

61105

61105

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

INFORME FINAL

*POLITICAS
ALIMENTARIAS EN
LA PROVINCIA DE
RIO NEGRO*



LIC. RANUCCI PAOLA

INDICE DE CONTENIDOS:

1) Introducción.....	Pag. 1
2) Políticas Alimentarias en Río Negro.....	Pag. 8
3) Nutrición: un problema urgente.....	Pag. 55
4) Población con deficiencias alimentarias en Río Negro.....	Pag. 60
• Requisitos para el establecimiento de un comedor.....	Pag. 61
• Población objetivo y cantidad de beneficiarios de los comedores.....	Pag. 63
• Los alimentos de los comedores.....	Pag. 71
• Valor nutricional de las raciones.....	Pag. 77
• Evolución de las políticas alimentarias rionegrinas.....	Pag. 84
• Recursos Humanos.....	Pag. 89
5) Algunas Soluciones Posibles.....	Pag. 92
6) Toma de decisiones en el ámbito de los comedores.....	Pag. 98
• Flujo de autoridad y comunicación de la organización.....	Pag. 102
7) Como lograr una gestión eficaz.....	Pag. 114
• Política vs. Administración.....	Pag. 114

- Motivación.....Pag. 117
- Comunicación.....Pag. 121
- Capacitación.....Pag. 125

8) Conclusión.....Pag. 135

9) Bibliografía.....Pag.137

INTRODUCCION

Introducción.

La situación actual de nuestro país es el producto y la herencia de la forma en la que viene funcionando la economía Argentina, si bien con variaciones, desde hace aproximadamente un cuarto de siglo.

El modelo neoliberal se implantó, supuestamente, para corregir las fallas de un estado económicamente opresor de las fuerzas virtuosas del mercado y para incorporar a la Argentina al proceso contemporáneo de globalización. Pero el achicamiento del estado y su subordinación a intereses sectoriales redujo notablemente su capacidad de regular el proceso económico y social en condiciones que el mercado no puede reemplazarlo, de este modo se condujo al país a una verdadera trampa de concentración, estancamiento y pobreza.

En los últimos tiempos, el proceso de distribución regresiva del ingreso difícilmente hubiera podido ser mas profundo. Las estadísticas revelan que el producto interno real por habitante permanece prácticamente estancado, el 10% de la población con mayores ingresos –y en particular su cúpula- ha aumentado notoriamente su renta y su riqueza¹, ventaja que solo pudo lograr a costa del resto de la sociedad. Los más perjudicados son los estratos más pobres que han visto caer, y a veces reducirse a la nada, sus ya magros ingresos.

Luego de años de aplicación de estos planes, el 70% de la población activa tiene problemas de empleo: el 15% por desocupación abierta, otro tanto por condiciones de subocupación, y el resto por precariedad e inestabilidad

¹ Las cifras del mes de octubre de 2001, proporcionadas por EPH-INDEC, muestran que el 10% más rico recibía el 37,8% de los ingresos totales, en tanto que al 10% mas pobre le correspondía solo un 1,3% de los mismos.

laboral, incluyendo el trabajo “en negro”. Los efectos son claros. Se ha reducido el salario medio y deteriorado las condiciones de trabajo, especialmente para los que han perdido toda protección legal y social, que hoy son la mayoría². Los servicios sociales básicos –educación, salud, seguridad- han venido decayendo hasta niveles impensables en función de la evolución previa del país, lo que deteriora aun más a los sectores más pobres de la población.

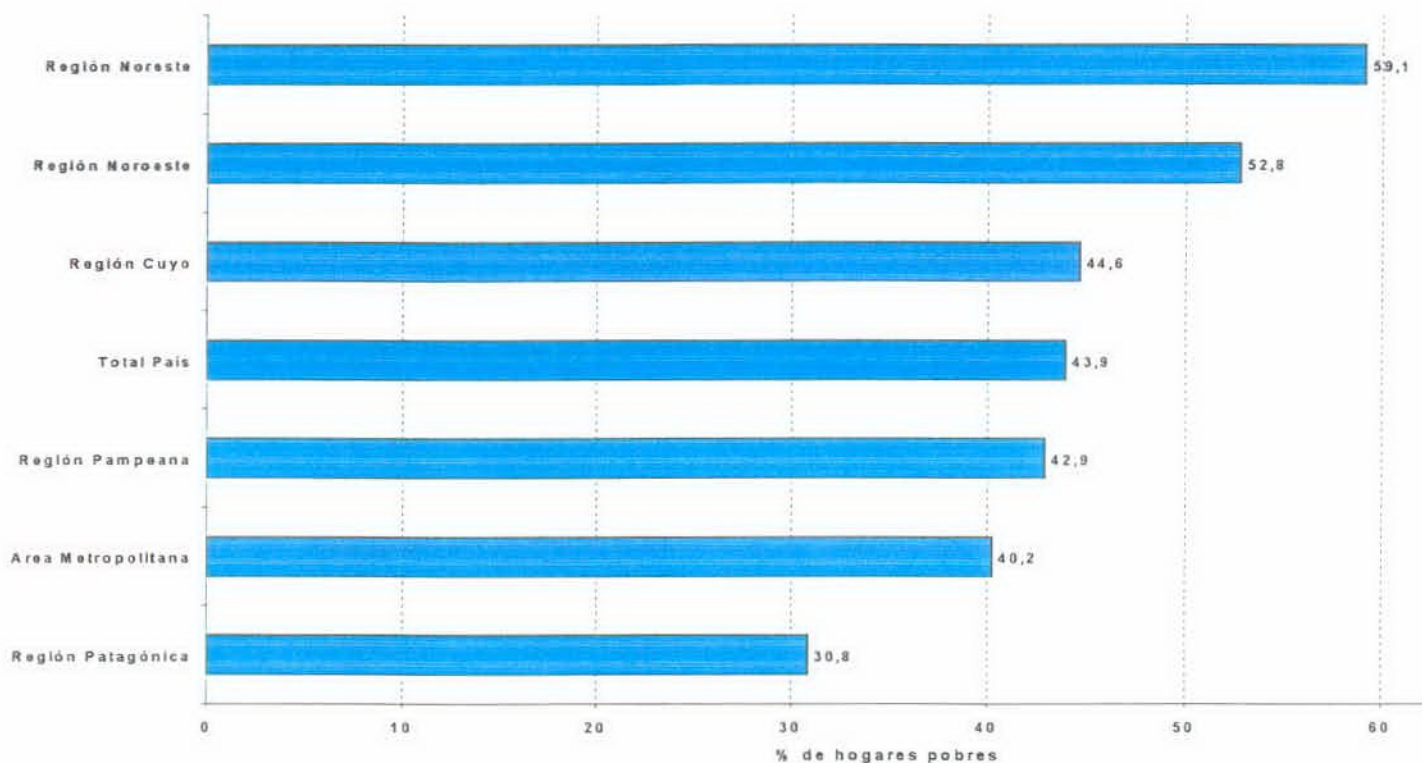
Información sobre composición e ingresos de los hogares pobres, total país, Mayo 2002, según EPH

Deciles de hogares según ingreso del hogar por AE	Cantidad de hogares	Adultos equivalentes por hogar	Miembros por hogar	Ingreso por Adulto Equivalente	Población total	Ingreso total del hogar
1	252404	4.50	6.30	0.94	1590145	4.22
2	252286	4.31	5.60	23.73	1412802	102.34
3	252541	4.31	5.46	43.89	1377917	189.07
4	253008	3.83	4.81	62.26	1215844	238.57
5 indigentes	97516	3.84	4.81	75.11	468977	288.50
5 no indigentes	154012	3.79	4.73	82.37	728811	312.15
6	252786	3.50	4.42	97.43	1117241	341.03
7	252853	3.51	4.42	114.80	1116888	403.46
8	252600	3.29	4.13	133.54	1043058	439.64
9	252241	3.07	3.83	152.71	965377	469.14
10	252322	2.94	3.69	174.49	931859	512.36

² Mas allá de los trabajadores que no se encuentran “en blanco”, los que si lo estaban se han visto afectados de la misma manera por las sendas leyes de flexibilización laboral sancionadas durante las administraciones de Menem y De la Rúa.

Una de las manifestaciones más relevantes, asociadas a la inestabilidad y la persistencia de fenómenos tales como la desigualdad en los ingresos y en el acceso a los bienes públicos, es el aumento de la pobreza y la indigencia en los últimos diez años. Las estimaciones del INDEC, según datos de octubre de 2001, muestran que un 45% de la población del país es pobre, lo cual significa que habría más de 14 millones de personas en esa situación (en algunas provincias asciende a la mitad de su población). Las cifras más impactantes son las que reflejan la problemática del acceso a la alimentación básica que evidencian un crecimiento acelerado de la población indigente, es decir aquella que tiene ingresos por persona adulta que no llegan a cubrir una canasta mínima alimentaria que en octubre de 2001, según el INDEC, se calculaba en \$63, 24. Los indigentes abarcan en el mayor de los aglomerados relevados, el Gran Buenos Aires, un millón y medio de personas, representando un 12,2% de su población; esta cifra trepo un 356% desde el inicio del Plan de Convertibilidad en 1991. La cifra estimada a partir de los datos disponibles, indica que más de seis millones de personas en todo el país no llegan a cubrir la canasta básica de alimentos.

**Incidencia de la pobreza en hogares por región.
Porcentaje de hogares pobres sobre el total de hogares de la región. Mayo
2002**



A modo de paliativo a esta dramática situación, durante la última década se han desarrollado diversos programas de asistencia alimentaria. Estos programas son gestionados por los niveles subnacionales, lo que en palabras de Arroyo y Peñalva, podría denominarse "municipalización de la crisis", que consiste

en "la confluencia sobre niveles inferiores del Estado de gran parte de las demandas sociales insatisfechas y la creciente necesidad de una mayor eficacia y racionalidad de la gestión local"³. Si bien se habla aquí de municipalización de la crisis, justo sería destacar que esto se refiere a tratar de descomprimir la presión social sobre el Ejecutivo nacional, ya que estos programas cuentan con fondos, algunos que provienen del exterior o se encuentran contemplados en los presupuestos de nación o de las diferentes provincias.

Estos programas estuvieron en general orientados a paliar problemáticas específicas de determinados grupos poblacionales (madres embarazadas, menores de 2 años, menores entre 2 y 5 años, niños en edad escolar, ancianos, desnutridos) y han tenido distintos atributos que dieron cuenta de una diferente flexibilidad en su implementación, distinta regularidad en las prestaciones y diferente capacidad para ser resignificada /reorganizado desde su gestión local. Las instancias locales se han limitado a operar como gestoras en la asignación de recursos o, en aquellos casos con un mayor desarrollo de capacidad institucional, a reorganizarlos en el marco de una política local más amplia⁴.

Como bien se apunta en el trabajo de política alimentaria del Plan Fénix este tipo de programas tienden a segmentar el problema, es decir, se parte de una escisión entre lo social y lo económico, de una opción por trabajar sobre los efectos del modelo desvinculándolo de sus causas. En otras palabras, mas allá de todos los problemas de gestión, implementación y capacidades técnicas que puedan tener

³ S. Peñalva y D. Arroyo, "Estado benefactor y municipio en crisis", Documento presentado en el Encuentro de ciudades, Gobiernos locales y políticas urbanas, Quito, 1991. Ver el texto en Rev. Cambios, num. 1 Vol.3, Buenos Aires, 1991.

⁴ S. Hintze, M. Chiara y M. Di Virgilio, "Política Alimentaria", en Hacia el Plan Fénix, de la crisis actual al crecimiento con equidad.

los programas, estos presentan a su vez otra limitación denominada "efecto ambulancia", es decir, que con estos programas se pretende recoger los enfermos que la política económica dejó y sigue dejando a su paso. Es decir que las condiciones de distribución del ingreso y la situación del mercado de trabajo, con sus efectos de pobreza y exclusión son los elementos centrales que subyacen al problema. En lo que hace al precio de los alimentos, una característica del proceso es que los alimentos (bienes salario por excelencia en los sectores populares) constituyen a su vez uno de los principales bienes transables, existiendo una inmediata relación entre precios internos de los alimentos y tipo de cambio, situación que la desaparición de la convertibilidad ha vuelto a primer plano en estos momentos.

Si bien la finalidad central de los planes y programas de políticas sobre alimentación, salud y nutrición es la búsqueda de la "seguridad alimentaria"⁵, entendida esta como la disponibilidad y acceso a los alimentos para todos en todo momento. El problema alimentario en el país radica básicamente en el acceso a los alimentos de amplios sectores sociales que se relaciona con los precios de los alimentos y los ingresos disponibles (y el trabajo de los que estos provienen). Empleo, ingresos y precios constituyen los factores determinantes de la crisis de reproducción alimentaria de los sectores populares.

Como se ha dicho en otra parte de esta introducción, hasta este momento se han desarrollado políticas focalizadas en un doble sentido, en el de la selección de los

⁵ El concepto de seguridad alimentaria propuesto por la FAO y difundido a través de la Conferencia Internacional sobre Nutrición (WHO/FAO, 1992), se refiere al acceso de toda la población, en todo momento, a los alimentos necesarios para llevar adelante una vida saludable. Para garantizar esta definición de seguridad alimentaria, deben ser satisfechas dos condiciones: 1) asegurar una disponibilidad estable, en todo momento de los alimentos; 2) asegurar que cada hogar acceda a los alimentos adecuados.

grupos "merecedores" de la asistencia, y en el sentido de su restricción sectorial, al estar desvinculada de otros procesos en los cuales se genera la pobreza: la concentración de la riqueza y las condiciones del mercado laboral.

En la marco de estas políticas focalizadas el Gobierno de la provincia de Río Negro, lanzo el Programa de Mejoramiento Nutricional Único, o por sus siglas, PROMENU.

Como es de conocimiento una política pública se define por ser una cuestión socialmente problematizada que repercute en la agenda política, y es evidente que la alimentación es una de las cuestiones más importantes a resolver. A continuación se desarrollara el papel en esta arista cumplido por la Provincia de Río Negro y los organismos correspondientes analizando las normativas que las regulan y los planes sociales implementados a tal efecto.

POLITICAS
ALIMENTARIAS EN
RIO NEGRO.

Las políticas alimentarias en Río Negro:

Con lo descrito anteriormente en la provincia el organismo central encargado es el Ministerio de Acción Social, según las normativas que se desarrollaran a continuación regulan la injerencia del mismo en esta área.

- Ley 2908/ 95

-Art. 14: corresponde al Ministerio de Gobierno, Trabajo y asuntos sociales entender en los asuntos relacionados con la organización política del Estado, el mantenimiento del orden publico, el afianzamiento del orden jurídico, las relaciones con otros poderes del Estado y mas órganos, con la fiscalía del Estado, la fiscalía de investigaciones administrativas y el defensor del pueblo con los municipios de la provincia y del Estado Nacional, las vinculaciones del Estado con las Iglesias, cultos, las universidades y los organismos y la organización de régimen y protección del trabajo.

Le corresponde también todo lo relacionado con la defensa, protección, la orientación política de la planificación, reglamentación, estructura y ejecución de todo asunto vinculado con el desarrollo de la educación en la provincia.

Entiende asimismo en materia de desarrollo social en todo en cuanto se refiere al fomento integral de la actividad cultural, recreativa y deportiva, la atención de las áreas de residencias universitarias, la formación de la mujer

en todos los centros de actividad económica, política y social la asistencia de los menores, ancianos y promoción de la familia, como así también en todo lo inherente a la asistencia y desarrollo social en general, prevención y protección de los estados de carencia y desamparo.

- Ley 2674/93

-Art. 18: corresponde al Ministerio de Asuntos Sociales todo lo relacionado con la defensa, protección, rehabilitación, fiscalización, prevención, y formación de la salud de la población en general y de la temática de la discapacidad en particular; la orientación política de la planificación, reglamentación, estructuración y ejecución de todo asunto vinculado con el desarrollo de la educación en la provincia y todo cuanto se refiere al fomento integral de la actividad cultural, recreativa y deportiva, la formación de la mujer en todos los ámbitos de la actividad económica, política y social; la asistencia de los menores, ancianos y promoción de la familia, como así también de todo lo inherente a la asistencia y desarrollo social en general y la prevención y protección de los estados de carencia y desamparo.

-Art. 19: el Ministerio de Asuntos Sociales ejercerá la supervisión del Consejo Provincial de Educación, del Consejo Provincia de Salud Publica y del Instituto Provincial del Seguro de Salud (IPROSS).

- Ley 2449/91

-Art. 16: corresponde al Ministerio de Asuntos Sociales todo lo relacionado con la defensa, protección, rehabilitación, refiscalización, prevención y formación de la salud de la población en general y de la temática de la

discapacidad en particular; el planeamiento, reglamentación, y ejecución de todo asunto vinculado con la orientación y desarrollo de la educación en la Provincia, así como la organización del gobierno escolar y todo cuanto se refiere al fomento integral de la actividad cultural, recreativa y deportiva; la formación de la mujer en todos los centros de la actividad económica, política y social; la asistencia de los menores, ancianos y promoción de la familia como así también de todo lo inherente a la asistencia de los menores.

Misiones y Funciones de las Unidades Organizativas:

- Anexo del decreto 677/98

Acción Social

-Misiones: define los planes y políticas sectoriales de Acción Social, como así también competencias particulares, propias de la Secretaría de Estado.

-Funciones:

- 1) Proponer planes de promoción y desarrollo.
- 2) Cumplir y hacer cumplir la constitución provincial, leyes y decretos.
- 3) Representar administrativa y políticamente a todas sus áreas.
- 4) Dictar normas internas y expedir las circulares que fueran necesarias para el cumplimiento de normas leyes, decretos y resoluciones.
- 5) Preparar anualmente la Memoria y Balance del Estado administrativo contable.

6) Suministrar a los poderes los constituidos informes que requieran respecto al ítem anterior.

7) Intervenir y preparar celebraciones de convenio y contratos en representación de la provincia.

8) proyectar y tramitar las resoluciones pertinentes a los recursos administrativos contra actos de su ramo.

Desarrollo Social

-Misiones: gerencia planes y programas relativos a las promoción del desarrollo de organizaciones comunitarias y educación no formal. Desarrolla programas de viviendas sociales e infraestructura comunitaria. Genera espacios de contención comunitaria para jóvenes.

-Funciones:

1) Promover y asistir técnicamente a los recursos humanos de los municipios, otras dependencias del gobierno provincial y organizaciones intermedias, de la formulación de proyectos.

2) Evaluar y monitorear la implementación de programas y proyectos, tanto de promoción como de asistencia directa.

3) Implementar, ejecutar y evaluar propuestas que permitan optimizar el funcionamiento de la Subsecretaría.

4) Sugerir prioridades a la Secretaría de Estado en la ejecución de los proyectos de promoción y desarrollo y en la asistencia directa.

5) Coordinar y evaluar con Municipios, Comisiones de Fomento y Organizaciones no Gubernamentales, las actividades descentralizadas del

Ministerio en todo lo referente a la acción Social, Asistencial, Preventiva y Promocional.

6) Agilizar en forma continua la programación, implementación y actualización permanente de las acciones de las áreas a su cargo.

Promoción y Desarrollo Social:

- Misiones: Generar planes y programas relativos a la promoción y desarrollo de organizaciones comunitarias y de educación No formal. Desarrollar programas de viviendas sociales e infraestructuras comunitarias. Generar espacios de contención comunitaria para jóvenes.
- Funciones:
 - 1) Realizar las compras de insumos para la implementación de los programas alimentarios.
 - 2) Verificar y controlar las rendiciones de fondos transferidos los distintos municipios. Realizar el control de gestión.
 - 3) Supervisar y asistir técnicamente a los distintos programas Nacionales en ejecución
 - 4) Instrumentar sistemas, programas de becas y/o pasantías para estudiantes residentes en la Provincia de nivel terciario y/o universitario.
 - 5) Ejecutar acciones tendientes a proveer insumos para viviendas a los sectores mas carenciados.

Políticas Alimentarias y Compensatorias

Misiones: implementar los programas nutricionales y dar respuestas a corto plazo a las solicitudes emanadas de las organizaciones intermedias con relación a prestación sociales y subsidios.

- Funciones:

- 1) Realizar compras de insumos para la implementación de los programas alimentarios.
- 2) Coordinar y ejecutar las medidas de asistencia en caso de emergencia y subsidiar.
- 3) Promover y coordinar interacciones permanentes entre las áreas a su cargo.
- 4) Sugerir las solicitudes a los organismos Nacionales e internacionales para los programas que implemente esta Dirección General y áreas a su cargo.
- 5) Agilizar en forma continua la programación e implementación de seguimiento los sistemas de información, debiendo actualizarse periódicamente.

Promoción Familiar

- Misiones: Gerenciar la ejecución de planes y programas nutricionales priorizando la niñez y la ancianidad, como así también, los destinados a mejorar las condiciones sanitarias.

- Funciones:

- 1) Supervisar la recepción de la información referente a los programas nutricionales.

- 2) Iniciar la tramitación y coordinación de la compra de alimentos y elementos de atención de emergencia.
- 3) Supervisar el almacenamiento y la cantidad de los elementos.
- 4) Asegurar la realización del control de calidad de los alimentos.
- 5) Asegurar el transporte y recepción de mercaderías por sus destinatarios, con su debido control
- 6) Controlar las acciones tendientes a proveer insumos para viviendas a los sectores más cadenciados.

Coordinación y Planeamiento

- Misiones: Operativizar los lineamientos políticos técnicos establecidos a través de la Secretaría de Estado, mediante programas y proyectos de promoción de desarrollo comunitario integral, fortaleciendo el progreso de descentralización y las estrategias de trabajo intersectorial y participación comunitaria de los Municipios y Comisiones de Fomento de la Provincia.
- Funciones:
 - 1) Promover y asistir técnicamente a los recursos humanos de los Municipios, otras dependencias del Gobierno Provincial y Organizaciones de la Comunidad en la formulación de proyectos.
 - 2) Instrumentar un sistema de información permanente en relación al estado de gestión de los proyectos, inversiones realizadas y demanda no atendida.

3) Contribuir a la eficacia de las prestaciones alimentarias y la administración de los comedores, coordinando las acciones de asistencia técnica directa o indirecta con el personal especializado en nutrición.

4) Asistir técnicamente a las distintas organizaciones, que requieran su demanda, en lo referido a las prestaciones alimentarias. Realizar una información diagnóstica sobre las necesidades de capacitación y demanda no atendida. Asesorar en la formulación y administración de proyectos y gerencia intersectorial de prestaciones sociales.

Dirección General

- Misiones: Coordinar con las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) la implementación de las políticas públicas de la secretaría.
- Funciones:
 - 1) Identificar las ONG que pueden ser efectores de las políticas del sector.
 - 2) Mantener actualizado el registro de las ONG vinculadas a la secretaría.
 - 3) Coordinar y articular las acciones de la secretaría y sus programas en su relación con las ONG.
 - 4) Brindar la mayor asistencia técnica y capacitación.

Los distintos organismos enumerados anteriormente son los encargados en sus respectivas funciones de implementar los programas sociales de la Provincia, incluyendo los alimentarios- que son los que nos competen-.

Es sabido que para ello se necesita un determinado presupuesto, por tanto, Río Negro sanciona en forma de ley un presupuesto general que reflejara el plan de acción del Gobierno para cada ejercicio financiero y los créditos asignados a sus organismos para la ejecución del mismo, incluyendo asimismo el Calculo de Recursos estimados para su financiación. Para ambos aspectos indicara los montos íntegros y sin compensación alguna.

La estructura del Presupuesto Provincial, adoptara las técnicas mas adecuadas para demostrar que el cumplimiento de las funciones y planes de acción de los órganos estatales, como así la incidencia económica y financiera de la ejecución de los gastos y del cumplimiento del Calculo de Recursos. La reglamentación establecerá las técnicas presupuestarias a aplicar y las clasificaciones de gastos y recursos a utilizar.

El Presupuesto General deberá estar compatibilizado con las previsiones del Sistema Provincial de Planeamiento.

El ejercicio financiero comienza el 1ro de enero y finaliza el 31 de diciembre de cada año. Si al comienzo del mismo no se hubiera sancionado la respectiva Ley de Presupuesto, regirá la vigente al cierre del ejercicio anterior.

