8.85	121	1.44	83	0.99	947	11.27	8400	100.00

Nota: Para peso/talla, exceso corresponde a la sumatoria de obesidad y sobrepeso. Para talla/edad, exceso corresponde a la denominación de altos.

Cuadro.6

CLASIFICACIÓN NUTRICIONAL GLOBALPOR PORCENTAJES DE ADECUACIÓN NO USUARIOS (5-11 AÑOS)

Indicadores	Exceso		Normal		Leve		Moderado		Severo		Total a riesgo		Total evaluados	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
	Peso/ead	1039	25.57	1743	42.89	858	21.11	369	9.08	55	1.35	1282	31.55	4064
Talla edad	358	8.81	2431	59.82	1063	26.19	185	4.55	27	0.66	1275	31.27	4064	100.00
Peso/talla*	1443	35.51	2228	54.82	314	7.73	45	1.11	34	0.84	393	9.67	4064	100.00

Nota: Para peso/talla, exceso corresponde a la sumatoria de obesidad y sobrepeso. Para talla/edad, exceso corresponde a la denominación de altos.

Cuadro 7

CLASIFICACIÓN NUTRICIONAL GLOBAL POR PORCENTAJES DE ADECUACIÓN USUARIOS 5-11 AÑOS

Indicador	Peso/edad						Talla/edad						Peso/talla					
	Exceso		Normal		A riesgo		Exceso		Normal		A riesgo		Exceso		Normal		A riesgo	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Almuerzo	355	21.2	565	33.8	753	45.0	207	12.4	743	44.4	723	43.2	589	35.2	863	51.6	221	13.2
Refrig. reforz.	295	17.9	713	43.4	636	38.7	63	3.8	969	58.9	612	37.2	546	33.2	925	56.3	173	10.5
Refr. Listo	145	14.2	407	39.9	467	45.8	41	4.0	552	54.2	426	41.8	275	27.0	584	57.3	160	15.7
Total	795	18.3	1685	38.9	1856	42.8	311	7.2	2264	52.2	1761	40.6	1410	32.5	2372	54.7	554	12.8

Nota: Para peso/talla, exceso corresponde a la sumatoria de obesidad y sobrepeso. Para talla/edad, exceso corresponde a la denominación de altos.

Similares en nivel de riesgo están los indicadores de peso/edad y talla/edad, presentándose el estado más crítico en las edades de 9-11 años, mientras que el de desnutrición aguda es inferior al del grupo total y al disponible para 1996 (Metrosalud).

Los usuarios que reciben el complemento listo o preparado presentan a escala global los mayores indicadores en peso/edad (45.8 %) y peso/ talla (15.7%). Este último indicador es muy superior en el grupo de edades de 9-11 años (17.2%).

En todos los indicadores es más crítica la situación entre los usuarios que en el grupo de no usuarios.

Cuadro 8
COMPARACIÓN DE INDICADORES DE CLASIFICACIÓN NUTRICIONAL GLOBAL POR PORCENTAJES DE ADECUACIÓN PRE-ESCOLARES Y ESCOLARES DE 5-11 AÑOS.

(Porcentaje)

Indicador	Investigación Programa REC 1997		Investigación Metrosalud 1996 a/ Usuarios y no usuarios
	Usuarios	No usuarios	
Peso/edad	42,8	31,6	42,2
Talla /edad	40,6	31,4	39,7
Peso / talla	12,8	9,7	10,5

a/ Cifras proyectadas a este grupo de edades, a partir de los resultados del estudio realizado por Metrosalud.

No es posible aún concluir sobre el impacto del Programa, para lo cual es necesario contar con datos de una segunda medición. No obstante, las tendencias observadas podrían reflejar una situación también presentada en otros programas de nutrición de la región: lejos de obtener el impacto esperado sobre el problema social, esto es mejorar el estado nutricional de los beneficiarios, la complementación alimentaria pareciera asociada al sostenimiento, e incluso la profundización, de la situación que intenta corregir.

Este problema plantea un desafío complejo. Se dispone de evidencia, acerca de la modificación de criterios familiares para la asignación de alimentos a sus miembros, dando prioridad a aquéllos que no reciben otro complemento fuera del hogar. En consecuencia, el complemento de alimentación puede resultar insuficiente para el logro de los objetivos buscados.

Por otra parte, se han identificado aspectos críticos de la formulación del Programa y del modelo de organización y gestión que, por defecto u omisión, contribuyen a disminuir o neutralizar el impacto potencial de la complementación alimentaria en la población objetivo:¹²

- Insuficiencia o falta de una evaluación de las condiciones de los beneficiarios, en forma previa a su ingreso al Programa, que permita determinar las características del complemento alimentario que requieren para una efectiva mejora de su estado nutricional (y por ende, una adecuada focalización del servicio).
- Atención de niños y jóvenes con *desnutrición crónica* sobre la cual no se puede incidir con los servicios definidos, lo que también implica revisar los criterios de focalización.
- Falta de mecanismos adecuados para garantizar la continuidad en la prestación y el seguimiento adecuado de los beneficiarios no escolarizados.
- Problemas en la producción o en la distribución que afectan la continuidad de la prestación durante todo el período comprometido.
- Falta de evaluaciones sistemáticas que permitan eventualmente introducir correcciones en la definición y provisión del servicio.

¹² Estos aspectos son retomados en la descripción de los procesos y el análisis de la gestión presentados en los siguientes capítulos.

4. Financiamiento

Además del financiamiento con fondos públicos, la gestión del Programa recibe aportes de la comunidad, a saber:

a) Aportes de los beneficiarios

Los comités administradores de los REC reciben aportes monetarios de monto variable por parte de los beneficiarios. Oscilan entre \$500 - \$700 semanales por usuario. En algunos casos se cobran sumas más altas, mientras que en otros nada o muy poco, dependiendo de la situación económica de las familias.

En este campo no existe una normatividad común entre los diferentes restaurantes en cuanto a los montos y sus respectivos controles para garantizarle a la comunidad el correcto uso de los fondos. Los aportes son destinados a transporte, dotación, implementos de aseo, bonificación a las madres manipuladoras y a algunos integrantes de los comités (práctica poco común), pago de alquiler del local y servicios públicos (estos dos últimos conceptos válidos sólo para los restaurantes comunitarios).

b) Aportes de mano de obra

La participación comunitaria en la gestión del Programa deriva en un aporte en mano de obra no remunerada, cuyo valor no ha sido calculado. No obstante, el trabajo realizado durante la investigación con los Comités de REC¹³ ha permitido realizar estimaciones de carácter preliminar.

Con base en los aportes de mano de obra calculados para 54 REC ubicados en sedes comunitarias, se realizó una estimación para el total (97) con los siguientes resultados:

Cuadro 9

APORTES ESTIMADOS DE LA COMUNIDAD EN HORAS VALORIZADO AL S.M.L VIGENTE

Tipo de restaurante	Promedio de personas laboran	N° restaurantes	Total personas que laboran	H/sem elaboradas	Valor hora s.m.l	Cálculo valor tiempo laborado semana	Participación por modalidad %	Cálculo empleos TC semanal
Preparados	3.6	259	932.4	18.77	1541.13	26.971.544	96.63	365
No preparados	1	122	122	5	1541.13	940.089	3.37	13
		381				27.9211.633		378

Nota: se extrapoló a partir de los hallazgos de la investigación con restaurantes de la comunidad

¹³ Refiere al trabajo de campo realizado en noviembre de 1997 con Comités de REC ubicados en locales comunitarios.

III. Descripción del modelo de organización y gestión

A. El contexto de la organización

En el siguiente gráfico se ubican los actores principales y algunas dimensiones sociales relevantes del contexto inmediato o activo y del contexto general o remoto de la organización o sistema interno del Programa:¹⁴

A continuación se presenta algunos actores o dimensiones que inciden en la ejecución del Programa:

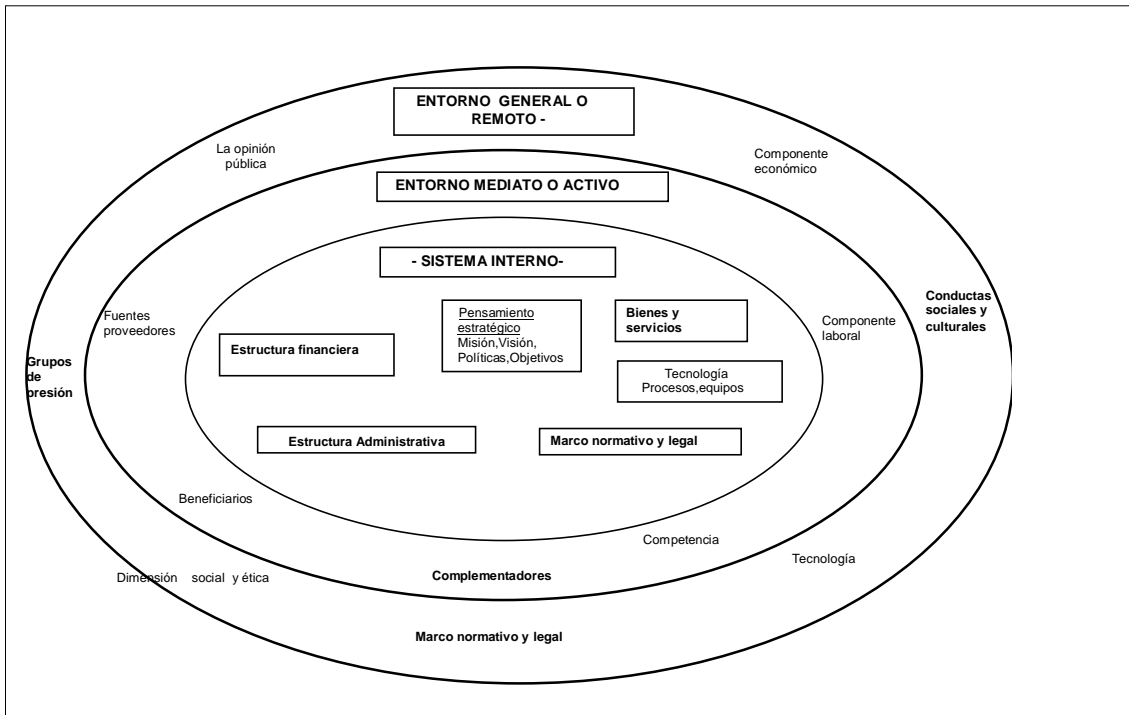
1. Proveedores

El Programa contrata la provisión de bienes y la prestación de servicios a proveedores externos, bien sea por licitación o mediante contratación directa. La capacidad de estos operadores externos así como las estrategias y mecanismos del Programa para vincularse con ellos durante la contratación y la ejecución de las acciones, inciden en la calidad de los servicios finalmente prestados a los destinatarios.

¹⁴ Adaptación de Certo, Samuel y Pete, Paul. Dirección estratégica, España, Editorial Irwin, 1986. Estos autores definen “entorno general o remoto” como el nivel del ambiente externo de la organización cuyos componentes son de largo alcance y tienen consecuencias en el largo plazo para los directivos, la empresa y sus estrategias; el “entorno mediano o activo” o ambiente competitivo consta de componentes que tienen consecuencia más o menos concretas e inmediatas para la dirección de la empresa. El sistema interno “comprende todas las fuerzas que actúan dentro de la organización con implicaciones específicas para la dirección del desempeño de la misma. A diferencia de los ambientes anteriores, que actúan fuera de ella, sus componentes se originan en su interior”.

Diagrama 4

CONTEXTO ESTRATÉGICO ORGANIZACIONAL



Los proveedores pueden ser clasificados en cinco grupos según los bienes o servicios que proveen al Programa: víveres para almuerzos y refrigerios, servicios completos, productos elaborados, información, servicios públicos. Su naturaleza es diferente: personas jurídicas y naturales, privadas, estatales, del sector social. Las tres categorías de proveedores más relevantes para el Programa REC son las siguientes:

- Proveedores de víveres para la elaboración de almuerzos y refrigerios reforzados
- Proveedores de víveres y servicios complementarios, conocidos también como “contratistas de administración”. Suministran víveres requeridos para la elaboración de almuerzos y refrigerios reforzados y prestan los siguientes servicios: educación, evaluación nutricional, asesoría, acompañamiento a la comunidad y seguimiento de la prestación de servicios.
- Proveedores de productos elaborados (refrigerios simples o preparados)

Como puede advertirse en el cuadro siguiente, la mayoría de los proveedores son personas naturales y cooperativas, con una menor participación de empresas privadas y ONGs:

Cuadro.10
CATEGORÍA DE CONTRATISTA POR TIPO DE SERVICIO PRESTADO

Categoría	Modalidad de servicio			
	Total	Suministro de víveres	Suministro víveres y servicios completos	Suministro refrigerios listos
Persona natural	15	8		7
Empresa privada	5	1	2	2
ONGs	4		4	
Cooperativa	10			10
Total	34	9	6	19

Fuente: Elaboración propia a partir de datos provistos por la Secretaría de Bienestar Social

La vinculación de la organización con los proveedores ha sido observada como deficiente por los distintos actores consultados y la Contraloría Municipal. Al respecto se ha indicado el limitado seguimiento y apoyo técnico por parte del organismo responsable, circunscripto a acciones asistemáticas que responden principalmente a iniciativas de los técnicos.

De este modo, la organización tiene limitadas posibilidades para la selección de proveedores, fundadas en la evaluación de su desempeño u oferta potencial, y de definir acciones de apoyo y supervisión orientadas al aseguramiento y mejora de la calidad de los servicios contratados.

2. Grupos de presión

Estos grupos, los conforman algunos políticos, líderes, comunidades y grupos armados, entre otros. Existen líderes que se apropian del Programa, al que la comunidad identifica como iniciativa de aquéllos; otros actores políticos lo ofrecen como bandera, más allá de las necesidades u objetivos de impacto social, dando origen a posteriores presiones para cumplir las metas de cobertura.

Algunos grupos de milicias y delincuencia común, se convierten en usuarios ilegítimos del Programa, presionan por la prestación del servicio en algunas zonas y el programa recibe a cambio “seguridad”, especialmente para sus trabajadores.

En esta línea, una adecuada difusión de los objetivos y resultados del Programa, con énfasis en su carácter estatal y comunitario, así como un mayor desarrollo técnico en lo relativo a las estrategias y mecanismos de focalización en la población objetivo (asignación de cupos y selección de usuarios), podrían constituir factores importantes para fortalecer la posición del Programa frente a estos actores del contexto y evitar distorsiones en la gestión.

B. La estructura organizacional

La estructura de la organización responsable de la ejecución del Programa es mixta, distinguiéndose una dimensión jerárquica funcional y otra en red, desconcentrada geográficamente a efectos operativos en la prestación del servicio.

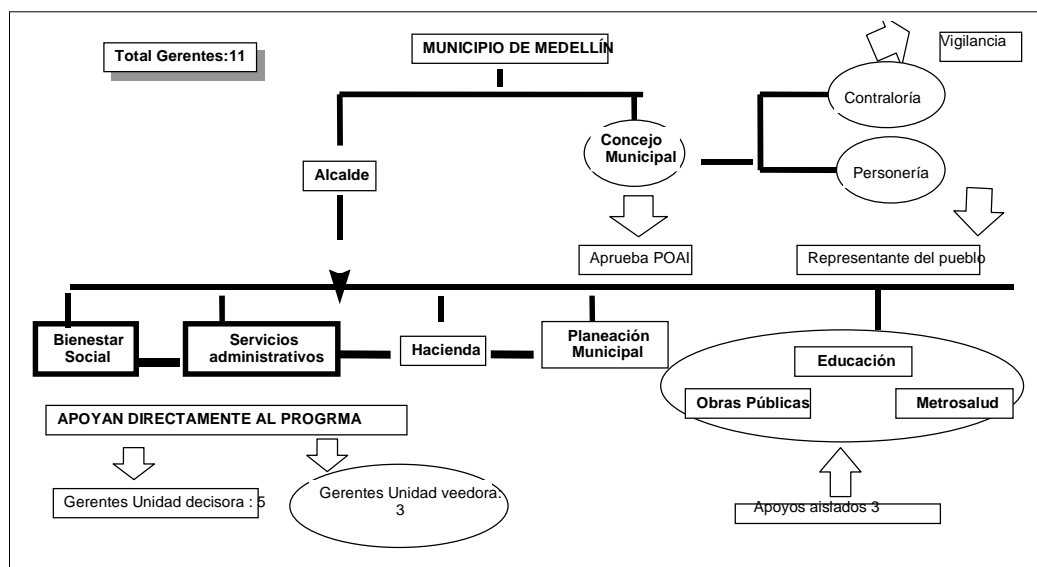
Analíticamente esta configuración responde a las siguientes características:

- *Estructura jerárquica funcional:* se agrupan especialidades ocupacionales similares o relacionadas. Se basa en las ventajas que se acumulan por la especialización, permite economías de escala, minimiza la duplicidad del personal. No obstante, tiene una serie de inconvenientes: ningún área es totalmente responsable de los resultados finales, surgen conflictos cuando cada área privilegia sus funciones; la administración superior asume el papel de coordinadora, lo que no favorece la integración ni el desarrollo de una visión holística de la organización.

- *Estructura en red*: la organización depende de otras organizaciones para realizar la producción, la distribución y otras funciones vitales sobre una base contractual. Esto le da a la organización mayor flexibilidad y la posibilidad de concentrarse en lo que puede hacer mejor. La organización central tiene como función básica supervisar directamente las actividades y coordinar relaciones con los terceros. Registra sin embargo algunas desventajas: menor control sobre las operaciones que realizan los otros participantes en la red; y la confiabilidad en el abastecimiento es menos controlable y previsible.

