



INT-0485

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social  
NACIONES UNIDAS-CEPAL-PNUD GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning  
UNITED NATIONS-ECLAC-UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale  
NATIONS UNIES-CEPALC-PNUD GOUVERNEMENTS DE L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAIBES

E/CEAR/ILPES(27961)

Seminario sobre Evaluación de Políticas  
Sociales

ILPES/UNICEF

Santiago - Chile 8-9 septiembre - 1986

Nuevos Textos ILPES  
Serie D-Ref.NTI/D18

EVALUACION DEL IMPACTO Y ANALISIS COSTO-EFECTIVIDAD  
DEL PROGRAMA DE PROMOCION SOCIAL NUTRICIONAL

Ministerio de Salud Pública y Acción  
Social (República Argentina)  
Ministerio de Educación y Justicia  
(República Argentina)  
CIDES-OEA



## I N D I C E

	<u>Pág.</u>
1. Antecedentes . . . . .	1
2. Marco general . . . . .	5
3. Objetivos . . . . .	6
4. Metodología . . . . .	8
4.1. <u>Diseño muestral</u> . . . . .	9
4.1.1. Introducción . . . . .	9
4.1.2. Marco geográfico. Representa- tividad . . . . .	10
4.1.3. Universo de análisis/Unidad de análisis/Unidad de muestreo	10
4.1.4. Diseño de la investigación	11
4.1.5. Marco operativo de la muestra	11
4.1.6. Pautas para el diseño de la muestra . . . . .	12
4.2. <u>Estudio transversal</u> . . . . .	12
4.2.1. Estudio sobre estado nutricio- nal . . . . .	12
4.2.2. Infraestructura, equipamiento, recursos humanos e insumos bá- sicos para el funcionamiento del comedor escolar . . . . .	15
4.2.3. Participación social . . . . .	16
4.2.4. Dinámica del funcionamiento del comedor escolar. . . . .	17
4.2.5. Efectividad educativa del Pro- grama . . . . .	18
4.2.6. Composición de la dieta de los Comedores Escolares . . . . .	19
4.2.7. Situación socioeconómica de los grupos familiares afectados al Programa y sus partes de consu- mo alimentario . . . . .	19

4.2.8.	Dimensiones institucionales y organizacionales del análisis costo/efectividad . . . . .	21
4.2.9.	Análisis costo/efectividad .	21
4.3.	<u>Estudio longitudinal</u> . . . . .	24
5.	Procesamiento electrónico . . . . .	27
6.	Resultados . . . . .	28
7.	Plan de actividades . . . . .	30
8.	Recursos . . . . .	36
8.1.	Recursos humanos . . . . .	36
8.2.	Recursos físicos . . . . .	38
8.3.	Servicios . . . . .	39

## 1. ANTECEDENTES

El Programa de Promoción Social Nutricional tiene como finalidad mejorar las condiciones deficitarias de la alimentación familiar a través de la protección y elevación del estado de nutrición y salud de la población escolar, contribuyendo al mejoramiento del rendimiento escolar y a la disminución de los índices de deserción, ausentismo y desgranamiento, procurando al mismo tiempo promover la participación social.

Los orígenes de este programa se remontan al año 1967/68 cuando con fondos del ex-Ministerio de Bienestar Social se brindó apoyo a la Provincia de Tucumán para implementar el "Programa de Ayuda Alimentaria en las Escuelas de los Ingenios Cerrados". En 1972, con la denominación de "Programas de Comedores Escolares" se extendió la experiencia, implementándose en 21 jurisdicciones del país, situación que tuvo algunas modificaciones posteriores.

Los últimos años han evidenciado una expansión cuantitativa del Programa que, en la actualidad se extiende a casi todo el país. Este se ha visto enriquecido a través de acciones complementarias, tales como huertas y granjas escolares, así como la extensión del servicio a niños en edad preescolar.

Es posible constatar este aumento de la cobertura a través de la evolución en términos constantes de los recursos financieros asignados, cuyo crecimiento ha sido particularmente acelerado en los dos últimos años (en 1983 contaba con alrededor de 40 millones de dólares), previéndose un incremento altamente significativo para el actual ejercicio.

La importancia creciente del Programa ha motivado la inquietud de la Dirección Nacional de Promoción y Asistencia Social de la Secretaría de Promoción Social (organización encargada de su programación, normatización y apoyo técnico y financiero), compartida por el Centro Interamericano para el Desarrollo Social (OEA), por detenerse a reflexionar sobre las técnicas de programación utilizadas así como evaluar el desempeño del programa discriminando las diferentes realidades de cada jurisdicción donde se lo aplica.