La Reglamentación fijara el régimen de reapropiación de los gastos en trámite al cierre del ejercicio y el de la aplicación de Presupuesto que se hubiera prorrogado.

En virtud de lo establecido en uno de los artículos (65) de la Constitución Provincial no podrán acordarse autorizaciones a gastar fuera del Presupuesto General. La reglamentación fijara el régimen para aquellos movimientos de fondos no originados en autorizaciones a gastar.

De esta manera, el Decreto- Ley Nro. 6/ dic. 2002 (artículo 181, Inc. 6 de la Constitución Provincial) establece el presupuesto para el corriente año. Manifestando, que *"...han existido dificultades para una adecuada y oportuna elaboración de las previsiones presupuestarias por parte de las distintas jurisdicciones del sector publico provincial derivada de los trascendentes cambios normativos generados en el País a partir de la sanción de la Ley nro. 25561, que dispuso la emergencia en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria delegando en el Poder Ejecutivo Nacional una serie de facultades legislativas que han sido ejercidas mediante el dictado de una serie de decretos vinculados a cuestiones monetarias, financiera, cambiaria y sobre determinados aspectos de la deuda del sector publico Nacional, Provincial y Municipal;..."*

"...la situaciones especiales mencionadas no deben ser obstáculo para la continuidad de Programa Provincial de Reforma del Sistema de Administración Financiera, el que se ha constituido en uno de los pilares fundamentales del actual proceso de Reconversión del Estado Rionegrino, garantizando la transparencia en el manejo de las cuentas publicas por parte de los distintos responsables de las mismas..."

Como puede deducirse, la Ley de presupuesto de este año, no ignora y contempla la situación descrita en la introducción de este informe.

Asimismo, dicha Ley, establece la cantidad de recursos designados al Ministerio de Acción Social, donde este a su vez, reasignara los montos para los planes sociales.

En lo que a administración provincial para Servicios Sociales, se refiere, el dinero asignado es de \$48,282,510 para la administración central y poderes; para organismos descentralizados la cantidad de \$375,742,664. Por otro lado el Ministerio de Salud y Desarrollo Social- detalle de gastos por institución y objeto del gasto- recibe para gastos en personal \$3,968,689; para bienes de consumo \$17,353,223; para servicios \$3,575,072; para bienes de uso \$271,390; para transferencias \$12,310,307 y para activos financieros \$59,700.

También el Ministerio recibe- detalle de gastos por institución y fuentes de financiamiento- \$18,700,000 del tesoro provincial y recursos propios \$18,838,381.

Por su parte la administración provincial tiene asignado para servicios sociales \$238,427,365 en lo que a gasto en personal concierne; en bienes de consumo \$53,670,760; para servicios \$53,371,430; bienes de uso \$41,382,328; para transferencias \$34,389,776; para activos financieros \$1,622,751 y para deuda publica \$1,160,774.

Lo que tiene que ver específicamente con los planes sociales, el gobierno Rionegrino, publica una guía de programas sociales, desde la

Secretaría de Estado de Acción Social, en el marco del sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), organismo que actualmente depende del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

El propósito que orienta la elaboración de misma es que esta sea una herramienta de comunicación y socialización de las diversas áreas del gobierno.

A través de su publicación y difusión se busca que la información acerca de los programas sociales este a disposición de la comunidad en general y de las autoridades políticas y técnicas de cada área en cuestión, para que sea considerada como insumo para la toma de decisiones en el ámbito de la programación de los programas sociales.

La finalidad de esta guía es para el gobierno Rionegrino el identificar y difundir la pluralidad de aspectos contemplados en el proceso de planificación permitiendo de esta manera contar con información que contribuya a mejorar la gestión pública institucional; evaluar la ejecución de los programas y asegurar que la inversión social que se realiza a través de ellos tenga un desempeño mas eficiente.

Se consideran *prestaciones en bienes* a toda prestación física (por ejemplo, ropa, comida, etc.).

Se consideran *prestaciones en servicios* a las acciones de, por ejemplo, capacitación, asistencia técnica, apoyo escolar, etc.

Se consideran *prestaciones en dinero* a las transferencias económicas en monedas, ticket, vales y ordenes de compra.

Cabe señalar que muchas veces los programas presentan una combinación de diferentes tipos de prestaciones. En otras palabras, puede suceder que algunos programas, proyectos y/o acciones sociales que brindan servicios sean contemplados con otras acciones que implican la entrega de bienes o dinero que llegan directamente a los usuarios o están destinados a distintos gastos que ocasionan la implementación de cada programa. De cualquier forma, se ha procurado realizar esta disquisición a lo efectos de contar con un criterio para establecer que prestación se considera mas relevante en el desarrollo de cada programa. De manera similar se ha tratado los programas que brindan prestaciones bienes y en dinero.

A continuación se presentan gráficos que hacen referencia a la distribución y orientación de los programas –incluyendo alimento y nutrición del año 2002-

La mayoría de los Programas Sociales correspondientes al año 2002 pertenecen a las áreas temáticas "Salud" y "Desarrollo Comunitario e Integración Social". En conjunto, representan un 36% sobre el total de programas sociales del corriente año (18% respectivamente) (Ver Gráfico A).⁶

⁶ Facilitados por el Ministerio de Acción Social de la Provincia de Río Negro.

En relación con el tipo de prestación, se observa que la *prestación de servicios* es la que predomina, al ser la principal en el 76% de los programas vigentes (Ver Gráfico B).

Respecto de las características de la población objetivo a atender, se advierte que en su mayoría han sido definidas en términos individuales, como *personas*, siendo ésta la categoría privilegiada en el 69% de los programas vigentes (Ver Gráfico C).

GRAFICO A

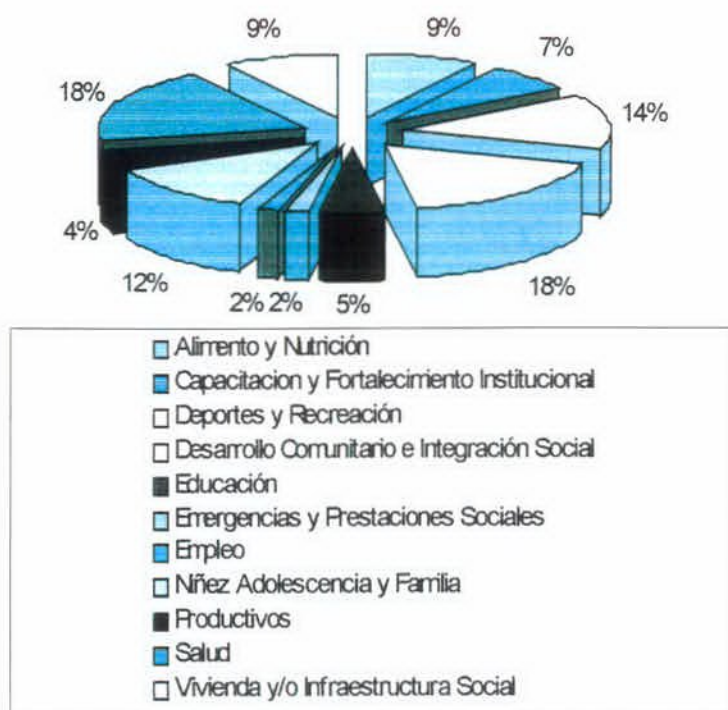


GRAFICO B

Programas Sociales por tipo de prestación año 2002

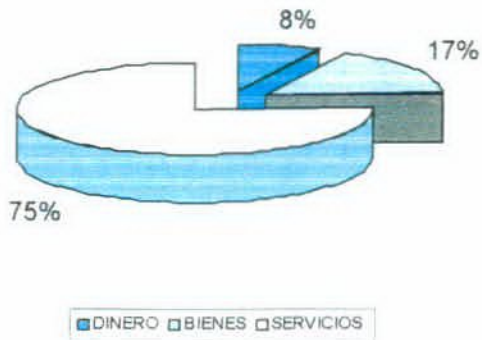
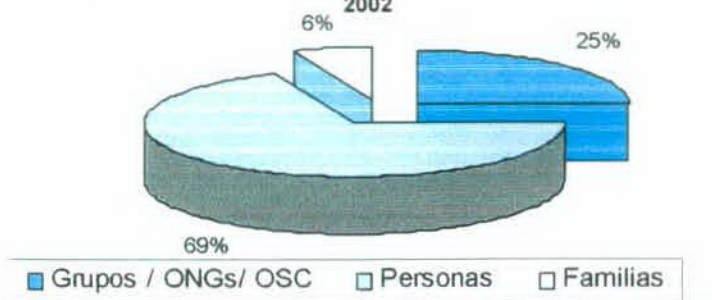


GRAFICO C

Programas Sociales por Población Objetivo año 2002



En lo que atañe al año 2003 los programas de alimentación y nutrición- cabe mencionar que si bien hay otros programas los que están en aplicación- son los siguientes:

- **Comedores Comunitarios, Comedores escolares; desayuno y merienda escolar y refrigerios comunitarios:** es de conocimiento la situación estructural y coyuntural que dio surgimiento a los comedores en sus diferentes formas. Estos programas atienden solamente a niños/ as, mientras que el resto esta dirigido a la población nutricionalmente vulnerable (niños/as, discapacitados, embarazadas, ancianos, jefas, jefes de hogar ya sea de zonas rurales o urbanas).

En general, los objetivos de estos programas coinciden en brindar asistencia alimentaria a personas/ familias en situación de vulnerabilidad Social, a fin de poder paliar y en otros casos complementar la dieta básica.

Las prestaciones de los mismos, es decir los bienes o servicios que recibe la población beneficiaria van desde capacitación al personal, articulación con salud y con otros programas, educación alimentaria, asistencia técnica, provisión de insumos.

Al respecto, la provincia en 1998, a través del Dec. 1298, firmo el Convenio de Traspaso progresivo de los Comedores Escolares de la Provincia de la orbita del Consejo Provincial a la Secretaria de Estado de Acción Social. Las acciones en el plano nutricional, según el decreto, constituyen inversiones en capital humano que son éticamente ineludibles para el Estado.

Es necesario para este reto un compromiso total y una acción concertada por parte del gobierno provincial, junto a los gobiernos municipales, ONG's y comunidades locales. Es así que fue necesaria en la Provincia la

implementación de Comedores Escolares destinados a los niños que concurren al los establecimientos educativos de Río Negro.

Así, se creó el programa de Comedores Escolares en el ámbito de la Secretaría de Estado de Acción Social, también es organismo se encarga de aprobar el modelo de convenio a suscribir con los municipios para la transparencia de fondos para cubrir los gastos que demande la compra de alimentos frescos y el funcionamiento de los Comedores en cada localidad.

En el caso de los comedores comunitarios el objetivo específico del programa es atender a la población nutricionalmente vulnerable a través de convenios con organizaciones comunitarias y/o municipales. La población objetivo son los niños, ancianos, discapacitados, madres en gestación y personas en situación de riesgo social; las prestaciones que se realizan en el programa son de carácter alimentario en comedores y se ejecuta en toda la provincia, incluyendo parajes. Según el Secretario de Acción Social vigente, Adrián Torres, el dinero asignado para este programa en el corriente año es de 5,070,800 con una cantidad de beneficiarios de 28.000 personas, en relación al año 2002⁷, el dinero era de \$1,742,000 y los beneficiarios eran 5472 personas. Los refrigerios comunitarios que guardan relación estrecha con los comedores de la misma índole, pero tiene como población objetivo a aquellos niños de 2 a 14 años que no accedan al programa desayuno y merienda escolar, ancianos, discapacitados, madres en gestación y madres solteras en situación de riesgo social. El monto presupuestario es de \$2,173,200, mientras que en el 2002 fue

⁷ La fuente consultada en este aspecto es SIEMPRO.

de \$408,000; los beneficiarios también presentan un alza, siendo en el 2002 de 2450 y en el 2003 de 15000 familias.

Por su parte, los comedores escolares y el desayuno y merienda escolar, brindan atención nutricional a los niños y niñas que concurren a establecimientos educativos primarios; la población objetivo son los niños y niñas que asisten a dichas escuelas. Las prestaciones que se realizan son raciones alimentarias adecuadas y propiciar espacios de capacitación personal que desarrolla las tareas en comedores; atención integral del niño (control de salud y articulación con programas específicos). Localización toda la provincia. El presupuesto del 2003 es de \$3,290,000 y 20.000 niños/as son los beneficiarios. En el año anterior, se designó al programa \$2,400,000 y se beneficiaron 18.500 niños.

En carácter presupuestario desayuno y merienda escolar recibe la cantidad de \$9,124,000; comparado con \$4,200,00 en el 2002. La cantidad de beneficiarios en este año es de 120.000 personas respecto de las 7500 del 2002.

- **PRONUR RURAL**

El objetivo de este programa es brindar asistencia alimentaria a familias carenciadas de Comisiones de Fomento y parajes de la región Sur. Las prestaciones se realizan a través de un modo alimentario, y como se desprende de lo dicho anteriormente su localización geográfica es la región sur de la provincia.

El dinero proyectado en este año es de \$455,095,99 respecto de \$2.370.979 del año 2002. La cobertura proyectada es de 25.000 familias en relación al 2002 que era de 2326.

- **PRONUR (descentralizado a municipios)**

Este programa tiene como finalidad transferir recursos financieros a todos los Municipios a efectos de destinar el 80% para asistencia alimentaria y el 20% para Promoción Social Comunitaria. Se aplica a familias con NBI (necesidades básicas insatisfechas). Las prestaciones realizadas tienen que ver con la asistencia alimentaria y promoción comunitaria; la localización geográfica es toda la provincia.

\$2.520.000,00 es la cantidad de dinero asignado a este plan.

Según el Dec. Provincial Nro 74/93, se ha entendido como necesario proceder a descentralizar el funcionamiento y ejecución del mencionado plan de acción con el objeto de asegurar la continuidad y regularidad con la que deben llegar los complementos alimentarios a sus destinatarios, incorporando la participación de los Municipios, quienes deberán proveer de los complementos Nutricionales mencionados al Hospital Área Programa Correspondiente.

Además la citada descentralización comprende específicamente lo relacionado a la adquisición, confección y distribución del complemento alimentario, para ello se giraran fondos a los Municipios cuyos equivalente será el de multiplicar la cantidad de beneficiarios bajo el programa por el importe de los elementos que componen el complemento, exigiéndose una coordinación constante Municipio- Hospital que provea al Ministerio de Acción Social datos

actualizados sobre numero, condiciones y características especiales de la población asistida.

- **PEQUEÑOS PRODUCTORES GANADEROS**

Este programa posee como meta asistir a productores ganaderos a través de un modulo alimentario anual, a fin de contemplar la canasta básica de alimentos en los meses de invierno (abril a septiembre). Se entiende por canasta básica (CB), a aquella que determina en función de los hábitos de consumo de la población de referencia y considera además, los requerimientos que los kilo calóricos y proteicos imprescindibles para esa población. Una vez establecidos los componentes de la CB, se los valoriza con los precios mínimos relevados por el Índice de Precios al Consumidor.

El alcance de este proyecto es a todos los productores ganaderos de menos de mil ovejas de la Línea Sur, Andina y Atlántica, que deben tener registro señal propia de ganado, ser propietarios y/o arrendatarios de campos. Las prestaciones son de modulo arrendatarios.

- **PRO HUERTA**

Este programa a diferencia de los anteriores depende del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y cubre el aspecto alimentario mediante la auto producción de insumos para la creación de huertas familiares, escolares y comunitarias, además, mejorar la calidad de la dieta alimenticia, mejorar el gasto general en alimentos y promover pequeñas alternativas productivas, sumado a generar tecnologías apropiadas para la producción de alimentos.

La población objetivo por su parte, es toda aquella población con NBI en zonas rurales y urbanas – en particular los pobres urbanos con carencia en su alimentación.

Asistencia técnica, capacitación y provisión de insumos críticos para huertas comunitarias, escolares y familiares, son las prestaciones realizadas. La localización geográfica es toda la provincia. Con respecto al presupuesto de este programa no se ha encontrado registro.

- **PEÑI**

El PEñi se encarga de la rehabilitación nutricional de niños y embarazadas. Niños de 0 a 6 años, desnutridos o en riesgos de desnutrición, al igual que aquellas madres gestantes que presentan las mismas condiciones. Las prestaciones son asistencia alimentaria, vigilancia del crecimiento y desarrollo a través de controles periódicos, educación alimentaria y suplementación vitamínica con Hierro y Vitaminas D y E. Toda la Provincia incluyendo parajes es la localización geográfica.

Por otro lado, el Dec. Nro 172/98 hace mención a la Secretaria de Acción Social, como responsable primaria del diseño y ejecución directa e indirecta de la política alimentaria y nutricional provincial. Que en referencia al programa aquí expuesto, existe un informe preliminar elaborado por cuadros técnicos del área de la Secretaria de Estado de Acción Social y del Consejo Provincial de Salud Pública por el cual se sugieren cambios de concepto y forma en la ejecución del programa. Asimismo, el actual circuito operativo por el cual se ramita el programa indica que la secretaria debe transferir los fondos al

municipio correspondiente y este procede a la adquisición de los modos alimentarios y los remite al Hospital Zonal, quien identifica y entrega la existencia alimentaria a los beneficiarios en riesgo de desnutrición, y a los beneficiarios de Pensiones Graciables respectivamente, generando de esta manera superposición de esfuerzos y recursos obstaculizando la eficiencia y eficacia, de la política social Provincial, por ello, es opinión unánime de la autoridades políticas y técnica del Gobierno de la Provincia de Río Negro, que para poder hacer mas eficiente la ejecución de la Política Social, se hace necesario desburocratizar la tramitación de los programas alimentarios y en consecuencia, respecto del PENI, resulta imprescindible agilizar el circuito desde que la secretaria de Estado de Acción Social transfiere los fondos, hasta que el destinatario final accede a los módulos.

De la unidad central de ejecución (UEC) de este programa, la misma estará presidida por un representante de la Secretaria de Acción Social, y conformada por un representante de los equipos técnicos de los Programas Nutricionales y otro del Concejo Provincial de Salud Publica.

Las facultades de la UEC son entre otras, ejercer la conducción Político-estratégica del programa en la provincia, quedando facultada a adoptar las medidas que correspondan al respecto; requerir informes sobre la marcha del programa a las unidades institucionales locales de ejecución (UILE).

La UILE estará conformada por un representante de Acción Social del Municipio, uno de Salud Publica local y uno de las instituciones no gubernamentales de la Red Provincial de la Tercera Edad. Por otro lado este

ente tiene la facultad de implementar y gestionar en el nivel regional o local, las medidas necesarias para una efectiva y rápida implementación del programa; evaluar mensualmente las planillas de rendición de entrega de los modos alimentarios, observando las deficiencias o fallas de las mismas; comunicar a los referentes provinciales cualquier tipo de novedad que a su criterio considere dificulte la efectiva marcha del PENI, y controlar que los módulos alimentarios no permanezcan almacenados mas del tiempo recomendable para evitar su deterioro o vencimiento del mismo.

En la arista monetaria este programa recibió este año la cantidad de \$1.296.000 en comparación con \$1.000.000 del año anterior, a su vez se ha incrementado la cobertura proyectada de 5480 personas respecto de las 3380 del 2002.

- **PROMENU: Programa de Mejoramiento Nutricional Único.**

Este programa es el mas nuevo implementado por la Provincia, comenzó a regir a partir del 26 de mayo del 2003. La fundamentación que dio el Gobierno Provincial para la creación del mismo fue, que las investigaciones recientes no devuelven una mirada crítica acerca de la implementación de las políticas alimentarias nutricionales, poniendo en evidencia controversias tales como:

1. El bajo nivel de institucionalización formal de los programas.
2. Programas orientados a la obtención de resultados rápidos y visibles.
3. Alta rotación de programas en decisores.

Pese a los intentos de reformulación de estos programas, en donde se observan novedades en cuanto a los contenidos, diseño y organización, han persistido a lo largo de su ejecución algunos déficits de manera reiterada.

Cuestiones tales como la superposición de programas, la no articulación intersectorial, la ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación de impacto y el escaso desarrollo de los componentes promocionales, son algunos de esos déficits. Por ello se han desarrollado ejes en el programa que permitan paliar con la situación definida aquí.

Los ejes del programa PROMENU son:

- *Enfoque integral e Intersectorial:* supone la articulación de las acciones de Acción Social con las Áreas de Educación y Salud como así también con las Organizaciones de la Sociedad Civil. Supera los abordajes específicos y parcializados integrando los aportes de cada sector en una propuesta que respete los derechos de los sujetos beneficiarios del Programa. Si bien el programa enfatiza la asistencia alimentaria no se descuidan aspectos preventivos y promocionales como son las actividades que incentiven la alimentación autosustentable y la formación de hábitos saludables. Se aprovecharán todas las instancias de contacto con los beneficiarios para articular acciones entre los sectores minimizando las llamadas "oportunidades perdidas".
- *Participación comunitaria y gestión asociada:* se entiende la participación en forma amplia, como gestión social. Se promueve la ejecución del

programa con el aporte de sus propios beneficiarios, posibilitándose la participación activa y el rol protagónico que les compete en la resolución de los problemas. Se observara especialmente la opinión de los beneficiarios del servicio a los fines de tomar decisiones que involucren cambios o mejoras en la prestación. Se articulara la ejecución del programa con los municipios, instituciones y organizaciones de la comunidad. La gestión asociada favorece la eficiencia y constituye la fortaleza central en la continuidad del programa.

- *Evaluación de proceso (monitoreo) y de resultados combinando la mirada de los propios beneficiarios con la de la evaluación externa:* Se considera la evaluación como una actividad programada de reflexión sobre la acción, basada en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información, con la finalidad de emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables sobre las actividades y resultados del programa y formular recomendaciones para tomar decisiones que permitan realizar ajustes y mejorar las acciones futuras.
- *Optimización y transparencia en la utilización de los recursos:* la unificación de todas las prestaciones alimentarias en un solo programa permitirá no duplicar recursos ni desperdiciar esfuerzos. Asimismo la firma de Convenios con los municipios y/u organizaciones sociales de la comunidad permitirá un control en el destino de los fondos y un mayor rendimiento de los mismos con la compra local de productos frescos.

Asimismo, las herramientas que se aplican hacen hincapié en la **capacitación**, entendida como un proceso orientado a desarrollar habilidades y destrezas de los recursos humanos con protagonismo de los beneficiarios y centrado en los procesos de resolución de problemas que permitan ejecutar el programa. Como herramienta básica de todo programa social permite alcanzar aprendizajes, sensibilizar a la comunidad, concienciar problemáticas y potencialidades, generar espacios de reflexión e interacción, elaborar estrategias de acción, resolver situaciones críticas, etc.

La capacitación es una tarea que permite desarrollar al recurso humano, incluye transferencia de experiencias, la asignación de tareas de complejidad creciente, la identificación de problemáticas y elección compartida de soluciones, además brinda contención y respaldo a los grupos involucrados.

Comunicación social, cruza transversalmente todas las acciones programadas con la comunidad. Se trata de establecer espacios de interacción específicos con los diferentes grupos de beneficiarios y el personal de comedores y la comunidad. La comunicación entre organizaciones permite potenciar las prácticas institucionales y es la herramienta fundamental a la hora de construir redes. Por su parte, la modalidad de intervención son los comedores escolares, escuelas hogares, y residencias; comedores comunitarios; centros infantiles y refrigerios.

Se ha hecho mención durante el desarrollo del informe, la injerencia del Ministerio en materia de reglamentación de los programas. De esta manera, el Dec 482/03 establece la necesidad de unificar los programas

existentes en la materia a través del Ministerio según lineamientos del Gobierno Provincial.

Mediante este programa se reemplaza el PRONUDES (Programas Nutricionales Descentralizados), Comedores Escolares, Desayuno y Merienda Escolar y el PRONUR.

No es desdeñable destacar que los Municipios no pierden el rol importante que venían cumpliendo, ya que los fondos destinados al programa (en total \$5.700.000), serán distribuidos a estos que adhieran a la propuesta, de acuerdo a un índice compuesto por el porcentaje del recurso por el índice de coparticipación y un porcentaje por zona desfavorable. En el caso de que los municipios no adhieran a esta nueva modalidad y/o se considere necesario para su mejor ejecución, la Secretaría de Estado de Acción Social, asumirá la implementación del PROMENU.