En toda estructura organizacional pueden visualizarse dos dimensiones, la exoestructura y la endoestructura. La primera refiere a la estructura mayor – en este caso, el Municipio - en la que se inserta la Secretaría de Bienestar Social, responsable del Programa:

Diagrama 5
ESTRUCTURA DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN VINCULADA AL PROGRAMA REC



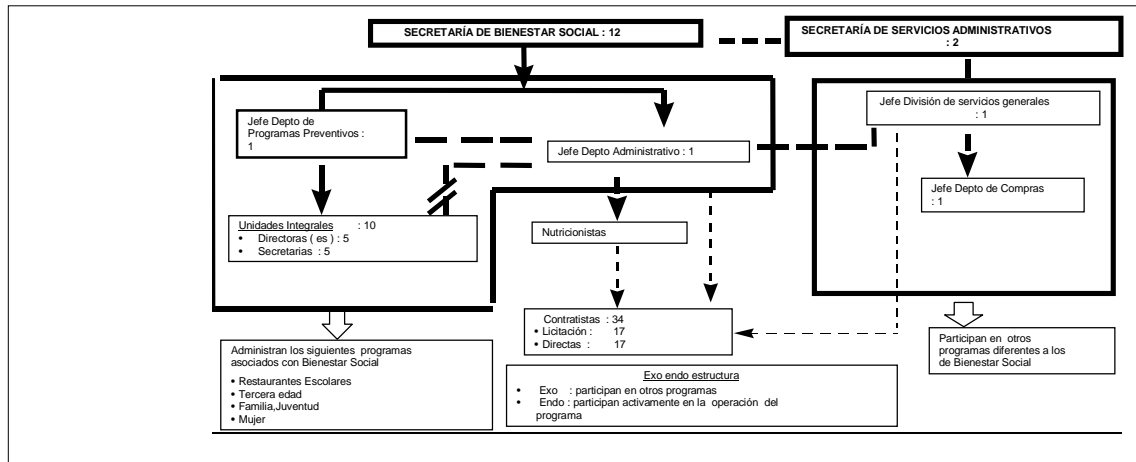
Distintos organismos de la estructura municipal intervienen en mayor o menor grado en las decisiones del Programa, según las funciones que desempeñan. La articulación más estrecha de la Secretaría de Bienestar Social se da con la Secretaría de Servicios Administrativos.

Las funciones básicas de la Secretaría pueden sintetizarse como sigue:

- Definir las políticas del Programa
- Administrar en forma directa los restaurantes a su cargo (210) y la totalidad de los restaurantes cuando el servicio no ha sido adjudicado a contratistas.
- Comprar, almacenar y entregar víveres a la comunidad a través de la Bodega Central.
- Definir las bases y condiciones para la contratación de los servicios a terceros.
- Administrar las licitaciones y contrataciones directas
- Realizar el monitoreo y control

Diagrama 6

SECRETARÍAS DE BIENESTAR SOCIAL Y DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS



En el ámbito de la Secretaria de Bienestar Social, la unidad responsable de la ejecución del REC es el Departamento de Programas Preventivos, el que también participa en la ejecución de otros programas. Este Departamento tiene a su cargo la definición de modalidades de prestación del servicio y procedimientos, la evaluación y selección de propuestas de proveedores, la supervisión y el control de las actividades realizadas por los operadores internos y externos, la coordinación de los recursos humanos y la capacitación interna.

El Departamento Administrativo presta servicios internos, realiza las compras y es responsable de la administración de la Bodega Central, específicamente de la recepción, almacenaje y despacho de víveres a la comunidad.

Del Departamento de Programas Preventivos, dependen las Unidades Integrales desconcentradas geográficamente (5), que coordinan acciones con los grupos comunitarios que intervienen en la administración del Programa en las seis zonas urbanas y en áreas rurales.

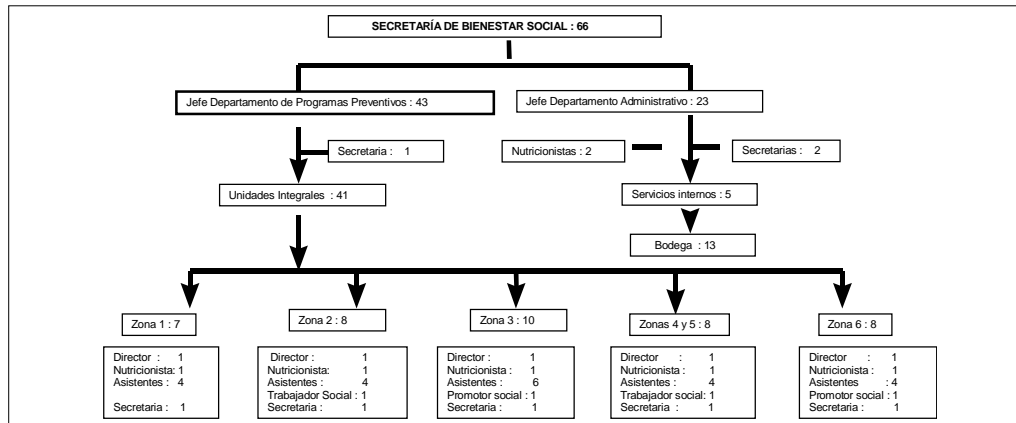
La información disponible acerca de perfiles y de funciones de los distintos cargos de la estructura interna data del año 1986, período en el que el servicio de nutrición presentaba características diferentes a las actuales y particularmente un volumen mucho menor. En el caso del personal de las Unidades desempeñaban un papel asistencialista orientado a ancianos, indigentes y otros grupos de la comunidad, con una modalidad de gestión alejada de las actuales orientaciones.

En el nivel de los restaurantes escolares, ubicados en las escuelas o en sedes comunitarias, la estructura está conformada por Comités que coordinan las acciones de las madres manipuladoras y de los educadores que participan en la prestación del servicio.

Los Comités son elegidos por la Asamblea general de padres de familia. Están conformados por representantes de la comunidad y de los educadores, en promedio 6 personas, que se desempeñan como secretarios, tesoreros, vocales y otros. Tres o cuatro de los integrantes dedican un promedio cercano a las 19 horas de trabajo semanal.

Diagrama 7

UNIDADES DESCENTRALIZADAS DE SERVICIO

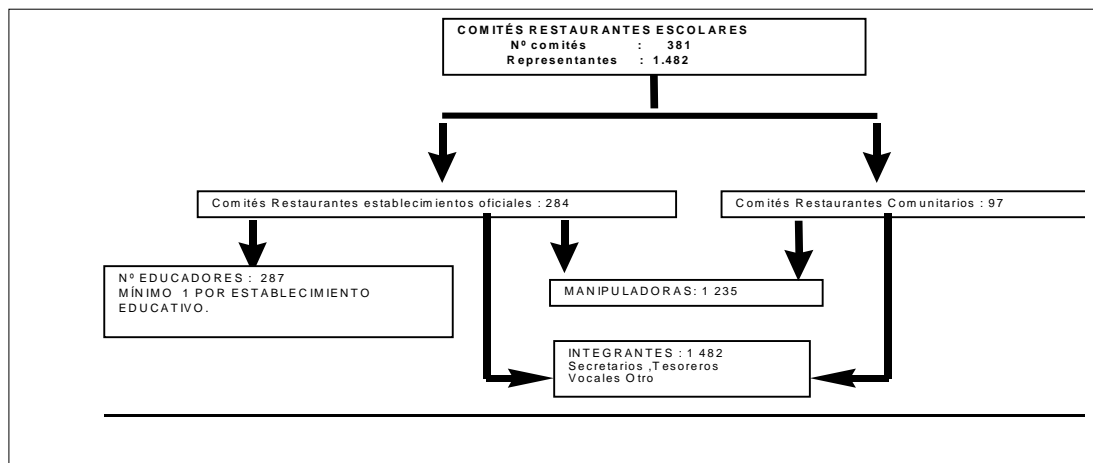


Las funciones básicas de este nivel son las siguientes:

- Seleccionan a los usuarios y los registran en el servicio.
- Administran ingresos por servicios prestados (*aportes de los usuarios*).
- Solicitan y retiran materia prima de la bodega municipal o del contratista y/o productos ya elaborados disponibles en la Unidad Integral correspondiente a su zona geográfica.
- *Elaboran los almuerzos o refrigerios (cuando no se distribuyen productos elaborados por los contratistas).*
- Prestan el servicio a los beneficiarios.
- Brindan educación nutricional a los usuarios.
- Supervisan el funcionamiento del servicio.

Diagrama 8

RESTAURANTES ESCOLARES



Este nivel de la estructura está constituido por la mayor parte de los operadores involucrados en la ejecución del Programa, en su mayoría de la comunidad. Son 284 educadores (mínimo uno por escuela con restaurante), 1 482 representantes de los 381 comités y 1 235 madres manipuladoras.

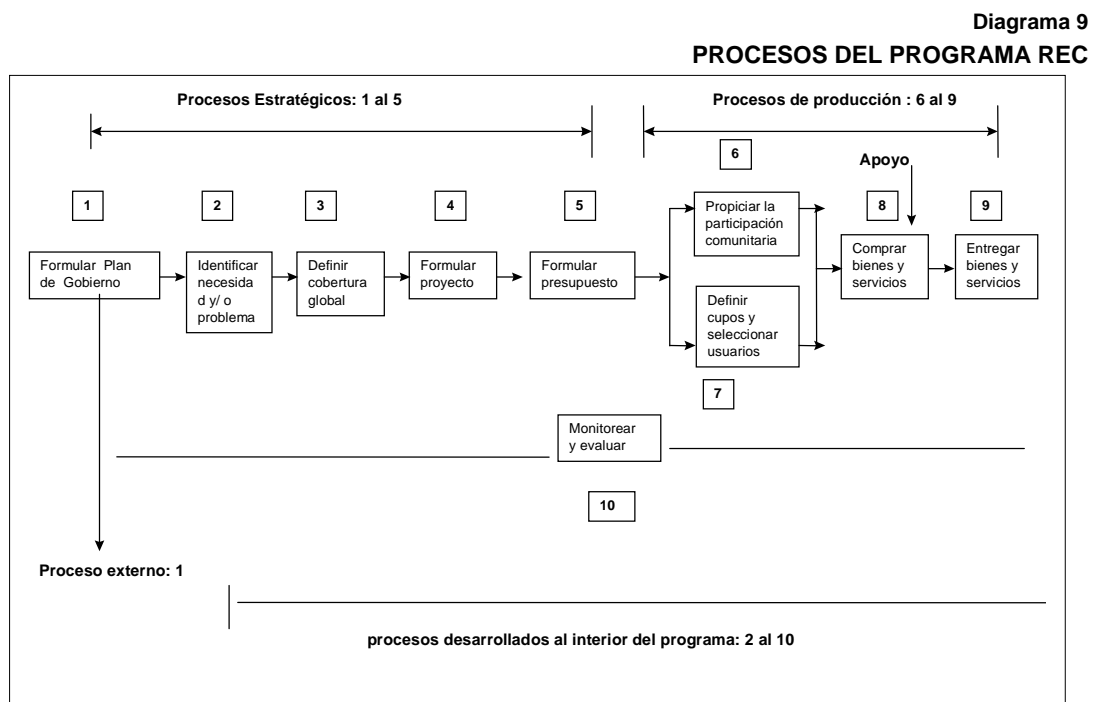
C. Procesos de la gestión

El Programa no cuenta con una definición formalizada de los procesos de trabajo, lo que sumado a las deficiencias existentes en la definición de funciones, dificulta la visión de conjunto sobre la gestión. En este sentido, se aprecia cierta dificultad para integrar acciones que corresponden a un mismo proceso pero que son realizadas por diferentes unidades u operadores, en particular cuando suceden en distintos lugares y momentos de la gestión.

Para cada proceso se ha elaborado una ficha de descripción de las principales dimensiones a considerar, junto con el correspondiente diagrama de flujo. A efectos de facilitar la comprensión del modelo de gestión, se presenta una descripción más detallada sobre los procesos de producción y distribución, así como el de contratación de servicios y adquisición de bienes, en la que se incluyen referencias a la ejecución del año 1997 y a los problemas identificados por los distintos actores.

1. El esquema general

La gestión del Programa de Restaurantes Escolares se lleva a cabo a través de la interacción de diez procesos, como puede verse en el siguiente diagrama:



Los procesos han sido agrupados en tres categorías:

- **Básicos o de producción:** sus actividades y resultados se relacionan en forma directa con la comunidad (cliente externo o beneficiarios de los programas), son la razón de ser de la entidad. Para el Programa REC son los procesos: Apoyo a la participación comunitaria (6), Definición de cupos y selección de beneficiarios (7), y Entrega de productos, sean bienes o servicios (9).
- **Estratégicos:** Se sustentan en las políticas y directrices de la alta gerencia o administración, incorporadas en su mayoría en los Planes de Desarrollo. Estas llevan a reorientar las actividades. Para el REC son los procesos: Formulación del Plan de

Gobierno (1), Identificación del problema o necesidad (2), Definición de cobertura global (3), Formulación del proyecto (4) y Formulación del presupuesto (5).

- *SopORTE*: Sus acciones van encaminadas a apoyar los procesos de producción y los estratégicos, tanto en la parte logística como en la normatividad y la generación de insumos para la toma de decisiones. En esta categoría se encuentran los procesos de Compras de bienes y servicios (8) y Monitoreo y Evaluación (10). También incluye otros vinculados con la provisión de servicios internos (compras y servicios generales, administración de recursos humanos, entre otros), que no son considerados aquí por su menor incidencia en la eficiencia de la gestión.

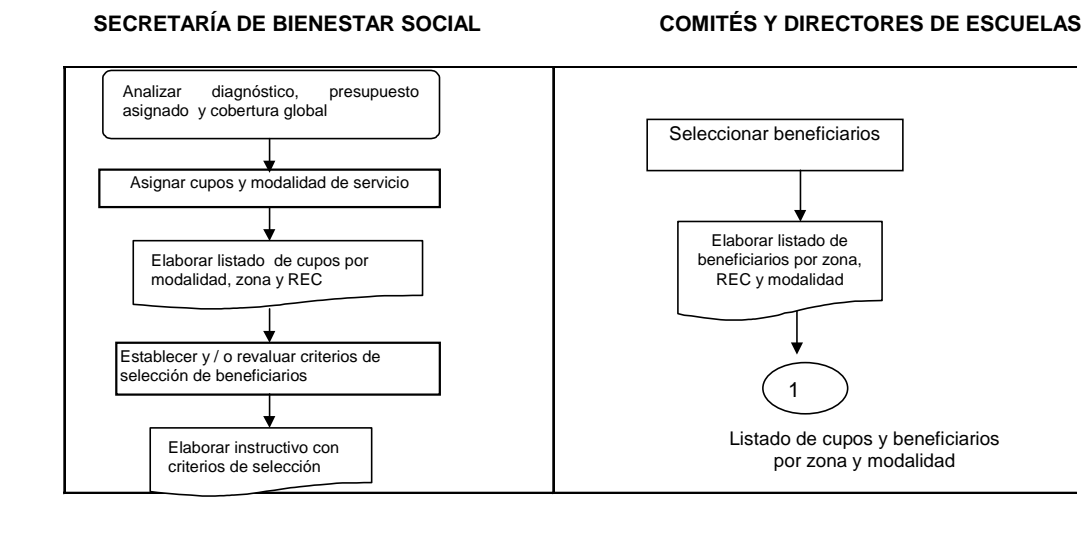
2. Los procesos básicos o de producción

a) Apoyo a la participación comunitaria

Consiste en divulgar el Programa y en brindar asesoría a la comunidad para la conformación de comités, la puesta en marcha y funcionamiento de los REC, y el desempeño de sus funciones (selección de beneficiarios, dotación de los REC, administración de ingresos, transporte, recepción y almacenaje de víveres).

Recuadro 1

FICHA DE PROCESO: DEFINICIÓN DE CUPOS Y SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS



b) Definición de cupos y selección de beneficiarios

Este proceso tiene particular importancia en cuanto define la cobertura del servicio por modalidad (cupos) y los criterios y procedimientos para la selección de beneficiarios. Ambos aspectos están fuertemente vinculados con la focalización del Programa en la población objetivo.

c) Entrega de bienes y servicios

Desde el punto de vista de los bienes, comprende la entrega a la comunidad de los insumos para preparar almuerzos y refrigerios reforzados y de los refrigerios listos o preparados. En el campo de los servicios involucra la evaluación nutricional a los beneficiarios, la educación y capacitación a los integrantes de los comités, a las madres manipuladoras, a los docentes y a los beneficiarios y sus familias.

A continuación, se presenta una breve descripción de las actividades centrales del proceso de *entrega de bienes y servicios*, en la que se incluye un resumen de las principales observaciones críticas realizadas por distintos actores sobre aspectos que deben ser mejorados en la gestión:

i) Almacenamiento y entrega de alimentos a los REC

Los víveres comprados para la preparación de almuerzos y refrigerios reforzados se almacenan en la Bodega de Bienestar Social y en las bodegas de los contratistas, de donde son retirados por los representantes de los Comités de los REC. En el caso de los refrigerios preparados, uno de los contratistas entrega directamente en los restaurantes y los demás en las Unidades de Servicio, donde se verifica su calidad en forma previa a su envío a los Comités.

La entrega de los víveres en adecuadas condiciones de conservación, así como en acuerdo con los pedidos de los comités administradores, garantiza la adecuada observancia de estándares mínimos de calidad de los insumos y de composición de las minutas. En este último sentido, el proceso se ve afectado en ciertas oportunidades por deficiencias observadas en el proceso de adquisición, lo que repercute en la existencia de “agotados” o de productos “obsoletos” cuya compra ha excedido los requerimientos reales.

El transporte de los víveres y alimentos es realizado por los representantes de los comités administradores de los REC, a excepción de aquéllos que son entregados por un contratista privado en forma directa a algunas de las sedes que atiende. El costo corre por cuenta de la comunidad, el que es afrontado generalmente con los aportes de los beneficiarios.