De allí que, en el curso de 1983, se integrara un equipo técnico conjunto sobre la base del convenio que el CIDES/OEA mantiene con el Ministerio de Salud y Acción Social para la realización de un estudio que apuntase a suministrar a los niveles decisorios, elementos para mejorar los criterios utilizados en la asignación de los recursos del Programa, tanto desde el punto de vista de la equidad en la distribución de los mismos cuanto de su eficiencia.

Como producto de la investigación realizada, se construyó una matriz de grados de urgencia que permitió introducir un primer ajuste en el criterio de equidad para la asignación de recursos al tener en cuenta el grado de satisfacción relativa de las distintas jurisdicciones del país respecto de necesidades que el programa tiene como objetivo atender.

Respecto del criterio de eficiencia, cabe señalar que se persigue optimizar la asignación de recursos determinando las alternativas para obtener con un insumo dado, el máximo logro en cuanto a los objetivos del Programa; o esta-

blecer el costo mínimo para alcanzar un nivel determinado en el grado de cumplimiento de estos objetivos.

A fin de introducir este criterio, se inició la elaboración de una metodología para el análisis costo/efectividad del Programa, recogiendo asimismo información cualitativa sobre las formas de operar del mismo. Ello permitió identificar ineficiencias en los procesos administrativos y de organización cuya cuantificación en términos de costos resulta muy alta, dada la magnitud de los recursos movilizados.

La investigación que aquí se propone constituye por lo tanto una continuación directa de aquella, tanto desde el punto de vista de sus objetivos como de su metodología, por cuanto:

- busca avanzar en el establecimiento de prioridades a niveles geográficos más desagregados (departamentos) en función del grado de satisfacción relativa de las necesidades que el Programa pretende atender.
- se plantea perfeccionar y aplicar la metodología para el análisis costo/efectividad del Programa, por cuanto ésta no solo proporcionará elementos para que los recursos disponibles sean asignados con un máximo de eficiencia sino que permitirá identificar los mecanismos que a nivel provincial, departamental y local posibiliten efectuar los ajustes requeridos, dirigidos a alcanzar el óptimo posible.

Finalmente cabe agregar que esta nueva etapa es posibilitada por el estudio de Niveles de Criticidad, realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos sobre

la base del Censo de Población y Vivienda de 1980, utilizado por el Plan Alimentario Nacional. Sin embargo, se diferencia cualitativamente del mencionado estudio por:

- a) sus objetivos que, traducidos en términos de dimensiones e indicadores a analizar, abarcan aspectos relativos al impacto nutricional, educacional y promocional del Programa sobre la población-meta así como aspectos que hacen al funcionamiento del Comedor Escolar y a la ingesta alimentaria.
- b) el diseño de la investigación que contempla a la vez que un estudio transversal, un análisis longitudinal orientado al montaje de un sistema de evaluación permanente del impacto del Programa.



2. MARCO GENERAL

2.1. Esta investigación es esencialmente aplicada y tiene por objetivos proporcionar elementos imprescindibles en la toma de decisiones políticas para:

2.1.1. El establecimiento de prioridades por áreas (Departamentos) en función del grado de insatisfacción relativa de las necesidades que el o los Programas Sociales pretendan atender. No se restringe al Programa de Promoción Social Nutricional, sino que provee de una jerarquía objetiva, hasta el momento ausente, en función de la cual asignar recursos para políticas, programas y proyectos sociales.

2.1.2. La implementación de acciones tendientes a corregir las ineficiencias normativas y técnico-administrativas en la asignación de recursos a nivel nacional, provincial, departamental y local, a los efectos de maximizar la efectividad de los recursos asignados.

2.2. El diseño de la investigación posibilita el montaje de un sistema de evaluación permanente en función del cual se determinarán el impacto del Programa y la eficacia de las correcciones planteadas en el punto 2.1.