De este modo se decreto *"...Crease en el ámbito de la Provincia de Río Negro el Programa de Mejoramiento Nutricional Único (PROMENU) el que reemplazara a los programas en curso de ejecución"* (Art. 1)

"Orientar el Programa (PROMENU) a cubrir los requisitos nutricionales de niños hasta 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos desde 70 años en situación de pobreza. A tal efecto se considera pertinente la definición de la línea de pobreza⁸ del INDEC. Se prioriza a las mujeres embarazadas y a los niños hasta cinco años de edad." (Art. 2)

⁸ Es el monto de ingresos del hogar necesarios para satisfacer- por medio de la compra de bienes y servicios- un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas básicas. El valor de la LP se establece a partir del valor de la Canasta Básica (CB), ampliándolo con la inclusión de bienes y servicios no alimentarios (vestimenta, salud, etc.) con lo que se obtiene el valor de una Canasta Básica Total. Para ampliar el valor de la

"Dispóngase la coordinación del programa estará a cargo del Ministerio de Salud y Desarrollo Social quien conformara y coordinara la Unidad de Gestión Central integrada por la Coordinación del Gabinete Social, y todas las áreas que lo conforman y la Secretaría de Estado de Hacienda quienes a su vez designaran a los representantes técnicos que conformaran un Equipo interdisciplinario entre las áreas involucradas." (Art. 4).

❖ CONVENIO MARCO DE UTILIZACION DE FONDOS
TRANSFERIDOS A LOS MUNICIPIOS PARA LA ATENCION DE
PROGRAMAS MEJORADOS NUTRICIONALES UNICOS.

PROMENU

1. Objetivo

ART. 1 El presente convenio tiene como objetivo cubrir los gastos inherentes y generados por el funcionamiento, aplicación de la compra de alimentos complementarios (frescos), de los Programas Nutricionales, Comedores Escolares y Desayuno y Merienda Escolar, para lo cual LA SECRETARIA y EL MUNICIPIO asumen la responsabilidad conjunta y reciproca.

2. Obligaciones de la Secretaria

CB se utiliza el "Coeficiente de Engel" definido como la relación entre los gastos alimentarios y los gastos totales observados en la población de referencia.

ART. 2 LA SECRETARIA se compromete a apoyar la creación de un Ente denominado Unidad Intersectorial Local (UIL), para la organización, gestión y supervisión de los programas alimentarios/ nutricionales.

ART 3 LA SECRETARIA se compromete a transferir mensualmente al MUNICIPIO los montos que serán destinados a atender los Comedores Escolares y Desayuno y Merienda Escolar. Los montos a transferir podrán ser actualizados previa certificación de aumento de beneficiarios, y/o variación de costo ración, de acuerdo al índice de precios, de insumos local o regional, para la cual la Secretaria de Estado de Acción Social afectara recursos técnicos que elaboraran un dictamen a fin de ser evaluado por el área central de este organismo responsable máximo de la ejecución del Programa Nutricional de Referencia.

ART 4 LA SECRETARIA se compromete a proveer las cantidades de raciones necesarias de alimentos y refrigerios preelaborados, tomándose las mismas como base de la dieta a implementar en cada servicio nutricional.

ART 5 LA SECRETARIA, dispondrá de las supervisiones que considere necesarias para el correcto desenvolvimiento de los programas descentralizados, en cualquiera de los niveles de organización propuestos.

ART 6 LA SECRETARIA se compromete a brindar asistencia técnica y capacitación, para optimizar recursos humanos, económicos y brindar una mejor atención a los beneficiarios de los programas objeto del presente convenio.

3. Obligaciones del Municipio

De acuerdo a las pautas fijadas, el MUNICIPIO se compromete a realizar rendiciones de cuentas mensuales, a través de la prestación de certificaciones mensuales de ejecución del gasto del Tribunal de Cuentas local, avaladas por todos los integrantes, ante LA SECRETARIA. La aplicación de fondos deberá ajustarse a la normativa administrativa municipal vigente en la jurisdicción municipal.

EL MUNICIPIO se compromete a confeccionar un Padrón de Beneficiarios, identificando por Programa y entregarlo a la Secretaria de Estado de Acción Social, al inicio del mismo, así como remitir las altas y bajas de beneficiarios dentro de los 30 (treinta) días producida la modificación, lo que permitirá su actualización en el Padrón de Beneficiarios correspondientes.

4. Cláusulas Punitivas

Cada una de las PARTES podrá derogar el convenio en caso de incumplimiento del mismo por la contraparte.

Previo a la rescisión del convenio, la parte cumplidora deberá intimar al cumplimiento de las obligaciones convenidas a la otra. Trascurrido los 15 días sin que se produzca el cumplimiento, podrá rescindir el convenio por exclusiva culpa de la parte incumplidora, sin perjuicio de las acciones judiciales que inicie para obtener indemnización.

5. Disposiciones Generales

El presente convenio tendrá una duración de dos años, a partir de la fecha de firma del mismo, y podrá renovarse automáticamente por igual periodo con previo acuerdo de las partes.

El límite de descentralización financiera es EL MUNICIPIO, quien no deberá realizar transferencias de los fondos asignados a otras instituciones locales, salvo articular acciones y complementar recursos entre dichos organismos locales, reservándose la responsabilidad de "rendición de cuentas".

Las partes dejan aclarado que estará absolutamente prohibido la utilización por parte del EL MUNICIPIO de los fondos transferidos para finalidades distintas a las enunciadas en el convenio. La comprobación de este hecho traerá aparejada la inmediata rescisión del convenio, sin perjuicio del inicio de las acciones civiles y penales necesarias destinadas al recupero de los fondos malversados y la identificación de los responsables.

Con respecto a los montos a transferir, la Dirección de Rendiciones de Cuentas de Fondos Provinciales y Nacionales del Ministerio de Salud y Desarrollo Social remite instrucciones para la correcta utilización y rendición de los fondos PROMENU, debiéndose notificar al Tribunal de Cuentas Local.

Se establece un plazo máximo de 30 días corridos, a partir de la efectiva recepción de la transferencia correspondiente al PROMENU. El incumplimiento de dicha norma traerá aparejado demora en futuras transferencias correspondientes al Programa.

Es importante hacer una mención, como se ha podido deducir de todo lo desarrollado hasta aquí la descentralización dentro de los programas es un elemento de relevancia.

En un sentido jurídico- institucional la descentralización es vista como una forma de estructuración del poder estatal. Descentralizar significa atribuir funciones específicas, antes ejercidas por el poder central, a órganos del gobierno regional y/o local que gozan de autonomía política en la gestión de sus intereses. La visión jurídico- institucional enfatiza la descentralización en contraposición a la centralización, y normalmente, como una forma de repartición de competencias del poder tributario.

Desde el punto de vista político la descentralización significa redistribución de los recursos de poder con el fin de valorizar intereses generales regionales y locales. Descentralizar significa cualquier transferencia de poder, o sea, que ocurre vía autorizaciones legales o cesión de recursos financieros, materiales de tecnología y de personas. En esa perspectiva, la descentralización es vista como una relación de poder que debe ser favorable al desarrollo y mantenimiento de las estructuras de poder local. Se presume que la descentralización propicia una mejor consideración de demandas y apoyos locales en decisiones públicas.

Bajo una perspectiva económica, la descentralización es vista como una forma de redistribución de costos y de beneficios. Desde esta arista, la descentralización representa no solamente redefinir beneficios de acuerdo

con las necesidades locales, sino también separar cargas anteriormente impuestas a otros que no pertenezcan a la comunidad beneficiaria.

En el sentido administrativo, el término, hace referencia a una de las muchas formas de dividir y especializar el trabajo. De esta manera, la descentralización es algo dinámico y contextual: incluye todas las formas de transferencia de poder y recursos para actuar de acuerdo con los intereses y valores comunitarios.

Es necesario tener en cuenta la descentralización como todo proceso y nueva herramienta en boga, trae sus oportunidades y amenazas. A continuación se presentara algunas de ellas que considero son importantes.

a) Amenazas:

- poca participación de las organizaciones que representan a los usuarios y si a los proveedores de servicios.
- Mayor vulnerabilidad del poder local ante la concentración económica de los proveedores con la consecuente dificultad para implementar controles efectivos sobre los recursos y procesos realizados.
- Falta de precisión y claridad en la representación de las líneas de dependencia de las estructuras centrales.
- Desentendimiento del poder central sobre las dificultades locales.
- Uso de los ingresos genuinos en detrimento de la específica asignación presupuestaria.

- Falta de determinación de las dotaciones de personal de las unidades organizativa, con la consiguiente poca coherencia entre el nivel escalafonario del personal y las magnitudes de las tareas asignadas.

b) Oportunidades

- Fortalecimiento de las instituciones descentralizadas
- Mayor transparencia del juego de influencias entre grupos y sectores.
- Fortalecimiento de las alianzas entre varios actores.
- Dar lugar en las decisiones a grupos o sectores en general excluidos.
- Establecer el control social.
- Hallar iniciativas para la orientación, racionalización y refuncionalización de los recursos humanos.
- Desarrollo de redes de servicios.

La descentralización en la Provincia se da de la forma descrita aquí, pero eso es solo en el nivel teórico. Es sabido que los procesos administrativos, y más aun si se delega la autoridad para disponer de recursos y poder tomar decisiones, es en la práctica bastante más compleja.

Evidentemente, los programas de alimentación no están exentos, el problema más recurrente para las organizaciones administrativas locales, es el retraso de los fondos o material de cualquier índole que tenga injerencia en la funcionalidad de los programas, ante tal situación, la respuesta es

“Provincia todavía no lo mando”. No es de simpleza la solución del problema, pero hacer hincapié en realizar una gestión eficiente, no solo en teoría, sino también en la práctica, es algo que no puede ser ignorado, sino

los problemas a paliar no se resolverán por mas cantidad de programas que se implementen.

Por ultimo, nos queda por describir el programa de alimentación aplicado en la provincia pero decretado por Nación.

- **PEA: Programa de Emergencia Alimentaria**

Este programa fue establecido por el Gobierno Nacional como consecuencia de la crisis que atraviesa el país.

Por ello a través de Decreto Nacional 108/2002 sancionaron:

Artículo 1:

Artículo 1º - Declárase la EMERGENCIA ALIMENTARIA NACIONAL hasta el día 31 de diciembre de 2002.

Artículo 2:

Art. 2º - Créase en el ámbito del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y MEDIO AMBIENTE, el PROGRAMA DE EMERGENCIA ALIMENTARIA, destinado a la compra de alimentos, para la atención prioritaria de las necesidades básicas de la población de alta vulnerabilidad y en riesgo de subsistencia.

Artículo 3:

Art. 3º - El citado Programa se financiará a través de la reasignación de partidas presupuestarias del Presupuesto de la Administración Nacional, hasta un monto de PESOS TRESCIENTOS CINCUENTA MILLONES (\$ 350.000.000).

Artículo

4:

Art. 4º - De conformidad con lo establecido en el artículo anterior, modifícase el Presupuesto de la Administración Nacional vigente, de acuerdo al detalle obrante en planillas anexas que forman parte integrante del mismo.

Artículo

5:

Art. 5º - El Programa de Emergencia Alimentaria será administrado por el MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y MEDIO AMBIENTE y contará con un Consejo Consultivo integrado por DOS (2) representantes del Gobierno Nacional DOS (2) de cada Gobierno Provincial y DOS (2) del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pertenecientes a sus administraciones y a organizaciones sociales o confesionales. Dicho consejo tendrá funciones de asesoramiento, seguimiento de la ejecución y monitoreo de la gestión.

Artículo

6:

Art. 6º - Los recursos del Programa de Emergencia Alimentaria se distribuirán entre las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de la siguiente manera: CUARENTA POR CIENTO (40%) en función del porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza y el SESENTA POR CIENTO (60%) restante de acuerdo con los coeficientes de coparticipación establecidos en la Ley N° 23.548 y el Decreto N° 702 del 1º de julio de 1999.

Ref. Normativas:

Ley 23.548

Decreto Nacional 702/99

Artículo 7:

Art. 7º - Los Municipios podrán adherir al presente decreto, mediante la firma de convenios con sus respectivos gobiernos provinciales. La Provincias informarán al MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y MEDIO AMBIENTE la ejecución de los fondos recibidos, productos adquiridos, precios y proveedores.

Artículo 8:

Art. 8º - Los gobiernos provinciales deberán establecer los mecanismos necesarios para garantizar la intangibilidad y destino de los recursos transferidos por el Programa que por el presente se crea. En caso de verificarse incumplimientos a lo establecido precedentemente el MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y MEDIO AMBIENTE podrá suspender el envío de los fondos correspondientes.

Artículo 9:

Art. 9º - La SINDICATURA GENERAL DE LA NACION dependiente de la PRESIDENCIA DE LA NACION, instrumentará un programa especial de control y auditoria sobre la aplicación de los recursos del presente programa.

Por su parte, la provincia realiza el Convenio con la Nación para la implementación de este programa a través del Decreto Provincial 133/02, donde manifiesta que *"...la Secretaria de Estado de Acción Social, dependiente del Ministerio de Salud y Desarrollo Social administrara, con dicho propósito, el programa, con fondos que serán transferidos por la Presidencia de la Nación, constituyéndose en la responsable de todas las acciones emergentes de la aplicación del Convenio..."*

Además, se creo el Consejo Social Provincial, que tendrá como función prestar asesoramiento y realizar un seguimiento de la adecuada implementación del presente programa. Los integrantes del citado Consejo serán designados mediante la Resolución de la Secretaria de Estado de Acción Social, debiendo incluirse en el mismo a representantes de organizaciones de la comunidad y la Iglesia. Por otro lado, el Secretario de Estado de Acción Social a designar un equipo técnico interdisciplinario, de apoyo, que prestara funciones ad honorem a requerimiento del PEA.

Las cláusulas del Convenio para el PEA son:

PRIMERA: El presente convenio tiene por objeto atender la situación de Emergencia Alimentaria Nacional. En tal sentido, el Gobierno Nacional asume el compromiso de transferir a la Provincia de Río Negro en carácter de subsidio no reintegrable, la suma de pesos seis millones quinientos setenta y seis mil trescientos ochenta y nueve, (\$6.576.389), destinados a financiar la ejecución de los programas que se implementaren para la compra de alimentos, atendiendo

las necesidades prioritarias de la población, de alta vulnerabilidad y en riesgo de subsistencia.

SEGUNDA: Los fondos mencionados en la cláusula precedente, serán transferidos en cuotas bimestrales, de acuerdo al cronograma de pago que establezca el Gobierno Nacional, en virtud de las disponibilidades financieras y presupuestarias.

TERCERA: De conformidad con lo establecido en la cláusula segunda del presente Convenio, a los efectos de la recepción de los fondos, la Provincia deberá habilitar una cuenta especial en la sucursal local del Banco de la Nación Argentina, bajo la siguiente denominación "Programa de Emergencia Alimentaria, Decreto 108/02".

CUARTA: Los fondos asignados serán destinados en forma exclusiva a la asistencia alimentaria de la población, de acuerdo a las siguientes modalidades:

1. Entrega de módulos alimentarios.
2. Distribución de tickets, vales o bonos canjeables por alimentos.
3. Medios electrónicos.
4. Cualquier otro medio idóneo que la Provincia establezca.

Los fondos transferidos no podrán ser destinados al financiamiento de gastos de personal, servicios ni ningún otro costo asociado a las prestaciones alimentarias.

QUINTA: La Provincia asignará los recursos a municipalidades que intervengan en la instrumentación de los programas alimentarios seleccionados. A tal fin, y con el objeto de distribuir los recursos a los organismos mencionados, la

Provincia deberá implementar un criterio objetivo basado en los indicadores de la situación de emergencia.

SEXTA: A los fines de la implementación del presente convenio, la Provincia tendrá a su cargo:

1. Ejecutar los fondos correspondientes a cada cuota, en un plazo máximo de treinta días, contados a partir de la recepción de cada desembolso en la cuenta bancaria habilitada al efecto, conforme lo establece la cláusula tercera del presente convenio.
2. Utilizar los fondos de acuerdo a los fines establecidos en la cláusula primera.
3. Remitir al Gobierno Nacional, en un plazo máximo de treinta días, contados a partir de la recepción de cada desembolso, la siguiente información:
 - 3.1. Descripción de las modalidades implementadas.
 - 3.2. Soporte magnético del registro de familias beneficiarias y prestaciones otorgadas.
 - 3.3. Información sobre utilización de fondos, procesos de contratación y precios de compra.
 - 3.4. Detalle de distribución de recursos por Municipios, instituciones intervinientes y fechas de entregas.

SÉPTIMA: El Gobierno Nacional tendrá a su cargo la prestación, de acuerdo al requerimiento de la Provincia, de la asistencia técnica y capacitación para el desarrollo de las acciones convenidas.

OCTAVA: La Provincia deberá rendir cuentas ante el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, de la utilización de las sumas dinerarias remitidas, por el Gobierno Nacional, conforme lo establece la Resolución 3493/95 de la ex Secretaría de Desarrollo Social.

NOVENA: El Gobierno Nacional podrá efectuar auditorias contables y sociales, a los fines de comprobar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el presente convenio, destino de los recursos, así como la documentación relacionada con el mismo. Ello, sin perjuicio del control y las auditorias que le competen a la Sindicatura General de la Nación y Auditoria General de la Nación, de acuerdo a lo establecido en la Ley Nacional 24156.

DECIMA: La Provincia conformará un Consejo Consultivo, integrado por representantes de organizaciones de la comunidad y la iglesia, el que podrá realizar un seguimiento del adecuado cumplimiento de lo establecido en cláusula quinta del presente convenio.

DECIMOPRIMERA: La Provincia asume la responsabilidad integral respecto de aquellas consecuencias, directas o indirectas, que pudieren ocasionar las obligaciones asumidas en relación a los bienes o servicios adquiridos con el subsidio otorgado por el presente. El Gobierno Nacional queda eximido de responsabilidad frente a reclamo alguno.

DECIMOSEGUNDA: Cuando se verificaren incumplimientos de cualquiera de las obligaciones asumidas en el presente convenio, por parte de la Provincia, comprobación de falsedad u ocultamiento en la información proporcionada o

incumplimientos de los objetivos sociales programados, el Gobierno Nacional podrá declarar la caducidad del subsidio.

DECIMOTERCERA: A los fines de la ejecución del presente convenio, la Provincia designará al funcionario del área social que la representará para las cuestiones relacionadas al cumplimiento y ejecución del mismo.

DECIMOCUARTA: A los fines del presente convenio, las partes constituyen domicilio en los indicados en el encabezamiento.

El objetivo central del programa esta destinada a la atención de las necesidades alimentarias y nutricionales básicas de la población de alta vulnerabilidad y en riesgo de subsistencia, focalizando su atención en aquellos hogares cuyos jefes/as de hogar mayores de 18 años estén desocupados, donde viva al menos un niño o adolescente de hasta 18 años, o una persona con discapacidad, embarazada, o un anciano que no posea subsidio de desempleo ni prestaciones provisionales.

El municipio, en este programa, también tiene un rol importante, ya que es el encargado de administrar los fondos e invertirlos en la financiación de la necesidades alimentarias de la población objetivo; debe entregar a la Secretaria informes vinculados con le ejecución del programa y aportar como contraparte, los insumos necesarios para el normal funcionamiento del programa.

También, el municipio asume la responsabilidad respecto a las consecuencias directas e indirectas que pudieren ocasionar las obligaciones asumidas respecto a los bienes y/o servicios adquiridos con el subsidio otorgado. Mientras que el Gobierno Provincial queda eximido de responsabilidad

frente a reclamo alguno. El incumplimiento por parte del municipio, en lo que hace a las prestación en tiempo y forma de las rendiciones, dará lugar a la caducidad del presente convenio.

Por su parte, Nación asume como herramientas de gestión del programa para lograr su eficiencia y eficacia son:

Capacitación

- Asesorar y evaluar las propuestas y la ejecución del PEA en las distintas jurisdicciones, proporcionando cooperación técnica en todos aspectos relacionados con el tema.
- Evaluar la calidad de las muestras y aceptar la actitud para el consumo de los alimentos que componen los módulos alimentarios.
- Participar en proyectos intersectoriales y/o institucionales sobre alimentación, nutrición y desarrollo de productos.
- Coordinar y evaluar las intervenciones en terreno de educación alimentaria- nutricional.

Visitas de equipos técnicos del PEA a las provincias.

- Asesoramiento y recomendaciones para la gestión provincial.
- Capacitación y asistencia técnica para el sistema de seguimiento mensual.
- Asesoramiento para la rendición de la gestión financiera/ contable.

Visita y asesoramiento a organismos ejecutores y/o distribuidores establecidos por cada proyecto provincial.

Auditorias de gestión

- Establecer los puntos de auditoria necesarios con la infomación que recaen otras áreas pertinentes.
- Realizar el cronograma de supervisiones (programadas y no programadas) y elaborar informes recomendando las correcciones y/o adecuación de acciones a partir de las observaciones realizadas en el terreno.
- Auditoria contable en el terreno de las transferencias de fondos realizadas.
- Verificar en el terreno los datos generados como consecuencia de las acciones realizadas en la gestión.

En el boletín oficial Nacional del 12 de Mayo de 2003 , se realiza la proroga del PEA:

EFECTO ACTIVO

OBSERVA A Decreto Nacional 108/02 Art.1

POR ART. 1

GENERALIDADES

Síntesis:

SE PRORROGA HASTA EL 10 DE DICIEMBRE DE 2003 LA DECLARACION DE LA EMERGENCIA ALIMENTARIA NACIONAL

VISTO, la Ley N 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario, la Ley N 25.724 de Creación del Programa Nacional de Nutrición y Alimentación y el Decreto PEN N 108 del 15 de Enero de 2002, y

CONSIDERANDO

Que la situación económica y financiera de la República Argentina, de altísimo contenido crítico, tornó institucionalmente obligatorio instrumentar en su oportunidad las herramientas adecuadas y necesarias para enfrentar la difícil situación de excepción.

Que, por ello a principios del año 2002, con el objeto de paliar la grave coyuntura, los niveles de pobreza, la parálisis productiva con el consecuente desorden fiscal y su correlato de crisis política, fue necesario declarar con arreglo a la CONSTITUCION NACIONAL y a través de la sanción de la Ley N 25.561 la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria.

Que en dicho contexto, y sin desconocer la responsabilidad que en materia de asistencia alimentaria a la población en situación de vulnerabilidad tienen las jurisdicciones locales, fue necesaria la adopción de medidas coyunturales de auxilio de la Nación a las Provincias, en el corto plazo, lo que motivó el dictado del Decreto N 108 del 15 de Enero de 2002, declarándose la Emergencia

Alimentaria Nacional hasta el 31 de diciembre de 2002.

Que dicha declaración tuvo por objeto superar la situación de riesgo colectivo, originado por las graves circunstancias económicas que afectaban a la Nación y a las Provincias.

Que en dicho marco, y con el objeto de paliar el impacto inicial de la crisis, se implementó el Programa de Emergencia Alimentaria, destinado a la asistencia alimentaria de la población en condiciones de vulnerabilidad y con riesgo de subsistencia.

Que, si bien muchos de los motivos que dieron origen a dicha declaración han sido atenuados, otros aún subsisten y es por ello que se propicia una nueva declaración de emergencia alimentaria hasta el 10 de diciembre de 2003.

Que la necesidad de dicha declaración se fundamenta asimismo en continuar con las actividades iniciadas, pero en esta oportunidad, orientada a obtener soluciones más integrales, de acuerdo a los lineamientos establecidos en la Ley N 25.724, por la que se creó el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación, y en cumplimiento del deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía.

Que de todo lo expuesto, surge que la crítica situación que atraviesan amplios sectores de la población, configura una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las Leyes, resultando imperioso el dictado de este acto.

Que la DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL ha tomado la intervención que le compete.

Que la presente medida se dicta en uso de las facultades conferidas por el artículo 99 incisos 1 y 3 de la CONSTITUCION NACIONAL.

Por ello,

EL PRESIDENTE

DE LA NACION ARGENTINA

EN ACUERDO GENERAL DE MINISTROS

DECRETA:

Artículo 1 - Dese por prorrogada la declaración de la EMERGENCIA ALIMENTARIA NACIONAL, dispuesta por el artículo 1 del Decreto N 108 de fecha 15 de enero de 2002, hasta el 10 de diciembre de 2003.