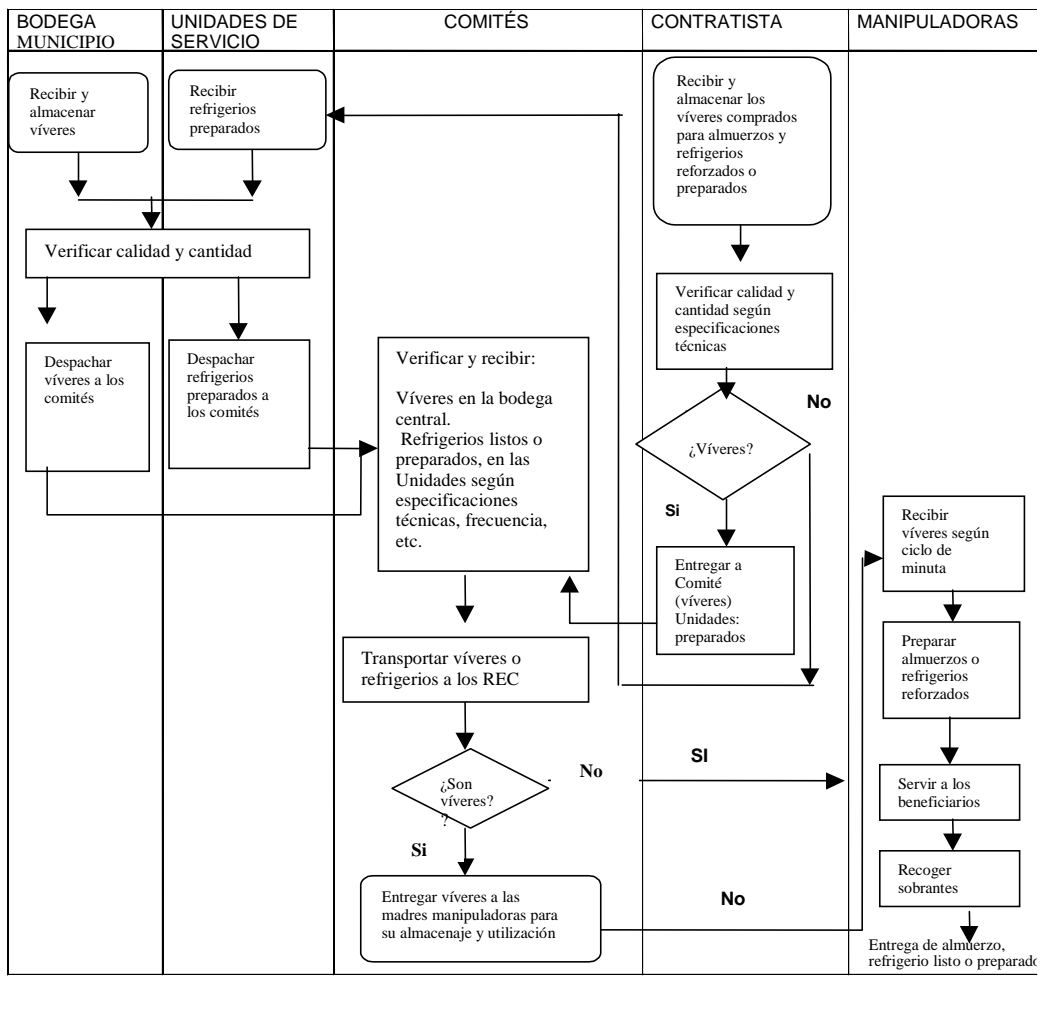
La revisión de las actividades realizadas, a partir de las distintas fuentes consultadas, permite realizar las siguientes observaciones:

Condiciones de las bodegas y almacenamiento

- La bodega central administrada por la Secretaría no posee licencia de sanidad y su zona de carga y descarga es muy reducida.
- Varios de los contratistas - ONGs y privados - no cumplieron con los requisitos previos de certificación de bodega y licencia sanitaria tal como lo estipula la licitación.
- Las bodegas de los contratistas cuentan con área suficiente de almacenaje en frío. No obstante, en algunas bodegas visitadas se encontraron deficiencias en el almacenamiento en seco y en frío, condiciones básicas para garantizar la calidad de los alimentos.
- Las condiciones exigidas a los contratistas no se aplican a la Secretaría de Bienestar Social en cuanto a disponer de bodega por zona atendida.
- El complemento preparado presenta deficiencias en el almacenamiento en seco y en frío, en su conservación y presentación.
- Falta un mayor seguimiento de los REC por parte de los contratistas y de la Secretaría de Bienestar Social. Esto se observa en las condiciones higiénico sanitarias deficientes encontradas en algunos restaurantes en su almacenamiento, lo que afecta la calidad del alimento y el aporte nutricional.

Recuadro 2

FICHA DE PROCESO: ENTREGA DE BIENES Y SERVICIOS



Nota: los servicios independientes a la entrega del complemento alimenticio no se incluyen en el diagrama.

Entrega de víveres y alimentos a los REC

Si bien las bodegas disponen de básculas para pesar los alimentos, se detectó que los representantes de los Comités delegan esta responsabilidad en los contratistas, situación que dificulta cualquier reclamo posterior. Se encontró además que no siempre se llevan los controles respecto de las personas que retiran los alimentos (cédula y certificación de Bienestar Social). Al respecto, las ONGs contratistas han recomendado la realización de un inventario físico de bodega, constatado por la supervisión, para evitar la fuga de alimentos.

En algunos casos ha ocurrido el despacho de productos obsoletos. Por otra parte, la Contraloría Municipal ha observado que no siempre los alimentos entregados cumplen con las especificaciones de empaque y fechas de vencimiento estipuladas en la licitación.

Las condiciones exigidas a las entidades contratadas no se aplican a la Secretaría de Bienestar Social en cuanto al manejo de la *cadena de frío*, la que no es garantizada en su totalidad para los insumos ni para los alimentos preparados. Para los primeros, el problema reside principalmente en el transporte, que lo hace la comunidad en condiciones inadecuadas y para los

segundos, en las condiciones de infraestructura de las Unidades y las sedes de prestación del servicio mientras se hace la distribución a los beneficiarios.

En cuanto a los alimentos entregados¹⁵, el 92% de los restaurantes manejados directamente por la Secretaría afirma recibir en algún momento los alimentos incompletos. Quienes así opinan, el 13% dice que siempre se le reponen los agotados, a veces para el 60% y nunca para el 27%. En cambio, la recepción de alimentos incompletos disminuye al 34% en el caso de los comités de restaurantes administrados por contratistas. En la misma línea, la reposición de los agotados para este grupo se incrementa al 73% de los casos, siendo a veces para el 15% de los entrevistados y nunca para el 13%.

Como se habrá advertido, existe una diferencia significativa entre los índices de agotamiento por suministros directos de la Secretaría (92%) en relación con los de los contratistas (34%). Sin embargo, también se ha detectado que parte de las quejas de estos últimos se deben a los suministros recibidos de la Bodega de Bienestar Social, lo que obedece a que durante los primeros meses del año es la Secretaría la proveedora directa por las demoras ya observadas en la administración de la licitación.

El problema señalado no es menor, en tanto que las entregas incompletas llevan a cambiar lo estipulado técnicamente en las minutas, lo que incide en el aporte nutricional del Programa a los beneficiarios.

ii) Producción y distribución de alimentos a los usuarios

La producción de los alimentos es realizada por distintos operadores, según la modalidad:

- Los refrigerios simples o preparados son elaborados por entidades externas, contratadas mediante licitaciones públicas o contratación directa. Estos alimentos son entregados en forma directa a los restaurantes escolares o en las Unidades de Servicio, donde se verifica su calidad antes de su envío a los comités de REC.
- Los almuerzos y refrigerios reforzados son preparados en las escuelas o locales comunitarios que prestan este servicio. En la elaboración de los alimentos participan las madres manipuladoras y miembros de los comités administradores, bajo la coordinación de los contratistas y de la Secretaría de Bienestar Social.

La prestación del servicio a los beneficiarios se realiza en diversos lugares: establecimientos educativos oficiales y privados con población de escasos recursos, locales comunitarios y locales arrendados por la comunidad.¹⁶

¹⁵ Información recolectada por nutricionistas de la Secretaría en noviembre de 1997, en 49 restaurantes manejados directamente por la Secretaría y 117 administrados por contratistas. La tabulación y el análisis fueron realizados por los investigadores

¹⁶ La iniciativa de montaje de una sede nace de las Juntas de acción comunal, de los líderes comunitarios, de la Iglesia, del sector educativo, de otras organizaciones sociales o del Municipio

Cuadro 11

TIPOS DE BIENES O COMPLEMENTOS SUMINISTRADOS POR ENTIDAD ADMINISTRADORA. AÑO 1997

Entidad Administradora	Almuerzos	Refrigerio reforzado	Refrigerio listo	Total
ONGs	19 790	24 200	--	43.990
Privada	2 500	3 600	2 730	8.830
Secretaría	12 300	6 650	28 860	47.810
Total	34 590	34 450	31 590	100.630
% Participación	34.4%	34. 2%	31.4%	

Fuente: Elaboración propia con base en datos provistos por la Secretaría de Bienestar Social

La producción de los bienes y la prestación del servicio presentan ciertas restricciones, a saber¹⁷:

- La iniciación tardía del proceso de licitación y su culminación ya muy avanzado el calendario escolar (4-5 meses), afecta la provisión de víveres dando origen a “agotados”, modifica el servicio por la administración de la llamada *minuta de emergencia* y no garantiza la prestación del servicio integral durante todo el año escolar.¹⁸
- Se han producido importantes retrasos en el inicio de la prestación de los servicios o provisión de víveres, debido en parte a demoras en la firma de contratos y, especialmente, a restricciones de las adjudicatarias para comenzar las actividades en los plazos estipulados.
- Los Restaurantes Comunitarios funcionan en su mayoría en sitios no planeados para sus labores cotidianas de preparar y/o distribuir alimentos en condiciones óptimas de higiene, lo que genera ciertos riesgos en la manipulación de alimentos.
- La mayoría de las sedes en las que se presta el servicio, incluidos las escuelas oficiales, no poseen una dotación de personal suficiente y adecuada que permita garantizar la entrega del menú definido.
- Preparación inadecuada de los alimentos. No todas las madres manipuladoras poseen los conocimientos culinarios requeridos y no existen mecanismos para reducir los desperdicios en la preparación de alimentos.
- Los bienes por tipo de modalidad se entregan sin considerar el estado nutricional y nivel de riesgo de la población. Se brinda un aporte calórico y de nutrientes uniforme en el mismo sitio de prestación del servicio, sin consultar tipo de riesgo, edad y sexo. A ello se agrega la variación significativa entre las distintas modalidades.
- Las ONGs señalan que la modalidad de alimentos preparados afecta el componente educativo, la participación comunitaria y la promoción social. Nutricionalmente aporta menos que otras modalidades y no permite fomentar una cultura alimentaria integral. Además, observan que puede facilitar una “instrumentalización proselitista del programa”.
- No se garantiza continuidad a los beneficiarios durante el mismo año o de un año a otro.

¹⁷ Reconstruido a partir del análisis de documentación existentes y entrevistas focalizadas con distintos actores del Programa, entre ellos profesionales, personal operativo, ONGs, usuarios, etc.

¹⁸ Para más detalle ver proceso de compras.

- La Contraloría Municipal observa que no se cuenta con los mecanismos de control para verificar si el producto final se entrega en condiciones óptimas de calidad, cantidad y si llega efectivamente a toda la población objeto. En general, se ha observado un insuficiente seguimiento de las acciones de las contratistas y de los REC por parte de la Secretaría de Bienestar Social.

iii) Otros servicios

Los servicios de evaluación y educación nutricional tienen un menor peso que el principal, lo que ha sido observado críticamente por distintos operadores, quienes señalan deficiencias en su diseño y ejecución:

La educación nutricional

En opinión de los representantes de los comités de REC ubicados en locales comunitarios, el servicio de educación nutricional no obedece a los requerimientos de la población, especialmente en la modalidad de servicio de refrigerios preparados. Es limitado y está estructurado para el desarrollo de acciones puntuales, lo que no permite apuntar a cambios importantes en los beneficiarios.¹⁹

En consonancia con lo anterior, la Confederación de ONGs señala que es fundamental contar con una propuesta pedagógica que exceda a la mera estipulación de horas de capacitación y que incluya, además, acciones educativas dirigidas a los maestros para que puedan trabajar el tema de la nutrición con el educando.

La evaluación nutricional

Las ONGs observan que la medición de peso y talla de los niños y jóvenes se debe hacer al iniciar y terminar el año escolar. En este sentido, la Contraloría Municipal coincide en que el corto período de los contratos celebrado entre las ONGs y la Secretaría de Bienestar Social, junto con el período vacacional y la falta de control, inciden en una escasa confiabilidad de la evaluación nutricional exigida.

Desde la perspectiva de los representantes de los Comités de los REC, las evaluaciones nutricionales presentan varias limitaciones: deficiencias en su diseño, falta de seguimiento a una misma población para identificar sus cambios y no se manejan criterios comunes para su elaboración. Puede afirmarse que obedecen más a un requisito contractual que a un medio para identificar el estado nutricional de la población beneficiaria.

3. Los procesos estratégicos

Se refieren al conjunto de políticas y directrices de la alta gerencia o administración del Municipio, traducidas en los Planes de Desarrollo, y a las acciones que culminan con la formulación del Programa REC. Su identificación permite detectar los requerimientos de naturaleza política y técnica a tener en cuenta para la reformulación del Programa.

a) Formulación del Proyecto

Consiste en las actividades y acciones necesarias para formular y ejecutar el programa REC y en determinar su viabilidad técnica, financiera, legal, y social. Comprende tres fases:

¹⁹ En opinión de algunos actores relevantes siguen vigentes en los beneficiarios hábitos higiénico sanitarios inadecuados, relacionados con el lavado de manos antes y después de cada comida, baño diario y la presentación personal, identificados en 1994.

- *Definir minuta patrón:* Se deriva del análisis realizado con base en los diagnósticos sobre la situación alimentaria y nutricional de la población objetivo, los estudios disponibles en el medio, la aceptación de la minuta de los usuarios de la minuta vigente y las políticas de la Secretaría de Bienestar Social. A partir de su definición se establecen los ciclos de menús, se estandariza por usuario, por días y por ciclos.
- *Diseñar modalidades de prestación del servicio* con base en los cupos estipulados en el Plan de Desarrollo y los requerimientos detectados, el interés mostrado por los establecimientos educativos y la comunidad, las condiciones locativas y de dotaciones, actuales y/o potenciales.
- *Elaborar la ficha EBI* (Estadística Básica de Investigación), que contiene: la descripción del proyecto, la necesidad y/o el problema manifiesto, la población beneficiaria, los objetivos y actividades a desarrollar, las alternativas de solución con sus costos directos, las fuentes de recursos y la operación del proyecto.

4. Los procesos de soporte

Estos procesos dan soporte a los de producción y estratégicos, en aspectos de logística, normatividad y de generación de información para la toma de decisiones.²⁰

a) Compras de bienes y/o servicios

Este proceso se realiza a través de dos modalidades: licitación pública y contratación directa, ambas contempladas en el marco normativo vigente.

El desarrollo del programa requiere un eficiente proceso de contratación de insumos y servicios, en el cual la oportunidad - culminación previa al inicio del calendario escolar –es central a efectos de garantizar la cobertura de los menores desde el primer día de clase. Es por ello que la ajustada programación del proceso, el cumplimiento de los plazos y la supervisión de posibles faltantes o agotados – por los que eventualmente se requirieran nuevas contrataciones o compras - resultan fundamentales para garantizar la provisión continua del servicio.

La Secretaría de Bienestar Social del Municipio de Medellín, antes de iniciar el proceso de compras debe analizar previamente los estudios técnicos de conveniencia, oportunidad, período y cobertura.

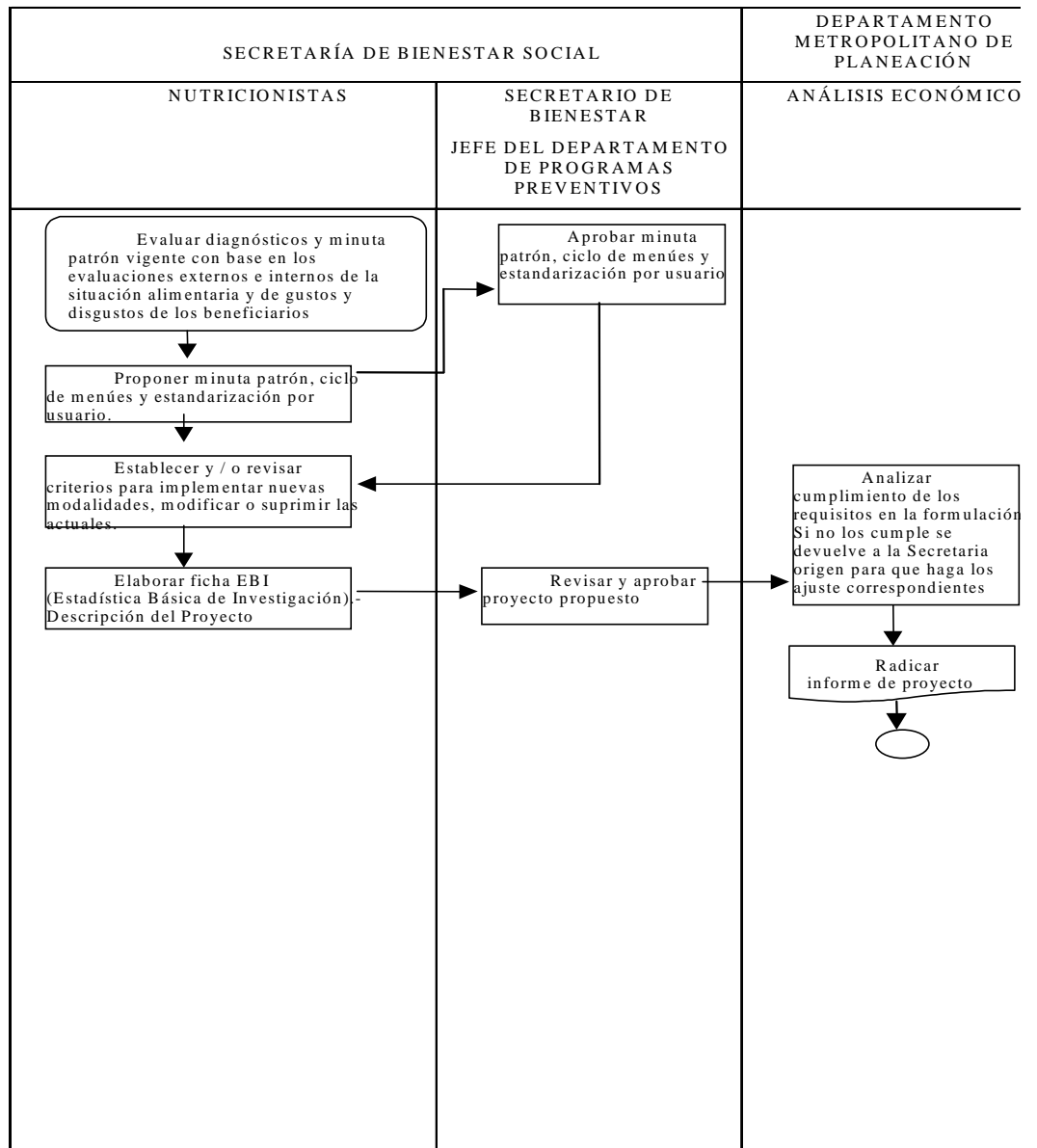
El análisis del proceso de adquisición de bienes y contratación de servicios mediante licitación pública, permite identificar algunos aspectos susceptibles de mejora para un incremento de la eficiencia y de la transparencia en la asignación de los recursos:²¹

²⁰ Tal como se indicara, se excluyen en esta presentación otros procesos de soporte o apoyo vinculados con la provisión de servicios internos generales.