3. OBJETIVOS

- 3.1. Determinar el estado nutricional de la población meta, cuantificando los modos y tipos de desnutrición (aguda y crónica) espacializando a nivel de Departamento. Especificar los sectores sociales afectados, así como la magnitud de las deficiencias alimentarias en todo el país.
- 3.2. Determinar el impacto nutricional que ha tenido el Programa de Promoción Social Nutricional, diferenciando cada año de su implementación.
- 3.3. Determinar el impacto educacional que ha tenido el Programa de Promoción Social Nutricional sobre la deserción y repitencia (desgranamiento escolar)
- 3.4. Determinar el impacto promocional que ha tenido el Programa de Promoción Social Nutricional en cuanto al volumen de organizaciones generadas, nivel de participación y movilización comunitarias.
- 3.5. Establecer los problemas específicos de funcionamiento del Comedor Escolar, considerando las dimensiones de equipamiento e infraestructura.
- 3.6. Estimar la ingesta alimentaria de las dietas suministradas por el Comedor Escolar, en base a la cuantificación de los nutrientes que las integran. •
- 3.7. Establecer la estructura del consumo alimentario en el país a nivel provincial. Cuantificar el gasto en alimentos a nivel familiar.
- 3.8. Establecer a nivel provincial y por estrato socio económico los siguientes indicadores de costo/efectividad del Programa de Promoción Social Nutricional.

- Costo total por niño beneficiario
- Costo por caloría
- Caloría por niño día
- Cobertura (beneficiarios respecto al total del grupo etáreo)

3.9. Identificar a nivel provincial las dimensiones y variables que pueden explicar las relaciones costo/efectividad diferenciales de los indicadores antes mencionados.

#### 4. METODOLOGIA

La investigación se propone, tal como fue explicitado con anterioridad, diversos objetivos que, directamente se vinculan con la efectividad del Programa de Promoción Social Nutricional.

Por esta razón se efectuará un diseño de tipo experimental en el cual el grupo experimental, corresponde a aquellas escuelas que tienen comedor escolar y el grupo testigo, corresponderá a las que no tengan comedor escolar. Previamente éstas serán estratificadas según indicadores socioeconómicos, obtenidos de un reprocesamiento del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1980.

Se pretende, mediante este estudio, alcanzar resultados representativos a nivel de departamento, lo cual significa que se estudiarán alrededor de 1400 escuelas en todo el país. Como en cada escuela se tomará el peso y la talla a todos los niños que asisten, se estima en aproximadamente 280.000 niños el tamaño de la población acerca de la cual se obtendrán datos sobre estado nutricional.

A su vez, y con el fin de identificar quienes son los sectores sociales que más se benefician del programa, a la vez que determinar la calidad de la dieta y las pautas alimentarias de la población, se realizará un estudio paralelo sobre una sub-muestra de las familias de la población escolar. En tal sentido, se obtendrán datos de aproximadamente 15.000 hogares, los cuales garantizan poder dar resultados válidos a nivel de provincia, región o estrato.

Finalmente, interesa destacar que el trabajo pretende no solo conocer la problemática de los comedores escolares, establecer sus costos y efectividades, y efectuar recomendaciones útiles para la toma de decisiones en un momento del proceso. Además está dirigido a contar con información que permita la evaluación de costo/efectividad permanente, adaptándose a la dinámica propia del programa y de la realidad misma.

Con esta aproximación, se completa el proceso de planificación-programación, pues el nivel decisorio contará con los datos necesarios para ajustar el mismo a las variaciones detectadas.

Por tanto, la investigación se estructura en dos grandes etapas o momentos; uno transversal y otro longitudinal, cuyas principales características y contenidos se describen posteriormente.

4.1. Diseño muestral

4.1.1. Introducción

El esquema de diseño muestral a aplicar para el relevamiento de la información básica de la presente investigación, se apoyará en el estudio que, sobre Niveles de Criticidad está realizando el Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Este estudio se desarrolla en base a la elaboración de una serie de indicadores de calidad de vida y características socioeconómicas de la población, a partir de un reprocesamiento de los resultados del Censo de Población y Vivienda de 1980.

La información se procesa desagregada por Departamento, localidades mayores de 2000 habitantes y áreas rurales, tomando además, en los grandes centros urbanos a la fracción censal como unidad espacial de análisis.

Uno de los resultados emergentes de este estudio será el de poder contar con un mapa para todo el país, con el nivel de desagregación antes citado, estratificado según características socioeconómicas.

La disponibilidad de esta información permitirá definir un muy adecuado marco operativo para la muestra, ya que sobre esta base se seleccionarán las unidades de primera etapa, permitiendo además garantizar con mayor precisión la identificación de las unidades de muestreo seleccionadas (escuelas) con las características socio-económicas (estratos) donde ellas están asentadas.

4.1.2. Marco Geográfico. Representatividad.

La muestra tendrá alcance nacional y su diseño debe garantizar la disponibilidad de resultados representativos a nivel de Provincia.