Por su parte la Provincia de Río Negro no ha facilitado ninguna información hasta el momento que permita corroborar la implementación del PEA en la Provincia.

NUTRICION UN
PROBLEMA URGENTE

NUTRICION: UN PROBLEMA URGENTE.

Para comenzar se hará referencia al concepto de "balance". Para introducir el tema, resulta adecuado revisar primeramente algunos conceptos básicos relacionados con los tiempos en los que se realizan los procesos nutricionales. Los tiempos de nutrición son tres: alimentación, metabolismo y excreción. A su vez la alimentación, se divide en tres subtiempos: ingestión, digestión y absorción.

Cuando en nutrición se habla de balance se esta implícitamente estableciendo una relación entre ingresos y egresos, definido por dos términos a los que se ha hecho referencia dentro de los tiempos y subtiempos de la nutrición: la *ingestión* y la *excreción*. El equilibrio entre ambas se define como "balance".

BALANCE NUTRICIONAL.

Involucra a los elementos comprendidos en las leyes de la nutrición y en los equilibrios de algunos componentes de los niveles superiores de la composición corporal. El cumplimiento de las clásicas leyes de la nutrición (cantidad, calidad, armonía y adecuación) encierra en si mismo el concepto de balance. Un balance positivo revelara la incorporación completa y efectiva de un

nutriente al organismo, mientras que un balance negativo revelara perdida del mismo. Finalmente, un balance neutro evidenciara un equilibrio metabólico.

La ley de la cantidad se refiere a que el aporte nutricional debe ser suficiente para mantener un adecuado estado de salud, crecimiento y desarrollo; se refiere a procesos en donde el balance energético⁹ es neutro o bien positivo. Las leyes de la calidad y la armonía aseguran que todos los nutrientes estén presentes en equilibrio, para que en su balance general no se muestren en exceso o carencia. La cuarta ley adecua esos niveles de balance a las necesidades fisio-patológicas del momento.

Estos conceptos son la base para hacer una mirada mas profunda a la **situación nutricional de la población** con deficiencias alimentarias, de la cual la provincia de Río Negro no es excepción alguna.

Como se ha dicho en la introducción en las últimas décadas se han producido cambios nutricionales importantes en los hogares urbanos y rurales debido a una multiplicidad de factores que han influido en el estilo de vida y en los patrones de consumo alimentario de la población. Esto ha ocasionado la aparición de enfermedades nutricionales denominadas "malnutrición". Una de ellas es la subalimentación crónica que da origen a la desnutrición; la otra es la sobrealimentación.

Es así, que el estado de nutrición de una población, valorado a partir del conocimiento de la dieta y los hábitos alimentarios esta en estrecha relación con

⁹ Balance energético: es el ingreso y el egreso de calorías a través del organismo. Ingreso de energía (el total de calorías aportadas por los alimentos, menos las excretadas por orina y materia fecal) y los egresos de energía representado por el denominado gasto energético o gasto calórico. Las mediciones del gasto energético nos permiten conocer los requerimientos energéticos, y a partir de ellos, formular los aportes calóricos.

el desarrollo socioeconómico de un país o provincia; es por ello que es imprescindible la formulación dentro de las políticas de esta área, de un planeamiento alimentario adecuado.

En un enfoque epidemiológico, las deficiencias o excesos alimentarios encontrados entre familias de un mismo lugar dependerán de dos factores determinantes que son el lugar de residencia y el salario.

En la población urbana a medida que el ingreso "per capita" aumenta, la composición energética de la dieta sufre modificaciones:

- Aumenta el consumo de grasas saturadas y libres.
- Aumenta la ingesta de proteínas de origen animal.
- Disminuye el consumo de carbohidratos complejos con incremento de los azúcares refinados.

Los habitantes de las zonas rurales donde la ingesta depende muchas veces de las variaciones estacionales, de problemas ecológicos, de la posibilidad de acceso al centro de abastecimiento, etc., enfrentan problemas nutricionales de diferente índole a los mencionados. Es por ello que, para elaborar políticas y estrategias de seguridad alimentaria en correspondencia con los recursos naturales y pautas culturales, es muy importante realizar una planificación y vigilancia alimentarias con establecimiento de guías, de acuerdo con los patrones de consumo alimentario. El fin último de estas políticas es balancear el consumo de macronutrientes (hidratos de carbono, proteínas y grasas) y aumentar el de micronutrientes (oligoelementos, vitaminas y

minerales) en los sectores más pobres; por otro lado, mejorar los hábitos alimentarios en la población en general.

En el Plan de Acción para las Américas, el Consejo Directivo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) fija metas mínimas por alcanzar; dentro de ellas, menciona una longevidad no menor a setenta años y la disponibilidad de agua corriente y de alcantarillas para el 100 % de la población. Pautas difíciles de cumplir en países subdesarrollados.

Por su parte, la determinación del **estado nutricional del individuo** la metodología que se utiliza es la valoración del estado nutricional (VEN). Dentro de sus objetivos se encuentran la identificación del riesgo nutricional del paciente, la estimación indirecta de sus requerimientos sobre la base del gasto metabólico y las necesidades nutricionales.

Los métodos utilizados para la evaluación del VEN incluyen:

- Anamnesis alimentaria y cálculo de ingesta;
- Examen físico clínico-nutricional y antropométrico;
- Laboratorio;
- Métodos complementarios.

Teniendo en cuenta que la normalidad de los parámetros nutricionales obtenidos a través de la VEN refleja también un estado nutricional normal, una de las desviaciones que se pueden presentar por carencia es la desnutrición. Esta puede ser primaria o secundaria, según sea originada en un aporte alimentario insuficiente o se deba al agregado de enfermedades que la afectan.

Dentro de las patologías nutricionales relacionadas con la desnutrición, deben considerarse dos entidades clínicas definidas como modelos: el *marasmo*, o desnutrición calórico-proteica, y el *kwashiorkor*, o desnutrición proteica.

En el marasmo, la valoración nutricional nos aporta datos relacionados con la pérdida de masa corporal total, su origen y pronóstico. Su origen puede ser endógeno o exógeno y obedecer a afectaciones de cualquiera de los tiempos de la nutrición (alimentación, metabolismo o excreción). Entre los signos y síntomas más característicos figuran astenia, pérdida considerable del peso, de la masa magra y de la masa grasa, depresión inmune, debilidad, etc.

El kwashiorkor se produce mayoritariamente en niños como consecuencia de la falta de una ingesta proteica, con ingreso calórico adecuado (en general hidratos de carbono). Esta verdadera desnutrición de la masa proteica hace que los pequeños presenten edemas progresivos (en los miembros, cara y abdomen), alteraciones del cabello (fragilidad y decoloración), irritabilidad, hepatomegalia, atrofia muscular, poco apetito, etc.

Hasta aquí el apartado técnico acerca de los problemas de nutrición, en el próximo apartado se retomara este tema aplicado específicamente a la provincia de Río Negro.

POBLACION CON
DEFICIENCIAS
ALIMENTARIAS EN
RIO NEGRO.

POBLACION CON DEFICIENCIAS ALIMENTARIAS EN RIO NEGRO.

Para la correcta implementación de una política pública, y en este caso particular se está haciendo referencia a una política de vital importancia para la salud de la población, se hace necesario un correcto diagnóstico que de una pauta clara de COMO SE ESTA, DONDE SE ESTA y CON QUE RECURSOS SE CUENTA, para actuar de manera adecuada sobre la realidad que se pretende transformar.

El diagnóstico se hace necesario ya que tenemos que conocer para poder actuar, se hace imperioso contar con información para poder programar acciones concretas. Este tipo de actividad supone la investigación de los problemas, la investigación de los contextos que condicionan, el análisis de los recursos y medios disponibles y de los factores significativos que influyen en la situación dada y los actores sociales involucrados, así como también se tienen que tener en cuenta los factores contingentes y estructurales que condicionan la viabilidad y factibilidad de la intervención.

En el caso rionegrino, las carencias en cuanto al diagnóstico de la situación alimentaria de la población son evidentes, ya que:

- Según el Secretario de Acción Social de la provincia Andrés Torres, identificar la población rionegrina con deficiencias alimentarias es objeto de estudio de una investigación no realizada

en la provincia debido a que no se cuenta con datos suficientes que permitan hacerlo; sumado a razones presupuestarias que han impedido instalar un sistema de información y cartografía sobre vulnerabilidad alimentaria.

- Por su parte el indicador que palearía el déficit de información a nivel provincial, la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), no otorga datos de toda la provincia, lo hace solamente en el caso de la Comarca Viedma- Carmen de Patagones, por lo que no es apta para describir la situación a nivel provincial.

Al no contar con un diagnóstico adecuado acerca de la población que posee carencias alimentarias, se hace muy difícil medir la efectividad de las políticas adoptadas para intentar dar una eficaz solución al problema planteado.

REQUISITOS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN COMEDOR.

Los requisitos para que un comedor sea reconocido por el Ministerio de Acción Social de la provincia son, en primer lugar debe poseer un espacio físico e instalaciones adecuadas para el funcionamiento del mismo, contando además con equipamiento suficiente. Para que el comedor quede registrado en el Ministerio debe contar con un legajo del comedor, que consta de una serie de planillas, a saber:

- planilla de identificación del comedor: en una única planilla que se cumplimenta en forma anual, figurará la identificación del comedor, datos de personal y equipamiento.
- Ficha de stock: permitirá el registro de ingreso y egreso de alimentos. En su evaluación trimestral o semestral permitirá chequear el funcionamiento del circuito de provisión, y realizar las modificaciones pertinentes.
- Planilla de registro de raciones: planilla mensual que permitirá constatar la utilización del mosaico de menues, las raciones preparadas y servidas. Estas últimas permiten el seguimiento del número de beneficiarios atendidos obviando otros registros. Permitirá detectar abandonos e investigar las causas.
- Encuesta de aceptabilidad: se realizará bimestralmente con el fin de evaluar la aceptación de los menues realizados.
- Planilla de evaluación del programa: se realizará la supervisión de cada comedor trimestralmente, por un profesional o bien por personal capacitado para tal fin. Se evaluarán las planillas de stock y las planillas de registro de raciones. La prestación alimentaria con respecto a: criterios de conservación de los alimentos, higiene y manipuleo de los alimentos; aceptación de la ración servida; higiene de la planta física, se evaluará cualitativamente.
- Planilla de medición de peso y talla en comedores escolares: de confección anual, registra la evaluación antropométrica de los

beneficiarios. Permite detectar problemas que requieran atención particular y el seguimiento del crecimiento de los escolares.

Una de las planillas mas importantes es la de identificación del comedor, donde se tiene que hacer una descripción detallada de los recursos con los que cuenta el comedor, por ejemplo, cantidad de mesas y sillas; si la cocina es de gas natural, garrafa o leña; si posee heladera o freezer y por último la cantidad de cubiertos.

POBLACION OBJETIVO Y CANTIDAD DE BENEFICIARIOS DE LOS COMEDORES.

- **Comedores Comunitarios, Comedores escolares; desayuno y merienda escolar y refrigerios comunitarios:** es de conocimiento la situación estructural y coyuntural que dió surgimiento a los comedores en sus diferentes formas. Estos programas atienden solamente a niños/ as, mientras que el resto está dirigido a la población nutricionalmente vulnerable (niños/as, discapacitados, embarazadas, ancianos, jefas, jefes de hogar ya sea de zonas rurales o urbanas).

En general, los objetivos de estos programas coinciden en brindar asistencia alimentaria a personas/ familias en situación de vulnerabilidad social, a fin de poder paliar el problema y en otros casos complementar la dieta básica.

Las prestaciones de los mismos, es decir los bienes o servicios que recibe la población beneficiaria van desde capacitación al personal, articulación con salud y con otros programas, educación alimentaria, asistencia técnica, provisión de insumos.

Al respecto, la provincia en 1998, a través del Dec. 1298, firmo el Convenio de Traspaso progresivo de los Comedores Escolares de la Provincia de la órbita del Consejo Provincial a la Secretaría de Estado de Acción Social. Las acciones en el plano nutricional, según el decreto, constituyen inversiones en capital humano que son éticamente ineludibles para el Estado.

Es necesario para este reto un compromiso total y una acción concertada por parte del gobierno provincial, junto a los gobiernos municipales, ONG's y comunidades locales. Es así que fue necesaria en la Provincia la implementación de Comedores Escolares destinados a los niños que concurren a los establecimientos educativos de Río Negro.

Así, se creó el programa de Comedores Escolares en el ámbito de la Secretaría de Estado de Acción Social, también este organismo se encarga de aprobar el modelo de convenio a suscribir con los municipios para la transparencia de fondos para cubrir los gastos que demande la compra de alimentos frescos y el funcionamiento de los Comedores en cada localidad.

En el caso de los comedores comunitarios el objetivo específico del programa es atender a la población nutricionalmente vulnerable a través de convenios con organizaciones comunitarias y/o municipales. La población objetivo son los niños, ancianos, discapacitados, madres en gestación y

personas en situación de riesgo social; las prestaciones que se realizan en el programa son de carácter alimentario en comedores y se ejecuta en toda la provincia, incluyendo parajes. Según el Secretario de Acción Social vigente, Adrián Torres, el dinero asignado para este programa en el corriente año es de 5,070,800 con una cantidad de beneficiarios de 28.000 personas, en relación al año 2002¹⁰, el dinero era de \$1,742,000 y los beneficiarios eran 5472 personas. Los refrigerios comunitarios que guardan relación estrecha con los comedores de la misma índole, pero tiene como población objetivo a aquellos niños de 2 a 14 años que no accedan al programa desayuno y merienda escolar, ancianos, discapacitados, madres en gestación y madres solteras en situación de riesgo social. El monto presupuestario es de \$2,173,200, mientras que en el 2002 fue de \$408,000; los beneficiarios también presentan un alza, siendo en el 2002 de 2450 y en el 2003 de 15000 familias.

Por su parte, los comedores escolares y el desayuno y merienda escolar, brindan atención nutricional a los niños y niñas que concurren a establecimientos educativos primarios; la población objetivo son los niños y niñas que asisten a dichas escuelas. Las prestaciones que se realizan son raciones alimentarias adecuadas y propiciar espacios de capacitación personal que desarrolla las tareas en comedores; atención integral del niño (control de salud y articulación con programas específicos). Localización toda la provincia. El presupuesto del 2003 es de \$3,290,000 y 20.000 niños/as son los beneficiarios. En el año anterior, se designó al programa \$2,400,000 y se beneficiaron 18.500 niños.

¹⁰ La fuente consultada en este aspecto es SIEMPRO.

En carácter presupuestario desayuno y merienda escolar recibe la cantidad de \$9,124,000; comparado con \$4,200,00 en el 2002. La cantidad de beneficiarios en este año es de 120.000 personas respecto de las 7500 del 2002.

- **PROMENU: Programa de Mejoramiento Nutricional Único.**

Este programa es el mas nuevo implementado por la Provincia, comenzó a regir a partir del 26 de mayo del 2003. La fundamentación que dió el Gobierno Provincial para la creación del mismo fue, que las investigaciones recientes no devuelven una mirada crítica acerca de la implementación de las políticas alimentarias nutricionales, poniendo en evidencia controversias tales como:

1. El bajo nivel de institucionalización formal de los programas.
2. Programas orientados a la obtención de resultados rápidos y visibles.
3. Alta rotación de programas en decisores.

Pese a los intentos de reformulación de estos programas, en donde se observan novedades en cuanto a los contenidos, diseño y organización, han persistido a lo largo de su ejecución algunos déficits de manera reiterada.

Cuestiones tales como la superposición de programas, la no articulación intersectorial, la ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación de impacto y el escaso desarrollo de los componentes promocionales, son algunos de esos déficits. Por ello se han desarrollado ejes en el programa que permitan paliar con la situación definida aquí.

Los ejes del programa PROMENU son:

- *Enfoque integral e Intersectorial:* supone la articulación de las acciones de Acción Social con las Áreas de Educación y Salud como así también con las Organizaciones de la Sociedad Civil. Supera los abordajes específicos y parcializados integrando los aportes de cada sector en una propuesta que respete los derechos de los sujetos beneficiarios del Programa. Si bien el programa enfatiza la asistencia alimentaria no se descuidan aspectos preventivos y promocionales como son las actividades que incentiven la alimentación autosustentable y la formación de hábitos saludables. Se aprovecharán todas las instancias de contacto con los beneficiarios para articular acciones entre los sectores minimizando las llamadas "oportunidades perdidas".
- *Participación comunitaria y gestión asociada:* se entiende la participación en forma amplia, como gestión social. Se promueve la ejecución del programa con el aporte de sus propios beneficiarios, posibilitándose la participación activa y el rol protagónico que les compete en la resolución de los problemas. Se observará especialmente la opinión de los beneficiarios del servicio a los fines de tomar decisiones que involucren cambios o mejoras en la prestación. Se articulará la ejecución del programa con los municipios, instituciones y organizaciones de la comunidad. La gestión asociada favorece la eficiencia y constituye la fortaleza central en la continuidad del programa.
- *Evaluación de proceso (monitoreo) y de resultados combinando la mirada de los propios beneficiarios con la de la evaluación externa:* Se considera

la evaluación como una actividad programada de reflexión sobre la acción, basada en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información, con la finalidad de emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables sobre las actividades y resultados del programa y formular recomendaciones para tomar decisiones que permitan realizar ajustes y mejorar las acciones futuras.

- *Optimización y transparencia en la utilización de los recursos:* la unificación de todas las prestaciones alimentarias en un solo programa permitirá no duplicar recursos ni desperdiciar esfuerzos. Asimismo la firma de Convenios con los municipios y/u organizaciones sociales de la comunidad permitirá un control en el destino de los fondos y un mayor rendimiento de los mismos con la compra local de productos frescos.

Asimismo, las herramientas que se aplican hacen hincapié en la **capacitación**, entendida como un proceso orientado a desarrollar habilidades y destrezas de los recursos humanos con protagonismo de los beneficiarios y centrado en los procesos de resolución de problemas que permitan ejecutar el programa. Como herramienta básica de todo programa social permite alcanzar aprendizajes, sensibilizar a la comunidad, concientizar problemáticas y potencialidades, generar espacios de reflexión e interacción, elaborar estrategias de acción, resolver situaciones críticas, etc.

La capacitación es una tarea que permite desarrollar al recurso humano, incluye transferencia de experiencias, la asignación de tareas de complejidad

creciente, la identificación de problemáticas y elección compartida de soluciones, además brinda contención y respaldo a los grupos involucrados.

Comunicación social, cruza transversalmente todas las acciones programadas con la comunidad. Se trata de establecer espacios de interacción específicos con los diferentes grupos de beneficiarios y el personal de comedores y la comunidad. La comunicación entre organizaciones permite potenciar las prácticas institucionales y es la herramienta fundamental a la hora de construir redes. Por su parte, la modalidad de intervención son los comedores escolares, escuelas hogares, y residencias; comedores comunitarios; centros infantiles y refrigerios.

Se ha hecho mención durante el desarrollo del informe, sobre la injerencia del Ministerio en materia de reglamentación de los programas. De esta manera, el Dec 482/03 establece la necesidad de unificar los programas existentes en la materia a través del Ministerio según lineamientos del Gobierno Provincial.

Mediante este programa se reemplaza el PRONUDES (Programas Nutricionales Descentralizados), Comedores Escolares, Desayuno y Merienda Escolar y el PRONUR.

La población objetivo de dicho programa son todos aquellos-de cualquier segmento etario- que se encuentran en situación de vulnerabilidad alimentaria.

Los criterios de selección de los beneficiarios es que uno de los problemas detectados en la implementación del programa es no contar con criterios homogéneos para la selección de beneficiarios, generalmente se parte

de la demanda espontánea. Este mecanismo no siempre da respuesta efectiva a quienes realmente necesitan la prestación. Es por esto que se ha avanzado en el enunciado de algunos criterios de selección: se dará prioridad a:

- Niños que presentan signos de mala nutrición, salud precaria y poca resistencia a las enfermedades.
- Hijos de madres jefas de hogar, sostén de familia.
- Niños de familias cuyos padres estén desocupados.
- Niños en cuya familia se haya instalado una problemática social grave.
- Embarazadas en situación de pobreza.
- Discapacitados en situación de pobreza.
- Ancianos en situación de pobreza.

Cabe destacar que para el relevamiento de la población beneficiaria (especialmente los niños y las embarazadas) resulta fundamental la articulación con el centro de salud.

SERVICIOS	BENEFICIARIOS
160 comedores escolares y 53 escuelas hogares y residencias	19.215
Desayunos y meriendas escolares	93.915
Comedores comunitarios	32.746
Refrigerios y/o meriendas	15.415 ¹¹

¹¹ Los datos que se presentan fueron otorgados por el Ministerio de Acción Social y corresponden al presente año. Los datos son estimativos.

LOS ALIMENTOS DE LOS COMEDORES.

Los alimentos que brindan los comedores de la provincia son tanto frescos como preelaborados deshidratados. En el primer caso, es el propio gobierno de la provincia quien se los provee a los comedores, mediante una asignación prevista en el presupuesto del programa, estos alimentos, especialmente las frutas y las verduras provienen, también, de la articulación con el programa Pro-Huerta.

En el segundo caso, el de los alimentos preelaborados, estos son provistos por una empresa privada que se adjudicó la licitación –MASILY S.A.–, si bien, esta empresa, también provee a los comedores de algunos alimentos frescos, se dedica principalmente a la elaboración y distribución de alimentos preelaborados deshidratados.

Una comida preelaborada es una mezcla de alimentos con bajo contenido de humedad, que contiene todos los ingredientes necesarios, pero que para ser un plato listo, requiere el agregado de agua y su cocción. Algunos de sus componentes (vegetales) han sido deshidratados para su conservación. Esta disminución en el porcentaje de humedad, impide el crecimiento de microorganismos o su contaminación, sin necesidad de agregados para preservarlo.

Se obtiene así: caldos concentrados, sopas cremas, polvos para preparar postres, flanes, jugos, desayunos lácteos, platos listos para su consumo, etc.

Según datos aportados por MASILY S.A., un plato de comida preelaborada respeta en valor energético y en nutrientes a una comida tipo de la

cocina habitual. Se sabe que las proteínas son esenciales para la estructura y función de todas las células del cuerpo. En este sistema de alimentación se alcanzan las recomendaciones para este nutriente utilizando:

Proteínas de origen vegetal: proteína texturizada de soja: ingrediente de excelente calidad, tiene la particularidad de presentar una textura similar a la carne vacuna, o a la de pollo, lo que influye no solo cualitativamente si no también en su nivel de aceptación.

Legumbres: son utilizadas por su riqueza en proteínas, elementos minerales y vitaminas. Además con el fin de optimizar la calidad proteica vegetal, las leguminosas son combinadas con cereales en la formulación de los platos, aumentando así la oferta de aminoácidos indispensables.

Las bases de preelaborados que ofrece la empresa para el programa de mejoramiento nutricional único son:

- arroz a la cheff
- arroz a la yaya
- arroz jardinera
- lentejas manchegas
- tallarines con salsa de tomate
- fideos tirabuzón con salsa estofada
- fideos coditos con salsa de queso
- mezcla para panqueques/ relleno de espinaca/ salsa blanca
- mezcla para panqueques/ relleno de soja/ salsa blanca
- mezcla para preparar ñoquis

- milanesas de soja/ puré listo
- hamburguesas de soja/ puré listo
- polenta portuguesa
- locro campero (trigo- poroto- salsa para locro)
- carbonada criolla.

En lo que respecta a los controles de calidad a los que son sometidos los alimentos, se puede identificar dos tipos de controles, en el caso de los alimentos frescos los controles de calidad se hacen a través del departamento de bromatología de la provincia dependiente de la Secretaria de Salud del Ministerio de Acción Social. En el caso de los alimentos preelaborados, que también son sometidos a control por parte de las autoridades del gobierno, cuentan con anterioridad con un control dentro de la misma empresa, estos estrictos controles se efectúan mediante análisis fisicoquímico, organoléptico -realizados por paneles de degustadores entrenados- y microbiológico.

La empresa siguiendo la metodología del Procedimiento General de Calidad, se establece el desarrollo de un producto alimenticio nuevo, con fin de cubrir las expectativas de los consumidores.