²¹ A partir de fuentes secundarias (Pliegos de condiciones, Informes de la Contraloría y de la Confederación de ONGs) y primarias (contratistas y funcionarios de la Secretaría de Bienestar Social). Con estos últimos, se aplicaron distintos instrumentos de investigación (Abaco de Reignier, matriz DOFA y talleres grupales).

Recuadro 3

FICHA DE PROCESO: FORMULACIÓN DEL PROYECTO



i) *Acerca de los insumos, bienes y/o servicios requeridos*

- El requisito de la evaluación nutricional exigido en el pliego de condiciones no es pertinente, porque la licitación se inicia tarde y cuando a los contratistas se les asigna el servicio, éste ya ha sido suministrado en forma directa por la Secretaría, en muchos de los restaurantes, sin que medie ninguna evaluación.
- No se exige un compromiso con un proyecto educativo en las áreas social y de nutrición. La calificación debería hacerse a un plan de trabajo donde los objetivos, las actividades,

los indicadores de logro, las metas, los recursos, el cronograma y la evaluación estén en concordancia con el objetivo general del programa.

- Se omitió la fijación del presupuesto oficial, violándose el principio de la transparencia. Este tampoco fue considerado en el aviso de prensa, impidiendo a los oferentes identificar el monto límite, contrariando el principio de selección objetiva.

ii) Criterios de elegibilidad de las propuestas

- El concepto de calidad es limitado y subjetivo, básicamente se valora la marca de los fabricantes como el factor más relevante. El factor de ponderación dado al precio y a la experiencia con otras entidades es muy alto (30 puntos a cada uno), en relación con el asignado a la calidad de los productos (10) y la capacidad financiera (5).
- Se cuestiona la asignación de sólo 10 puntos a la calidad de los productos, factor que debería ser fundamental para esta clase de suministros, y que, en cambio, se asignen 20 puntos a quienes tengan experiencia en contratación con la Secretaría de Bienestar Social. La experiencia no se evalúa con base en el objeto mismo del programa y en las actividades que a través de él se desarrollan. No es coherente que un programa donde se busca promover la participación, el empoderamiento y la autogestión de la comunidad y que es, en última instancia para mejorar la calidad de vida de la comunidad, no se tenga en cuenta este componente para evaluar la experiencia. Lo antedicho estimula, a juicio de las ONGs la participación de empresas cuyo interés principal reside en el lucro, con menor compromiso respecto de los objetivos del Programa.
- No se asigna puntaje alguno a los componentes de capacitación, autogestión comunitaria, educación nutricional y promoción social y tampoco se establecen indicadores de cumplimiento.

b) Acerca del proceso licitatorio y la adjudicación

- Deficiencia en el análisis de proveedores, en lo relativo al régimen de inhabilidades e incompatibilidades. En la evaluación selectiva de proveedores de refrigerios preparados, se encontraron algunas propuestas artificiales, que hacían referencia a las mismas personas pero integrantes de diferentes sociedades, las cuales resultaron favorecidas en el proceso licitatorio. Con base en lo anterior se adjudicaron cerca de 170 millones a una misma familia identificada bajo tres denominaciones diferentes.
- Falta de observancia del requisito de presentación de certificaciones sobre bodega y licencia sanitaria exigidas en el pliego, para un grupo importante de contratistas que resultaron adjudicatarios.
- Irregularidades presentadas en la evaluación inicial de propuestas de una parte de los adjudicatarios, tales como tachaduras, enmendaduras, ítems no considerados (el precio por ejemplo). Esto llevó a una revisión de lo actuado.
- No se dispone de estudios de costos que determinen el valor aproximado por unidad a contratar para ninguna de las modalidades, a los efectos de contar con un “precio base” al momento de efectuar la evaluación económica de las propuestas.

5. Monitoreo y evaluación del Programa

Consiste en el seguimiento del Programa para verificar el cumplimiento de los objetivos programados y en la evaluación de los productos y resultados, desde la perspectiva de la eficiencia y el impacto alcanzados en la población objetivo.

En la definición actual, este proceso está limitado al monitoreo de la cobertura y la ejecución presupuestaria, con escasa observación de otros indicadores de gestión. El diseño del Programa no incluye la formulación de un modelo de evaluación ex post que contemple la medición del impacto y vincule los resultados obtenidos con la gestión (procesos, costos, operadores o unidades responsables).

D. Elementos de cultura y clima organizacional

Algunos rasgos de la organización y del modelo de gestión revelan un estilo de liderazgo autocrático, con escasa participación del personal interno en la toma de decisiones, la que está fuertemente concentrada en el nivel jerárquico.

Ello resulta congruente con otros aspectos observados respecto de la visión y misión del Programa: las políticas y objetivos están poco difundidos al conjunto de la organización y no se evidencia una visión compartida e integral del Programa. Los equipos de trabajo en general no adoptan los objetivos y metas como criterios de desempeño, quedando su labor limitada a la coyuntura y al cumplimiento de las rutinas, con escasa orientación al aprendizaje y la mejora.

Si bien la alta gerencia demuestra un mayor compromiso y orientación respecto de la modernización y democratización de la organización - acorde con los principios de participación comunitaria, orientación a la satisfacción de las necesidades sociales, externalización de servicios y de dotar de eficiencia a la administración por parte del organismo estatal -, la baja estabilidad en estos cargos atenta contra la posibilidad de liderar los cambios esperados.

En los mandos medios y operativos se aprecia en general una valoración de la estabilidad y certidumbre, con ciertas resistencias al cambio. En el gráfico se muestran los resultados de la administración de una escala para la medición de actitudes que permite ver la posición de los actores²²:

²² Se administró a un grupo de actores internos que en 1997 tenían un papel representativo del Programa, los que fueron seleccionados por personal de la Secretaría de Bienestar Social.

Gráfico 3

CARACTERÍSTICAS DEL ESTILO DE LIDERAZGO PREDOMINANTE

Concepto	1	2	3	4	5	6	7	Promedio	Concepto
Órdenes, dictatorial								1.89	Concertación, acuerdo
Se oculta información								3.22	Apertura con la información
Preocupa tiempo laborado								2.78	Preocupan los resultados
Decisiones centralizadas								2.11	Decisiones con los involucrados
Dicen como se debe hacer								1.78	Se explica el por qué
Se sigue cadena de mando								2.44	Se trabaja con el que sea necesario
Se evaden tareas no agradables								2.89	Acciones inmediatas sobre lo no agradable
Preocupa lo malo no lo bueno								2.56	Se motiva, preocupa lo bueno y lo malo
Se asignan más tareas al mejor								2.56	Equidad en la distribución de tareas
Jefes apartados de subalternos								2.75	Jefes y subalternos comparten
Trato diferencial a minorías								3.00	Trato especial para todos
Se castiga el error								3.00	Se aprende del error
Metas fijadas por los jefes								2.44	Metas fijadas en equipo
Predomina el trabajo individual								3.22	Predomina el trabajo grupal
Se hiere autoestima ante un problema								2.43	Se cuida la autoestima ante un problema
Duros con las personas y los problemas								2.43	Suaves con la persona, duros con el problema
Subalternos no involucrados en la solución de problemas								2.43	Subalternos involucrados en la solución de problemas
No se escucha activamente la gente								2.86	Se escucha activamente la gente
No se fijan metas y objetivos ante un problema								2.14	No se fijan metas y objetivos ante un problema
Áreas operativas y de apoyo no integradas								2.57	Áreas operativas y de apoyo no integradas
Supervisión desde el escritorio								2.57	Supervisión en el terreno
Supervisión orientada a buscar problemas no soluciones								2.86	Supervisión orientada a acordar soluciones
Supervisión en ausencia de los responsables								2.50	Supervisión en presencia de los responsables
Supervisión policiva								2.50	Supervisión amable
Supervisión centralizada								2.33	Supervisión descentralizada
Supervisión escasa								2.17	Supervisión frecuente
Decisiones inoportunas								2.00	Decisiones oportunas
Resistencia al cambio								2.50	Apertura al cambio
Cambios no informados oportunamente								2.00	Cambios informados oportunamente
Inestabilidad en los cargos								3.17	Estabilidad en los cargos
Poco interés por el programa								2.83	Alto interés por el programa
Desconocen políticas y objetivos								3.00	Conocimiento e internalización de políticas y objetivos
Objetivo y políticas del programa no compartidos								2.86	Objetivo y políticas del programa compartidos
No se cumplen los procedimientos								3.00	Se cumplen los procedimientos
No se capacita								2.67	Se capacita
Poco entrenamiento en los cargos								2.29	Mucho entrenamiento en los cargos
Se innova poco en el programa								2.86	Innovación frecuente en el programa

El puntaje promedio que figura en el gráfico anterior se obtuvo a partir de la ponderación de los datos de la escala Likert para medición de actitudes, cuyas alternativas presentan un valor numérico del 1 al 5.²³ Los ítems peor evaluados son: “se dice cómo se deben hacer las cosas y no por qué” (1.78), “se dan órdenes” (1.89) y “decisiones inoportunas” (2.00). De los 37 ítems analizados, ninguno se ubica por encima del 3.5, seis están entre 3 y 3.22 obteniendo el mayor puntaje la apertura con la información y el trabajo en equipo.

²³ El menor valor de la escala (1) significa que la descripción refleja el estilo predominante A con total acuerdo y el mayor (5) es representativo del estilo B con total acuerdo. Los valores 6 y 7 de la escala, fueron excluidos para la ponderación (“no sabe/ no responde” y “sabe responder pero prefiere no hacerlo”).

A juicio de algunos actores consultados, los aspectos antes señalados dan cuenta de la antigüedad de la organización pública y remiten a un modelo burocrático identificable en sus orígenes que se ha mantenido en el tiempo.

La base limitada de conocimiento especializado sobre la actividad sustantiva del Programa (restringido al equipo de nutricionistas y, en menor medida, a los trabajadores sociales), así como la ausencia de estudios sistemáticos y de un monitoreo integral de la gestión, no favorecen la difusión y transferencia al resto de la organización de información relevante que sustente procesos de aprendizaje ampliados y más horizontales.

En este sentido, el escaso interés asignado a la capacitación del personal, las deficiencias en la formulación del Programa y la limitada incorporación de tecnologías de administración y de producción no permiten dotar de un sustento técnico a procesos de cambio eventualmente impulsados por el nivel de dirección.

E. El modelo de organización y gestión según los tipos ideales

El análisis de las distintas dimensiones del modelo de organización y gestión del Programa permite afirmar que sus características dominantes responden al modelo burocrático o tradicional, típico de una organización a cargo de procesos y productos estandarizados y destinados a una población homogénea.

No obstante, si bien es notable la existencia de rutinas y procedimientos en cuanto a la producción, la estandarización no alcanza la definición y aplicación de pautas comunes al interior de cada modalidad de servicio y tipo de bien, a cargo de distintos operadores. Las observaciones realizadas sobre el diseño, la ejecución y control de procesos dan cuenta de deficiencias al respecto.

En cuanto a la población objetivo, su heterogeneidad en cuanto a edad y riesgo nutricional, representa a priori distintos requerimientos de complementación alimentaria a efectos de obtener el impacto buscado. La no diferenciación de los usuarios, asociada a limitaciones en la definición de la población objetivo, al deficiente proceso de selección y la inoportuna evaluación nutricional, no permite una correcta asignación de los productos y, eventualmente, la incorporación de nuevas modalidades de atención.

La centralización y verticalidad en la toma de decisiones, los mecanismos de coordinación y de control (en detrimento de un monitoreo más integral), así como la fragmentación del trabajo y de las percepciones sobre la misión y visión, también remiten al modelo burocrático. Ello incide en una limitada capacidad de aprendizaje organizacional y de apertura al contexto, aspecto crucial por la importancia que asume la participación comunitaria y la externalización de los servicios.

En el cuadro siguiente se presenta una síntesis de las características que asume el modelo del Programa, en relación con las distintas dimensiones consideradas en el análisis:

Cuadro 12

CARACTERÍSTICAS DEL MODELO DE ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN

CONCEPTO		Burocrático o tradicional	Adhocrático	Cientelar
I. MODELO DE ORGANIZACIÓN				
1	POBLACION OBJETIVO : BENEFICIARIOS (1)			
	Se trata como si fuera homogénea por ser de escasos recursos y con riesgo nutricional.	x		
2	PRODUCTOS : BIENES O SERVICIOS OFRECIDOS			
	Estandarizado: Hay variedad de productos (3 modalidades) y cada una es homogénea para su grupo específico de usuarios, sin diferenciar edad, riesgo y estado nutricional.	x		
3	PARÁMETROS DE DISEÑO ORGANIZACIONAL			
3.1	Estructura predominante			
	Centralizada	x		
	Funcional - formalizada	x		
	Compleja	x		
	Estructura en red para algunas funciones mediante contratación			x
	Amplia jerarquía de Gerentes intermedios	x		
	Grupos de trabajo temporales: asamblea familias, reuniones evaluaciones comités, reuniones con nutricionistas de las Unidades, entre otras.			x
	Grupos de trabajo comunitarios		x	
	Predominio de trabajo individualizado	x		
	Estructura geográfica por zonas (5) para la prestación del servicio			x
3.2	Organización del trabajo :			
	Especializados horizontalmente en el campo operativo	x		
	Especialización horizontal del trabajo profesional (burocracia profesional)			x
	Trabajo operativo formal	x		
	Trabajo técnico rutinario	x		
	Poca automatización - mucha labor manual - tecnología incipiente	x		
	Actividades y tareas predecibles	x		
3.3	Proceso de toma de decisiones			
	Descentralización limitada :			
	Horizontal : fuera de la línea jerárquica (nutricionistas) - Se comparte parcialmente el poder con la tecnoestructura que estandariza el trabajo operativo.		x	
	Selectiva : dispersión de poder en algunos lugares de la organización Ejemplo compras, diseño de productos, administración delegada en los comités.		x	
3.4	Criterio básico de desempeño o idea fuerza			
	Cobertura y estandarización de producto.	x		
3.5	Componente clave o partes básicas de la organización :			
	Tecnoestructura : encargada de establecer las normas , reglas y procedimientos ; diseño del producto, preparación del pliego selección para contratistas, elaboración del proyecto, entre otras	x		
	Influenciadores: Los contratistas y la comunidad participan en la selección Del beneficiario, en la preparación del producto y en la prestación del servicio			x

Cuadro 12 (cont)

CONCEPTO		Burocrático o tradicional	Adhocrático	Cientelar
MODELO DE ORGANIZACIÓN - continuación				
4 MECANISMOS BÁSICOS DE COORDINACIÓN ENTRE TAREAS, adhesivo que mantiene la cohesión de las organizaciones :				
4.1 Control				
	La gerencia media controla el trabajo especializado	x		
	Supervisión directa : se da en las Unidades hacia los restaurantes en los insumos utilizados en las modalidades de almuerzo y refrigerios preparados en el lugar	x		
	Correctivo, no preventivo	x		
4.2 Coordinación				
	La coordinación principal está en la alta dirección	x		
	Estandarización de procesos : en la definición de la minuta y sus insumos y en las frecuencias y sitios de entrega en el suministro del producto acabado , en la selección de usuarios	x		
	Estandarización de la producción : en la distribución, en las fuentes proveedoras, en la capacitación en el manejo de alimentos.	x		
	No se presentan alianzas entre los ditintos subsistemas(Secretarías, divisiones, etc.)	x		
II. MODELO DE GESTIÓN				
5 ELEMENTOS CLAVES DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL				
5.1 Estilo de dirección y liderazgo predominante				
	Autocrático	x		
5.2 Mecanismos de comunicación				
	Formales e informales (rumor)	x		
	Relación Jefes - Subalternos distante	x		
	Apertura con la información disponible		x	
5.3 Actitud ante el cambio				
	Resistencia al cambio.	x		
5.4 Conocimiento				
	Concentrado en algunos - especializado (base limitada)	x		
	Orientado hacia el trabajo no hacia el aprendizaje y autorrealización	x		
	Ausencia de investigaciones sistemáticas	x		
	Difícil transferencia de conocimientos a través de la organización	x		

Cuadro III.12 (Cont)

CONCEPTO		Burocrático tradicional	Adhocrático	Cientela
II. MODELO DE GESTIÓN - continuación				
5 ELEMENTOS CLAVES DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL				
	5.5 Evaluación del desempeño			
	Jerárquica, tradicional	x		
	Más fundamentada en lo cuantitativo que en lo cualitativo	x		
	5.6 Motivación al personal			
	Poca motivación ante resultados favorables	x		
	Distribución de tareas no equitativas	x		
	5.7 Capacitación y entrenamiento al personal			
	Entrenamiento insuficiente	x		
	Bajo interés por la capacitación al personal	x		
	5.8 Participación			
	Mecanismos de solución de conflictos concentrados en la jerarquía	x		
	Participación comunitaria activa			x
	Predominio del trabajo individual a nivel interno	x		
	5.9 Proceso de toma de decisión			
	Lento	x		
	5.10 Orientación contingente			
	Mecanicista - no holística	x		
	5.11 Pensamiento estratégico organizacional			
	Objetivos y políticas poco internalizados	x		
	Metas y objetivos no construidos en grupo	x		
Ausencia de visión del largo plazo	x			
Predominio del trabajo coyuntural sobre el largo plazo	x			
5.12 Valores predominantes				
Estabilidad - certidumbre	x			
5.13 Estabilidad en los cargos				
Alta en la tecnocracia y en los cargos operativos	x			
Baja en el nivel directivo		x		
Poca rotación entre cargos medios y operativos	x			
6 ANEXO				
	6.1 Edad			
	Organización muy antigua (63 años)	x		
	6.2 Contexto - medio ambiente:			
	Dinámico, no turbulento, permite predecir condiciones futuras.			x
	Predominio de actividades rutinarias e internas sobre las innovadoras y externas	x		
6.3 El poder				
Control externo formal (Concejo, veedurías, comunidad organizada)		x		

IV. Análisis estratégico del Programa

A. Los nodos estratégicos

1. Los nodos identificados

La identificación de los nodos estratégicos ha sido realizada por un grupo de actores relevantes, internos y externos, mediante el empleo del análisis estructural, que permite identificar las variables base de un problema y mostrar como éstas guardan relaciones de interdependencia conformando un sistema.²⁴

El equipo de análisis identificó en primer lugar trece nodos, los que luego fueron agrupados en los cinco siguientes:

- *Focalización inadecuada*: no se concentran los recursos disponibles en una población con riesgo nutricional claramente identificada.
- *Educación nutricional insuficiente*: las acciones conducentes a mejorar los hábitos alimentarios e higiénicos de los beneficiarios y sus familias no son las requeridas.