4.1.3. Universos de análisis/Unidad de análisis/Unidad de muestreo

Puesto que uno de los objetivos es evaluar el comportamiento, a través de la observación de algunas variables, de los alumnos que asisten a escuelas con comedores escolares y comparar los resultados de estas observaciones en una población "testigo", definida por alumnos que asisten a escuelas sin comedores escolares, deben definirse dos universos objeto de investigación.

Universo A: integrado por la población de alumnos que asisten a escuelas con comedores escolares

Universo B: integrado por la población de alumnos que asisten a escuelas sin comedores escolares.

En ambos universos la unidad de análisis serán el alumno y la unidad de muestreo será la escuela, previniéndose la extracción de una sub-muestra de familias estimada en el 10% de los alumnos de cada escuela seleccionada.

#### 4.1.4. Diseño de la investigación

De acuerdo a lo definido en el punto anterior el diseño de la investigación se ajustará a las siguientes pautas:

- Se extraerán dos muestras, una de la población asistente a escuelas con comedores escolares y otra de la población asistente a escuelas sin comedores escolares (testigo).

A los fines de garantizar su comparabilidad, la selección de las muestras se efectuará en forma simultánea procurando alcanzar el "apareamiento" de las muestras al máximo nivel de desagregación geográfica posible. Lo ideal será tener dos escuelas en áreas próximas dentro de un mismo departamento, o dos escuelas una con y otra sin comedor en una localidad.

#### 4.1.5. Marco operativo de la muestra

La información básica a utilizar para la definición del marco operativo de la muestra será la siguiente:

4.1.5.1. Mapa de todo el país con la caracterización socioeconómica, a nivel de departamento (Mapa del Estudio de Niveles de Criticidad del INDEC)

4.1.5.2. Listado de los establecimientos escolares con signando en los mismos: ubicación geográfica y si tienen o no comedores escolares.

El volcado de la ubicación de las escuelas en el mapa permitirá definir una estratificación de las unidades de muestreo (escuelas) en función de las características socioeconómicas de las áreas donde se asientan.

4.1.6. Pautas para el diseño de la muestra

- Según lo expuesto más arriba, la muestra será estratificada según caracterización socioeconómica de los departamentos o partidos, a los cuales se definirá como unidades de primera etapa.
- El muestreo así planteado será en dos etapas (departamento-escuela) y la selección de las unidades de primera etapa se efectuará en forma independiente para cada jurisdicción (Capital Federal y Provincias) procurando garantizar una eficiente cobertura geográfica de las mismas.
- Se prevé en total un orden de las 1.300 a 1.500 escuelas a seleccionar en todo el país, en las cuales se censarán a todos los alumnos.

4.2. Estudio transversal

4.2.1. Estudio sobre estado nutricional: Para el mismo se registrará el peso, talla y edad de todos los



niños que asisten a las escuelas seleccionadas. Las medidas antropométricas serán recogidas por personal especialmente adiestrado del nivel central y del nivel provincial, mediante el uso de balanzas y tallímetros adquiridos para cada una de las escuelas por parte del Ministerio de Educación y Justicia de la Nación.

Mediante estas medidas antropométricas se elaborarán los indicadores peso/edad, peso/talla y talla/edad, obteniéndose salidas por estrato, por departamento, por edad y sexo, por provincia y total del país.

Cada niño será medido dos veces por parte del personal entrevistador a efectos de controlar la calidad del dato. Si la diferencia entre ambas mediciones de peso y talla supera los 100 gr. de peso y los 0,50 cm. en talla se descartará la medida.

A su vez la información sobre estado nutricional se controlará por distintas variables, a saber:

- a - Fecha de inicio del programa de comedores escolares en esa escuela
- b - Asistencia o no del niño al comedor escolar
- c - Migración

Respecto a (a), se plantea la realización de una evaluación de impacto nutricional del programa, comparando cohortes de niños, según la cantidad de años que fueron o no beneficiarios del mismo. De este modo, se relacionarán los pesos y tallas de niños que recibieron los beneficios del programa durante, por ejemplo, 5 años, con aquellos de la misma condición socioeconómica que nunca gozaron de la alimentación suplementaria.

En cuanto a (b), el objetivo es similar al anterior. Es decir, determinar la magnitud de las diferencias en cuanto a crecimiento y desarrollo de los niños, según estos hayan asistido o no a los comedores escolares.