Desarrollo: es el producto que se obtiene al combinar los ingredientes y procesos tecnológicos para lograr un producto alimenticio nuevo o perfeccionar el existente.

Procedimientos a seguir

- a) los desarrollos surgen por:
 - por pedidos específicos de los clientes

- por la modificación de un producto propio para ajustarse a las expectativas del consumidor.
- Reducción de costos de un producto existente.
- Por adecuación a las materias primas disponibles en el mercado.

Se utilizara de ser posible, de ser posible como referente una muestra patrón y/o una especificación técnica. Se lleva a cabo un procedimiento o plan de desarrollo que contendrá la siguiente información: tipo de producto, destinatario, volumen a comercializar, costos aproximados del producto a desarrollar, embalaje, etc.

b) análisis del nuevo desarrollo:

- se analiza la muestra patrón y/ o especificación
- se investigan las legislaciones aplicables
- se analiza el proceso de fabricación del alimento, se determinan los ingredientes que formaran parte del desarrollo. En caso que corresponda se mezclaran los ingredientes habituales de la zona de destino, los de producción local y los valores nutricionales requeridos.
- Se realizar una investigación de posibles proveedores calidad y costos de los ingredientes. Se evalúa las alternativas existentes en el mercado
- Análisis del envase y proyecto de rotulación
- Definición de los procesos tecnológicos involucrados.

Analizados los aspectos anteriores, se procede al desarrollo de la formulación, se realizan ensayos de laboratorio y se los evalúa sensorialmente, realizándose los ajustes necesarios para la adecuación del producto.

Para evaluar si es factible su obtención, se realiza una prueba a nivel industrial, lo que permitirá observar y analizar el comportamiento del producto en las operaciones unitarias involucradas. Se identifican las características que son críticas para la seguridad y el uso apropiado del mismo: embalaje, envase, manipuleo, condiciones ambientales, almacenamiento, etc. Por último se efectuara la inscripción del alimento ante el organismo oficial que corresponda.

c) los ingredientes utilizados son de baja humedad. Aquellos que por su naturaleza son perecederos se utilizan previamente deshidratados (verdura, leche en polvo, crema de leche en polvo, etc.)

Detalle de ingredientes

Vegetales deshidratados: zapallo, papa, zanahoria, espinaca, tomate, puerro, repollo, pimiento, ajo, cebolla, perejil, apio, etc. Frutas: banana, manzana. Todos los vegetales en sus diferentes cortes: jugos, granulados y polvos.

Lácteos: leche entera en polvo, crema de leche y manteca en polvo.

Cereales: harina de trigo, pastas alimenticias, arroz, maíz, fécula, almidones.

Legumbres: lentejas, arvejas, porotos, soja: texturizados y aislados de soja.

Condimentos: sal, albahaca, orégano, pimentón, etc.

Materias grasas: grasa vacuna, y aceite vegetal hidrogenado.

Todo esto tiene que ser acompañado de una eficaz distribución en la provisión de alimentos, ergo, las normativas que pueden plantearse tienden a facilitar la existencia de los elementos necesarios para brindar la prestación en

forma suficiente y oportuna, esto sin desconocer que la cantidad de localidades que cubre el programa, sumada a la disparidad de realidades locales, obligara sin duda a hacer adecuaciones particulares.

- a) compra de alimentos: la empresa adjudicataria de los alimentos preelaborados y deshidratados realiza la entrega en cada localidad. Los complementos frescos de la dieta se adquirirán en el lugar, debiendo definirse la modalidad y responsables.
- b) Entrega de los alimentos al comedor escolar, comunitario y centro infantil. Los alimentos preelaborados deshidratados se entregan mensualmente, será necesario contar con una planilla de entrega de alimentos para controlar la cantidad recibida. Las verduras y frutas frescas llegarán al comedor semanalmente. Se podrá articular con el programa Pro- Huerta y otros programas para la autoproducción de vegetales. Las carnes y huevos se entregarán semanalmente. Se deberá controlar la cantidad y calidad de los alimentos.
- c) Deposito: la cocinera y/o ayudante de cocina guardarán los alimentos, de acuerdo con los criterios de conservación adecuados para cada tipo de alimentos.
- d) Preparación de las listas de comidas propuestas: la cocinera y el/los ayudantes de cocina serán los responsables de la elaboración del menú programado.

- e) Distribución de la alimentación: se servirá en cada plato la ración programada para cada niño. Se tendrá en cuenta la cantidad de ingredientes necesarios para lograr las metas nutricionales propuestas.
- f) Registro de la información: cada comedor contara con planillas de entrada y de utilización de alimentos. El registro será tomado por la persona encargada de la cocina. Esta información permitirá realizar un mejor control de la utilización de alimentos.
- g) Recursos humanos: es necesario para el buen funcionamiento del servicio contar con el personal suficiente para llevarlo adelante.
- h) Capacitación: deberá brindarse educación alimentaria nutricional al personal de los comedores. Esta deberá extenderse a los beneficiarios y a la comunidad; y finalmente,
- i) Recursos materiales: para lograr la meta y poder ofrecer un servicio adecuado a las necesidades de los beneficiarios, se debe contar con los materiales necesarios que sirvan para tal fin.

VALOR NUTRICIONAL DE LAS RACIONES.

El desarrollo de los objetivos específicos del plan en lo que se refiere al valor nutricional de las raciones es, según el ministerio de Acción Social de la provincia y de sus pares municipales, proporcionar una dieta equilibrada que cubra las necesidades de cada grupo erario.

Para ello las metas nutricionales para este año consiste en:

- Mantener el estado nutricional adecuado para la edad/talla/estado biológico del 80% de los beneficiarios.

Por su parte la cobertura nutricional de las raciones deberá corresponderse con los siguientes parámetros:

1.- *servicios alimentarios en escuelas*: las escuelas de la provincia brindaran servicios de desayuno, merienda y almuerzo:

- Ración de almuerzo: deberá cubrir el 30% del requerimiento calórico diario para la edad promedio de los usuarios

Componentes del almuerzo: cada menú estará integrado por un plato principal

- plato principal, incorpora los alimentos preelaborados deshidratados, un complemento carnico y vegetales frescos.
 - Ración de desayuno o merienda: deberá cubrir el 20% del requerimiento calórico diario para la edad promedio de los usuarios.

Componentes del desayuno: incorpora las preparaciones de los preelaborados deshidratados y un complemento de alimentos frescos: pan, mermelada y queso.

- Los datos de la siguiente tabla de requerimiento diario para la edad se recavaron del VIII Congreso Argentino de Nutrición del año 1986; que a su vez tiene como referente las medidas estándares en kilocalorías fijadas por la Organización Mundial de la Salud.
- R.D.A.: recomendación diaria admitida.

Composición nutricional	Recomendaciones diarias para la edad (de 6 a 14 años) ¹²			Cobertura nutricional por ración					
				Almuerzo (30 % de R.D.A.)			Desayuno o merienda (20% de R.D.A.)		
	Calorías	%	Grs.	calorías	%	Grs.	calorías	%	Grs.
Hidratos de carbono	1495	65	374	420	60	105	328	73	82
Proteínas	230	10	57,5	110	15	27	54	12	13,5
Grasa	575	25	64	168	25	19	67	15	8
Valor calórico total	2300	100	-	690	100	-	450	100	-

2.- servicios alimentarios en residencias:

La cobertura energética será de 100% del requerimiento diario para la edad promedio de los usuarios distribuidos en cuatro raciones diarias: desayuno, almuerzo, merienda y cena.

Residencia para varones:

Composición nutricional	Recomendaciones diarias para la edad (de 14 a 18 años) ¹³			Cobertura nutricional por ración					
				Almuerzo (60% de R.D.A.)			Desayuno o merienda (40% de R.D.A.)		
	Calorías	%	Grs.	calorías	%	Grs.	calorías	%	Grs.
Hidratos de carbono	1820	65	455	1140	67	285	684	61	171
Proteínas	280	10	70	180	11	45	100	9	25
Grasa	700	25	78	380	22	42	324	30	36
Valor calórico total	2800	100	-	1680	100	-	1120	100	-

¹² La cobertura de proteínas deberá contemplar la cobertura diaria de 40 grs. del requerimiento diario de proteínas totales, de las cuales 22 grs. deberán ser de alto valor biológico.

¹³ La cobertura de proteínas deberá contemplar 35 grs. de alto valor biológico.

Residencia para mujeres.

Composición nutricional	Cobertura nutricional por ración								
	Recomendaciones diarias para la edad (de 14 a 18 años) ¹⁴			Almuerzo (60% de R.D.A.)			Desayuno o merienda (40% de R.D.A.)		
	Calorías	%	Grs.	calorías	%	Grs.	calorías	%	Grs.
Hidratos de carbono	1495	65	374	897	65	231	597	65	150
Proteínas	230	10	58	152	11	38	80	9	20
Grasa	575	25	64	331	24	37	243	26	27
Valor calórico total	2300	100	-	1380	100	-	920	100	-

- normas de calidad de la dieta:

Raciones: las raciones a proveer en cada servicio deberán ser adecuadas en cantidad y calidad a las normas de cobertura nutricional, respetando en la elaboración de los menús las proporciones indicadas en la tabla de recomendaciones; en las escuelas deberá cubrirse el 50% de las recomendaciones nutricionales diarias para la edad, distribuido un 30% en el almuerzo y un 20% en el desayuno o merienda, según sea el turno en que los niños asistan incluyendo el 70% de proteínas totales y el 100% de alto valor biológico; en las residencias deberá cubrirse el 100% de las recomendaciones diarias para la edad promedio de los beneficiarios.

Alimentos: los alimentos a utilizar para la elaboración de las raciones deberán ser de primera calidad, con controles bromatológicos realizados en

¹⁴ La cobertura de proteínas deberá contemplar 29 grs. de alto valor biológico.

forma periódica por organismos oficiales, según se establezca en los convenios respectivos con cada municipio y/o organizaciones de la sociedad civil.

Listas de comidas: se elaborara un mosaico de menues con una variedad de dieciséis almuerzos, preparados con los alimentos preelaborados deshidratados, complementados con el agregado de hortalizas frescas y frutas.

Los menues deberán contemplar la adecuación estacional, regional, de infraestructura, equipamiento y capacitación del personal de los lugares donde se preste el servicio.

Aceptabilidad: se deberá consultar y evaluar periódicamente a los usuarios y efectores sobre la aceptabilidad de las variedades de alimentos ofrecidos a los fines de adaptar los menues.

Duración de la asistencia alimentaria: de lunes a viernes, durante el periodo lectivo no descartándose su extensión a otros días y/o meses del año según necesidad.

La adecuación a las pautas anteriormente mencionadas deberá ser realizada por profesionales así como el control y monitoreo del cumplimiento de las mismas.

3.- Servicios alimentarios en escuelas hogares:

La cobertura energética será del 100% del requerimiento diario para la edad promedio de los usuarios, distribuidos en cuatro raciones diarias: desayuno, almuerzo, merienda y cena.

Composición nutricional	Cobertura nutricional por ración								
	Recomendaciones diarias para la edad (de 6 a 14 años) ¹⁵			Almuerzo (60% de R.D.A.)			Desayuno o merienda (40% de R.D.A.)		
	Calorías	%	Grs.	calorías	%	Grs.	calorías	%	Grs.
Hidratos de carbono	1495	65	374	840	60	210	656	73	164
Proteínas	230	10	57,5	220	15	54	108	12	27
Grasa	575	25	64	336	25	38	134	15	16
Valor calórico total	2300	100	-	1380	100	-	900	100	-

4.- Asistencia alimentaria en comedores comunitarios:

La prestación alimentaria ofrecida consta de un almuerzo. Si bien la población beneficiaria es heterogénea en cuanto a sexo, edad y estado biológico, la alimentación no difiere según las diferentes características de los beneficiarios. Por lo tanto se consideran las recomendaciones nutricionales según edad, sexo y estado biológico y se cubren los requerimientos a través de la modalidad de distribución (unidad de medida en la distribución de la porción).

Por ejemplo se considerara:

La porción de un niño como unidad.

La porción de un adulto como 1,5.

La porción del adolescente como 1,6.

A continuación se detallan las recomendaciones energéticas por sexo, edad y estado biológico según el programa.

¹⁵ La cobertura de micronutrientes deberá cubrir el 100% de los requerimientos diarios.

EDAD-SEXO	RECOMENDACIONES DE ENERGIA (KCAL) ¹⁶	UNIDAD CONSUMIDORA
Niños de 6 a 12 meses	850	0,29
Niños > 1 hasta 4 años	1300	0,45
Niños > 4 hasta 7 años	1800	0,62
Niños > 7 hasta 11 años	2000	0,69
Varones >11 hasta 15 años	2500	0,86
Varones > 15 hasta 19 años	3000	1,03
Varones > 19 hasta 25 años	2900	1,00
Varones > 25 hasta 51 años	2900	1,00
Varones > 51 hasta 75 años	2300	0,79
Varones > 75 años	2000 ¹⁷	0,69
Mujeres > 11 hasta 15 años	2200	0,76
Mujeres > 15 hasta 19 años	2200	0,76
Mujeres > 19 hasta 25 años	2200	0,76
Mujeres > 25 hasta 51 años	2200	0,76
Mujeres > 51 hasta 75 años	1900	0,66
Mujeres > 75 años	1700 ¹⁸	0,59
Embarazadas >19 años primer trimestre	+ 0	0,76
Embarazadas > 19 años segundo trimestre	+300	0,86
Embarazadas > 19 años tercer trimestre	+300	0,86
Mujer en lactancia > 19 años primer semestre	+500	0,93
Mujer en lactancia > 19 años segundo semestre	+500	0,93

¹⁶ Raciones dietéticas recomendadas (RRD) tomado de Food Board, National Research Council, National Academy of Science: Recommended Dietary Allowance, Thenth, ed. Washington, DC National Academy Press, 1989.

¹⁷ Ingestiones de nutrientes recomendadas (NR), tomado de Recommended Nutrient Intakes for Canadians. Boureau of Nutritional Sciences, Ottawa, 1990.

¹⁸ Idem.

- la ración de almuerzo deberá cubrir el 40% del requerimiento calórico diario.

EVOLUCION DE LAS POLITICAS ALIMENTARIAS RIONEGRINAS¹⁹.

Acerca de la relación entre programas sociales universales y focalizados, puede decirse que, en los últimos años, aún manteniendo el tradicional patrón universal de la política social argentina, se verifica un incipiente desarrollo de programas focalizados, que dan un mayor énfasis en la atención a la población que se encuentra en situación de mayor vulnerabilidad social.

Si se analiza la evolución de la cantidad de Programas Sociales implementados entre los años 1999 y 2002 se concluye que el pico más alto se registró en el año 2001. A partir de entonces, se advierte una tendencia a la disminución en la cantidad de programas sociales (Ver Gráfico A). Valdría la aclaración de que durante los años 2002-2003, se produjo una unificación de planes sociales que atendían al mismo problema, tratando de hacer mas fácil, no solo el control y monitoreo de los mismos, sino también tratando de atender a las demandas con mayor eficiencia y eficacia, un claro ejemplo de lo mencionado es la implementación del programa **Promenu**.

Entre los años 1999 y 2002, las áreas de atención que han visto aumentar de manera sostenida la cantidad de programas en ellas contenidos son "Salud" y

¹⁹ Los datos que se presentan en este apartado fueron provistos por el Ministerio de Acción Social de la provincia de Río Negro.

“Alimento y Nutrición” (ver gráficos A.2. y A.6.). En particular en esta última área se advierte un aumento significativo de la inversión y ampliación de la cobertura.

A modo de ilustración de lo que se ha expuesto anteriormente se presentan un grupo de gráficos que pretenden demostrar la evolución de las políticas sociales a nivel provincial, donde se puede apreciar de manera tangible los progresos, o no, que se han registrado en este periodo en la implementación de los diferentes tipos de programas.

Se tiene que hacer la salvedad de que los programas alimentarios implementados con anterioridad a las fechas reseñadas no se pueden comparar con las políticas llevadas a cabo desde la implementación de los comedores, ya que los anteriores programas carecían de la sistematicidad que pretende tener el programa de comedores. Si bien, los programas anteriores cumplieron medianamente con los objetivos que se habían trazado, lo que impide una contrastación entre ambos tipos de políticas alimentarias es que la coyuntura económica social en la que pretendían actuar era radicalmente diferente.

Asimismo es importante señalar que los comedores, ya se trate de comedores comunitarios o escolares, cuentan no solamente con recursos provenientes del gobierno provincial, sino que también reciben ayuda del gobierno nacional a través del PEA (Programa de Emergencia Alimentaria, descrito con detalle en el anterior informe), del Programa Nacional de Atención Primaria de Salud y de empréstitos internacionales, como los otorgados por el Banco Interamericano de Desarrollo y los otorgados por el Banco Mundial.

GRAFICO A.

Evolución de los programas sociales por áreas temáticas correspondientes al período 1999-2002.

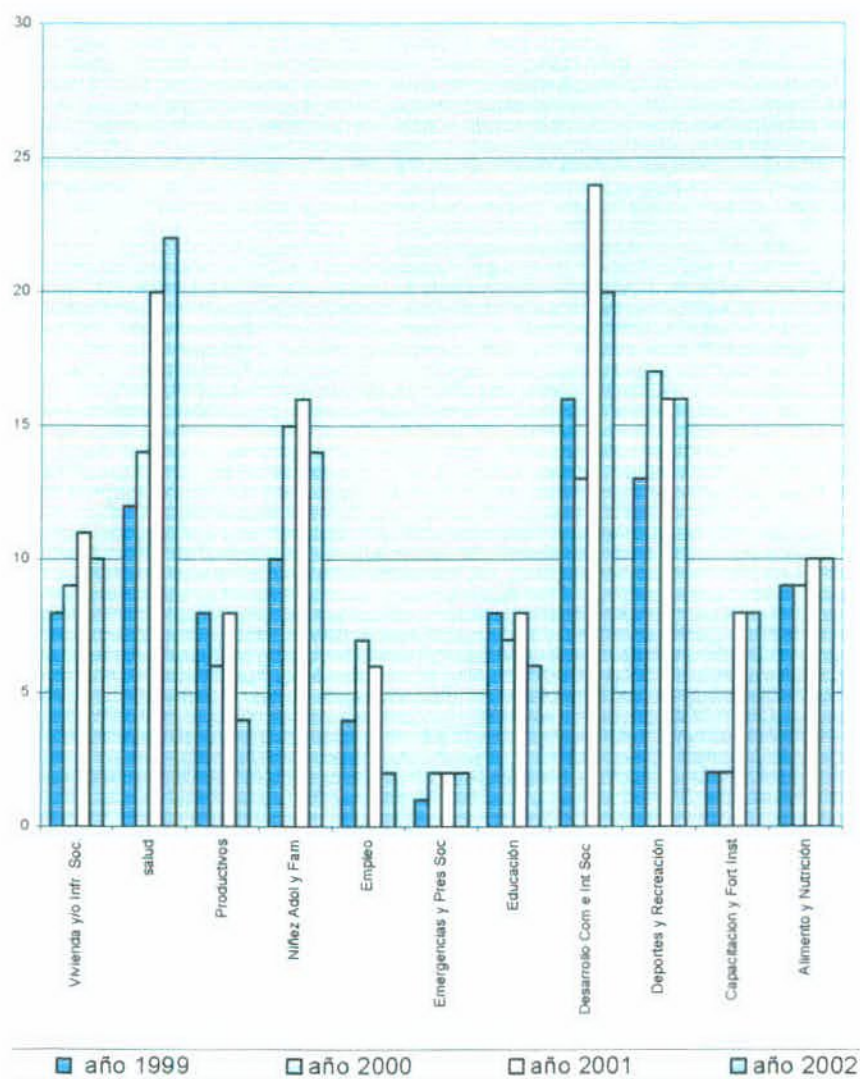


GRAFICO A.1.

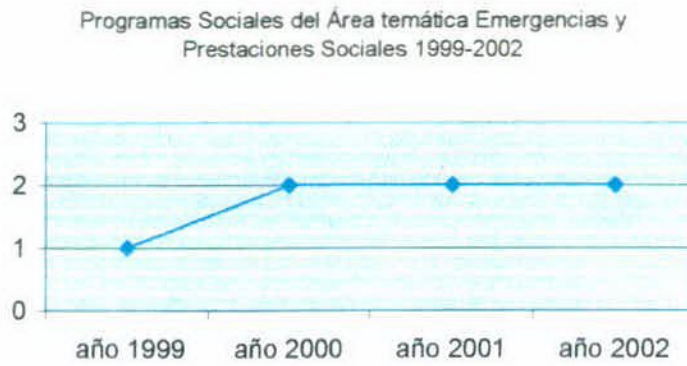


GRAFICO A.2.



GRAFICO A.3.

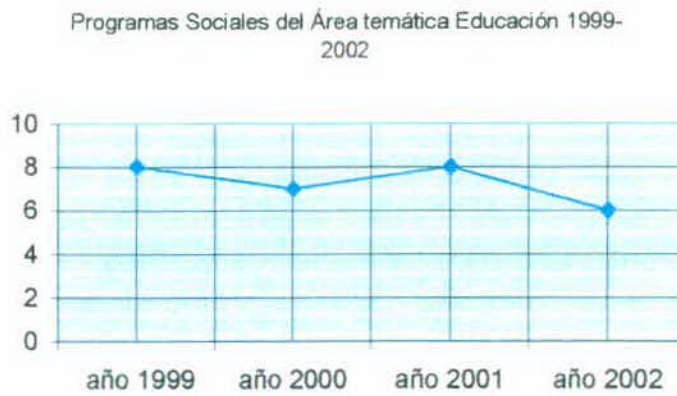


GRAFICO A.4.

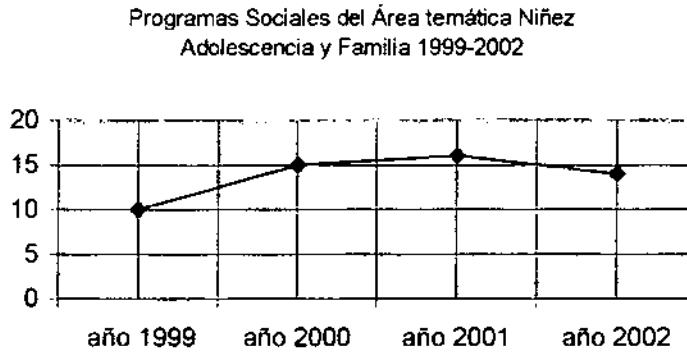


GRAFICO A.5.

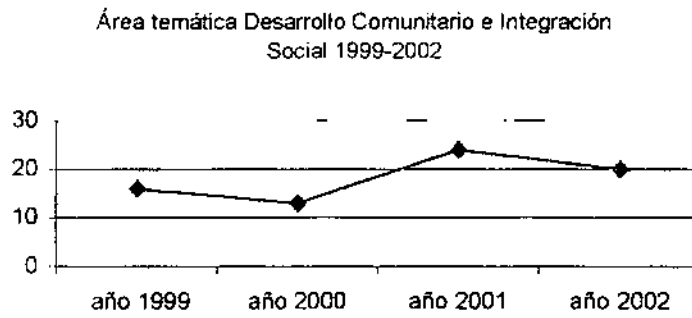
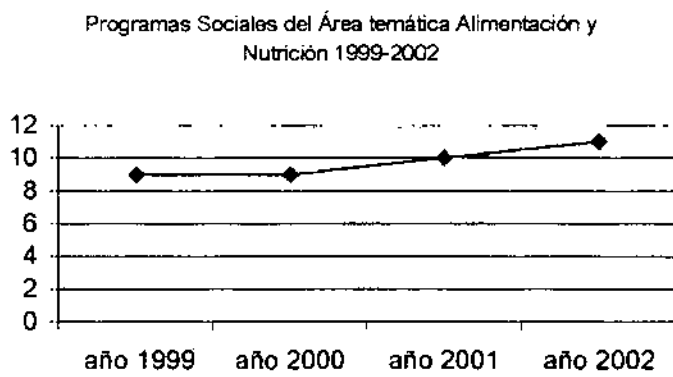


GRAFICO A.6.



RECURSOS HUMANOS.