²⁴ La metodología de análisis estructural parte de la propuesta de Godet con algunas adaptaciones propuestas para el proyecto de investigación de CEPAL. Con esta metodología se trabajó con un grupo de 15 actores, incluidos expertos, nueve de los cuales participaron en la totalidad del proceso, mientras que los otros seis avalaron lo realizado con los primeros y aportaron sugerencias adicionales. Se utilizaron diferentes instrumentos: Lluvia de ideas o brain storming, la Matriz DOFA o FLOA, el Ábaco de Reignier, Arbol de Problemas (causas) y la Matriz de Motricidad-Dependencia.

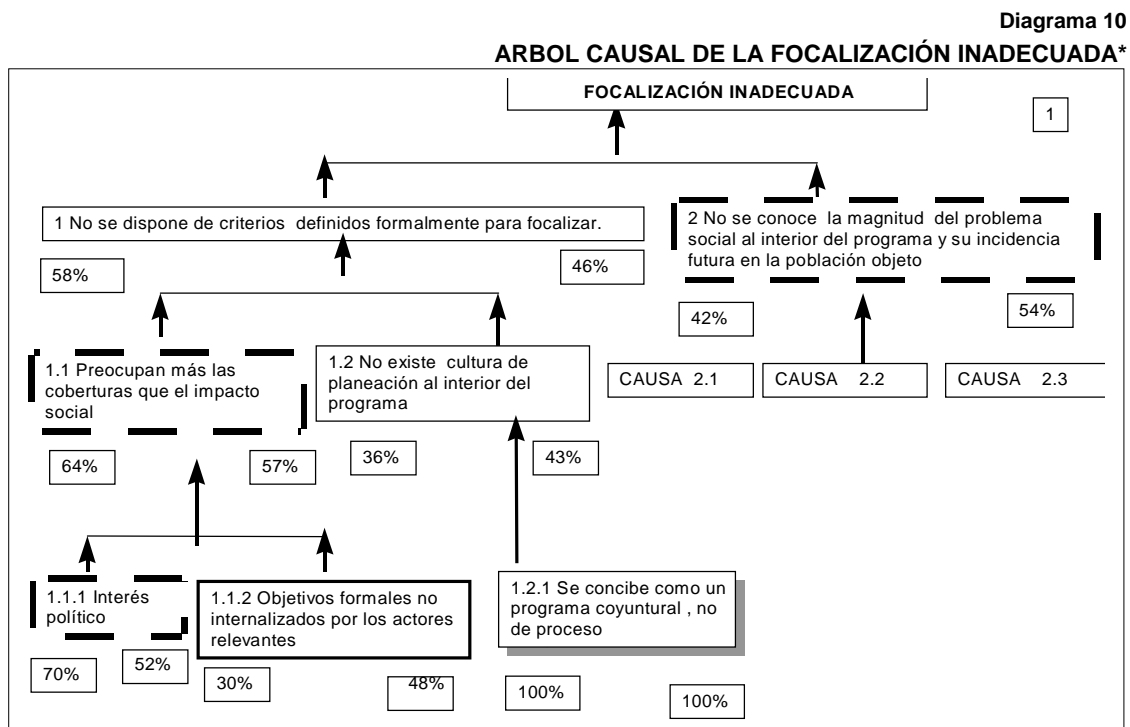
- *Aporte nutricional no acorde a los requerimientos de los beneficiarios:* el aporte calórico y de nutrientes otorgado a los beneficiarios no coincide con sus necesidades ni con lo especificado técnicamente en la minuta patrón y el ciclo de menús.
- *No se tiene una visión holística del problema nutricional:* ausencia de integralidad en la concepción del programa, en la definición de políticas nutricionales y en la concertación entre los distintos actores municipales que tienen que ver con la solución del problema social.
- *Estructura administrativa inadecuada:* hace referencia a las dificultades presentadas en la organización y gestión del Programa, en lo relativo al proceso de toma de decisiones, a los mecanismos de coordinación y control, a la definición de funciones y procesos y a los recursos humanos disponibles.

2. Estructura causal de los nodos

a) Focalización inadecuada

La selección de beneficiarios presenta deficiencias que ponen en cuestión la focalización de las acciones, en tanto que no se consideran indicadores del riesgo nutricional de la población atendida.

Las dos causas principales de este nodo son: la falta de criterios definidos formalmente para focalizar las acciones en la población y el desconocimiento sobre la magnitud del problema social al interior del Programa y de la incidencia futura de éste en la población objetivo. En el siguiente gráfico se muestra la estructura causal de este nodo, con el detalle de las causas secundarias que inciden en la causa principal 1:



(*): Los cuadros con porcentajes indican: del lado izquierdo el peso nodal de eficiencia y del lado derecho el de impacto. Las causas con marco punteado involucran a actores externos a los responsables directos del Programa.

En cuanto al desconocimiento sobre el problema social de la población objetivo (causa 2), se indican los siguientes factores que la ocasionan:

2.1: No se dispone de tecnología apropiada para la evaluación, lo que se deriva de que no se da importancia a evaluar, no se poseen equipos apropiados para evaluar, no se tienen procedimientos adecuados y que se delega en personal no capacitado para hacerlo.

2.2: No existe cultura de investigación basada en fuentes primarias y/o secundarias – SISVAN – contratistas.

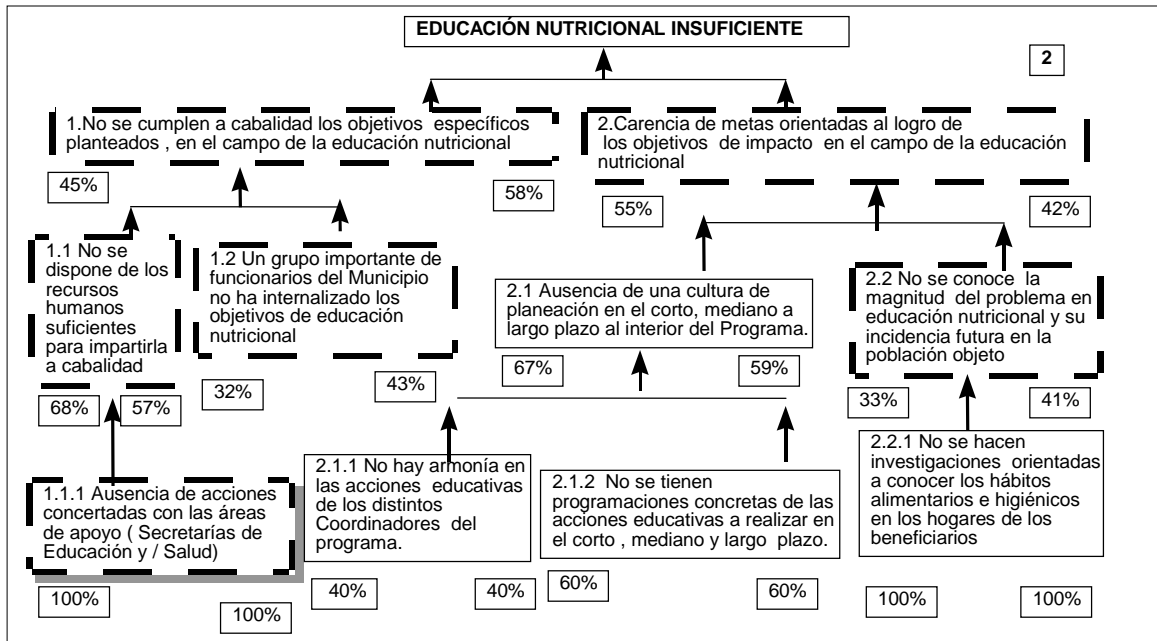
2.3: No se garantiza la continuidad del servicio a una misma población, lo que es consecuencia a juicio de los actores de la falta de monitoreo, el poco compromiso de los responsables de los usuarios para garantizar la continuidad y a una concepción del programa como coyuntural.

b) Educación nutricional insuficiente

Las dos causas principales refieren a deficiencias en el cumplimiento de los objetivos específicos planteados y a la carencia de metas relacionadas con el impacto esperado en el campo de la educación nutricional.

Estas causas son consecuencia de otros factores críticos:

Diagrama 11
ARBOL CAUSAL DE LA EDUCACIÓN NUTRICIONAL INSUFICIENTE*



(*): Los recuadros con porcentajes indican: del lado izquierdo el peso nodal de eficiencia y del lado derecho el de impacto. Las causas con marco punteado involucran a actores externos a los responsables directos del Programa.

Como puede observarse, algunos de los factores causales que configuran el nodo refieren a la necesidad de concertación y definición de políticas integrales, que involucran a más de un organismo especializado de la estructura municipal, y de un planeamiento que asigne prioridad al diagnóstico del problema y a la definición de las líneas de intervención tendientes a su solución.

c) Aporte nutricional no acorde a los requerimientos de los beneficiarios

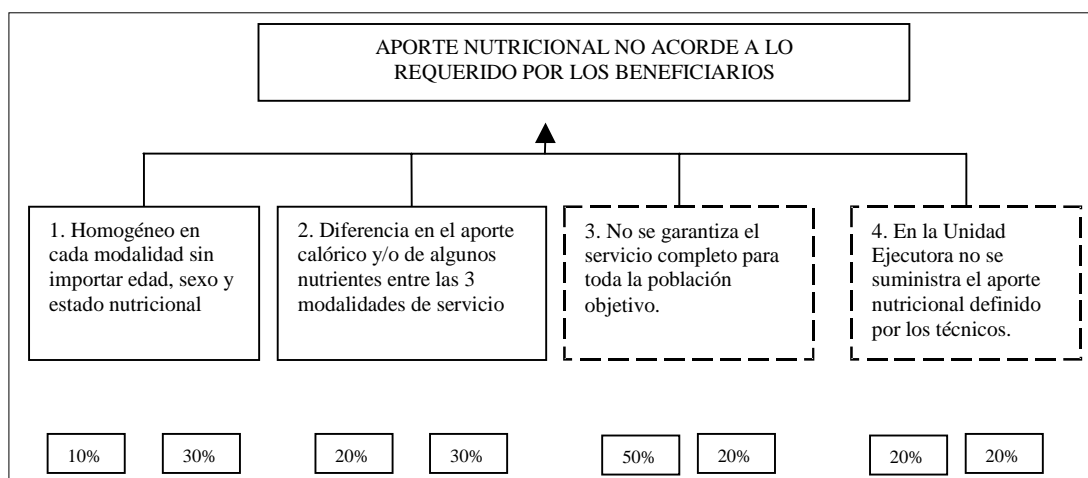
Este nodo estratégico refiere a las insuficiencias del aporte nutricional que realiza el Programa, en dos sentidos: su inadecuación a las necesidades heterogéneas de los beneficiarios y su falta de correspondencia con lo especificado técnicamente en la minuta patrón y el ciclo de menús. En el análisis de este nodo los actores han identificado cuatro causas principales, como puede verse en el siguiente esquema:

La causa 1 es explicada porque no “es práctica la entrega del servicio para grupos específicos de un restaurante”, lo que a su vez es consecuencia de la “alta rotación del personal” y del “personal no capacitado”.

La diferencia en el aporte calórico (causa 2) responde a que “se consume en momentos diferentes del día”, señalándose además que “no hay razones técnicas que expliquen las diferencias, al menos entre los refrigerios”.

Diagrama 12

APORTE NUTRICIONAL NO ACORDE A LOS REQUERIMIENTOS DE LOS BENEFICIARIOS*



(*): Los recuadros con porcentajes indican: del lado izquierdo el peso nodal de eficiencia y del lado derecho el de impacto. Las causas con marco punteado involucran a actores externos a los responsables directos del Programa.

La falta de garantía de un servicio completo durante el año escolar para todos los usuarios (causa 3) obedece a que “no se inicia el servicio simultáneamente en todos los restaurantes”, derivado de que “se concibe al programa como de coyuntura”, y a que “los responsables de escoger a los beneficiarios desconocen la importancia de mantenerlos durante todo el año escolar”. Esto último es consecuencia de la ausencia de educación nutricional.

Por último, el suministro de un aporte nutricional diferente al definido por los técnicos (causa 4) obedece a “agotados frecuentes por la contratación directa” (4.1) y a que “no se sirve a los beneficiarios lo programado” (4.2), las que son explicadas del siguiente modo:

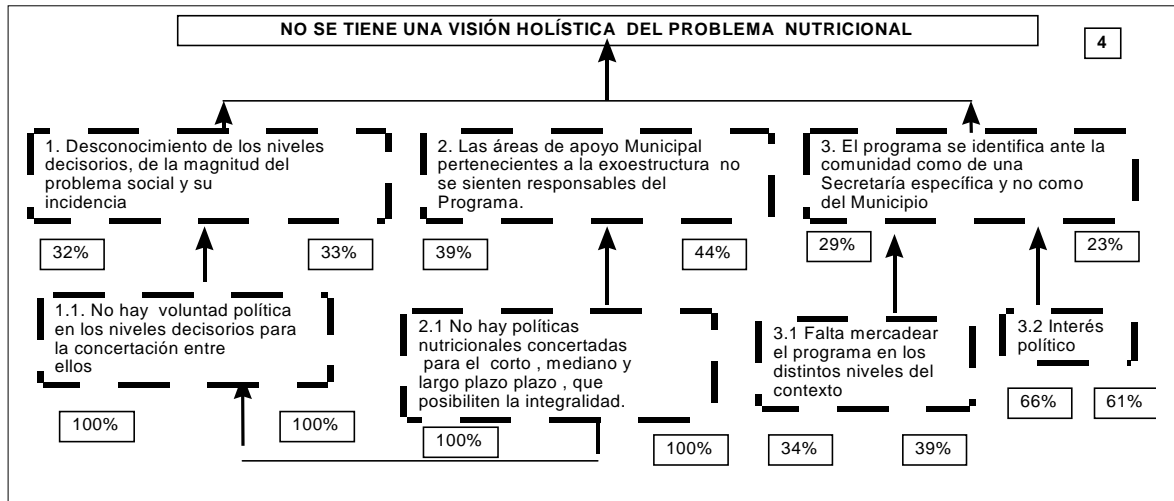
- La causa 4.1 es consecuencia de: “los proveedores de insumos no garantizan el suministro continuo”, “no se hacen cumplir los contratos de suministro” (lo que responde a la falta de coordinación entre el sector compras y quienes requieren el suministro y de la falta de supervisión de los contratos), “demora en el proceso licitatorio” y “falta de agilidad en las compras directas”.
- La causa 4.2 (no se sirve el alimento programado) es un efecto de los siguientes problemas: primero, la “falta de monitoreo” – que se deriva de que “no hay claridad en

los procesos”, “recursos humanos técnicos y operativos insuficientes y poco capacitados” y “ausencia de sistemas de información que permitan el seguimiento” -; segundo, la “dotación inadecuada de equipos e implementos” que es consecuencia de “falta de políticas oficiales en este campo” y de que “la comunidad no se ha apropiado de esta obligación” y tercero, “la educación nutricional insuficiente de las madres manipuladoras, los miembros de los comités y los educadores”.

d) No se tiene una visión holística del problema nutricional

Este nodo refiere a la ausencia de integralidad en la concepción del programa y en la definición de políticas nutricionales, así como a la falta de concertación entre los distintos actores municipales que tienen parte en la solución del problema social. Como podrá observarse en el diagrama siguiente, las restricciones apuntan a actores políticos externos al área específica responsable del programa

Diagrama 13
FALTA DE VISIÓN HOLÍSTICA DEL PROBLEMA NUTRICIONAL*



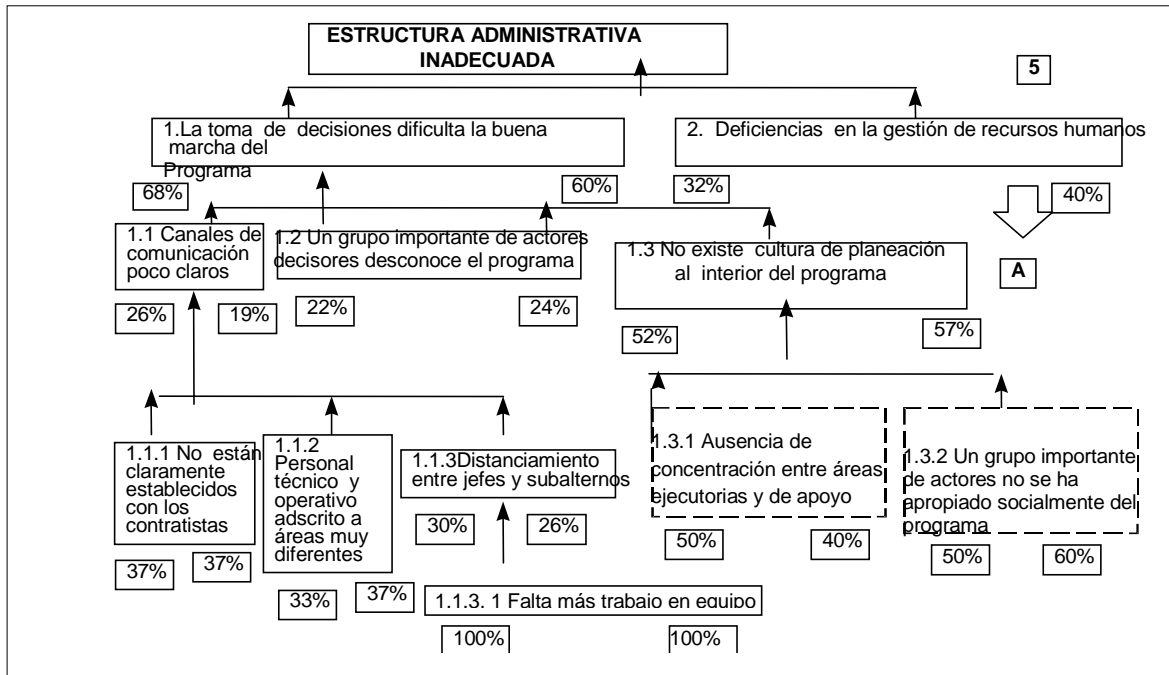
(*): Los recuadros con porcentajes indican: del lado izquierdo el peso nodal de eficiencia y del lado derecho el de impacto. Las causas con marco punteado involucran a actores externos a los responsables directos del Programa.

e) Estructura administrativa inadecuada

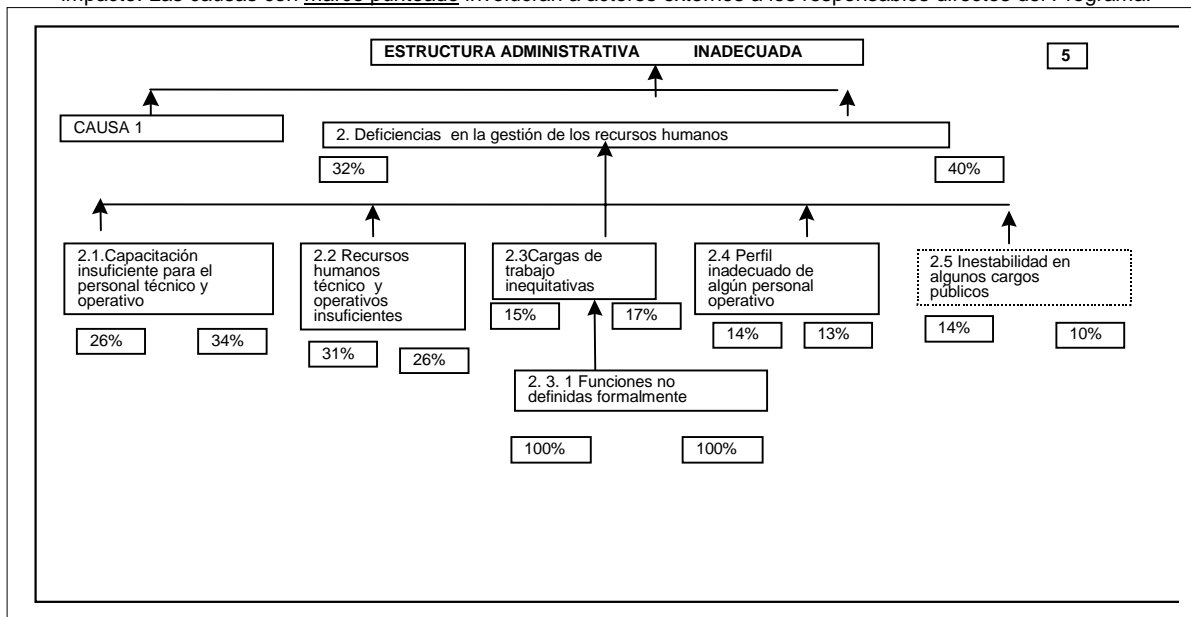
Los actores identificaron al proceso de toma de decisiones y a las deficiencias en la gestión de los recursos humanos como las causas principales de este nodo. La revisión de la estructura causal permite apreciar la referencia a otros problemas vinculados con deficiencias de coordinación entre las unidades internas y con los operadores externos, el insuficiente planeamiento y un estilo de dirección y liderazgo que fomenta el distanciamiento entre jefes y subalternos, siendo necesario un mayor trabajo en equipo.