Finalmente y en lo que se refiere a (c), el objetivo buscado apunta a contar con información respecto al lugar de nacimiento, si éste difiere del departamento o partido en que se encuentra localizada la escuela. La necesidad de este control se fundamenta en que al vincular el estado nutricional de la población estudiada, especialmente mediante el uso de los indicadores peso/edad y talla/edad, con el nivel de desarrollo económico-social de un departamento, los resultados podrían ser falaces, si se tratase de áreas de expulsión o atracción migratoria.

En otros términos, los episodios carenciales que pudiese haber sufrido la población infantil de un departamento o partido, y que se reflejan en el nivel de peso y talla alcanzado, son importantes y es necesario identificarlos. Sin embargo, si no se conoce la historia migratoria de esa población, se corre el grave riesgo de calificar ciertas áreas deprimidas del país como de prioridad relativa, pues la población afectada no reside más allí al momento de la medición. A la inversa, áreas geográficas en períodos económico-sociales de expansión, surgirían como prioritarias, no porque sean generadoras de la situación de carencialidad que desemboca en desnutrición proteico-calórica, sino porque a raíz de un mayor grado de desarrollo relativo se convierten en receptores de la población carenciada expulsada de otras áreas.

Las medidas de peso y talla de cada niño serán comparadas con 2 tablas de referencia. La primera es la de la Casa Cuna de La Plata, pues es el estándar vigente en el país, y ha sido el patrón utilizado en las investigaciones nutricionales realizadas en los últimos años. La segunda será la del NCHS/OMS (National Center for Health Statistics/Organización Mundial de la Salud), con el fin de poder efectuar comparaciones internacionales.

4.2.2. Infraestructura, equipamiento, recursos humanos e insumos básicos para el funcionamiento del comedor escolar

A fin de relevar los recursos y necesidades existentes en la escuela en materia de infraestructura, equipamiento y recursos humanos básicos para el funcionamiento de los comedores escolares, se elaborará una encuesta dirigida al personal involucrado en la operación y administración del comedor a nivel de escuela que incluirá preguntas destinadas a obtener la siguiente información:

4.2.2.1 Infraestructura

- Local para comedor
- Espacio para almacenamiento
- Local para cocinar y preparar alimentos

Para cada uno de estos aspectos se consignará la existencia o no de dichos elementos, su grado de adecuación y los requerimientos en materia de espacio.

4.2.2.2. Equipamiento

Con respecto a este ítem, se procederá a relevar mediante preguntas cerradas, la existencia de los siguientes elementos:

- Mobiliario
- Vajilla
- Utensilios de cocina
- Cocina (leña, gas, etc.).
- Heladera
- Otros

Para cada uno de estos rubros, se consignará su grado de adecuación y el detalle de tipo y cantidad de elementos adicionales requeridos.

4.2.2.3. Agua Potable

Se relevará si existe o no dotación de agua potable en la escuela.

4.2.2.4. Combustible

4.2.2.5. Recursos humanos

Se trata de una dimensión dirigida a obtener información referida al personal afectado al servicio de comedor, discriminando entre a) cocinero rentado o voluntario y b) personal de apoyo: cantidad; adecuación del número y personal adicional necesario.

4.2.3. Participación Social

A través de un formulario con preguntas semiestructuradas, se relevará información relativa a la efectividad en el cumplimiento de los objetivos promocionales del programa, considerando el grado de participación comunitaria en cuanto a:

- Contexto organizacional de la comunidad (recursos institucionales locales)
- Tipo de organizaciones que participan en el funcionamiento del Comedor Escolar (estructura, composición, representatividad, fecha de surgimiento con relación a la puesta en marcha del comedor)

- Aporte de estas organizaciones al comedor: en dinero, en especies, en horas de trabajo; acciones concretas que realizan.
- Acciones de extensión que se realizan a partir del comedor escolar (huertas y granjas, cursos).

Como variable interviniente, se incorporará la participación de técnicos sociales, aún cuando este aspecto también se ha incluido en la encuesta a administrar en el nivel central provincial.

Su consideración en este relevamiento surge de la necesidad de conocer en el nivel local la presencia y alcance de las acciones de trabajo social que se realizan en terreno para motivar, y articular a los grupos de la comunidad.

Para ello se incorporarán preguntas destinadas a conocer:

- cantidad de técnicos sociales (residentes y/o visitantes) que trabajen en la comunidad
- inserción institucional
- participación en las actividades de los comedores escolares (frecuencia, modalidad)
- tipo de acciones que realizan (motivación, planificación, evaluación)

#### 4.2.4. Dinámica del funcionamiento del comedor escolar

A fin de obtener información cualitativa que complete e integre las dimensiones incluidas en la encuesta a partir de la percepción de miembros de la comunidad vinculados al ámbito de la escuela, se formulará una batería de preguntas abiertas referidas al funcionamiento del comedor escolar.

Se administrará a informantes claves de las distintas comunidades: maestros, líderes locales, miembros de la iglesia, alumnos de últimos grados, padres de escolares.

Estas entrevistas están dirigidas a conocer la opinión de miembros representativos respecto a la identificación y evaluación de las situaciones que configuran la utilización y combinación concreta de los recursos.

#### 4.2.5. Efectividad educativa del Programa

Este capítulo de la investigación se medirá a partir del indicador "desgranamiento", es decir de la estimación de la deserción y repitencia de diferentes cohortes de niños.

Para ello se compararán escuelas que se encuentren en el mismo estrato económico-social, siendo la existencia de comedor escolar, la variable independiente.

En razón de que la cobertura del programa fue aumentando progresivamente a lo largo de los años, el tiempo de vigencia del comedor escolar será una variable interviniente o de control.

La hipótesis subyacente es que, en aquellas escuelas con comedores escolares, es mayor la retención que en centros educativos de características similares pero sin comedor escolar.

La recolección de la información será efectuada por los encuestadores a nivel de cada escuela, en base a los registros disponibles en dichos centros educacionales, sobre cohortes de niños que todavía estén cursando el ciclo escolar.

4.2.6. Composición de la dieta de los Comedores Escolares

Este componente de la investigación pretende determinar cuantitativamente la ingesta alimentaria de los niños que asisten al comedor, a fin de establecer las calorías, proteínas, minerales, grasas y demás nutrientes que contiene.

Con tal fin se considerarán los diferentes alimentos que componen el plato, luego de ser pelados y desechadas las semillas y otras partes no comestibles. Ello se hará mediante observación directa del encuestador en colaboración con la cocinera del comedor.

Se construirán entonces indicadores de capacidad/peso y volumen/peso de cada alimento, luego estos se transformarán a nutrientes empleando una Tabla de Composición de Alimentos.

El registro se efectuará durante 2 días de la semana, obteniéndose el dato promediando los nutrientes de ambas jornadas.

4.2.7. Situación socioeconómica de los grupos familiares afectados al Programa y sus pautas de consumo alimentario

Este componente de la investigación se efectuará considerando una sub-muestra de las familias de los niños estudiados en las escuelas seleccionadas.

Para su realización, los encuestadores encargados de efectuar las entrevistas que comprenden los otros componentes del estudio, visitarán los hogares de los niños elegidos y entrevistarán al grupo familiar, esencialmente en busca de dos objetivos:

- a) Determinar el nivel económico-social de la familia
- b) Establecer un patrón de hábitos de consumo alimentario para cada sector social según región y el grado de integralidad de la ingesta alimentaria.

Con tal fin, se diseñarán distintos tipos de instrumentos de recolección. En primer lugar, el nivel económico-social del grupo familiar se determinará en base a las siguientes variables: composición y características del grupo familiar (tamaño, número de hijos, sexo y edad, nivel de instrucción), condición de actividad, ocupación, rama de actividad, categoría ocupacional y estabilidad ocupacional.

El patrón de hábitos alimentarios se establecerá en base al registro de los alimentos consumidos en las últimas 24 horas, discriminando tipo, cantidad y costo, si éstos fueron adquiridos a través de los procedimientos de mercadeo.

Mediante el análisis de esta información, se podrán conocer las variaciones existentes por área geográfica y sector social de la composición de dietas, calificar el nivel nutricional de las mismas y establecer en forma aproximada el gasto en alimentos a nivel familiar.



4.2.8. Dimensiones institucionales y organizacionales del análisis costo/efectividad

Esta parte del estudio se orienta a determinar la incidencia de las dimensiones de índole institucional y político-administrativa sobre las relaciones costo/efectividad del programa en las distintas jurisdicciones en que se desarrolla. Se han de examinar en particular:

- Los sistemas de distribución de alimentos secos
- Los criterios políticos para la distribución de recursos
- El contexto institucional del Programa y las relaciones interinstitucionales
- Los aspectos administrativos (modalidades, rutinas, instrumentos) de planificación, ejecución y evaluación
- Los recursos humanos y financieros
- El sistema normativo vigente

A fin de obtener la información necesaria acerca de estas dimensiones, se administrará un cuestionario a los funcionarios que participan directamente de la administración del Programa de nivel provincial, instrumento mediante el cual se recabarán también los datos requeridos para medir los costos directos e indirectos del mismo.

4.2.9. Análisis costo/efectividad

Para la construcción del modelo de análisis de costo efectividad, se parte de un modelo operativo del Programa, representado en el Diagrama N° 1 co-

mo un esquema donde se puede observar las relaciones entre los diferentes subsistemas que lo integran (desde un punto de vista del flujo de fondos y/o alimentos). Lo que interesa es presentar en forma simplificada las distintas instancias en las que se deben "medir" los costos que va asumiendo el Programa a medida que los fondos se van transformando en alimentos y por último convirtiéndose en un satisfactor del niño y su familia. Existen en las provincias diferentes modelos operativos para producir esta transformación. El diagrama N° 1 pretende resumirlos de manera gráfica.

El modelo de análisis de costo/efectividad permite la evaluación de las diferentes alternativas vigentes del Programa, su explicación "causal" y la formulación de propuestas tendientes a la minimización de los costos y la maximización en el logro de los objetivos.

Lo mencionado hasta aquí en el capítulo referente a la Metodología, describe los criterios, instrumentos y modalidades para la obtención de los datos de las variables intervinientes. La colecta de estos datos se realizará en los distintos momentos del Programa. En el Diagrama N° 2 se presentan esquemáticamente estas instancias para cada grupo de variables. También se indican qué cortes son los que posibilitan la elaboración de los indicadores de efectividad.

El modelo de análisis se construirá elaborando los datos bajo el siguiente procedimiento lógico, que se esquematiza en el Diagrama N° 3.

4.2.9.1. Indicadores de Evaluación Global

Se elaborarán los indicadores que permitan formular una evaluación del impacto terminal del Programa. Estos son:

- Estado nutricional
- Desgranamiento
- Promoción Social
- Transferencia económica a las familias

Estos indicadores se construirán en forma representativa, a nivel de estrato socioeconómico como agrupación homogénea de Departamentos y a nivel Provincial.

Serán analizadas las diferencias cuantitativas del impacto terminal del Programa medidas por estos indicadores para cada estrato y provincia.

4.2.9.2. Indicadores de Costo/Efectividad específicos del Programa

A partir de la elaboración de los costos, directos e indirectos, y de las medidas de efectividad a través de los indicadores "productos" del Programa:

- Cobertura
- Caloría/niño/día

se construyen los indicadores de costo/efectividad específicos

- Costo por niño beneficiario
- Costo por caloría entregada

También estos indicadores serán representativos a nivel de estrato socioeconómico y provincial.

El análisis de las diferencias cuantitativas nivel por nivel, que estos indicadores manifiesten, están correlacionados con:

- la aplicación diferencial de los criterios político-administrativos referentes a cobertura del Programa y priorización sub-regional de la distribución de los recursos.
- los criterios técnico-normativos de índole nutricional que se reflejan en las dietas formuladas y en las realmente elaboradas
- las dimensiones de carácter normativo, financiero y administrativo bajo las que el Programa se ejecuta en cada provincia.

4.2.9.3. Análisis integral

Finalmente, la integración de los indicadores de evaluación de impacto y de costo/efectividad del Programa en cada nivel de análisis, con la determinación de los criterios aplicados y las dimensiones explicativas de la operación por Provincia, permitirán sintetizar conclusiones a nivel de estrato social, provincia y país, para generar políticas que tiendan a minimizar los costos y maximizar las efectividades del Programa.

4.3. Estudio longitudinal

4.3.1. Estudio sobre estado nutricional y funcionamiento de los comedores

Esta parte de la investigación permitirá conocer la evolución del impacto nutricional del Programa, así como también establecer los efectos de acciones o políticas sociales o económicas fijadas por los gobiernos nacionales, provinciales o municipales. Esto último, partiendo de la base de que el indicador "estado nutricional" ha sido

reconocido internacionalmente como muy sensible a las modificaciones en las condiciones generales de vida de una población.

Para su realización, ya se dispondrá, en las escuelas seleccionadas para el estudio transversal, de los instrumentos de medición (balanzas y tallímetros). Cada 3 meses el primer año, y cada 4 meses en los subsiguientes, los docentes completarán una planilla por grado, similar a la confeccionada para el estudio transversal, que se remitirá luego al nivel provincial y de éste al nacional, para su procesamiento y análisis.

Un equipo interinstitucional, integrado por funcionarios de los Ministerios de Salud y Acción Social y de Educación y Justicia, con la colaboración del CIDES/OEA, será el responsable de obtener y difundir los resultados.

A efectos de garantizar la mayor rigurosidad en el relevamiento de estos datos, los encuestadores que participarán en el estudio transversal, capacitarán en cada escuela seleccionada a todos los docentes en la aplicación de la metodología, entregándoles además las planillas de recolección de datos y los instructivos correspondientes, en los que consta el calendario a cumplir. En las fechas en que estén programadas nuevas mediciones, se harán llegar recordatorios a las escuelas mediante comunicaciones ministeriales. Por otra parte, se constituirán equipos interinstitucionales a nivel provincial, para supervisar el cumplimiento de cada una de las etapas, de acuerdo a las normas del diseño.

Respecto a las otras dimensiones comprendidas en el estudio transversal a nivel de escuela; es decir, equipamiento e infraestructura del comedor, desarrollo de la participación social, desgranamiento y determinación de los componentes nutricionales de las dietas, se construirá el instrumento de recolección a partir de una serie de indicadores que señalen los cambios que se van operando en cada uno de los items, respecto a la fecha en que se realizó el diagnóstico inicial (estudio transversal).

También en este caso, los encuestadores capacitarán al plantel docente en su llenado, implementándose a nivel provincial su supervisión y la recepción de los datos.

Respecto al estudio sobre costos, se utilizará un instrumento similar al diseñado para el componente costo/efectividad, el cual será completado anualmente mediante visitas a todas las provincias, por parte de encuestadores que integran el núcleo central del equipo de investigación.

5. PROCESAMIENTO ELECTRONICO

A partir de los instrumentos de recolección de datos (a nivel central por Provincia, a nivel de las escuelas, a nivel de los niños y de las familias) se procederá a codificar aquellas variables que lo requieran.

Posteriormente se graboverificarán todos los datos, a los efectos de su ingreso en el computador del CUPED.

El procesamiento en sí, requiere inicialmente de una primera etapa para la construcción de los indicadores de estado nutricional y posteriormente el procesamiento de frecuencias absolutas y relativas de las variables con correlación multicausal.

Los programas a elaborar permanecerán vigentes posteriormente para el estudio longitudinal.

6. RESULTADOS

La investigación planteada permitirá a partir del estudio transversal, ofrecer al nivel decisorio nacional los elementos necesarios para readecuar las políticas vinculadas al Programa de Promoción Social Nutricional. Incluso, por la representatividad de los datos, los resultados excederán los marcos del mencionado Programa, satisfaciendo requerimientos de información para un amplio espectro de las políticas sociales.

De igual modo, y a este nivel (nacional), se proporcionará un pormenorizado análisis de las normas que hoy imperan y reglamentan el funcionamiento del Programa.

Este diagnóstico será acompañado de recomendaciones que reflejarán las distintas alternativas que dispone la Administración Nacional para mejorar la relación costo/efectividad vigente.

Por otra parte, y a fin de establecer cuáles son los elementos tendientes a incrementar la efectividad global del Programa, se ofrecerá un detallado análisis sobre las políticas redistributivas y las definiciones técnicas existentes, en cada provincia y estrato departamental. Este ejercicio permitirá tipificar cada uno de estos niveles, de acuerdo al grado en que fueron cumplidos los diferentes objetivos del Programa, así como determinar los factores que inciden en las eventuales desigualdades que sean detectadas.

Paralelamente se considerarán a nivel provincial los aspectos normativos, financieros y administrativos, los cuales serán analizados de acuerdo al criterio de sus respectivos costos. De esta forma, se podrán ofrecer diferentes alterna-



tivas de cambios a generar, con el objeto de disminuir los costos actuales, tanto financieros como operativos.

Por último, es importante agregar que la investigación dejará implementado un sistema de evaluación permanente del Programa, a través de los mecanismos descritos en el estudio longitudinal.

El mismo suministrará al nivel decisorio, el mismo tipo de información que la antes expuesta, lo cual permitirá ir modificando la operación y normatización del Programa, a la vez que ajustarlo a las variaciones que la propia dinámica social genera.

A continuación se adjunta el Diagrama N° 4, en el que se sintetizan los resultados que serán alcanzados mediante esta investigación.