Los recursos humanos que se ven implicados en el trabajo en los comedores, ya sean estos comunitarios como escolares, son sumamente heterogéneos. Se pueden identificar recursos humanos gubernamentales, ya se trate de las dependencias del gobierno provincial, específicamente se hace referencia a los que dependen de los ministerios de Acción Social y de Educación, estos avocados exclusivamente a los comedores escolares; como así también los recursos humanos que dependen de los diferentes gobiernos municipales.

También podemos hacer referencia a recursos humanos que dependen de diferentes organizaciones no gubernamentales (ONG's), de las cuales la mas significativa es Caritas²⁰; y los que provee la sociedad civil; se cuenta asimismo con la prestación de servicio por parte de los beneficiarios de los planes jefas y jefes de hogar desocupados, como también de los propios beneficiarios de los planes de alimentación, en otras palabras, de personas que concurren a comer a los diferentes comedores o los padres de los niños que concurren a recibir su ración a estos centros de asistencia.

En lo que a la cantidad de los recursos implicados en desempeñar tareas en los comedores se hace casi imposible hacer un recuento de los mismos, ya que como se menciono anteriormente las organizaciones de las que dependen

²⁰ Caritas ayuda a tres comedores y una cocina comunitaria a través de las colectas y donaciones recibidas por el organismo. Asisten a comedores de Viedma, Carmen de Patagones, Guardia Mitre, Chimpay, Belisle, Luis Beltrán, General Conesa, Choele Choel, Sierra Grande y San Antonio Oeste (Información provista por Caritas).

estos recursos son demasiado heterogéneas y no se cuenta con un sistema articulado de información entre las mismas, sobre todo se hace mas difícil en el caso de que las tareas que son llevadas a cabo por organizaciones de la sociedad civil. Debido a esto también se hace imposible hacer un estudio detallado de la distribución geográfica de los recursos humanos y la adecuación de estos con la cantidad de beneficiarios de cada localidad.

Si bien no se puede establecer un número exacto de recursos humanos avocados a estas tareas, se establece un número mínimo de trabajadores para que los comedores puedan funcionar. Esta establecido que cada 100 personas que concurren a alimentarse a estos centros alimentarios se debe contar con una cocinera y un ayudante de cocina, si el número de beneficiarios excede el número de 100, se sugiere que se cuente como mínimo con una cocinera y dos ayudantes de cocina.

Asimismo, se cuenta con especialistas en nutrición, estos forman parte de los recursos humanos aportados por el gobierno provincial y municipal. El Ministerio de Acción Social cuenta con la Lic. en Nutrición Susana Camba, que oficia como referente provincial, pero al mismo tiempo cumple funciones en el municipio de la ciudad de Viedma. Su tarea consiste en recorrer los comedores y prestar asesoramiento y supervisión. La misma tarea desempeñan los encargados del área de nutrición de los diferentes municipios de la provincia.

En lo que a la calidad y capacitación de los recursos humanos respecta, la primera es totalmente imposible de establecer, ya que si no se cuenta con el

número de recursos humanos, mucho menos se podrá establecer la calidad de los mismos.

Por otro lado, la capacitación es contemplada como una herramienta fundamental para la coordinación y planeamiento de los programas sociales, así el Decreto provincial 678/98 establece que " *...es importante promover y asistir técnicamente a los recursos humanos de los municipios, otras dependencias del gobierno provincial y organizaciones de la comunidad en la formulación de proyectos*"; " *contribuir a la eficacia de las prestaciones alimentarias y la administración de los comedores, coordinando las acciones de asistencia técnica directa o indirecta con el personal especializado en nutrición*" y a lo que se refiere a organismos no gubernamentales el mismo decreto establece que " *hay que coordinar y articular las acciones de la Secretaría y sus programas en relación con las ONG's y brindar la mayor asistencia técnica y capacitación a las mismas*".

Asimismo el Departamento de Nutrición de la empresa adjudicataria de la elaboración y distribución de alimentos preelaborados deshidratados –MASILY S.A.- tiene como objetivo de su prestación: contribuir de manera eficiente a la implementación y desarrollo de programas sociales y servicios de alimentación, poniendo especial énfasis en la optimización de los recursos disponibles. Para ello se dictan talleres de capacitación al personal de cocina in situ tratando de transmitir participación y solidaridad, logrando que la gente "forme parte de", además de los aspectos informativos y del asesoramiento nutricional.

ALGUNAS SOLUCIONES
POSIBLES.

ALGUNAS SOLUCIONES POSIBLES:

En un nivel mas general es conveniente señalar que hasta tanto no se modifiquen las condiciones del mercado de trabajo y la distribución del ingreso, es necesario pensar en intervenciones que aporten al drástico mejoramiento de las condiciones de reproducción alimentaria de la población. Esto requiere frenar el aumento de los precios de los alimentos (retenciones a las exportaciones, controles de precios, subsidios a producciones locales o regionales son alternativas con historia en el país) y a la vez apoyar a los sectores en mayor vulnerabilidad social. Esto implica el desarrollo de una política nacional pero con un fuerte anclaje local de modo de facilitar el desarrollo de sinergias en las instancias barrial, local y regional que permitan potenciar los recursos públicos y de la sociedad. Para ello se debería:

- Fomentar el acceso al consumo privado de los alimentos mediante la inclusión del costo de una canasta alimentaria básica en los seguros de desempleo, programas de ingreso ciudadano, etc. asegurando, a la vez, que esta canasta se encuentre disponible en el mercado a precios accesibles.
- Desarrollar un proceso de concertación social, con control ciudadano y aporte de sectores técnico-profesionales (universidades, centros de investigación, etc.) para definir los componentes de la canasta, los precios y los circuitos de producción, distribución y comercialización. En esta etapa debería

RECURSOS HUMANOS.

Los recursos humanos que se ven implicados en el trabajo en los comedores, ya sean estos comunitarios como escolares, son sumamente heterogéneos. Se pueden identificar recursos humanos gubernamentales, ya se trate de las dependencias del gobierno provincial, específicamente se hace referencia a los que dependen de los ministerios de Acción Social y de Educación, estos avocados exclusivamente a los comedores escolares; como así también los recursos humanos que dependen de los diferentes gobiernos municipales.

También podemos hacer referencia a recursos humanos que dependen de diferentes organizaciones no gubernamentales (ONG's), de las cuales la mas significativa es Caritas²⁰; y los que provee la sociedad civil; se cuenta asimismo con la prestación de servicio por parte de los beneficiarios de los planes jefas y jefes de hogar desocupados, como también de los propios beneficiarios de los planes de alimentación, en otras palabras, de personas que concurren a comer a los diferentes comedores o los padres de los niños que concurren a recibir su ración a estos centros de asistencia.

En lo que a la cantidad de los recursos implicados en desempeñar tareas en los comedores se hace casi imposible hacer un recuento de los mismos, ya que como se menciona anteriormente las organizaciones de las que dependen

²⁰ Caritas ayuda a tres comedores y una cocina comunitaria a través de las colectas y donaciones recibidas por el organismo. Asisten a comedores de Viedma, Carmen de Patagones, Guardia Mitre, Chimpay, Belisle, Luis Beltrán, General Conesa, Choele Choel, Sierra Grande y San Antonio Oeste (Información provista por Caritas).

estos recursos son demasiado heterogéneas y no se cuenta con un sistema articulado de información entre las mismas, sobre todo se hace mas difícil en el caso de que las tareas que son llevadas a cabo por organizaciones de la sociedad civil. Debido a esto también se hace imposible hacer un estudio detallado de la distribución geográfica de los recursos humanos y la adecuación de estos con la cantidad de beneficiarios de cada localidad.

Si bien no se puede establecer un número exacto de recursos humanos avocados a estas tareas, se establece un número mínimo de trabajadores para que los comedores puedan funcionar. Esta establecido que cada 100 personas que concurren a alimentarse a estos centros alimentarios se debe contar con una cocinera y un ayudante de cocina, si el número de beneficiarios excede el número de 100, se sugiere que se cuente como mínimo con una cocinera y dos ayudantes de cocina.

Asimismo, se cuenta con especialistas en nutrición, estos forman parte de los recursos humanos aportados por el gobierno provincial y municipal. El Ministerio de Acción Social cuenta con la Lic. en Nutrición Susana Camba, que oficia como referente provincial, pero al mismo tiempo cumple funciones en el municipio de la ciudad de Viedma. Su tarea consiste en recorrer los comedores y prestar asesoramiento y supervisión. La misma tarea desempeñan los encargados del área de nutrición de los diferentes municipios de la provincia.

En lo que a la calidad y capacitación de los recursos humanos respecta, la primera es totalmente imposible de establecer, ya que si no se cuenta con el

número de recursos humanos, mucho menos se podrá establecer la calidad de los mismos.

Por otro lado, la capacitación es contemplada como una herramienta fundamental para la coordinación y planeamiento de los programas sociales, así el Decreto provincial 678/98 establece que " *...es importante promover y asistir técnicamente a los recursos humanos de los municipios, otras dependencias del gobierno provincial y organizaciones de la comunidad en la formulación de proyectos*"; " *contribuir a la eficacia de las prestaciones alimentarias y la administración de los comedores, coordinando las acciones de asistencia técnica directa o indirecta con el personal especializado en nutrición*" y a lo que se refiere a organismos no gubernamentales el mismo decreto establece que " *hay que coordinar y articular las acciones de la Secretaría y sus programas en relación con las ONG's y brindar la mayor asistencia técnica y capacitación a las mismas*".

Asimismo el Departamento de Nutrición de la empresa adjudicataria de la elaboración y distribución de alimentos preelaborados deshidratados –MASILY S.A.- tiene como objetivo de su prestación: contribuir de manera eficiente a la implementación y desarrollo de programas sociales y servicios de alimentación, poniendo especial énfasis en la optimización de los recursos disponibles. Para ello se dictan talleres de capacitación al personal de cocina in situ tratando de transmitir participación y solidaridad, logrando que la gente "forme parte de", además de los aspectos informativos y del asesoramiento nutricional.

ALGUNAS SOLUCIONES
POSIBLES.

ALGUNAS SOLUCIONES POSIBLES:

En un nivel mas general es conveniente señalar que hasta tanto no se modifiquen las condiciones del mercado de trabajo y la distribución del ingreso, es necesario pensar en intervenciones que aporten al drástico mejoramiento de las condiciones de reproducción alimentaria de la población. Esto requiere frenar el aumento de los precios de los alimentos (retenciones a las exportaciones, controles de precios, subsidios a producciones locales o regionales son alternativas con historia en el país) y a la vez apoyar a los sectores en mayor vulnerabilidad social. Esto implica el desarrollo de una política nacional pero con un fuerte anclaje local de modo de facilitar el desarrollo de sinergias en las instancias barrial, local y regional que permitan potenciar los recursos públicos y de la sociedad. Para ello se debería:

- Fomentar el acceso al consumo privado de los alimentos mediante la inclusión del costo de una canasta alimentaria básica en los seguros de desempleo, programas de ingreso ciudadano, etc. asegurando, a la vez, que esta canasta se encuentre disponible en el mercado a precios accesibles.
- Desarrollar un proceso de concertación social, con control ciudadano y aporte de sectores técnico-profesionales (universidades, centros de investigación, etc.) para definir los componentes de la canasta, los precios y los circuitos de producción, distribución y comercialización. En esta etapa debería

utilizase los circuitos disponibles, enfatizando el abastecimiento a pequeños comercios ubicados en zonas populares.²¹

- Ampliar y mejorar la suplementación alimentaria en aquellos ámbitos institucionales que han estado ligados a políticas de carácter universalista como la escuela, centros de salud y comedores infantiles comunitarios para el caso de los niños que no asisten a la escuela primaria todavía. Las intervenciones asistenciales que reconocen como fuente de legitimación el derecho de ciudadanía (como la escuela o la salud pública) pueden contribuir a disminuir los contenidos discriminatorios y clientelares de las políticas asistenciales alimentarias más típicas de los últimos años (entrega de raciones, cajas, bolsones de alimentos, etc.).

Simultáneamente es imprescindible sentar las bases para el desarrollo de una política social alternativa a mediano plazo, fomentando emprendimientos sociales económicamente viables, aprovechando las capacidades potenciales del trabajo, para mejorar la capacidad de los hogares para la producción y también sus ingresos para acceder a los bienes alimentarios. Las distintas estrategias deberían estar entonces orientadas hacia:

- La promoción de formas asociativas de pequeños productores, comerciantes minoristas y organizaciones locales para la producción, distribución y abastecimiento alimentario (redes de producción y comercialización, cooperativas barriales de consumo, por ejemplo).

²¹ Si la misma canasta se encuentra disponible en todos los comercios, esto tiene efecto en la disminución de los costos de transporte y de trabajo doméstico familiar que trae aparejado abastecerse en hiper y supermercados y redonda en la promoción del comercio minorista barrial.

- La promoción de emprendimientos locales destinados al abastecimiento de alimentos a los comedores escolares y comunitarios a fin de volcar la capacidad de compra del estado hacia el desarrollo de iniciativas productivas.²²

Para ello es necesario poner en juego la capacidad de intervención, regulación y control del Estado en lo referido a:

- El apoyo y promoción de los emprendimientos sostenibles, contribuyendo tanto al desarrollo de la capacidad para integrar circuitos o cadenas productivas, como al de valores y principios de solidaridad, igualdad, justicia social, pluralidad, compromiso y participación.
- La incorporación de los contenidos relacionados con la educación alimentaria y la salud en los programas asistenciales públicos con la finalidad de mejorar los hábitos alimentarios y reorientar los modos de consumo.
- La orientación de la política científico-tecnológica de las agencias públicas a la resolución del problema alimentario en las distintas instancias que componen la problemática.

En un nivel más particular, el de la provincia de Río Negro específicamente, se ha podido dilucidar algunas de las deficiencias que contienen la implementación de las políticas en el área de nutrición, haciendo hincapié en los comedores como referentes principales de las mismas.

En lo que se refiere a monitoreo, y evaluación, tanto del desempeño de los comedores como del estado de salud de las personas que son beneficiarios de este programa de asistencia alimentaria, si bien se cuenta con las

²² Con el beneficio adicional de tercerizar parte de las tareas necesarias para implementar el servicio alimentario en la escuela que recaen usualmente en maestros y directores.

herramientas necesarias para llevarlos a cabo, no se especifica la articulación entre los distintos organismos, tanto sea en el ámbito del gobierno provincial como en la relación de estos organismos públicos con las demás instituciones que prestan este apoyo. Cuando se dice que se cuentan con las herramientas se hace referencia a lo estipulado por el Programa de Mejoramiento Nutricional Único **PROMENU**, cuando habla de la evaluación nutricional establece que:

“desde el punto de lo biológico, la evaluación nutricional a través de mediciones antropométricas (peso y talla para la edad) permitirá con las técnicas y los instrumentos adecuados conocer el estado de nutrición de los beneficiarios”

La información antropométrica recavada nos permitirá por un lado, mantener el adecuado estado nutricional de las personas con peso normal y en riesgo nutricional; y por el otro, rehabilitar el estado nutricional de las personas con déficit de peso.

En una primera etapa el relevamiento deberá cubrir a la población que se estima de mayor riesgo, esto es, la que concurre a los centros infantiles y a comedores escolares.

Podrán adoptarse distintas modalidades operativas adecuadas a la realidad de cada localidad las que una vez convenidas deberán pautarse para poder realizar un correcto seguimiento de la población infantil.

Este punto requiere desarrollar la intersectorialidad, comprometiendo al sector salud, municipio y comunidad toda.

En algunas localidades, el personal dependiente del consejo provincial de Salud Pública podrá adquirir un rol más relevante, controlando a los beneficiarios del **PROMENU**, en otras participará y/o asistencia técnica, a través de actividades de extensión a la comunidad.

La provincia-municipio realizará la evaluación nutricional una vez al año, registrándose en las planillas correspondientes.

Es importante resaltar, que los niños con alteraciones en su crecimiento y desarrollo que se detecten en la evaluación, deberán derivarse a los centros de salud u hospitales de referencia, para su seguimiento. Esto enfatiza la necesidad de lograr un acercamiento entre todos los actores sociales de cada comunidad debiendo relacionarse las escuelas con su centro de salud más próximo.

También, es deseable que los barrios que cuentan con comedores escolares, sin duda los más cadenciados, sean considerados prioritarios por el programa de salud del escolar. Esto favorecerá por el control de los ingresantes a primer grado una mejor selección de beneficiarios, permitiendo priorizar la cobertura de los niños con déficit nutricional.

Otro factor digno de ser resaltado es la ausencia de relevamientos acerca del estado nutricional de la población y que no se cuente con los recursos para hacer dichas tareas, con respecto a esto se puede hacer notar que lo ideal sería que este tipo de relevamiento fuera llevado a cabo por los municipios, ya que la cercanía y el conocimiento de la población objetivo permitirían una solución más eficaz y eficiente del problema a resolver, el no contar con este tipo de datos hace muy difícil hacer una evaluación a conciencia sobre el impacto real de los

programas de asistencia alimentaria en la población, ya que uno de los requisitos establecidos para poder acceder a este "beneficio" es el requerimiento espontáneo, por lo que no se puede estar seguro de que quien goce de este beneficio se encuentre realmente en una situación de riesgo nutricional.

Y para finalizar se hará mención al problema de los recursos humanos. La selección y reclutamiento de recursos humanos es una cuestión de vital importancia en lo que se refiere al desarrollo de las tareas que le son asignadas, como se podrá observar esto no es tenido en cuenta por los organismos provinciales y/o municipales, por que se tiene que tener en contemplar que en la actual coyuntura, los beneficiarios de estos programas no solo se encuentran en situación de riesgo nutricional, sino que también se encuentran en una situación de riesgo social, por lo que las personas que se encuentran al frente de los comedores no solo tienen que servirles un plato de comida, sino que en ocasiones tienen que ejercer un papel de contención frente a problemas que se les presenten y es por esto que la calidad de los recursos humanos y la capacitación que reciban es un factor impostergable para el buen funcionamiento de los comedores y para la recuperación de la población que se encuentra en situación de riesgo.

TOMA DE DECISIONES
EN EL AMBITO DE
LOS COMEDORES

TOMA DE DECISIONES EN EL AMBITO DE LOS COMEDORES:

Para hacer referencia al proceso de toma de decisiones en los comedores de la provincia de Río Negro, se debe llamar la atención como primera medida al tipo de organización de la que se está hablando, ya que la configuración de la organización es lo que condiciona y determina el tipo de proceso decisional, así también como las redes de comunicación y los flujos de autoridad.

En el caso de los comedores, estos forman parte de una intrincada red institucional, que tiene como cumbre estratégica al Ministerio de Salud y Acción Social de la provincia, y a su vez también tienen como referencia inmediata a las Secretarías de Acción Social de los respectivos municipios provinciales, por eso se hace relevante describir el tipo de organización en el que se encuentran inmersos a un nivel macro.

Según la teoría organizacional, las organizaciones están estructuradas para captar y dirigir sistemas de flujos y para definir las interrelaciones entre las distintas partes. Estos flujos e interrelaciones no son de forma lineal, con un elemento siguiendo prolijamente a otro. Los elementos de los que se compone cualquier organización son, en primer término el **núcleo operativo**, donde se encuentran los operarios, es decir, aquellas personas que ejecutan el trabajo básico de producir los productos y brindar los servicios. La necesidad de supervisión directa se encuentra a cargo de un gerente absoluto, la **cumbre estratégica**. Entre el núcleo operativo y la cumbre estratégica se encuentra la

línea media que oficia como una jerarquía de autoridad intermedia, esta línea media esta compuesta de gerentes de tipo administrativo. Por otro lado se hallan los encargados de la estandarización del trabajo que integran lo que se denomina **tecnoestructura**, fuera de la jerarquía de autoridad de línea. Aquí, entonces, se tiene una segunda división del trabajo administrativo, entre aquellos que efectúan o supervisan el trabajo y quienes los estandarizan.

Finalmente la organización debe proveerse de servicios indirectos, los que pueden ser desde una cafetería o estafeta de correo hasta un departamento de consejo legal o de relaciones públicas, se llama a esta gente y a la parte de la organización que forman **staff de apoyo**. Al igual que la tecnoestructura este staff se encuentra por fuera de la línea principal de autoridad e influyen solo indirectamente sobre el núcleo operativo.

Las organizaciones presentan a su interior diferentes tipos de flujos, ya se trate de flujos de autoridad, de comunicación, etc. Antes de pasar a la descripción de los mismos, parece importante destacar lo que se entiende por autoridad y por comunicación, ya que estos conceptos son claves para la descripción del proceso de toma de decisiones.

El concepto de autoridad, como primera medida, se vincula a la existencia de cierta legitimidad y de una estructura jerárquica que conlleva a ordenamientos institucionalizados. En la medida en que es legítima toda autoridad se sustenta en leyes. Así esta se distingue del poder coercitivo y del liderazgo, en la capacidad de influir y en la persuasión por la legitimidad. Este concepto es un concepto de órdenes y obediencia en la cual la autoridad tiene

derecho de mandar y los otros de obedecer. Es por ello, que la autoridad no intenta presentar argumentos sino asegurar el cumplimiento de las órdenes.

Los lazos de autoridad son siempre jerárquicos en una estructura cuya legitimidad es reconocida tanto por los que mandan como por los que obedecen y donde cada uno tiene un lugar jerárquicamente establecido.

Cabe destacar, que la atribución de la autoridad tiene un contenido "subjetivo" porque involucra tanto a los que mandan sino también a los que obedecen. La relación de autoridad implica la aceptación de la misma, su mantenimiento y su continuidad dependen, en gran medida, del prestigio de las personas que ocupan los distintos cargos.

Lejos de responder a cualidades innatas, la autoridad surge en el proceso de organización social y tiene sus fundamentos en factores institucionales. Como contrapartida, el término de liderazgo comúnmente se ha utilizado para referirse a los atributos personales en virtud de los cuales se ejerce el poder o la influencia.

Con base en esta diferenciación es común que el concepto de liderazgo se vincule a "dirigentes", "guías" o "personalidades influyentes" que actúan en movilizaciones colectivas que buscan transformación social (profeta, héroe carismático, demagogo) mientras que el concepto de autoridad se utiliza más con referencia al ámbito propiamente institucional (administrador, burócrata, jurista, etc.).

La propia estructura organizativa es, en esencia, un complejo diseño de redes de comunicación (relación) dentro de un grupo humano. De hecho ningún grupo, puede funcionar sin comunicación, esto es, sin la transferencia de información entre sus miembros.

Se entiende por comunicación la transferencia de información de un emisor a un receptor de tal manera que este la comprenda. La comunicación debe incluir los elementos de transferencia de información y de comprensión de significados.

Al analizar el papel de la comunicación, podemos distinguir cuatro funciones principales en el ámbito interno de la organización:

- La primera misión de esta se puede decir que es **informar**
- A través de la comunicación también será posible **ejecutar los planes y controlar sus resultados**
- No se debe olvidar el componente emocional de la comunicación, ya que mediante esta se puede **motivar al personal o frustrarlo**, pues no hay que olvidar el importante papel que la retro información desempeña en el refuerzo de las necesidades psicológicas.
- Puede decirse que la comunicación en el grupo de trabajo es un importante **medio de expresión emocional de sentimientos**, que fomenta la integración social del empleado y la satisfacción de necesidades de afiliación y pertenencia.

Hay que señalar que en toda organización, junto a la comunicación formal, existe un *sistema informal de comunicación* que permite transmitir una gran variedad de información social relacionada con el trabajo y cuyas características principales son el ser oral, veloz y bastante precisa. Por otro lado, el tipo de estructura organizativa también influye en el proceso de comunicación. Las diferencias de posición, autoridad y poder en la estructura determinan quien puede comunicarse con quien de forma cómoda. Otro factor a destacar es que en la especialización de las tareas influye en la comunicación, en el sentido de que facilita el proceso entre individuos que pertenecen a un mismo grupo, que incluso emplean una jerga especial, inhibiendo o dificultando la comunicación entre grupos distintos. Y por último, la propiedad de información, es decir, que ciertos individuos en la organización posean una información o unos conocimientos únicos o un procedimiento inhibiendo también en ciertos casos también la comunicación, puesto que se considera que la posesión de información confiere poder.

Flujo de autoridad y comunicación de la organización.

En las organizaciones caracterizadas como burocracias mecánicas o burocracias tradicional, al estilo weberiano, se puede observar un flujo de autoridad formal, con esto se quiere decir que las ordenes parten de la cumbre estratégica hacia el núcleo operativo, mediada por la línea media. Esta transmisión de órdenes se hace por canales totalmente formales, lo que significa

que todo queda debidamente asentado en registros.

La operación consiste en hacer bajar por la escala jerárquica la orden hasta el núcleo operativo que va a ser el que finalmente la pondrá en acto.

Este flujo de autoridad se encuentra íntimamente ligado al flujo de comunicación, ya que todo lo que implique una orden es también una forma de comunicación al interior de la organización, es decir que termina delineando un perfil de comunicación totalmente formal, en la cual todo queda debidamente registrado.

Las ordenes, como ya se menciono parten de la cumbre hacia lo mas bajo del escalafón, en este caso el que delinea las grandes estrategias en lo que hace a política alimentaria es el Ministerio de Salud y Acción Social, y deja la implementación en manos de los municipios, que acomodan o dan forma a esas estrategias según la realidad que les toque vivir a cada uno de ellos. Por ultimo, estas órdenes son puestas en marcha por cada comedor en forma particular. Esto último implica que si bien los comedores son monitoreados por nutricionistas y personal de bromatología de cada municipio, cuentan con una absoluta libertad para desarrollar su tarea, salvo en el caso de la incorporación de nuevos beneficiarios, que esto esta casi siempre en manos de los asistentes sociales de cada uno de los municipios.

Según Mintzberg los flujos que se pueden encontrar al interior de las organizaciones son de cinco tipos:

- La organización como un sistema de autoridad formal, es decir, la corriente de poder formal bajando por la jerarquía, que se encuentra representada en el organigrama. Aun cuando este no muestra relaciones

informales puede representar una imagen exacta de la división del trabajo, mostrando a simple vista, que posiciones existen en la organización; como están agrupadas en unidades y como fluye entre ellas la autoridad formal. La comunicación vertical se puede dar en los sentidos descendentes y ascendentes y la cruzada puede ser diagonal u horizontal.

- la comunicación descendente, es la que fluye desde los escalones superiores de la jerarquía organizativa hacia los inferiores, es decir, de los jefes a los subordinados.
- la comunicación ascendente es la que fluye de los subordinados hacia los superiores subiendo por la cadena de mando.
- La organización como una red de flujos regulados -de trabajo de producción a través del núcleo operativo, de órdenes e instrucciones bajando por la jerarquía administrativa para controlar el núcleo operativo, de información retroalimentada apoyada en los resultados y la información y asesoramiento llegando desde los lados a las tomas de decisiones. Este modelo proporciona una visión de la organización compatible con las nociones tradicionales de autoridad y jerarquía, pero distinta de la primera que pone más énfasis sobre la estandarización que sobre la supervisión directa.
- La organización como un sistema de comunicación informal, enfatizando el papel del ajuste mutuo en coordinación. Lo que tenemos aquí es en realidad un "sociograma", es decir, un mapa de quien en realidad se

comunico con quien. la comunicación cruzada en la organización incluye el flujo de información en sentido horizontal o lateral, entre personal de similar nivel o estructura organizativa, y el flujo diagonal, entre personas de diferente nivel pero sin relación de dependencia lineal.

Lo que esta visión de la organización indica es que existen centros de poder no oficiales en las organizaciones y que las grandes redes de comunicación informal suplementan y a veces burlan los canales de autoridad y regulación establecidos. La claridad de las dos primeras visiones desaparece en esta tercera.

- La organización como un sistema de constelaciones de trabajo. La base de la visión aquí es que la gente se agrupe con sus pares (no en relación con la jerarquía ni aun necesariamente con nuestras cinco partes) para hacer su trabajo. Cada grupo o constelación trata con distintas decisiones apropiadas a su propio nivel en la jerarquía, y esta unido solo flojamente con los otros. Aquí entonces esta visión aparece como semiordenada torta en capas.
- La organización como un sistema de procesos de decisión ad-hoc. Lo que tenemos en esta superposición es la corriente de una decisión estratégica del principio al fin (pero, como todas las demás superposiciones, muy simplificada)²³.

Con estas herramientas teóricas se puede hacer frente a un análisis mas detallado del funcionamiento de los comedores. En el funcionamiento de los mismos y en su relación con las instancias inmediatamente superiores de las

²³ H. Mintzberg, "*Diseño de organizaciones eficientes*", ED. El Ateneo, Argentina, 1992. Pag 11 a 22.

cuales dependen se puede inferir que se esta frente a una organización que podría denominarse burocracia mecánica, ya que en este tipo de organizaciones se pone especial énfasis en todo lo que se sea formal. El principio de la "constancia en acta" constituye un ejemplo de ello; para la actividad del funcionario no tiene significación lo que ha oído comentar, y lo que sabe confidencialmente ni lo que sospecha por su cuenta, ni de lo que se ha informado por si mismo, sino solo lo que se presenta en forma escrita y puede ser visto por cualquiera –al menos por cualquier superior-. La jerarquía y la división del trabajo constituyen otros aspectos de la estructura básica: en todo momento esta determinado quien tiene que dar instrucciones y sobre que, desapareciendo de esta manera la posibilidad de negociar, de interpretar, de aconsejarse, etc.

Lo más importante es lo inamovible que son las premisas referentes al contenido de la acción, la obediencia ante todas las disposiciones generales del derecho positivizado, es decir, la legalidad es el modo de funcionamiento de la burocracia. En el caso de los comedores esto esta dado por la Ley de Administración provincial.

Otra característica de la burocracia tradicional es el principio de jerarquía administrativa, o sea, la ordenación de "autoridades" fijas con facultades de regulación e inspección y con el derecho de queja o apelación ante las autoridades superiores por parte de las inferiores; además rige el principio de separación plena entre el cuadro administrativo y los medios de administración y producción. Los funcionarios, empleados y trabajadores, al servicio de una

administración, no son propietarios de los medios materiales de administración y producción, sino que reciben estos en especie o dinero y están sujetos a rendición de cuentas.

Pero si bien estas son las características básicas de la burocracia tradicional ninguna organización se circunscribe específicamente a un solo modelo, y los flujos que se detectan en el caso de los comedores rionegrinos ponen esto en evidencia.

Todo lo dicho hasta aquí se encuentra sostenido por el tipo de relaciones que se tiene entre el núcleo operativo, aquí representado por la gente que esta al frente y trabaja diariamente en los comedores, con la línea media y la cumbre estratégica, representadas estas por las secretarías municipales y por el Ministerio de Acción Social provincial, respectivamente.

Ahora se procederá a hacer una composición de lugar en las relaciones de los comedores de dos localidades rionegrinas, Viedma y Villa Regina²⁴, con sus

²⁴ Los comedores pertenecientes a la ciudad de Viedma que figuran en el informe provisto por el gobierno provincial son: comedor escolar RES. N.M.M., el comedor de la Escuela Especial N 07 y el de la Escuela N 276, todos estos en funcionamiento actualmenete. Los comedores comunitarios de la misma ciudad que figuran en el padron son los siguientes: Viedma SEAS, Coordinación Viedma, Iglesia Mision Apostolica Pentecostal, Iglesia Luz y Restauración, Levantate y Resplandece, Mision Apostolica Pentecostal, Refrigerio Guarderia, Refrigerio Angela Nievas, Junta Vecinal Susana Salamanca, Refrigerio Iglesia Evangelica, Refrigerio Guarderia CEM N 8, Refrigerio Guarderia CEM N 9, Templo Jaime Jadresic, Metodista Pentecostal, Iglesia Evangelica Marcelo Avila, Iglesia Evangelica P. Huinca, Parroquia San Juan Bosco, Junta Vecinal Barrio Mi Bandera, Iglesia Evangelica, Junta Vecinal S. Ajalla, Junta Vecinal I. Epunien, Comision Curru Leuvu, Fundacion Creando Futuro y Comision Vecinal Chandia. Algunos de estos comedores funcionan unicamente los fines de semana, como es el caso de las Iglesias. Los comedores que se encontraban en funcionamiento a la hora del relevamiento son los auspiciados por el municipio de esta localidad, a saber, Cocomiél, Ruca Ayelen, El Dibu y El Lorito.

Los comedores que se encuentran en Villa Regina, según el padron otorgado por el ministerio son: Comedor de la escuela N 220, Escuela Especial N 5 y Escuela N105. Los comedores comunitarios son: Barrio Don Bosco, Barrio Santa Rita, Barrio Nuevo, PROMIN El Sauce, Barrio 25 de Mayo, PROMIN Barrio 25 de Mayo, Barrio La Grava, Iglesia Aliancista Barrio Matadero, Iglesia Cuadrangular, Iglesia Cuadrangular Pastor Tello, Comedor APANDI, Iglesia Biblia Abierta, Comedor Inacayal. El unico comedor que se hallaba en funcionamiento al momento del trabajo de campo era el comedor de la Escuela N 220, que atiende a la población de los Barrios Melipal y Nuevo. Según las autoridades del municipio reginense los comedores comunitarios que se encuentran en funcionamiento son: el Comedor de Barrio El

superiores inmediatos, es decir las Secretarías de Acción Social de los mencionados municipios y como logran cursar pedidos o quejas al Ministerio provincial.

Los datos que se presentan fueron recabados en sendos trabajos de campo y mediante encuestas a los encargados y coordinadores de los comedores, así como también a las autoridades gubernamentales.

En resumen se puede asegurar que la relación que prevalece entre los comedores y sus superiores, entiendase por estos las secretarías de acción social de los diferentes municipios y la cumbre estratégica, el ministerio provincial son básicamente formales, ya que todas las ordenes bajan a través de la escala jerárquica hasta los comedores, en forma de ordenes escritas, que como se estableció anteriormente establecen una línea de autoridad que los subalternos tienen que obedecer. Esto queda evidenciado en las respuestas que se le dieron en los comedores a preguntas como por ejemplo, "en caso de desacuerdo en alguna cuestión con el gobierno ¿cree usted que tiene poder de negociación?", en varios casos las respuestas reflejaron que las decisiones son tomadas solamente por el gobierno o que sus opiniones no les interesa al gobierno. Esto pone en evidencia que las órdenes son unidireccionales, lo que pone de manifiesto la existencia de una burocracia tradicional, por lo menos en este aspecto, bastante ajustada a la descripción anteriormente realizada.

Sauce, el de Barrio Matadero y el del Barrio 25 de Mayo; en cuanto a los comedores escolares, además del ya mencionado que funciona en la Escuela N 220, también se encuentra el de la Escuela que funciona en el Barrio Villa Alberdi. Y según las autoridades mencionadas se está estudiando abrir comedores comunitarios en los Barrios Santa Rita y Malvinas, que en este momento no cuentan con ese beneficio. Vale hacer la salvedad de que el padrón de comedores provisto por las autoridades del ministerio se encuentra bastante desactualizado, ya que es del año 2002.

En lo que respecta a la forma de comunicación que prevalece entre los comedores y sus superiores se puede decir que esta establece a través de los canales formales previstos, es decir, en este caso también se puede verificar los modos típicos de la burocracia tradicional, ya que la comunicación se establece por medio de los canales formalmente establecidos. Las ordenes bajan a través de la línea jerárquica, es decir, aquí se da un modo de comunicación descendente, por otro lado, todas las demandas que se quieran cursar hacia los niveles superiores, ya sea tanto a las secretarías municipales como al ministerio, tienen un largo camino burocrático. Como primera medida, los comedores tienen que hacer su presentación ante las secretarías de acción social de cada municipio y desde allí, esperar que las secretarías cursen la demanda al Ministerio de Salud y Acción Social de la provincia, y por último esperar que este responda a las demandas de los comedores, aquí se estaría hablando de comunicación ascendente.

Con respecto a las respuestas obtenidas en las encuestas, se puede decir que en la mayoría de los casos se opino que la comunicación entre los comedores y el gobierno es en un 80% regular y en el resto de las encuestas la calificaron de mala. Valdría hacer la salvedad de que, cuando se habla de gobierno se hace referencia específicamente al gobierno provincial.

Ahora bien, no es objetivo aquí explicar las teorías desicionales, ni los distintos modelos existentes, sino mas bien presentar el modo en que se toman las decisiones en los comedores, de todas maneras, es conveniente, hacer una pequeña reseña.

Se puede definir desde diferentes aristas, una definición técnica es: "una filosofía articulada por un conjunto de axiomas lógicos y una metodología de procedimientos, para analizar la complejidad inherente a los problemas".

¿Qué es un problema de decisión? Es la selección de una acción o alternativa dentro de un conjunto de acciones posibles, la cual produzca el mejor resultado bajo cierto criterio de optimización.

La toma de decisiones se considera como el acto creador de la elección, a partir de un conjunto de decisiones posibles, en el cual los factores cuantitativos se combinan con las capacidades heurísticas de los hombres que toman las decisiones.

Gran parte de la toma de decisiones implica realizar una serie de pasos específicos. En primer lugar, es necesario *identificar y delinear* con cuidado la cuestión, el problema o asunto. En segundo lugar, es *definir el objetivo o los resultados* de la decisión; es decir, lo que la gente trata de lograr. En tercer lugar, es de vital importancia *determinar la forma de tomar la decisión*; es decir, mediante que método con que apoyo e información específica, etc. En cuarto lugar, consiste en *generar soluciones alternativas* al problema, lo que implica desarrollo, evaluación y opciones. En quinto lugar, lógico es *evaluar tales soluciones* una vez hecho esto, se necesita elegir *una alternativa (o combinación de ellas)*, lo cual constituye la decisión. Evidentemente, esto se debe implantar de manera correcta y eficiente, y hay que *hacer un seguimiento y analizar las consecuencias*.

Todos estos pasos son mas prescriptivos que descriptivos, la teoria no siempre se refleja de igual manera en la practica.

Cabe destacar que no todas las decisiones gozan de misma relevancia ni tiempo, esto depende de que tipo de decisiones se tomen, podemos calificarlas en tres clases:

- *Decisiones operacionales: generalmente con efecto de largo plazo y de naturaleza rutinaria.*
- *Decisiones tacticas: casi siempre con efecto de mediano plazo y de naturaleza no rutinaria, pero no llegan tan lejos como para revisar los objetivos de la organización.*
- *Decisiones estrategicas: por lo comun con efectos de largo plazo y relacionadas con los objetivos de la organización.*²⁵

Según los datos recaudados, se puede observar y analizar que la toma de decisiones en los comedores, es mas descentralizada en ellos en comparación con sus superiores, por ello tiene ciertas implicancias. Obviamente se realizan de forma grupal, si bien esto, por lo general, se considera mas benéfico en terminos de calidad (los grupos son mas atentos y generan y evaluan mas y mejores ideas) y aceptación de las decisiones. Supuestamente proporcionan un margen mas amplio de conocimientos e información, generan mas opciones y tienen una mejor comprensión del problema. En primer lugar, agrupar a las personas suele incrementar la cantidad de conocimientos que se requieren para tomar decisiones acertadas; puede hacerse *acopio de recursos*. Uno de los beneficios implicitos es que en los grupos puede haber una *especialización*

²⁵ Adrian Furnham. "Psicologia Organizacional". Ed. Oxford University Press. 2001. Cap. XI. Pag. 499.

en el trabajo. Las personas pueden hacer solamente aquellas tareas para las que son más competentes, con lo cual también aumentará el potencial de calidad de los esfuerzos por parte del grupo. Otro de los beneficios es que tal vez las decisiones en grupo sean *mejor aceptadas que las decisiones individuales*. Es posible que se espere que los responsables de la toma de decisiones entiendan más esas decisiones y que se aboquen más a llevarlas a cabo que en las decisiones que otros tomaron por ellos.

Sin embargo, también hay algunos problemas asociados con los grupos que toman decisiones. Existen presiones para imponer la aceptación y es posible que predominen individuos poderosos. Uno de los problemas evidentes es que quizá los grupos *tiendan a perder el tiempo*. Otro posible problema es que las desavenencias sobre asuntos importantes pueden provocar encono y conflictos en el grupo. El desacuerdo constructivo no es necesariamente malo y puede traducirse en mejores resultados para el grupo. Sin embargo, la falta de consenso genera sentimientos negativos entre los integrantes.

Según las respuestas de los coordinadores y/o personal del comedor sobre este tema se puede inferir que al interior de los comedores las decisiones en la mayoría de los casos se toman de manera conjunta entre la gente que trabaja en el mismo, pero no participan todos los involucrados en su funcionamiento, esto se debe en la mayoría de los casos a la falta de motivación en el trabajo y al constante menosprecio por parte de las autoridades de las opiniones y sugerencia de los involucrados en esta tarea.

Al margen de las consideraciones hechas mas arriba, la toma de decisiones al interior del comedor se hace en forma bastante regular, generalmente se reúnen una vez por mes para discutir temas relacionados con su trabajo, también se hace de una manera bastante primaria, ya que la única capacitación de la que se hacen acreedores las personas que se desempeñan en los comedores consiste en el manipuleo de alimentos o en cuestiones de higiene, pero nunca se les dio capacitación acerca de cómo hacer mas eficientes esas reuniones, o no se los instruyo sobre maneras creativas para resolver problemas.

Esto se puede inferir de las respuestas dadas por el personal a cargo de los comedores a preguntas tales como:

- ¿realizan reuniones con la gente que trabaja en el comedor para tomar decisiones?
- ¿Cuántas veces se reúnen?
- ¿logran ponerse de acuerdo?
- ¿todos participan y dan opinión?
- ¿discuten las decisiones?
- ¿diagraman tareas dentro del comedor?
- ¿se siente motivado en su trabajo?
- ¿le dan capacitación?
- ¿cree usted que dentro del comedor se trabaja como un equipo?
- ¿cree que tiene poder de negociación con el gobierno?

COMO LOGRAR UNA
GESTION MAS EFICAZ

- ¿Cómo definiría la comunicación con la gente que trabaja?
- ¿cree que las cosas están bien organizadas?
- ¿cree que su trabajo le sirve para superarse?

COMO LOGRAR UNA GESTION MAS EFICIENTE Y EFICAZ.

Como se puede observar de lo planteado en los ítems anteriores, la lógica que guía el accionar de los comedores y de los funcionarios que se desempeñan en el área de Salud y Desarrollo Social, tanto a nivel provincial como a nivel local, se encuentra en algún punto en clara oposición.

A continuación se describirán los puntos de discordancia en el accionar diario de estos "entes gubernamentales", y se intentara alguna manera de resolución para estos problemas.

POLITICA Vs. ADMINISTRACION.

La administración pública como forma objetivada del Estado no es ajena a su forma de organización y de su institucionalización, es en el marco del estado benefactor la forma que adoptaron las organizaciones estatales se correspondía con el paradigma de la administración pública tradicional, descrito anteriormente cuando se hizo mención a la burocracia rionegrina.

Este paradigma esta caracterizado, en primer lugar, por un choque entre racionalidad política, por un lado, que tiene como objetivo la satisfacción de las demandas de los ciudadanos, y aumentar o mantener su caudal electoral, y la

racionalidad administrativa por otra, que tiene como eje rector de su actividad el cumplimiento de las normas y los procedimientos.

En esta confrontación, los políticos son los que fijan el "¿QUE HACER?", es decir, los parámetros generales de las políticas públicas. Esta generalidad en el planteo de los objetivos deja un amplio margen de acción a la burocracia que es la que determina el "¿COMO HACER?", teniendo su base de legitimación en el know how.

Si bien estos planteos son de carácter genérico y hacen referencia a la relación entre la política y la administración a un nivel macro, a un nivel micro también se observan este tipo de contradicciones.

Como ejemplo de lo dicho, se puede hacer mención entre los coordinadores y los encargados de los comedores y los punteros de los partidos políticos. Mientras los primeros están afanados al trabajo diario y se ciñen al procedimiento administrativo para la admisión de personas a los comedores, que generalmente son incorporados por sugerencia de los asistentes sociales de cada municipio, así como también se ven competidos a los procedimientos administrativos para comunicar algo a los niveles superiores de la administración, los punteros políticos intentan, la mayoría de las veces con éxito, posicionar gente como beneficiarios dentro de los comedores para cumplir con los objetivos de su jefe político, es decir, asegurarse nuevos votos o mantener los ya existentes.

Por otro lado, el caso de que la mala relación entre la forma de operar interna y los requerimientos exteriores de funcionamiento de la administración

estatal no tiene como base la burocracia "desfasada", sino un *entorno socioeconómico* que, por un lado, *fija* ciertas formas de operaciones a la actividad estatal pero al mismo tiempo *plantea exigencias que van mas allá* de los límites del rendimiento de las estructuras así definidas. Es patente que una desproporción basada de esta manera entre el esquema normativo de la administración y las exigencias externas de funcionamiento no pueden solucionarse por medio de una reforma de la administración, sino solamente por medio de una "reforma" de las estructuras del entorno que provocan la contradicción entre la estructura de la administración estatal y los rendimientos que pretenden para si mismas²⁶.

Con esta cita se pretende poner en evidencia la contradicción entre los reclamos sociales de mayor transparencia en los procesos de asignación de recursos, por ejemplo y al mismo tiempo la exigencia de inmediatez para la resolución de determinadas cuestiones problematizadas. En el tema que se esta analizando, la población ejerce una considerable presión para que el problema de la emergencia alimentaria se resuelva de una manera urgente, pero al mismo tiempo esta inmediatez se ve refrenada por los innumerables tramites que deben realizar los coordinadores de los comedores para poder acceder a los recursos que se necesitan para tratar dicha cuestión socialmente problematizada.

Como se podrá observar el conjugar estas dos lógicas parece, si no es, imposible, ya que la administración racional-legal fue concebida de manera tal que esta divorciada de la lógica política. No hay para este punto alguna

²⁶ Offe, Claus, en "*Partidos y nuevos movimientos sociales*", Ed. Sistema, Madrid. Pag. 11.

sugerencia técnica para lograr mayor eficacia o eficiencia en la gestión, debido a la complejidad que abarca. Pero queda en claro la importancia y el peso de este factor en la situación descrita.

Lo que se podría intentar sería la incorporación de la ciudadanía, o a los ciudadanos-clientes como participantes activos de las políticas públicas, en este caso particular, hacer parte a los beneficiarios de los programas alimentarios de estos mismos planes, pero no solo de manera nominal como parece ser el caso de la participación en los comedores, sino de forma real, para que puedan formar parte del proceso de toma de decisiones. Vale la aclaración que también se le debe prestar especial importancia a las observaciones que puedan realizar los clientes internos, es decir a los colaboradores que prestan servicios en los comedores.

La colaboración en forma de red por parte de todos aquellos involucrados es una manera de beneficiar a la gestión e implementación de las políticas públicas en todas sus aristas.

MOTIVACION

No poder tener injerencia en la toma de decisiones en lo que respecta al comedor, ni nada que poder aportar porque los superiores son los que deciden; son un gran factor para que la motivación sea baja en el trabajo. Pero cabe destacar, que no son los únicos ítems que generan este fenómeno, hay otros como el dinero, los valores, etc.

La motivación como concepto tiene algunas características específicas:

- la motivación es un estado interno que experimenta el individuo. Aunque factores externos, incluidas otras personas, pueden influir en el estado motivacional del sujeto, este desarrolla dentro de el y es singular.
- El sujeto experimenta un estado motivacional de una forma tal que da origen a un deseo, intención o presión para actuar.
- La motivación tiene un elemento de elección, intención o deseo. Es decir, la persona que experimenta un estado de estimulación (provocada por el plano interno o externo) responde eligiendo actuar de una manera con una intensidad que ellos determinan.
- La acción y el desempeño son una función, por lo menos en parte, de la motivación.
- Además, el estado motivacional de una persona es variable; es distinto a lo largo del tiempo y las situaciones.²⁷

Hay razones evidentes en si mismas por las que las personas trabajan: el trabajo es una fuente de recursos, de actividad y de estímulo, de contactos sociales, una forma de organizar el tiempo y de una fuente de realización y crecimiento personal. Casi todo el mundo decide trabajar debido a las recompensas explícitas e implícitas que proporciona.

Esas razones van desde la necesidad, los valores, las expectativas hasta la equidad. Estas aristas las abarcan con mayor completitud las teorías

²⁷ Adrian Furnham "*Psicología Organizacional*". Ed. Oxford University Press. 1997. Cap. VI. Pag. 257

respectivas a la motivación. Evidentemente, lo que se necesita es una teoría dinámica de varias facetas, que tome en cuenta el número de variables que, juntas, afectan la activación, dirección y persistencia en el trabajo.

Frente a este problema de motivación, en las encuestas a los comedores se ha hecho referencia a dicha temática, y las respuestas obtenidas a este respecto han sido las siguientes:

Hay respuestas que vinculan a la motivación directamente con la remuneración obtenida por el trabajo realizado, hay otros que respondieron que la motivación era baja porque el dinero o presupuesto era deficiente para realizar mayor cantidad de tareas con los chicos, y otros contestaron que se sentían muy motivados por una cuestión de valores, ya que se sentían bien porque trabajaban para los demás y eso los hacía sentir bien.

Si contrastamos las demandas de los trabajadores de los comedores con las técnicas de motivación en el trabajo, se puede observar que la mayor demanda que establecen los trabajadores gira alrededor de la toma de decisiones, y del establecimiento de objetivos. Por eso es pertinente observar que si una organización plantea objetivos difíciles pero alcanzables, que están dentro de las posibilidades de los empleados, estos se esforzarán mucho por lograrlos. Se sugiere que si ellos se involucran en el proceso de establecimiento de objetivos, se fomentará la apropiación de los estándares establecidos. Este establecimiento de objetivos, es el proceso de desarrollo, negociación y formalización de las metas y los objetivos que deben alcanzar

los trabajadores. A continuación se desarrollara una de las técnicas de motivación, específicamente la que tiene que ver con el establecimiento de objetivos de manera conjunta.

Es por ello que se dice que:

a) "es mas probable que los objetivos difíciles se traduzcan en un desempeño mayor que los menos difíciles. Sin embargo, si se considera que estos son demasiado difíciles o imposibles, dejara de ser valida la relación con el desempeño".

b) "es mas probable que las metas especificas se traduzcan en un rendimiento mayor que cuando estas son inexistentes, vagas o muy generales".

c) "es mas probable que la retroalimentación sobre las tareas o el conocimiento de los resultados motive a las personas a lograr un mayor rendimiento al fomentar el establecimiento de objetivos de un mejor desempeño. La retroalimentación permite saber a las personas donde se encuentran y si están dentro de los parámetros aceptables de su desempeño".

d) "es mas probable que las metas lleven a un mejor desempeño cuando las personas tienen las habilidades y los sentimientos de autoeficacia necesarias para lograrlas. La persona debe ser competente para lograr las metas y sentirse segura de dichas habilidades".

e) "es mas probable que las metas motiven a la gente para que mejore su desempeño cuando estas son generalmente aceptadas y existe un fuerte compromiso hacia su consecución. Una forma de lograr el compromiso

consiste en participar en el proceso de planteamiento de metas y posesionarse de ellas. Las metas planteadas por alguien mas pueden ser igualmente efectivas, si quien las asigna es una figura de autoridad y la asignación implica que el subordinado sea capaz de lograrlas”.²⁸

Como ultima observación se puede destacar que la motivación genera creatividad; ya que esta debe suponer reconocimiento, aprovechamiento y fomento del potencial creativo de los recursos humanos; propiciando estructuras flexibles y sistemas de administración adhocraticos y participativos, capaces de generar una cultura y un ambiente creativos. En pocas palabras la creatividad consiste en dar una solución nueva y aceptable a un problema sin solución fija, lo que en términos organizativos denominaríamos un problema poco estructurado. Esto esta muy relacionado con la toma de decisiones, puesto que dar solución es el objetivo ultimo de las decisiones. Además, estas deben ser aceptables alcanzando un buen nivel de satisfacción de los objetivos, como se destaco anteriormente.

COMUNICACIÓN:

Como se ha desarrollado en este informe, la comunicación comprende un elemento importante a lo que toma de decisiones se refiere, también, se pudo ver que dentro del comedor la comunicación es lo suficientemente fluida, no así entre los empleados de estos comedores y sus superiores.

Lograr una comunicación eficaz es importante para los directivos y administradores por varias razones, que pueden resumirse en la afirmación de

²⁸ Furnhan, Adrian; “Psicología organizacional”, Ed. Oxford Press, 2001, Cap. 6, Pag. 299.

la eficacia del proceso directivo en una organización depende en grandísima medida de la eficacia de las comunicaciones. Puede afirmarse que la falta de retroalimentación es lo que más merma la potencialidad del proceso de comunicación, ya que la retroalimentación asegura la comunicación efectiva y genera confianza. El hecho de que los trabajadores de los comedores, se comuniquen con sus superiores elevando informes, deja en evidencia la falta de retroalimentación necesaria aquí descrita.

Pero también es cierto que la comunicación efectiva no está solo en manos de los directivos. Por ello parece relevante un plan de comunicación interna como método de mejora, entendido este como resultado de un proceso de reflexión, sistematización y ordenación de las comunicaciones internas a la organización, fundamentalmente entre esta y sus empleados, con finalidad de incrementar su eficacia y mejorar los resultados tanto en términos de eficiencia económica como de eficiencia social. Sin embargo, un plan de comunicación interna no debe ser solo un medio de comunicarse mejor con los empleados, sino que debe incorporar a usuarios, proveedores, organismos públicos y en general a todos aquellos que se relacionan con la actividad. Es decir, no solo empleados y directivos de el Ministerio o de los comedores, sino también a la comunidad, ONG's- que como se ha visto participan activamente en el que hacer del comedor, dando ayuda humana o alimentos- y por sobre todo a aquellos que asisten al comedor.

Es así que un plan de comunicación interna debe abarcar los siguientes aspectos.²⁹

- *Planificación de la información acogida:* los nuevos empleados que ingresan a una organización desconocen casi todo de ella, por que se sienten amenazados por la incertidumbre, acerca de que les deparara el nuevo trabajo. El primer paso es pues, reducir esa ansiedad mediante la información, de forma que el nuevo empleado conozca la organización, su estructura, objetivos y productos.
- *Planificación de la información sobre la actividad:* la comunicación de objetivos, estrategias, valores y políticas es muy necesaria en toda organización, si se quiere lograr el compromiso y la dedicación efectiva de su personal.
 - a) *políticas de información a los empleados por superiores directos:* los directivos deben asegurarse de que con la suficiente frecuencia informan a sus subordinados de las metas y planes de su unidad, relacionándolas adecuadamente con las de la organización en su conjunto. Es deseable que esta información tenga una periodicidad trimestral o semestral.
 - b) *Políticas de información a los empleados por parte de la alta dirección:* es conveniente que los altos directivos

²⁹ Sadaba, Alfredo y otros. " *Administración y organizaciones: Fundamentos y aplicaciones* " Ed. Pirámide, Madrid 1999. Cap 13. Pag. 366.

comparezcan ante los empleados de todos los niveles alrededor de una vez al año para comunicar los planes generales y objetivos.

- c) *Atención a las demandas de información específicas:* sin poner en peligro la confidencialidad de la información que pueda tener un valor estratégico, se debe responder a las preguntas que formulan los empleados acerca de porque se hacen determinadas cosas o la forma en que se hacen. En general, son los superiores directos quienes han de responder a estas cuestiones. La información sobre la actividad, los planes y las normas y los procedimientos debe hacerse extensiva a aquellos interlocutores que se relacionan habitualmente con la organización, como son proveedores, entidades financieras, etc.

- o *Planificación de información social y laboral:* además de la información sobre el trabajo, los empleados tienen especial interés en aquella que afecta a sus condiciones particulares o generales en el trabajo.

- o *Planificación de la comunicación interpersonal:* muchas veces es conveniente en aras a lograr una mayor uniformidad y a garantizar unos niveles de calidad adecuados, que se establezcan ciertas normas que regulen

la comunicación interpersonal, sobre todo si se quiere evitar arbitrariedades y discriminaciones.

Lo que aquí se ha expuesto no pretende ser una solución mágica, sino simplemente, una herramienta para mejoras, ya que debe tenerse en cuenta el entorno en donde se aplican, que pueden ser más o menos complejos según las circunstancias.

CAPACITACION:

Todas las organizaciones deben enseñar y capacitar a sus empleados para aumentar su nivel de desempeño. Esto se logra proporcionando conocimientos e información nuevos y relevantes, mediante la enseñanza de nuevas habilidades o el cambio de actitudes, valores o motivos. El propósito de la capacitación consiste en aumentar las destrezas y el conocimiento, por ello la capacitación adecuada suele y debe centrarse en la alineación de la mano de obra con las estrategias organizacionales. La capacitación adecuada puede ser un poderoso estímulo individual y un catalizador para el cambio. Finalmente puede ser el ámbito para establecer una relación entre el individuo y los valores organizacionales.

Los principios esenciales de la capacitación son:

- Participación: para que la capacitación sea efectiva, todos deben participar de manera activa y desarrollar las destrezas deseadas. La gente aprende con mayor rapidez y tiende a retener las

habilidades aprendidas cuando participa activamente en el aprendizaje. El principio de participación se aplica al aprendizaje de habilidades cognoscitivas.

- Repetición: se sabe que el aprendizaje se facilita con la repetición de los comportamientos deseados. La práctica es más efectiva cuando se distribuye a lo largo del tiempo que si se realiza en una sola ocasión. Cuando los periodos de practicas son demasiados extensos, el aprendizaje puede verse afectado por la fatiga, mientras que cuando se aprende un poco a la vez se permite el aprovechamiento del material.

La capacitación, implica brindar conocimientos, que luego permitan al trabajador desarrollar su labor y sea capaz de resolver los problemas que se le presenten durante su desempeño. Ésta repercute en el individuo de dos diferentes maneras:

- Eleva su nivel de vida: La manera directa de conseguir esto es a través del mejoramiento de sus ingresos, por medio de esto tiene la oportunidad de lograr una mejor plaza de trabajo y aspirar a un mejor salario.
- Eleva su productividad: esto se logra cuando el beneficio es para ambos, es decir empresa y empleado.

Los beneficios de la capacitación son varios, tales como, mejorar el conocimiento del puesto a todos los niveles; crear mejor imagen; mejorar la

relación entre jefes y subordinados; promover la comunicación a toda la organización; reducir la tensión y permite el manejo en áreas de conflicto; agilizar la toma de decisiones y la solución de problemas. A un nivel individual, la capacitación, alimenta la confianza, la posición asertiva y el desarrollo; forja líderes y mejora las aptitudes comunicativas; sube el nivel de satisfacción con el puesto y permite el logro de metas individuales.

Por otro lado, establecer objetivos de la capacitación concretos y medibles es la base que debe resultar de la determinación de las necesidades de capacitación.

Los objetivos especifican que el empleado sea capaz de lograr algún cambio después de terminar con éxito el programa de capacitación. Por tanto ofrecer un centro de atención para los esfuerzos tanto del empleado como del instructor o así como un punto de referencia para evaluar los logros del programa de capacitación.

Los principales objetivos son:

- Prepara al personal para la ejecución inmediata de las diversas tareas del cargo.
- Proporcionar oportunidades para el desarrollo continuo, no sólo en un cargo actual, sino también en otras funciones en las cuales puede ser considerada la persona.

- Cambiar la actitud de las personas, bien sea para crear un clima más satisfactorio entre los empleados, aumentar su motivación o hacerlos más receptivos a las técnicas de supervisión y gerencia.

Por su parte las necesidades de la capacitación pueden establecerse a través de un inventario de necesidades de capacitación. Es un diagnóstico que debe basarse en información pertinente, gran parte de la cual debe ser agrupada de modo sistemático, en tanto que otra reposa disponible en manos de ciertos administradores de línea. El inventario de necesidades de capacitación es una responsabilidad de línea y una función de staff: corresponde al administrador de línea la responsabilidad de detectar los problemas provocados por la carencia de capacitación. A él le compete todas las decisiones referentes a la capacitación, bien sea que utilice o no los servicios de asesoría prestados por especialistas en capacitación.

Los principales medios utilizados para efectuar el inventario de necesidades de capacitación son:

- **Evaluación del desempeño:** Mediante ésta, no sólo es posible descubrir a los empleados que vienen ejecutando sus tareas por debajo de un nivel satisfactorio, sino averiguar también qué sectores de la empresa reclaman una atención inmediata de los responsables de la capacitación.
- **Observación:** Verificar dónde hay evidencia de trabajo ineficiente, como daño de equipo, atraso en el cronograma, pérdida excesiva

de materia prima, número elevado de problemas disciplinario, alto índice de ausentismo, rotación elevada, etc.

- **Cuestionarios:** Investigaciones mediante cuestionarios y listas de verificación (check list) que evidencien las necesidades de capacitación.
- **Solicitudes de supervisores y gerentes:** Cuando la necesidad de capacitación apunta a un nivel más alto, los propios gerentes y supervisores son propensos a solicitar la capacitación para su personal.
- **Entrevistas con supervisores y gerentes:** Contactos directos con supervisores y gerentes respecto de problemas solucionables mediante capacitación, que se descubren en las entrevistas con los responsables de los diversos sectores.
- **Reuniones inter departamentales:** Discusiones acerca de asuntos concernientes a objetivos organizacionales, problemas operativos, planes para determinados objetivos y otros asuntos administrativos.
- **Examen de empleados:** Resultados de los exámenes de selección de empleados que ejecutan determinadas funciones o tareas.
- **Modificación del trabajo:** Cuando se introduzcan modificaciones parciales o totales en las rutinas de trabajo, es necesario capacitar

previamente a los empleados en los nuevos métodos y procesos de trabajo.

- **Entrevistas de salida:** Cuando el empleado va a retirarse de la organización, es el momento más apropiado para conocer su opinión sincera acerca de la empresa y las razones que motivaron su salida. Es posible que salgan a relucir deficiencias de la organización, susceptibles de corrección.

Después de determinar las necesidades de capacitación y de establecer los objetivos de capacitación de sus empleados, se puede llevar a cabo la capacitación. Las ventajas y desventajas de las técnicas de capacitación más comunes son las siguientes:

- **Capacitación en el puesto:** Contempla que una persona aprenda una responsabilidad mediante su desempeño real. En muchas compañías este tipo de capacitación es la única clase de capacitación disponible y generalmente incluye la asignación de los nuevos empleados a los trabajadores o los supervisores experimentados que se encargan de la capacitación real. Existen varios tipos de capacitación en el puesto. Probablemente la más conocida es el método de instrucción o sustituto, en la que el empleado recibe la capacitación en el puesto de parte de un trabajador experimentado o el supervisor mismo. En los niveles más bajos, la instrucción podría consistir solamente en que los nuevos trabajadores adquieran la experiencia para manejar la

máquina observando al supervisor. Sin embargo, esta técnica se utiliza con frecuencia en los niveles de alta gerencia. La rotación de puesto, en la que el empleado (generalmente una persona que se entrena en administración) pasa de un puesto a otro en intervalos planeados, es otra técnica de CEP. En el mismo sentido, las asignaciones especiales proporcionan a los ejecutivos de bajo nivel la experiencia de primera mano en el trabajo con problemas reales.

La capacitación en el puesto tiene varias ventajas:

Es relativamente económica; los trabajadores en capacitación aprenden al tiempo que producen y no hay necesidad de instalaciones costosas fuera del trabajo como salones de clases o dispositivos de aprendizaje programado. El método también facilita el aprendizaje, ya que los empleados aprenden haciendo realmente el trabajo y obtiene una retroalimentación rápida sobre lo correcto de su desempeño.

- **Capacitación por instrucción del puesto (CIP):** Requiere de hacer una lista de todos los pasos necesarios en el puesto, cada uno en su secuencia apropiada. Junto a cada paso, se lista también un punto clave correspondiente (si lo hay). Los pasos muestran qué se debe hacer, mientras que los puntos clave muestran cómo se tiene que hacer y por qué.
- **Conferencias:** Dar charlas o conferencias a los nuevos empleados puede tener varias ventajas. Es una manera rápida y sencilla de

proporcionar conocimientos a grupos grandes de personas en capacitación. Como cuando hay que enseñar al equipo de ventas las características especiales de algún nuevo producto. Si bien en estos casos se pueden utilizar materiales impresos como libros y manuales, esto podría representar gastos considerables de impresión y no permitir el intercambio de información de las preguntas que surgen durante las conferencias.

- **Técnicas audiovisual:** La presentación de información a los empleados mediante técnicas audiovisuales como películas, circuito cerrado de televisión, cintas de audio o de video puede resultar muy eficaz y en la actualidad estas técnicas se utilizan con mucha frecuencia. Los audiovisuales son más costosos que las conferencias convencionales.
- **Aprendizaje programado:** Método sistemático para enseñar habilidades para el puesto, que implica presentar preguntas o hechos y permite que la persona responda, para posteriormente ofrecer al empleado retroalimentación inmediata sobre la precisión de sus respuestas.

La ventaja principal del aprendizaje programado es que reduce el tiempo de capacitación en aproximadamente un tercio. En términos de los principios de aprendizaje listados previamente, la instrucción programada puede facilitar también el aprendizaje en tanto que permite que las personas en capacitación

aprendan a su propio ritmo, proporciona retroalimentación inmediata y reduce el riesgo de errores.

- **Capacitación vestibular por simulacros:** Es una técnica en la que los empleados aprenden en el equipo real o simulado que utilizarán en su puesto, pero en realidad son instruidos fuera del mismo. Por tanto, la capacitación vestibular busca obtener las ventajas de la capacitación en el trabajo sin colocar realmente en el puesto a la persona en capacitación. Esta técnica es casi una necesidad en los puestos donde resulta demasiado costoso o peligroso capacitar a los empleados directamente en el puesto.

Lo que es relevante tener en cuenta es que *"la eficiencia de la capacitación se define como la rapidez y el costo con el que los empleados adquieren habilidades relevantes, no el grado en el que entienden conceptos teóricos"*³⁰. Y por otro lado, la capacitación administrativa es muy específica del contexto. A adultos se les capacita según el estilo "doméstico" (o específico de las organizaciones), utilizando conceptos y lenguaje domésticos peculiares.

Como se ha desarrollado en el informe las personas que trabajan en los comedores reciben capacitación por parte de una nutricionista, ahora bien, la alimentación no es el único ítem importante que los trabajadores deben conocer. Es sabido que las personas que asisten a los comedores poseen problemas de otra índole, tal es el caso psicológico, varias personas que son asistidas sufren

³⁰ Adrian Furnham. *"Psicología Organizacional"*. Ed. Oxford Press. Mexico. 1997. Cap. IX. Pag. 409.

violencia familiar, caso que cobra mayor relevancia si de niños se trata. También es necesario tener manejo básico sobre los valores energéticos necesarios a ingerir para una buena alimentación, si bien la nutricionista puede realizar esta tarea, es bueno que el personal sepa, no solo por una cuestión de practicidad sino también porque los menues que se dan en los comedores, según como se ha detallado en parte de este informe, no siempre se corresponde a lo pautado, sino también que algunos solo dan almuerzo o desayuno en su defecto.

Es sabido que Salud Publica participa en los planes alimentarios de la provincia, ofreciendo la asistencia hospitalaria necesaria en caso de problemas por desnutrición, pero la falacia es que la atención por parte del hospital es inmediata y no se realiza un plan sistematizado para una solución real del problema. Es por ello también, que seria coherente que los trabajadores de los comedores estén capacitados en reconocer los síntomas de la desnutrición entre las personas que asisten para poder paliar el problema con mayor rapidez y poder conocer que hacer en pasos subsiguientes.

Hasta aquí, los problemas que hacen a la toma de decisiones en los comedores, y que no permiten una mayor eficacia y eficiencia en los mismo. A continuación, se desarrollaran las conclusiones finales acerca de las políticas alimentarias rionegrinas en general y de los comedores en particular.

CONCLUSION

CONCLUSION:

Como se ha podido deducir a lo largo del informe, las políticas alimentarias de la provincia de Río Negro, gozan de una planificación impecable, pero carece de una sistematización a la hora de aplicarlas.

La política estatal, implica un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectara el futuro del curso del proceso social.

Si bien el Estado responde a las cuestiones socialmente problematizadas una vez que entran en su agenda, vemos que el problema surge en la articulación de diversos actores para poner dicha política en funcionamiento. Como se desarrollo anteriormente las diferentes dificultades que atraviesan el estado y sus actores para poder hacer de la política una herramienta exitosa, desde las contradicciones de la administración hasta la toma de decisiones. Por su parte, un sistema de monitoreo de las políticas desarrolladas se hace una cuestión urgente, si se pretende tener algún tipo de resultado de ellas.

Se han dado algunas herramientas considerables para la mejora del estado de cosas, pero también es importante destacar que la gestión interinstitucional adquiere una relevancia tal que no puede soslayarse por parte

de aquellos que gobiernan. Una gestión interinstitucional en el que las distintas organizaciones e intereses implicados en un sistema de política pública compartan la responsabilidad de orientar el cambio estructural al mismo tiempo que conservan su autonomía. Lo que hace falta para emprender con eficacia el cambio, es un proceso participativo en el que las diferentes organizaciones se integren en un proceso conjunto de resolución de problemas y de decisión colectiva para remodelar las reglas de juego y redefinir sus funciones y responsabilidades respectivas en torno a una definición previamente convenida del interés público.

Como manifiesta Metcalfe: *"la gestión pública crea fuertes expectativas de mayor rendimiento a través de reformas. No obstante en la práctica los intentos de reforma que se atreven a emprender el camino de una reorganización estructural en gran escala, muchas veces no llegan a producir los resultados deseados"*³¹.

Por ello, el aprendizaje interinstitucional es fundamental para la eficacia de la gestión pública. En este punto debe hacerse un diseño de gestión, basado en crear sistemas adaptables más que producir planes concretos; que tenga en cuenta el concepto pluralista de la gestión pública y acepte el desafío integrador de conseguir una cooperación interinstitucional en un entorno de cambio estructural. He aquí el principio de una mejor aplicabilidad y resultados de las políticas estatales, las alimentarias específicamente, del gobierno rionegrino.

³¹ Les Metcalfe. *"La Gestión Pública: de la imitación a la innovación"*. Cap 2. Pág. 47.

BIBLIOGRAFIA

LEYES Y DECRETOS PROVINCIALES:

- Dec. N° 415/97
- Dec. N° 677/98
- Dec. N° 172/98
- Dec. N° 74/93
- Dec. N° 1298/99
- Dec. N° 364/92
- Dec. N° 482/ 03
- Dec-Ley. N° 6/02
- Dec. N° 130/02
- Ley N° 1347/73

- Ley N° 2908/95
- Ley N° 2674/73
- Ley N° 2449/71

LEYES NACIONALES:

- Dec. N° 108, inc. 15 de enero del 2002
- Resolución N° 008 24/01/02

-
- Documentación sobre alimentos del departamento de nutrición de MASILY S.A.: *"Articulación sobre un sistema de alimentación en el área de educación."*
 - PROMENU *"Programa de mejoramiento nutricional único"*.
Dirección General de Políticas Alimentarias- Secretaría de Estado de Acción Social- Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Provincia de Río Negro.

- *"Guía provincial de Programas Sociales 2002-2003"*. Dirección del Sistema de Información Social- Secretaría de Estado de Acción Social. Gobierno de la Provincia de Río Negro.
- *"Que es una política publica?"*, Mabel Hoyos. 2000.
- *"Fundamentos de valoración nutricional y composición corporal"*. DANIEL H. DE GIROLAMI. ED. Ateneo. 2003.
- *"Estado benefactor y Municipio en crisis"* S. PENALVA y D. ARROYO. Quito 1991. Vol 3
- *"Diseno de organizaciones eficientes"*. H. MINTZBERG. Ed. El Ateneo. 1992.
- *"Psicología Organizacional"*. ADRIAN FURNHAM. Ed. Oxford University Press. 2001.
- *"Partidos y nuevos movimientos sociales"*. CLAUD OFFE. Ed. Sistema, Madrid. 1990.
- *"administración y organizaciones: Fundamentos y aplicaciones"*. SADABA ALFREDO Y OTROS. Ed. Pirámide, Madrid. 1999.
- *"La Gestion Publica: de la imitación a la innovación"*. LES METCALFE.

PAGINAS Web

- www.unicef.org
- www.legisrn.gov.ar
- www.rionegro.com.ar
- www.alimentosargentinos.gov.ar
- www.sigén.gov.ar
- www.desarrollosocial.gov.ar
- www.siempro.gov.ar
- www.sintys.gov.ar
- www.cenoc.gov.ar
- www.rionegro.gov.ar
- www.msal.gov.ar