Diagrama 14

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA INADECUADA*



(*): Los recuadros con porcentajes indican: del lado izquierdo el peso nodal de eficiencia y del lado derecho el de impacto. Las causas con marco punteado involucran a actores externos a los responsables directos del Programa.



(*): Los recuadros con porcentajes indican: del lado izquierdo el peso nodal de eficiencia y del lado derecho el de impacto. Las causas con marco punteado involucran a actores externos a los responsables directos del Programa.

3. Los nodos según su motricidad y dependencia

La identificación de las relaciones entre los nodos, en términos de motricidad y dependencia, permite construir los índices respectivos presentados en el siguiente cuadro²⁵:

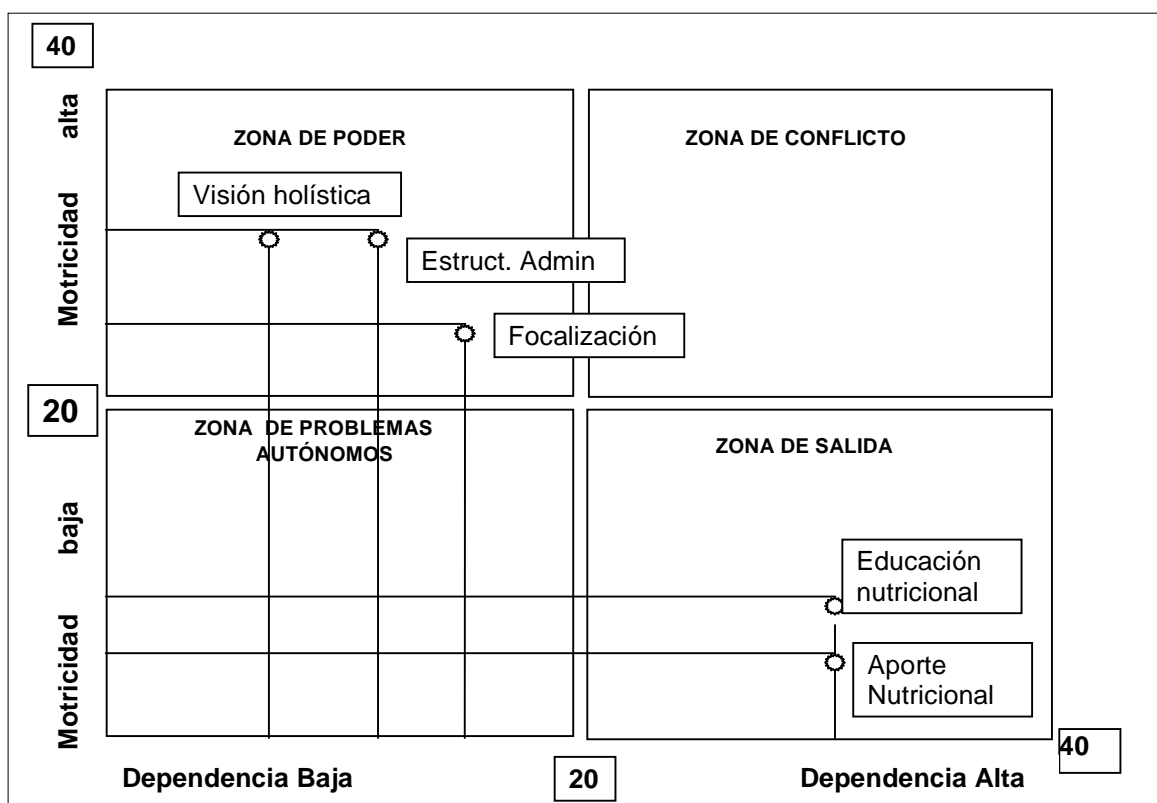
²⁵ Véase documento original para más detalle acerca de su operacionalización.

Cuadro 13
NODOS ESTRATÉGICOS: DEPENDENCIA Y MOTRICIDAD

Nodos estratégicos	Dependencia (%)	Motricidad (%)
Focalización inadecuada	16.67	25.00
Educación nutricional insuficiente	30.56	8.33
Aporte nutricional no acorde a los requerimientos de los beneficiarios	30.56	5.55
No se tiene una visión holística del problema nutricional	8.33	30.56
Estructura administrativa inadecuada	13.88	30.56
Total	100.00	100.00

Los nodos más motrices - Estructura administrativa inadecuada, Ausencia de visión holística y Focalización inadecuada - tienen una mayor incidencia en los nodos restantes - Educación nutricional insuficiente y Aporte nutricional inadecuado.

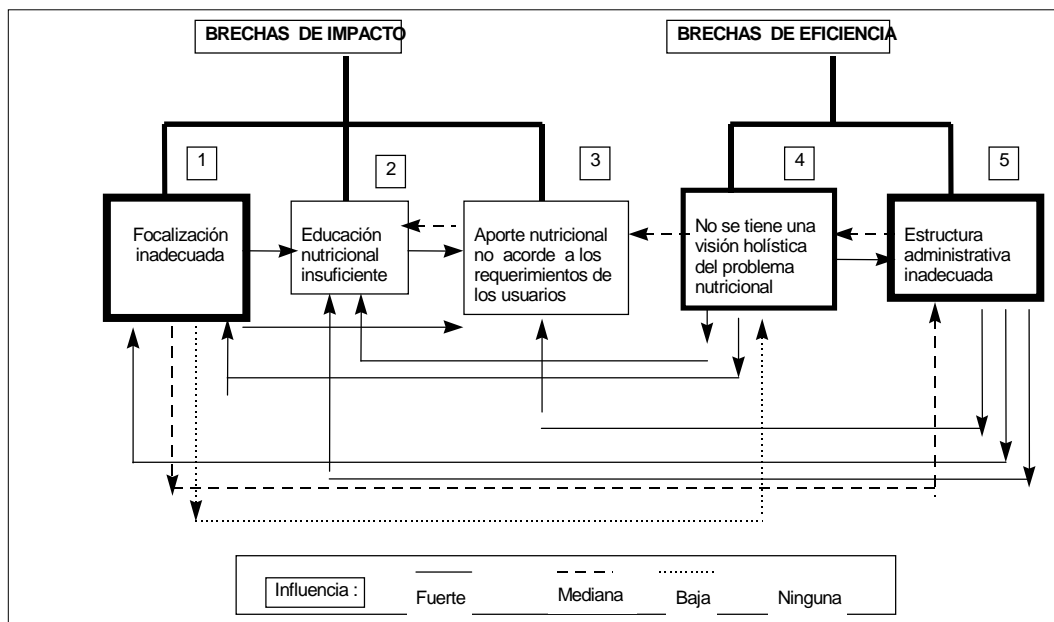
Gráfico 4
MATRIZ MOTRICIDAD – DEPENDENCIA



En la denominada *Zona de Poder*, se localizan los nodos con mayor motricidad, los que debieran ser priorizados en el marco de un proceso de cambio, dada la sinergia que ellos ejercen sobre los restantes.

Las *relaciones entre los nodos*, derivadas de la matriz de motricidad y dependencia se visualizan en el siguiente gráfico:

Gráfico 5
RELACIONES ENTRE NODOS ESTRATÉGICOS



Como puede apreciarse, los nodos que explican en forma directa la brecha de impacto del Programa, relacionados con la focalización y el tipo de servicios prestados, tienen una fuerte dependencia de factores que están vinculados con la definición del problema social, la formulación de las políticas y el modelo de organización y gestión.

B. Los facilitadores

La experiencia del Programa revela la presencia de factores que, potenciados y perfeccionados, facilitan y constituyen una oportunidad para el logro de los objetivos de la gestión.

1. Características principales

Los actores²⁶ han identificado cinco facilitadores, los que refieren en general a lineamientos centrales de la política de organización y gestión, como la participación comunitaria y la externalización de servicios, y a la capacidad instalada en el ámbito público y social. Son los siguientes:

a) Participación comunitaria

La gestión del Programa cuenta con el aporte de la comunidad en recursos humanos y económicos, en tiempo y en dotaciones para la prestación de los servicios. Los efectos principales de este facilitador son:

- Opera como mecanismo de control a la gestión del Estado, la empresa privada y las ONGs.
- Incide positivamente en los beneficiarios y sus familias, en tanto que contribuye a transformar los hábitos alimentarios y aporta a la canasta familiar.

²⁶ Para su identificación y descripción se aplicó la misma metodología participativa empleada para la identificación de los nodos: a partir de las fortalezas y oportunidades de la matriz DOFA, mediante lluvia de ideas y con el ábaco de Reigner.

- Es una fuente importante de cofinanciamiento y apoyo a la gestión del Programa.
- Fortalece la comunidad organizada, a través de la promoción del empoderamiento, la generación de redes solidarias y la cogestión comunitaria, a la vez que genera empleo directo e indirecto de tipo informal.

b) Externalización de servicios mediante licitación pública

Este facilitador permite la conformación de una estructura organizativa que opere en forma de red para la gestión del Programa, contribuye a la optimización de los servicios en términos de cobertura, oportunidad y calidad, a la vez que posibilita una mayor transparencia en la asignación de los recursos. La competencia entre los proveedores y el incremento de las exigencias por parte del Estado pueden propiciar una mejor atención del usuario y de la calidad de los bienes producidos.

c) Permanencia del programa en la agenda política

La nutrición de la población en edad escolar ha formado parte del Plan de Desarrollo de los diferentes gobiernos locales, a lo largo de más de seis décadas, lo que genera condiciones favorables para la prestación y mejora de los servicios (voluntad política, asignación presupuestaria, interés y presión comunitaria), con la continuidad requerida para el logro del impacto esperado en la población objetivo.

d) Veeduría ciudadana de la comunidad organizada

Este instrumento de monitoreo y control externo, de reciente creación, puede constituirse en un poderoso medio para la mejora de la gestión de los programas sociales, a través del seguimiento sobre los recursos asignados, la calidad de los productos entregados y la adecuada focalización en la población objetivo.

e) Disponibilidad de establecimientos educativos

La disponibilidad de escuelas, en su mayoría públicas, representa ventajas para la gestión, a saber:

- Posibilita un acceso más directo al servicio para la población objetivo.
- Posibilita acciones educativas de mejor calidad por las competencias ya disponibles de los equipos docentes.
- Permite un mejor control por parte del organismo estatal en lo relativo a la selección de los usuarios y la prestación del servicio.
- Ofrece una infraestructura en general más apropiada que la existente en los locales comunitarios.
- Fortalece la imagen del Municipio como prestador y garante del servicio.

En el cuadro siguiente se muestra la ubicación de los facilitadores y su influencia sobre los procesos de la gestión y las funciones de administración en general. Se encuentran en la estructura interna y en el contexto mediato o remoto del Programa, contando además con elementos o dimensiones contextuales que favorecen su desarrollo. Su incidencia es mayor en los procesos de producción y estratégicos, y su apoyo principal se da en las funciones de programación, ejecución y monitoreo.

Cuadro 14

UBICACIÓN E INFLUENCIA DE LOS FACILITADORES

FACILITADORES	FORMULACIÓN	GESTIÓN														ELEMENTOS DEL CONTEXTO QUE LE FAVORECEN								
		Estructura		Procesos en los que se ubica										Funciones que permite desempeñar			Otros							
		Exo	Endo	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	O		D	P	E	M	E			
		Externa	Interna	Formular Plan de Gobierno	Identificar necesidad y/o problema	Definir cobertura global	Formular proyecto	Formular presupuesto	Propiciar participación comunitaria	Definir cupos y seleccionar beneficiarios	Comprar bienes y servicios	Entregar bienes y servicios	Monitorear	Evaluar	Organización		Dirección	Programación	Ejecución	Monitoreo	Evaluación	Clima	Cultura	
1	Participación comunitaria	X		X																				Legislación (resolución 0700), Problema nutricional vigente Modernización estatal Sentido de pertenencia
2	Tercerización vía licitación		X															X						Modernización Estatal Legislación- Ley 80
3	Permanencia del Programa en el tiempo	X	X		X		X	X							X	X								Plan de Desarrollo Grupos de presión Altos indicadores del riesgo nutricional, aun no tratado como un asunto de salud pública
4	Veeduría ciudadana de la comunidad organizada como instrumento de monitoreo y control externo			X										X	X									Constitución Nacional y normas que reglamentan su funcionamiento
5	Los establecimientos educativos como punto de encuentro de educadores y de la población objeto.	X							X	X		X					X							

Los facilitadores pueden ser caracterizados según los siguientes aspectos:

- *Dimensión afectada:* si posibilita el incremento del impacto, la eficiencia o ambos.
- *Escala de aplicación:* si es genérico o específico para uno o varios programas.
- *Estabilidad:* tiempo de permanencia relativa y de dónde se deriva (diseño, rediseño o coyuntura).
- *Origen:* fuente del facilitador (aplicación del instrumental existente, adaptación de otras realidades o innovación en la gestión).

En el cuadro que sigue puede apreciarse que tres facilitadores inciden tanto en la dimensión de impacto cuanto en la de eficiencia y la mayoría tiene un tiempo de permanencia superior a los 2 años, siendo algunos el resultado del rediseño. Mientras unos se originan en realidades del contexto externo, otros constituyen una innovación del Programa.

Cuadro 15
CARACTERIZACIÓN DE LOS FACILITADORES

N°	FACILITADOR	CARACTERÍSTICA													
		Dimensión		Escala			Estabilidad			Origen					
		Impacto	Eficiencia	Genérico	Propio de algunos programas del	Específico del	Menos de 2	Más de 2 a 5	Más de 5				Concepción inicial del	Rediseño	Coyuntura
1	Participación									X	X				
2	Tercerización vía		X		X			X							X
3	Permanencia del Programa en el tiempo	X			X			X				X			X
4	Veeduría ciudadana de la organizada como instrumento monitoreo y control	X	X	X			X					X			X
5	Los establecimientos educativos punto de encuentro de educadores y la población	X	X			X			X	X					X

Las características de los facilitadores permiten constatar que su optimización tiene potencialmente una fuerte incidencia en la resolución de los nodos estratégicos identificados, particularmente en los aspectos que deben ser revisados en los procesos estratégicos y de producción.

Desde el punto de vista organizacional, una estrategia de mayor coordinación con los operadores externos contratados y comunitarios, junto a una regulación más explícita en cuanto a la calidad de procesos y productos a cargo de éstos, podría constituirse también en un factor potente de mejora de la efectividad. En síntesis, el análisis de la incidencia de los facilitadores en la solución de aspectos críticos de la gestión contribuye a la identificación de estrategias para el corto, mediano y largo plazo.²⁷

C. Las alternativas de cambio estratégico

1. Identificación de senderos estratégicos

Según el enfoque metodológico adoptado, en primer lugar se han identificado los senderos que corresponden a cada rama del árbol causal construido para los distintos nodos estratégicos.

²⁷ Con este objetivo, se realizó un trabajo con los actores más relevantes del Programa que consistió en el análisis cruzado de las causas de los distintos nodos con los efectos de los facilitadores. Para mayor detalle pueden verse los diagramas resultantes en el informe de investigación.

Se consideraron en forma separada dos tipos de senderos, según su incidencia en la eficiencia o en el impacto, medida por el peso nodal asignado a cada ítem o causa en la estructura del nodo. Cada sendero, entonces, corresponde a una causa principal del nodo, se compone de las causas secundarias identificadas y es ponderado en relación con la eficiencia o el impacto, a partir de los pesos nodales asignados a los factores que lo integran.

A título de ejemplo, se presentan los senderos definidos para los nodos: a) “Focalización inadecuada”; b) “Educación nutricional insuficiente”; c) “Aporte nutricional inadecuada”; d) “Falta de visión holística del problema nutricional”; y e) “Estructura administrativa inadecuada”. (Veáse anexo).

Como puede observarse, en el cuadro 16, tres senderos explican cerca el 71% de las restricciones a la eficiencia que representa el nodo “Educación nutricional insuficiente”: el primero de ellos tiene su origen en la ausencia de acciones concertadas entre las diferentes Secretarías en el tema nutricional, el segundo obedece al desconocimiento que se tiene del problema que afecta la definición de objetivos de impacto, y el tercero a una ausencia de planeación.

El cuadro 17 permite apreciar también que dos senderos explican el 58% de las restricciones al impacto que representa el nodo “Educación nutricional insuficiente”: el primero hace referencia a la ausencia de acciones concertadas entre las Secretarías involucradas y el segundo a la falta de internalización de los objetivos en un grupo importante de actores relevantes.

Los porcentajes de los restantes senderos se presentan en los cuadros 18 al 22.

2. Los senderos identificados

Se han determinado, para cada nodo, los senderos que poseen el mayor valor explicativo en términos de eficiencia e impacto, lo que permite orientar la elaboración de estrategias que posibiliten su optimización.

Estos senderos se sitúan en distintos escenarios²⁸ y se presentan a continuación:

- ESCENARIO 1 “*Dejar pasar*”: Implica mantener el programa, tal como estaba en el año 1997, sin responder al problema social actual, entendido éste como una población en edad escolar, de bajos recursos económicos, con riesgo nutricional.
- ESCENARIO 2 “*Una golondrina sí hace verano*”: Se trata de una mirada de corto y mediano plazo, de carácter transitorio, responde parcialmente al problema social e introduce algunas mejoras importantes, varias de ellas incorporadas en 1998.
- ESCENARIO 3 “*Todos unidos en torno a una nueva visión y gestión del problema nutricional*”: Futurista, mirada de largo plazo, se da al problema su verdadera dimensión al considerarlo como un problema de salud pública.

Las propuestas de acciones específicas para la superación de cada uno de los nodos se describen en las siguientes páginas:

²⁸ La prospectiva define a los escenarios como un conjunto de eventos, que pueden tener lugar en períodos diferentes. Por evento se entiende el hecho o acontecimiento que ocurre para resolver una situación dada. Se define también como la solución concreta a un problema determinado con cierta precisión, esto es, con algún criterio cuantitativo traducido en indicadores que permitan su evaluación. Los escenarios presentados a continuación no reúnen el rigor exigido por la prospectiva, por carecerse de un trabajo de base con mayor reflexión, negociación y consenso entre los actores relevantes que han participado en su definición, lo que permitiría llevar los acuerdos a una concreción de los eventos.

a) Focalización inadecuada

- Definir y/o formalizar criterios técnicos para orientar la selección de los usuarios por parte de la comunidad (docentes, ONGs y comités).
- Diseñar técnicamente las evaluaciones nutricionales y hacer de ellas un requisito para el ingreso al servicio y seguimiento al programa.
- Construir la base de datos, tanto en los restaurantes como a nivel Central que permita caracterizar los usuarios y hacerles seguimiento .
- Priorizar los grupos poblacionales con mayor riesgo nutricional, identificados en los estratos 1 y 2 SISBEN, pertenecientes a hogares con predominio de jefatura femenina, problemas de violencia, bajos niveles de ingreso y desempleo, entre otros .
- Implementar un sistema de monitoreo que permita verificar la adecuada identificación de beneficiarios.

b) Educación nutricional insuficiente

Para el logro de una educación nutricional adecuada, se proponen las siguientes acciones:

- Realizar investigaciones periódicas orientadas a conocer los hábitos y creencias en salud, higiene y nutrición de las familias de los beneficiarios.
- Realizar en asociación con actores sociales del medio, involucrados en el tema de la nutrición, programas preventivos didácticos sobre la alimentación e higiene nutricional, dirigida a la población menor de 5 años y a las madres en período de gestación.
- Garantizar que los contratistas y el Municipio cuenten con el personal necesario, regido por los mismos parámetros para su determinación.
- Como las acciones educativas son de largo plazo, es vital garantizar la continuidad de los beneficiarios en el programa durante un tiempo que permita realizar cambios significativos.
- Desarrollar, con las madres de los beneficiarios, acciones educativas que lleven a replicar en sus hogares la minuta recibida en las sedes de los REC.
- Incluir en el PEI - Plan Educativo Institucional, acciones en nutrición que involucren a la comunidad educativa en general (padres, niños y docentes).
- Reforzar el componente educativo en la modalidad de refrigerios listos.
- Identificar con el apoyo de los contratistas, educadores y comités, los niños y niñas en estado de desnutrición severa y ofrecerles un acompañamiento integral al beneficiario y su familia.
- Diseñar un plan especial de capacitación a los docentes de las entidades oficiales que trabajan en el área de ciencias y los que apoyan la realización del Programa REC, orientado a que adquieran conocimientos y compromiso acerca de las implicaciones que la desnutrición tiene sobre los niños y las repercusiones sociales y económicas que ejerce sobre la población en general.
- Involucrar a las familias de niños con mayor riesgo nutricional en el Programa de la Huerta integral biológica

c) Aporte nutricional inadecuado

Las acciones propuestas para garantizar un aporte nutricional acorde a los requerimientos de los usuarios son:

- Implementar acciones focalizadas: alimento acorde al estado nutricional, considerando la sustitución alimentaria y que el año escolar no sea un limitante. Una alternativa intermedia es la de diferenciar aportes para un grupo experimental y otro no experimental: al primero se le garantiza como mínimo la provisión de dos complementos al día durante la vigencia del año escolar y para el segundo se unifica el aporte calórico y de nutrientes de las tres modalidades de servicio. (Las dos alternativas corresponden a los escenarios 3 y 2, respectivamente, que se proponen en el siguiente punto).
- Fortalecer los restaurantes ubicados en locales escolares, sean o no oficiales.
- Convertir la modalidad de preparados así como los restaurantes ubicados en locales comunitarios, en estrategias transitorias.
- No limitar el complemento al período hábil escolar. Para el escenario 2 se sugiere un mínimo de 160 días al año y para el escenario, los 365 días. Se requiere por lo tanto:
 - Oportunidad en la contratación por licitación
 - Eliminar las minutas de emergencia.
 - Abolir la contratación directa
 - Crear alternativas complementarias para garantizar el alimento los 365 días. (Ej.: bonos)
 - Estructurar un mecanismo de apoyo al programa, durante el tiempo de vacaciones, dirigido a la población de mayor riesgo, con miras a evitar el deterioro de su estado nutricional.
 - Establecer políticas claras de dotación relativas a: Tipo de implementos a utilizar, tamaño de recipientes que faciliten la estandarización, condiciones de presentación e higiene.
 - Desarrollar actividades educativas frecuentes a los integrantes de los comités, a las madres que preparan los alimentos y a los beneficiarios para que tomen conciencia del problema nutricional, enseñándoles la importancia de garantizar en el servicio la minuta diseñada.
 - Hacer un estudio cuidadoso de los desperdicios generados por los participantes en el proceso - los que preparan, los que sirven los alimentos y los beneficiarios, en las distintas modalidades.
 - Hacer una investigación experimental que permita el seguimiento de las acciones nutricionales.

d) Falta de visión holística del problema nutricional

Los senderos identificados pueden traducirse en las siguientes acciones:

- Dar al problema su verdadera dimensión, reflejada en los indicadores a través del tiempo y en un tratamiento como problema de salud pública.

- Definir políticas concertadas en torno a la problemática social de carácter nutricional, de corto, mediano y largo plazo, entre las Secretarías de Bienestar Social, Salud y Educación.
- Conformar a nivel municipal la mesa de trabajo orientada a la Seguridad Alimentaria.
- Concertar con la Secretaría de Salud y con la Escuela de Nutrición y Dietética acciones orientadas a recibir asesoría en el campo de la evaluación y educación nutricional.
- Dar continuidad al proceso de asesoría especializada en alimentación y nutrición, iniciado hace tres años con la Escuela de Nutrición y Dietética, integrando así recursos humanos, técnicos y económicos.

e) Estructura administrativa inadecuada

Las acciones recomendadas para superar este nodo son las siguientes:

- Puesta en marcha de un monitoreo que contemple indicadores que permitan medir el avance de las acciones.
- Privilegiar la calidad del servicio, orientada a lograr impacto nutricional, sobre la cobertura.
- Implementar un sistema de costos al interior del programa que permita optimizar sus recursos.
- Construir colectivamente con los actores relevantes, la misión y la visión y difundirlas ampliamente al interior y al exterior del Programa.
- Dar claridad a las políticas del programa entre los distintos actores.
- Oficializar los procesos validados con los actores internos.
- Fortalecer el grupo técnico con expertos en el campo nutricional y social, mediante alianzas con otras secretarías, con énfasis especial en los temas de costos, salud pública y temática social.
- Establecer canales claros de comunicación con los contratistas.
- El Estado debe reservarse el diseño de políticas, monitoreo y control y externalizar en su totalidad la ejecución.
- Prestación no homogénea del servicio. Éste además de ser descentralizado, se sugiere que consulte las necesidades zonales de las mayorías.
- Darle a la participación comunitaria su verdadera dimensión, no limitando sus funciones a la ejecución, requiriéndose por lo tanto un mayor acompañamiento y capacitación para que a futuro se logre una verdadera co-gestión comunitaria.

Cuadro16
EDUCACIÓN NUTRICIONAL INSUFICIENTE: SENDEROS
ESTRATÉGICOS QUE OPTIMIZAN LA EFICIENCIA

(Porcentaje)

Posición *	Causa N°	Descripción de la causa	Peso nodal
1	1	No se cumplen a cabalidad los objetivos específicos planteados, en el campo de la educación nutricional.	45.00
	1.1	No se dispone de los recursos humanos suficientes para impartirla	68.00
	1.1.1	Ausencia de acciones concertadas con las áreas de apoyo (Secretarías de Salud y Educación)	100.00
Ponderador global del sendero 1			30.60
2	2	Carencia de metas orientadas al cumplimiento de los objetivos de impacto en el campo de la educación nutricional	55.00
	2.2	No se conoce la magnitud del problema en educación nutricional y su incidencia futura en la población objeto	33.00
	2.2.1	No se hacen investigaciones orientadas a conocer los hábitos alimentarios e higiénicos, en los hogares de los beneficiarios	100.00
Ponderador global del sendero 2			18.15
3	2	Carencia de metas orientadas al cumplimiento de los objetivos de impacto en el campo de la educación nutricional	55.00
	2.1	Ausencia de una cultura de planeación en el corto, mediano y largo plazo al interior del programa	67.00
	2.1.2	No se tienen programaciones concretas de las acciones educativas a realizar en el corto, mediano y largo plazo	60.00
Ponderador global del sendero 3			22.11
4	2	Carencia de metas de impacto orientadas al cumplimiento de los objetivos en el campo de la educación nutricional	55.00
	2.1	Ausencia de una cultura de planeación en el corto, mediano y largo plazo al interior del programa	67.00
	2.1.1	No hay armonía en las acciones educativas de los distintos coordinadores del programa,	40.00
Ponderador global sendero 4			14.74
5	1	No se cumplen a cabalidad los objetivos específicos planteados, en el campo de la educación nutricional	45.00
	1.2	Un grupo importante de los funcionarios de la Municipalidad no ha internalizado los objetivos de educación nutricional	32.00%
Ponderador global del sendero 5			14.00
Sumatoria de los ponderadores			100.00

El orden es según la importancia de las causas en el grado de determinación del nodo estratégico.

Cuadro 17
EDUCACIÓN NUTRICIONAL INSUFICIENTE: SENDEROS
ESTRATÉGICOS QUE OPTIMIZAN EL IMPACTO
(Porcentaje)

Posición *	Causa N°	Descripción de la causa	Peso nodal (impacto)
1	1	No se cumplen a cabalidad los objetivos específicos planteados, en el campo de la educación nutricional.	58.00
	1.1	No se dispone de los recursos humanos suficientes para impartirla	57.00
	1.1.1	Ausencia de acciones concertadas con las áreas de apoyo (Secretarías de Salud y Educación)	100.00
	Ponderador global del sendero 1		33.06
2	1	No se cumplen a cabalidad los objetivos específicos planteados, en el campo de la educación nutricional	58.00
	1.2	Un grupo importante del funcionarios del Municipio no ha internalizado los objetivos de educación nutricional	43.00
	Ponderador global del sendero 2		24.94
3	2	Carencia de metas orientadas al cumplimiento de los objetivos de impacto en el campo de la educación nutricional	42.00
	2.2	No se conoce la magnitud del problema en educación nutricional y su incidencia futura en la población objeto	41.00
	2.2.1	No se hacen investigaciones orientadas a conocer los hábitos alimentarios e higiénicos, en los hogares de los beneficiarios	100.00
	Ponderador global del sendero 3		17.22
4	2	Carencia de metas de impacto orientadas al cumplimiento de los objetivos en el campo de la educación nutricional	42.00
	2.1	Ausencia de una cultura de planeación en el corto, mediano y largo plazo al interior del programa	59.00
	2.1.2	No se tienen programaciones concretas de las acciones educativas a realizar en el corto, mediano y largo plazo	60.00
	Ponderador global del sendero 4		14.87
5	2	Carencia de metas de impacto orientadas al cumplimiento de los objetivos en el campo de la educación nutricional	42.00
	2.1	Ausencia de una cultura de planeación en el corto, mediano y largo plazo al interior del programa	59.00
	2.1.1	No hay armonía en las acciones educativas de los distintos coordinadores del programa,	40.00
	Ponderador global del sendero 5		9.91
Sumatoria de los ponderadores		100.00	

El orden es según la importancia de las causas en el grado de determinación del nodo estratégico.

Cuadro 18
FOCALIZACIÓN INADECUADA: SENDEROS QUE POSEEN
MAYOR VALOR EXPLICATIVO EN EL IMPACTO Y/O EFICIENCIA
(Porcentaje)

Causa N	Descripción de la causa	Peso nodal en impacto	Peso nodal en eficiencia
1	No se dispone de criterios definidos formalmente para focalizar	46.00	58,00
1.2	No existe cultura de planeación al interior del programa	43.00	36.00
1.2.1	Se concibe como un programa de coyuntura	100.00	100.00
2	No se conoce la magnitud del problema social al interior del programa y su incidencia futura en la población objeto	54.00	42.00
2.3	No se garantiza continuidad en una misma población	52.00	29,00
2.3.3.	Se concibe como un programa de coyuntura	44.00	34.00
	Ponderador global del sendero 1	32.14	25,02
1	No se dispone de criterios definidos formalmente para focalizar	46.00	58,00
1.1	Preocupan más las coberturas que el impacto social	57.00	64,00
1.1.1	Interés político	52.00	70.00
	Ponderador global del sendero 2	13.63	25.98
1	No se dispone de criterios definidos formalmente para focalizar	46.00	58,00
1.1	Preocupan más las coberturas que el impacto social	57.00	64,00
1.1.2	Objetivos formales no internalizados por los actores	48.00	30.00
	Ponderador global del sendero 3	12.58	11,13
2	No se conoce la magnitud del problema social al interior del programa y su incidencia futura en la población objeto	54.00	42.00
2.3	No se garantiza continuidad en una misma población	52.00	29,00
2.3.2	Poco compromiso en los responsables de los usuarios para garantizar la continuidad	42.00	34.00
	Ponderador global del sendero 4	11.79	4.75
2	No se conoce la magnitud del problema social al interior del programa y su incidencia futura en la población objeto	54.00	42.00
2.2	No existe una cultura de investigación basada en fuentes primarias y / o secundarias (SISVAN , contratistas)	21.00	26.00
	Ponderador global del sendero 5	11.34	10,92
	5 senderos explican:	81.48	77.80

Cuadro 19
EDUCACIÓN NUTRICIONAL INSUFICIENTE: SENDEROS QUE POSEEN UN MAYOR
VALOR EXPLICATIVO EN EL IMPACTO Y/O EFICIENCIA

(Porcentaje)

Causa N °	Descripción de la causa	Peso nodal en impacto	Peso nodal en eficiencia
1	No se cumplen a cabalidad los objetivos específicos planteados, en el campo de la educación nutricional.	58.00	45.00
1.1	No se dispone de los recursos humanos suficientes para impartirla	57.00	68.00
1.1.1	Ausencia de acciones concertadas con las áreas de apoyo (Secretarías de Salud y Educación)	100.00	100.00
	Ponderador global del sendero 1	33.06	30.60
1	No se cumplen a cabalidad los objetivos específicos planteados, en el campo de la educación nutricional.	58.00	45.00
1.2	Un grupo importante de funcionarios del Municipio no ha internalizado los objetivos de educación nutricional	43.00	32.00
	Ponderador global del sendero 2	24.94	14.40
2	Carencia de metas de impacto orientadas al cumplimiento de los objetivos en el campo de la educación nutricional	42.00	55.00
2.2	No se conoce la magnitud del problema en educación nutricional y su incidencia futura en la población objeto	41.00	33.00
2.2.1	No se hacen investigaciones orientadas a conocer los hábitos alimentarios e higiénicos, en los hogares de los beneficiarios	100.00	100.00
	Ponderador global del sendero 3	17.22	18.15
2	Carencia de metas de impacto orientadas al cumplimiento de los objetivos en el campo de la educación nutricional	42.00	55.00
2.1	Ausencia de una cultura de planeación en el corto, mediano y largo plazo al interior del programa	59.00	67.00
2.1.2	No se tienen programaciones concretas de las acciones educativas a realizar en el corto, mediano y largo plazo	60.00	60.00
	Ponderador global del sendero 4	14.87	22.11
2	Carencia de metas de impacto orientadas al cumplimiento de los objetivos en el campo de la educación nutricional	42.00	55.00
2.1	Ausencia de una cultura de planeación en el corto, mediano y largo plazo al interior del programa	59.00	67.00
2.1.1	No hay armonía en las acciones educativas de los distintos coordinadores del programa,	40.00	40.00
	Ponderador global del sendero 5	9.91	14.74
	5 senderos explican:	100.00	100.00

Cuadro 20
APORTE NUTRICIONAL NO ACORDE A LOS REQUERIMIENTOS DE LOS BENEFICIARIOS:
SENDEROS QUE POSEEN MAYOR VALOR EXPLICATIVO EN EL IMPACTO Y/O EFICIENCIA

(Porcentaje)

Causa N°	Descripción de la causa	Peso nodal en impacto	Peso nodal en eficiencia
1	Homogéneo en cada modalidad sin importar el grupo étnico, sexo y el estado nutricional	30.00	10.00
1.1	No es práctica la entrega del servicio para grupos específicos	100.00	100.00
1.1.1	Alta rotación del personal que atiende los REC	80.00	50.00
	Ponderador global del sendero 1	24.00	5.00
2	Diferencias en el aporte calórico y/o nutrientes entre las 3 modalidades del servicio	30.00	20.00
2.2	No hay claridad técnica para que se den las diferencias	73.00	67.00
	Ponderador global del sendero 2	21.90	13.40
3	No se garantiza el servicio completo a la población objeto	20.00	50.00
3.1	No se inicia simultáneamente en todos los restaurantes	80.00	60.00
3.1.1	Se concibe el programa como de coyuntura	100.00	100.00
	Ponderador global del sendero 3	16.00	30.00
2	Diferencias en el aporte calórico y / o nutrientes entre las 3 modalidades del servicio	30.00	20.00
2.1	Se consume en momentos diferentes del día	27.00	33.00
	Ponderador global del sendero 4	8.10	6.60
1	Homogéneo en cada modalidad sin importar el grupo étnico, sexo y el estado nutricional	30.00	10.00
1.1	No es práctica la entrega del servicio para grupos específicos	100.00	100.00
1.1.2	Personal no capacitado	20.00	50.00
	Ponderador global del sendero 5	6.00	5.00
4	En la Unidad ejecutora no se entrega exactamente el aporte nutricional definido por los técnicos	20.00	20.00
4.2	No se sirve a los beneficiarios lo programado	50.00	25.00
4.2.3	Educación insuficiente de los educadores, comités y madres	52.00	46.00
	Ponderador global del sendero 6	5.20	2.30
3	No se garantiza el servicio completo a la población objeto	20.00	50.00
3.2	Los responsables de la selección de los beneficiarios desconocen la importancia de mantenerlos durante todo el año escolar.	20.00	40.00
3.2.1	Ausencia de educación nutricional en los responsables de los beneficiarios	100.00	100.00
	Ponderador global del sendero 7	4.00	20.00
	7 senderos explican:	85.2	84.5

Cuadro 21

FALTA DE VISIÓN HOLÍSTICA DEL PROBLEMA NUTRICIONAL: SENDEROS QUE POSEEN MAYOR VALOR EXPLICATIVO EN EL IMPACTO Y/O EFICIENCIA

(Porcentaje)

Causa N °	Descripción de la causa	Peso nodal en impacto	Peso nodal en eficiencia
1	Desconocimiento de los diferentes niveles decisorios del Municipio de la magnitud del problema social, y su incidencia	33.00	32.00
1.1	No hay voluntad política en los niveles decisorios para la concertación entre ellos	100.00	100.00
2	Las áreas de apoyo Municipal pertenecientes a la exoestructura no se sienten responsables del programa	44.00	39.00
2.1	No hay políticas nutricionales concertadas, para el corto, mediano y largo plazo que posibiliten la integralidad	100.00	100.00
	Ponderador global del sendero	77.00	71.00
3	El programa se identifica ante la comunidad como de una Secretaría específica y no como del Municipio	23.00	29.00
3.2	Interés político	61.00	66.00
	Ponderador global del sendero	14.03	
3	El programa se identifica ante la comunidad como de una Secretaría específica y no como del Municipio	23.00	29.00
3.1	Falta mercadear el programa en los distintos niveles del contexto	39.00	34.00
	Ponderador global del sendero	8.97	9.86
	3 senderos explican	100.00	100.00

Cuadro 22

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA INADECUADA: SENDEROS QUE POSEEN MAYOR VALOR EXPLICATIVO EN EL IMPACTO Y/O EFICIENCIA

(Porcentaje)

Causa N °	Descripción de la causa	Peso nodal en impacto	Peso nodal en eficiencia
1	La toma de decisiones dificulta la buena marcha del programa	60.00	68.00
1.3	No existe cultura de planeación al interior del programa	57.00	52.00
1.3.1	Ausencia de concertación entre áreas ejecutoras y de apoyo.	40.00	50.00
	Ponderador global del sendero 1	20.52	17.68
1	La toma de decisiones dificulta la buena marcha del programa	60.00	68.00
1.2	Un grupo importante de actores decisores desconocen el programa	24.00	22.00
	Ponderador global del sendero 2	14.40	14.96
1	La toma de decisiones dificulta la buena marcha del programa	60.00	68.00
1.3	No existe cultura de planeación al interior del programa	57.00	52.00
1.3.2	Un grupo importante de actores no se ha apropiado socialmente del programa	60.00	50.00
	Ponderador global del sendero 3	13.68	17.68
2	Se presentan deficiencias en la gestión del recurso humano	40.00	32.00
2.1	Capacitación del personal técnico y operativo, insuficiente	34.00	26.00
	Ponderador global del sendero 4	13.60	8.32
2	Se presentan deficiencias en la gestión del recurso humano	40.00	32.00
2.2	Recurso humano, técnico y operativo, insuficiente	26.00	31.00
	Ponderador global del sendero 5	10.40	9.92
	5 de los 11 senderos explican	72.60	68.36

Bibliografía

- Aguilar Maria Jose y Ander-Egg, Ezequiel, “Evaluación de Servicios y Programas Sociales, Argentina, Editorial Lumen, 1994.
- Albrecht, Karl, “La Misión de la Empresa”, Editorial Paidós 44, 1996.
- Bedoya, Dora Luz, “Informe sobre Evaluación del Estado Nutricional”, Secretaría de Bienestar Social, Municipio de Medellín, Octubre de 1998.
- Briones, Guillermo, “Métodos y Técnicas de Investigación para las Ciencias Sociales”, México, Editorial Trillas, 1995.
- Cepal - Consultores varios , “Focalización y Pobreza”, Publicación de las Naciones Unidas, 1995.
- Constitución Política de Colombia, 1991.
<http://www.presidencia.gov.co/webpresi/constitucion/framdown.htm>
- Contraloría General de Medellín, “Auditoría Integrada Restaurantes Escolares Comunitarios, Secretaría de Bienestar Social”, 1997.
- Cohen, Ernesto y Franco Rolando, “Evaluación de Proyectos Sociales”, México, Siglo Veintiuno Editores, 1992.
- Certo, Samuel, Peter J. Paul y otro, “Dirección Estratégica” , 3ª edición, España, Editorial Irwin , 1996.
- Dane- Departamento nacional de Estadísticas, <http://www.dane.gov.co/>
- Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana, “Plan de Desarrollo de Medellín 1998 - 2000, Por una Ciudad más Humana”, Medellín, Abril de 1998.
- Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana, “Anuario Estadístico Metropolitano”, Alcaldía de Medellín, 1997.
- Gobernación de Antioquia, Departamento Administrativo de Planeación, “Plan de Desarrollo Antioquia nos Une 1998 -2000”, Medellín, Abril de 1998.
- Godet, Michel, “De la anticipación a la acción – manual de Prospectiva y Estrategia”, Ediciones Alfaomega - Marcombo, México, 1995.
- Harrington, H. James, “Administración Total”, Colombia, Editorial McGraw Hill, 1996.

- Intituto Metropolitano de Salud, “Informe Programa Vigilancia Alimentaria SISVAN”, 1996.
- Jimenez, Olga Lucia, Henao Hernán y otro, “Diagnóstico Social de Medellín”, Colombia, Editorial Etcétera, 1996.
- Johnson, Gerry y Scholes Kevan, “Dirección Estratégica, 3ª edición, España, Prentice Hall, 1997.
- Lambin, Jean Jacques, “Marketing Estratégico”, París, Editorial McGraw Hill, 1991.
- Maynard, German y Mehrtens, Susan, “La Cuarta Ola”, Editorial Granica, Barcelona, España, 1996.
- Metrosalud, “Diagnóstico de la situación de salud Medellín, Editorial Dugráficas Arte, Medellín, 1994.
- Mintzberg, Henry y Brian Quinn James, “El Proceso Estratégico”, 2ª Edición, México, Prentice Hall, 1993.
- Miguel, Salvador, Bigne Enrique y Otros, “Investigación de Mercados”, España, Editorial McGraw Hill, 1997.
- Mojica Sastoque Francisco, “La prospectiva” ,Legis Editores S.A, Santa Fe de Bogotá, 1991.
- Gonzalez Posso Darío, Consultor, “Informe sobre La seguridad Alimentaria en Medellín”, Octubre de 1997.
- Morrisey, George L, “Planeación a largo Plazo”, México, Editorial Prentice Hall Hispanoamericana , 1996.
- Morrisey, George L, “Pensamiento Estartégico”, México, Editorial Prentice Hall Hispanoamericana , 1996.
- Ortiz, Gladys Elena, “ Restaurantes Escolares Comunitarios : una experiencia de participación “, Medellín, 1995, citado por el Documento “ Restaurantes Escolares Comunitarios” elaborado por la Federación Antioqueña de ONG’s, Junio 1º de 1998.
- Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, “ Plan Nacional de Desarrollo bases 1998 - 2002, Cambio para construir la paz”, Editorial Marcela Giraldo - Carolina Villamizar, Noviembre de 1998.
- Robbins, Stephen y De Cenzo, David, “Fundamentos de Administraciónn”, Prentice Hall, México, 1997.
- Secretaría de Bienestar Social, “ Licitación pública 001 de 1997, Restaurantes Escolares “, Municipio de Medellín, 1997.
- Valencia Beatriz, Nutricionista de Metrosalud – Medellín. entrevistas varias, 1998.
- Vives, Cabarcas Judith, “Programa de Protección de Alimentos en Restaurantes Escolares de la Secretaría de Bienestar Escuela de Nutrición y dietética, U de A , Medellín, 1994 - 1995.



NACIONES UNIDAS

**Serie****políticas sociales****Números publicados**

- 1 Andrés Necochea, La postcrisis: ¿una coyuntura favorable para la vivienda de los pobres? (LC/L.777), septiembre de 1993.
- 2 Ignacio Irrarázaval, El impacto redistributivo del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos (LC/L.812), enero de 1994.
- 3 Cristián Cox, Las políticas de los noventa para el sistema escolar (LC/L.815), febrero de 1994.
- 4 Aldo Solari, La desigualdad educativa: problemas y políticas (LC/L.851), agosto de 1994.
- 5 Ernesto Miranda, Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina (LC/L.864), octubre de 1994.
- 6 Gastón Labadie y otros, Instituciones de asistencia médica colectiva en el Uruguay: regulación y desempeño (LC/L.867), diciembre de 1994.
- 7 María Herminia Tavares, Federalismo y políticas sociales (LC/L.898), mayo de 1995.
- 8 Ernesto Schiefelbein y otros, Calidad y equidad de la educación media en Chile: rezagos estructurales y criterios emergentes (LC/L.923), noviembre de 1995.
- 9 Pascual Gerstenfeld y otros, Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar (LC/L.924), diciembre de 1995.
- 10 John Durston y otros, Educación secundaria y oportunidades de empleo e ingreso en Chile (LC/L.925), diciembre de 1995.
- 11 Rolando Franco y otros, Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile (LC/L.926), diciembre de 1995.
- 12 Jorge Katz y Ernesto Miranda, Reforma del sector salud, satisfacción del consumidor y contención de costos (LC/L.927), diciembre de 1995.
- 13 Ana Sojo, Reformas en la gestión de la salud pública en Chile (LC/L.933), marzo de 1996.
- 14 Gert Rosenthal y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen I, (LC/L.996), noviembre de 1996.
- 14 Eduardo Bascuñán y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen II, (LC/L.996/Add.1), diciembre de 1996.
- 14 Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y Santiago González Cravino, Aspectos sociales de la integración, Volumen III, (LC/L.996/Add.2), diciembre de 1997.
- 14 Armando Di Filippo y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen IV, (LC/L.996/Add.3), diciembre de 1997.
- 15 Iván Jaramillo y otros, Las reformas sociales en acción: salud (LC/L.997), noviembre de 1996.
- 16 Amalia Anaya y otros, Las reformas sociales en acción: educación (LC/L.1000), diciembre de 1996.
- 17 Luis Maira y Sergio Molina, Las reformas sociales en acción: Experiencias ministeriales (LC/L.1025), mayo de 1997.

- 18 Gustavo Demarco y otros, Las reformas sociales en acción: Seguridad social (LC/L.1054), agosto de 1997.
- 19 Francisco León y otros, Las reformas sociales en acción: Empleo (LC/L.1056), agosto de 1997.
- 20 Alberto Etchegaray y otros, Las reformas sociales en acción: Vivienda (LC/L.1057), septiembre de 1997.
- 21 Irma Arriagada, Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo (LC/L.1058), septiembre de 1997.
- 22 Arturo León, Las encuestas de hogares como fuentes de información para el análisis de la educación y sus vínculos con el bienestar y la equidad (LC/L.1111), mayo de 1998. [www](#)
- 23 Rolando Franco y otros, Social Policies and Socioeconomic Indicators for Transitional Economies (LC/L.1112), mayo de 1998. experiencia de empoderamiento rural en Guatemala (LC/L.1177), marzo de 1999.
- 24 Roberto Martínez Nogueira, Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico (LC/L.1113), mayo de 1998. [www](#)
- 25 Gestión de Programas Sociales en América Latina. Marco conceptual, Vol.I,(LC/L.1114), mayo de 1998. [www](#)
- 25 Gestión de Programas Sociales en América Latina. Metodológica para su análisis, Vol.II, LC/L.1114/Add.1), mayo de 1998. [www](#)
- 26 Rolando Franco y otros, Las reformas sociales en acción: La perspectiva macro (LC/L.1118), junio de 1998. [www](#)
- 27 Ana Sojo, Hacia unas nuevas reglas del juego: Los compromisos de gestión en salud de Costa Rica desde una perspectiva comparativa (LC/L.1135) julio de 1998. [www](#)
- 28 John Durston, Juventud y desarrollo rural: Marco conceptual y contextual (LC/L.1146), octubre de 1998. [www](#)
- 29 Carlos Reyna y Eduardo Toche, La inseguridad en el Perú (LC/L.1176), marzo de 1999.
- 30 John Durston, Construyendo capital social comunitario. Una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala (LC/L.1177), marzo de 1999. [www](#)
- 31 Marcela Weintraub y otras, Reforma sectorial y mercado de trabajo. El caso de las enfermeras en Santiago de Chile (LC/L.1190) abril de 1999.
- 32 Irma Arriagada y Lorena Godoy, Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: Diagnóstico y políticas en los años noventa (LC/L.1179-P), Número de venta: S.99.II.G.24 (US\$ 10.00), agosto de 1999. [www](#)
- 33 CEPAL PNUD BID FLACSO, América Latina y las crisis (LC/L.1239-P), Número de venta: S.00.II.G.03 (US\$10.00), diciembre de 1999. [www](#)
- 34 Martín Hopenhayn y otros, Criterios básicos para una política de prevención y control de drogas en Chile (LC/L.1247-P), Número de venta: S.99.II.G.49 (US\$ 10.00), noviembre de 1999. [www](#)
- 35 Arturo León, Desempeño macroeconómico y su impacto en la pobreza: análisis de algunos escenarios en el caso de Honduras (LC/L.1248-P), Número de venta S.00.II.G.27 (US\$10.00), enero de 2000. [www](#)
- 36 Carmelo Mesa-Lago, Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI (LC/L.1249-P), Número de venta: S.00.II.G.5 (US\$ 10.00), enero de 2000. [www](#)
- 37 Francisco León, Modernización y comercio exterior de los servicios de salud (LC/L.1250-P), Número de venta S.00.II.G.40 (US\$ 10.00), marzo de 2000. [www](#)
- 38 John Durston, ¿Qué es el capital social comunitario? (LC/L.1400-P), Número de venta S.00.II.G.38 (US\$ 10.00), julio de 2000. [www](#)

- 39 Ana Sojo, Reformas de gestión en salud en América Latina: los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica (LC/L.1403-P), Número de venta S.00.II.G.69 (US\$10.00), julio de 2000. [www](#)
- 40 Domingo M. Rivarola, La reforma educativa en el Paraguay (LC/L.1423-P), Número de venta S.00.II.G.96 (US\$ 10.00) septiembre de 2000. [www](#)
- 41 Irma Arriagada y Martín Hopenhayn, Producción, tráfico y consumo de drogas en América Latina (LC/L.1431-P), Número de venta S.00.II.G.105 (US\$10.00), octubre de 2000.
- 42 Ernesto Cohen y otros ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos, Volumen I: La búsqueda de la eficiencia, (LC/L.1432-P) Número de venta S.00.II.106, (US\$10.00), octubre de 2000.
- 42 Sergio Martinic y otros ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos. Vol.II: Reformas sectoriales y grupos de interés, (LC/L.1432-Add.1-P), Número de venta S.00.II.G.110. (US\$10.00), noviembre de 2000.
- 42 Antonio Sancho y otros ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos. Vol. III: Una mirada comparativa (en prensa).
- 42 Silvia Montoya y Pedro Luis Barros Silva, ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos. Vol.IV: Una mirada comparativa: Argentina y Brasil (en prensa).
- 43 Lucía Dammert, Violencia criminal y seguridad pública en América Latina: la situación en Argentina, (LC/L.1439-P), Número de venta S.00.II.G-125, (US\$10.00), noviembre de 2000.
- 44 Eduardo López Regonesi, Reflexiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile: visiones y propuestas para el diseño de una política, (LC/L.1451-P), Número de venta S.00.II.G.126 (US\$10.00), noviembre 2000.
- 45 Ernesto Cohen y otros Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de casos. (LC/L.1469-P), Número de venta S.01.II.G.26 (US\$10.00), enero de 2001.
- 46 Ernesto Cohen y otros, Gestión de programas sociales en América Latina: análisis de casos, Vol.I, Argentina. (En prensa).
- 46 Ernesto Cohen y otros, Gestión de programas sociales en América Latina: análisis de casos, Vol.II, Brasil, (LC/L1470/Add.1-P), Número de venta, S.01.II.G.37 (US\$ 10.00), marzo de 2001.
- 46 Ernesto Cohen y otros, Gestión de programas sociales en América Latina: análisis de casos, Vol.III, Colombia, (LC/L1470/Add.2-P), Número de venta, S.01.II.G.35 (US\$ 10.00), marzo de 2001.

Otras publicaciones de la CEPAL relacionadas con este número

CEPAL, División de Desarrollo Social, Gestión de programas sociales en América Latina. Análisis de casos. Vol. I: Argentina; Vol. II: Brasil; Vol. IV: Chile y Vol. V: Paraguay, diciembre 2000.

CEPAL, División de Desarrollo Social, Gestión de programas sociales en América Latina. Marco conceptual, Vol. I (LC/L. 1114), mayo 1998.

CEPAL, División de Desarrollo Social, Gestión de programas sociales en América Latina. Metodología para su análisis, Vol. II (LC/L.1114/Add.1), mayo 1998.

El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la División de Desarrollo Social, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile. No todos los títulos están disponibles.

- Los títulos a la venta deben ser solicitados a Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.
- **WWW:** Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:.....

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:.....

Tel.: Fax: E.mail: