



Informe de evaluación

Evaluación del proceso de gestión del
Programa de Alimentación y Nutrición del
Escolar y del Adolescente (PANEA) del
Ministerio de Educación Pública (MEP),
periodo 2019

Elaborado por UCR-CICAP

Diciembre, 2020



Equipo evaluador

Mag. Ana Ligia Zúñiga Calderón
M.Sc. Carmen Marín González
Dr. Esteban O. Mora Martínez

Equipo gestor

Blanca Vargas Arias
Wilson Garro Mora
Andrea Pérez Noguera
Héctor G. Zúñiga Arguedas
Heyteem R. Estrada Rojas

Universidad de Costa Rica
Centro de Investigación y Capacitación en
Administración Pública

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones
Familiares



“...Independientemente de otros factores que inciden en este desarrollo como la genética o el ámbito socioeconómico, es muy importante que, además del bienestar emocional, el niño disponga de una dieta saludable con todos los nutrientes que contribuyen a este proceso cognitivo que determina la capacidad de concentración, atención o memoria y el aprendizaje”

Dr. Rafael Casas, psiquiatra y experto en promoción de hábitos de salud y en obesidad infantil



Tabla de contenido

Siglas, acrónimos y significado	4
Resumen Ejecutivo	5
Introducción	15
I. Descripción de la Teoría de la Intervención	16
1.1 Contexto general de la intervención	16
1.2 Problema que origina la intervención y sus objetivos	16
1.3 Actores claves de la intervención	19
1.4 Lógica causal de la intervención	20
II. Descripción del diseño y proceso de evaluación	24
2.1 Fuentes de información	24
2.2 Muestra y marco de muestra	25
2.3 Métodos, técnicas y procedimientos para el levantamiento de datos	30
III. Matriz de evaluación	34
IV. Hallazgos	39
V. Conclusiones	94
VI. Recomendaciones	98
VII. Lecciones Aprendidas	102
Referencias	104

Siglas, acrónimos y significado

Siglas / Acrónimos	Significado
CE	Centros Educativos
CGR	Contraloría General de la República
Cicap	Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública
CNP	Consejo Nacional de Producción
DAN	Departamento de Alimentación y Nutrición
Desaf	Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
DGDR	Dirección de Gestión y Desarrollo Regional
DIEE	Dirección de Infraestructura Educativa
DPE	Dirección de Programas de Equidad
DRE	Direcciones Regionales de Educación
DSAF	Departamento de Servicios Administrativos y Financieros
Fodesaf	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
IDS	Índice de Desarrollo Social
Juntas	Juntas de Educación y Juntas Administrativas
LCAyR	Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento
MEP	Ministerio de Educación Pública
Minsa	Ministerio de Salud
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
NNA	Niñas, Niños y Adolescentes
PAI	Programa de Abastecimiento Institucional
Panea	Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente
PIB	Producto Interno Bruto
Pndip	Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública
UCR	Universidad de Costa Rica
UEval	Unidad de Evaluación de la Desaf
Vpidr	Viceministerio de Planificación Institucional y Desarrollo Regional

Resumen Ejecutivo

El Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (Panea), es un programa adscrito a la Dirección de Programas de Equidad (DPE) del Ministerio de Educación (MEP), dotado de estructura económica en la década de los años 70, con la aprobación de la Ley N° 5662 de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (1974), por medio de la cual se crea el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf). (DESAF, 2017).

El objetivo general del programa, es proporcionar una alimentación complementaria y nutritiva a los estudiantes de los centros educativos públicos de todo el país, que permita mejorar el proceso de enseñanza y aprendizaje y su permanencia en el sistema educativo, contribuyendo con la seguridad alimentaria y nutricional, así como el disfrute del derecho a la alimentación de esta población y garantizando como prioridad la atención de estudiantes provenientes de familias en condiciones de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad.

En el ámbito de la intervención operativa, el Panea desarrolla actividades no solo para realizar el suministro de alimentos a niños, niñas y adolescentes (NNA) durante su permanencia en los centros educativos, sino que también se enfoca en realizar procesos educativos por medio de las huertas escolares, lo que a su vez tiene una doble funcionalidad, es decir, apoya tanto los procesos de educación nutricional, como la producción de los alimentos que se consumen en el centro escolar.

Específicamente, en lo que se refiere al Servicio de Comedores Estudiantiles, el MEP delega a las Juntas de Educación y a las Juntas Administrativas (en adelante Juntas), las actividades relacionadas con la entrega de este. Esas actividades incluyen la contratación y supervisión del personal de cocina, la contratación de proveedores, la administración de los medios de trabajo y el presupuesto, así como una serie de actividades de control administrativo. Esta labor es realizada en conjunto con las direcciones de los centros educativos, y son los funcionarios que se encuentran en el espacio físico los que deben entregar la alimentación.

Respecto al presente proceso evaluativo, se destaca que corresponde a una evaluación del proceso de gestión del Panea durante el periodo 2018-2019, en la cual se aplicó un enfoque centrado en el uso, tomando en cuenta, además, la perspectiva de género y etnia, en el marco de las prácticas relacionadas con los NNA, así como la relación urbano - rural que permite el acercamiento a la realidad y análisis del contexto de los centros educativos y sus correspondientes Juntas.

Esta evaluación se caracterizó por utilizar métodos mixtos, cuya aproximación al objeto de evaluación es convergente y paralelo, con el fin de recopilar simultáneamente datos cuantitativos y cualitativos para triangular los hallazgos y generar los primeros resultados sobre cómo se está implementando el proceso de gestión del programa y cómo lo perciben los involucrados, aplicando técnicas como el análisis documental, la encuesta, la entrevista y los talleres grupales.

El estudio, se fundamentó en la gestión de procesos (estructura, funciones y normas) de la DPE, particularmente en la prestación de servicios de alimentación y nutrición del escolar y del adolescente, y se aplicaron los criterios de pertinencia, coordinación, calidad y sostenibilidad por medio de un conjunto de preguntas que guiaron la evaluación para la definición de juicios valorativos, sustentados en hallazgos, la generación de conclusiones y recomendaciones.

En dicho contexto, la pertinencia entendida como la congruencia de los procesos y actividades del programa con las prioridades de la población meta (comunidad estudiantil); también valora las políticas institucionales del MEP, las normativas relacionadas y las metas planteadas por la administración actual en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2018-2022 (PNDIP).

Sobre este criterio, se concluye que la medida en la que los procesos se adecúan a las condiciones de las Juntas se sitúa en un rango que va de medio a bajo, principalmente porque, aunque desde el MEP se tienen identificadas algunas de las necesidades y dificultades que enfrentan las Juntas para la adecuada implementación de los procesos, el sistema ha presentado dificultades para adecuar estos a dichas condiciones o bien, modificarlas. El sistema evidencia una clara tendencia al cumplimiento de aspectos legales como fin, sin embargo, los medios empleados, pueden no ser suficientes o no adaptarse de manera óptima para que las Juntas puedan procesar y utilizar dicha información en su gestión operativa.

Además, considerando los elementos de gestión, funcionamiento y organización interna de las Juntas, la pertinencia de estos para la entrega del servicio es mayor en organización que en funcionamiento y gestión, en esta última, se puede catalogar como poco pertinente en las condiciones actuales. En relación con el primero, al ser personas de la comunidad, tienen una cercanía permanente con el centro educativo asumiendo un compromiso que implica altas responsabilidades administrativas y legales de forma voluntaria y ad honorem, conformando un equipo de trabajo colaborativo en conjunto con la dirección del centro educativo para asegurar el funcionamiento de los mismos, sin embargo, su funcionamiento

y gestión se ve determinado por diversos factores, entre ellos, las condiciones de trabajo que permiten o dificultan su operación, la asesoría, el apoyo para la toma de decisiones y ejecución de funciones, el liderazgo de las figuras de dirección, la claridad de los procedimientos y la coordinación con las instancias superiores de toma de decisiones, las condiciones de conocimiento y habilidades en el ámbito administrativo y económico y la recarga de funciones.

En cuanto a la coordinación, entendida como el grado en que las intervenciones de diferentes actores armonizan entre sí, promueven las sinergias y evitan las brechas, duplicidades y conflictos por recursos, se evidencia que la complementariedad de las directrices es baja, pues la coordinación y comunicación entre las distintas dependencias es limitada y los medios de registro y verificación de la información son escasos, se logra identificar una relación entre las directrices de un mismo departamento, lo que tiene una clara asociación con la estructura funcional del MEP. Ello, sumado al bajo desarrollo tecnológico, genera una evidente dificultad para gestionar el conocimiento y, con ello, darles complementariedad a las directrices.

Por otra parte, la vinculación entre los macroprocesos relacionados con el Panea implementados por las Juntas y las directrices, es alta, llegando al 80% de relación entre ambos, esto se debe a que las Juntas conocen y ejecutan las principales acciones para brindar el servicio de comedores estudiantiles, siguiendo los pasos que explícitamente se indican mediante la documentación, lo que se considera como un elemento positivo atribuible a las acciones que desde la DPE se realizan para que el proceso pueda ser asumido por las Juntas.

Además, la coordinación con proveedores permite el funcionamiento del total de los comedores en centros educativos, sin embargo, la dificultad del MEP para controlar la calidad e imposibilidad de influir sobre los costos de los productos abastecidos por el Programa de Abastecimiento Institucional (PAI), tiende a generar brechas entre los centros educativos abastecidos por proveedores locales y el Consejo Nacional de Producción (CNP), lo que a su vez, ha generado resistencia en los centros educativos que deben contratarlo como único proveedor. Esto, aunado a la imposibilidad que posee el CNP para asumir como proveedor de todos los centros educativos, tiende a incrementar la resistencia al cambio.

En cuanto a la calidad, se define como el grado en el que un conjunto de características inherentes cumple con ciertos requisitos para generar un bien o servicio, en este caso, la calidad (eficiencia y eficacia) de los procesos que desarrolla la DPE, para la consecución de los objetivos del programa; así como la gestión de las Juntas (solicitudes, tiempos de respuesta, coordinación con proveedores y centros educativos, entre otros). Se evidencia

que la eficiencia de los procedimientos es media, tomando en consideración el costo de implementarlos principalmente en términos de tiempo y nivel de dificultad que le implica a las Juntas. Los procesos se encuentran estandarizados, sin embargo, poseen baja automatización y requieren de una gran cantidad de actividades manuales y presenciales.

En cuanto al ajuste y aplicabilidad de los procedimientos para brindar el servicio de alimentación en los centros educativos, las Juntas han logrado conocer con mayor profundidad los elementos relacionados con el Panea, a partir de las experiencias de algunos de sus integrantes, quienes realizan procesos de inducción con otros de sus miembros, además de solicitar apoyo constante a las personas que se ubican en puestos de dirección. Esto les ha permitido adaptar e implementar los macroprocesos para lograr brindar el servicio de comedor estudiantil, sin embargo, los cambios repentinos, la falta de asesoría, sensibilización y capacitación sobre estos, hace que la calidad en su implementación se vea afectada.

En dicho contexto, la transferencia de conocimientos hacia las Juntas se realiza de forma esporádica, aislada, poco articulada, insuficiente y poco adecuada, por lo que no logra suplir las necesidades que presentan las Juntas relacionadas con el desarrollo de conocimientos y competencias requeridos para la adecuada implementación de procesos.

Para el criterio de sostenibilidad, comprendido como la medida en que los cambios positivos alcanzados por la intervención probablemente perduren una vez esta concluya, se evidencia que la participación e involucramiento de actores comunitarios es baja, asociada principalmente a que esta se asume desde una visión poco estratégica por parte de las Juntas y direcciones de los centros educativos, ya que, en este caso al ser las Juntas una figura fundamentada en la participación ciudadana, se requiere para su sostenibilidad, un ejercicio permanente de inclusión de nuevos cuadros de relevo.

El involucramiento de otros actores es de carácter reactivo y tiene que ver principalmente con captación de fondos, lo que impide que nuevas personas se vayan incorporando activamente en estos espacios y que esto permita generar transiciones y cambios en los liderazgos de las personas que integran las Juntas. Estos espacios de participación tienden a ser aún menores en las zonas urbanas, por la forma en la que se establecen las relaciones sociales, caracterizadas por una desvinculación mayor entre las personas que, si bien comparten algunos entornos comunes, cuentan con menos espacios de convivencia social.

No obstante, las personas en puestos de toma de decisiones son contundentes en afirmar la relevancia de las Juntas no solo para que el Panea exista y funcione, sino también para la

operación general de los centros educativos. Asimismo, consideran necesario redefinir los procesos que prioritariamente son responsabilidad de las Juntas, para eliminar o trasladar aquellas acciones que puedan ser asumidas por otras dependencias o automatizadas mediante sistemas tecnológicos, de manera que esto disminuya, en alguna medida, la carga de funciones que se les ha asignado y con esto hacer que su actividad sea más eficiente y sostenible en el tiempo.

Con fundamento en los anteriores hallazgos, se obtienen una serie de conclusiones, dentro de las cuales se destacan:

- **El sistema normativo, competencial, organizacional y operativo presenta dificultades para adecuarse a las circunstancias de las Juntas:** los procesos del Panea responden principalmente a la normativa y, en menor medida, a las necesidades y condiciones de las Juntas de Educación y de las Juntas Administrativas, por ejemplo, no se toma en consideración aspectos como los conocimientos y experiencias previas de las personas que las integran, su disponibilidad de tiempo, las brechas en el acceso y uso de la tecnología, la posibilidad de desplazamiento para atender los compromisos asociados a su cargo. En fin, no considera las condiciones y medios de vida de estas personas que deciden trabajar voluntariamente en una serie de procesos y servicios que tienen como fin último, el desarrollo de la comunidad educativa.
- **El marco de trabajo es amplio y cambiante:** existe un rezago en la actualización de la normativa y los lineamientos, lo que obliga a que se vayan realizando y comunicando los cambios en los procesos, por medio de circulares, que van sustituyendo documentos que deben normar y estandarizar las acciones del programa, lo que afecta la pertinencia. Además, las Juntas tienen una cantidad excesiva de funciones que le impiden gestionar de forma adecuada, dentro de las cuales, el programa de comedores estudiantiles es una de las veintisiete funciones definidas normativamente.
- **La organización de las Juntas como estructura auxiliar de la Administración Pública es pertinente para la gestión del Panea:** dado que se ubica en el ámbito comunitario, esto facilita la identificación de necesidades y la interacción de actores, siendo un aspecto que mejora la operacionalización de las diferentes actividades que no podrían ser asumidas directamente por el MEP.

- **La estructura de trabajo, la verticalidad y la cultura institucional del MEP, genera que la comunicación, coordinación y articulación entre dependencias y niveles sean deficientes:** esto tiene implicaciones sobre los distintos procedimientos y operaciones de los diversos actores para cumplir sus objetivos. A pesar de que el MEP en el año 2018 crea el Departamento de Gestión de Juntas para apoyarles en la mejora de la gestión, este no se ha logrado posicionar como esa figura que brinda soporte, coordinación, acompañamiento y que canaliza todas las acciones relacionadas con las Juntas desde el nivel central, esto debido a que la cultura y funcionamientos propios de la organización no lo propician.
- **La coordinación realizada por las Juntas con proveedores de alimentos permite el adecuado funcionamiento de los comedores escolares en un 100%:** los centros educativos logran brindar el servicio a partir de las contrataciones de proveedores, sin embargo, en el ámbito cualitativo, se destacan áreas de mejora por parte de algunos de estos, principalmente relacionados a la calidad de los productos brindados por el CNP, así como con valoraciones negativas sobre los costos de los productos en comparación con precios locales.
- **El control de calidad está ausente como mecanismo de gestión del MEP ante la provisión de los insumos para la prestación del servicio de comedores estudiantiles:** no existen mecanismos para el control de calidad por parte del MEP sobre los proveedores, lo cual, impide asegurar la prestación del servicio, así como determinar su nivel de cumplimiento y la calidad del producto.

En dicho contexto, dentro de las recomendaciones se subrayan:

Criterio	Recomendación	Actores responsables	Prioridad
Pertinencia	Mejorar las condiciones de trabajo de las Juntas realizando convenios y otras acciones para proveerles de medios de trabajo como equipo tecnológico y acceso a internet	VPIDR VA	3
Pertinencia	Revisión del macroproceso del Panea, de tal forma que sus procesos y procedimientos asociados contemplen las condiciones y posibilidades materiales y socio-contextuales de las	DPE DAN	1

Criterio	Recomendación	Actores responsables	Prioridad
	Juntas para su implementación, en apego a la normativa. Para ello, se sugiere el diseño de rutas críticas y mapas de proceso que permitan la consulta rápida de las principales actividades y responsabilidades atinentes al programa.		
Coordinación	Fortalecer la labor y condiciones del Departamento de Gestión de Juntas para cumplir con su rol de articulación entre las instancias administrativas del MEP y las Juntas de Educación y Juntas Administrativas.	VPIDR VA	1
Pertinencia Calidad Sostenibilidad	Mapear los procesos que asumen las Juntas dentro del sistema educativo, así como todas las funciones, identificando las sustantivas y eliminando aquéllas que les recargan o que no pueden asumir por sus condiciones particulares.	VPIDR VA DGDR DGJ	1
Calidad Sostenibilidad	Realizar estudios de tiempos y movimientos, flujos y cargas de trabajo que le toma a una Junta realizar todos los procesos que solicita el MEP, para establecer mejoras en el macroproceso, sus procedimientos, registros y controles y asegurar el mejoramiento continuo.	VPIDR	2
Sostenibilidad	Plantear una estrategia de involucramiento de los actores comunitarios en las Juntas de Educación para darle sostenibilidad al modelo de trabajo	VPIDR	3
Calidad	Valorar la automatización de procesos del Panea para la transformación digital de la organización y definir el sistema de indicadores ligado a su cumplimiento.	DPE DAN DGJ	3

Criterio	Recomendación	Actores responsables	Prioridad
	Actualizar la normativa y los lineamientos vinculados con el Panea, evitando que pierdan vigencia y que se gestione por medio de circulares. Para esto, se sugiere la incorporación de un sistema de gestión de la calidad para integrar medidas de control documental, registro y mejora continua de los procesos de la organización o del programa, que faciliten la identificación de riesgos y sus medidas de contingencia.	DPE Departamento de Gestión de Juntas	1
Pertinencia	Diseñar una base de datos mediante sistemas de información tecnológica que integre aspectos sociodemográficos, perfil de las personas miembros de Junta, así como sus condiciones de trabajo y necesidades para generar estrategias y acciones acordes o congruentes con sus características.	VPIDR Departamento de Gestión de Juntas	2
Calidad	Establecer un programa de capacitación permanente dirigido a las Juntas de Educación y las Juntas Administrativas, tanto por parte del Ministerio de Educación Pública por su rol en el Panea, como por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social por el financiamiento del Programa, que asegure la adecuada gestión e implementación de los servicios asociados al Panea.	MEP VPIDR DPE DAN Departamento de Gestión de Juntas DGDR MTSS DESAF	2
Coordinación Calidad	Definir un sitio (onenote o onedrive) para almacenar información que coadyuve a la gestión del conocimiento y a la identificación de buenas prácticas vinculadas al PANEA	DPE DAN	2
Coordinación	Rediseñar los procesos de comunicación con las Juntas en	VPIDR DPE	1

Criterio	Recomendación	Actores responsables	Prioridad
	términos de sus canales, estrategias y modalidades, a partir de las características y condiciones diversas de estas, para incrementar la efectividad del mensaje, así como de los procesos de realimentación y coordinación asociados.	DAN Departamento de Gestión de Juntas Direcciones Regionales	
Coordinación Calidad	Implementar un sistema de información que permita registrar, analizar y tomar medidas de las no conformidades en la coordinación realizada por las Juntas con proveedores de alimentos para determinar la incidencia de estas, en términos de la calidad y los costos de los productos, con el fin de que el Panea pueda tener control sobre la calidad del servicio que brindan los proveedores y establecer medidas correctivas a la brevedad.	DPE DAN Departamento de Gestión de Juntas Direcciones Regionales	2
Coordinación Calidad	Realizar una evaluación de procesos a los servicios brindados por el CNP que permita establecer áreas de mejora	DPE DAN	2
Coordinación Calidad	Definir un único canal de denuncias y consultas realizadas por las Juntas, como mecanismo de centralización de “servicio al cliente”, para lo cual se debe diseñar una política de canales de comunicación.	DPE DAN Departamento de Gestión de Juntas	1
	Comunicar los resultados de la evaluación a los distintos actores, adaptando la información de forma que sea comprensible y accesible para las todas las partes.	DESAF DPE	1

Finalmente, el ejercicio evaluativo del proceso de gestión del Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente del Ministerio de Educación Pública, recopila, analiza y evidencia una serie de aspectos de mejora del proceso del programa que contribuye a establecer, por una parte, mecanismos de actualización de los procedimientos estandarizados y flexibles que permitan la adaptación al contexto y, por la otra, el definir los medios, recursos y estrategias que logren implementar un sistema de gestión de la organización, apoyado en sistemas de información para registrar, analizar y tomar decisiones relacionadas a la mejora continua e incrementar la efectividad del Panea con apoyo de las Juntas como actor estratégico y operativo, que contribuya al cumplimiento del objetivo superior de asegurar la permanencia en el sistema educativo de los niños, niñas y adolescentes que constituyen la población meta del programa.

Introducción

El presente documento contiene el informe de evaluación del Programa de Alimentación y Nutrición Escolar y Adolescente (Panea) del Ministerio de Educación Pública (MEP), a cargo del Viceministerio Administrativo de dicho Ministerio.

Esta evaluación ha sido realizada por el equipo evaluador del Centro Investigación y Capacitación en Administración Pública (Cicap) de la Universidad de Costa Rica (UCR) a solicitud de la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), quien es uno de los principales entes que financian el programa. La Desaf también fungió como equipo gestor y contraparte de la evaluación.

El Panea, es un programa cuya cobertura abarca todo el territorio nacional y funciona según datos del Ministerio de Educación Pública (2020), en 4600 centros educativos atendiendo a un total de 850.000 estudiantes, con una cobertura del 96% de los centros educativos públicos y una inversión de 120 mil millones de colones anuales, lo que representa el 0,34% del Producto Interno Bruto (PIB) del año 2020. Debido a la magnitud y a la importancia que reviste el programa para el desarrollo social del país, se considera que la evaluación es un elemento clave con miras a mejorar su gestión y asegurar su sostenibilidad.

Para llevar a cabo esta evaluación, se ha contado con la participación de una gran cantidad de actores, abarcando todos los niveles de gestión del programa. En este particular, la operación del Panea requiere del involucramiento de una compleja estructura administrativa y actores del ámbito comunitario, organizados para operativizar las acciones de entrega de servicio de comedor, estos actores comunitarios, son las Juntas Educativas en el ámbito de primaria y las Juntas Administrativas en el ámbito de la secundaria.

En tal cometido, la evaluación ha procurado representar todos los intereses, opiniones y valores de los actores implicados en la gestión, de manera que la información que arrojen tanto los hallazgos como las conclusiones y recomendaciones puedan contribuir a la mejora y sean coherentes con las responsabilidades de cada actor.

El documento se compone de siete apartados, que permitirá conocer:

- los elementos fundamentales que caracterizan el Panea mediante la descripción de la teoría de la intervención,
- la descripción de los aspectos claves de la evaluación tanto en su diseño estructural como metodológico, por medio de la descripción del diseño y proceso de evaluación,

- la interrelación entre los criterios, preguntas, temas de análisis, técnicas de recolección de datos y fuentes de información con la matriz de evaluación,
- los hallazgos encontrados en la evaluación,
- lo que se ha podido concluir a partir de los resultados encontrados,
- las recomendaciones identificadas, y
- las lecciones aprendidas del proceso evaluativo.

I. Descripción de la Teoría de la Intervención

1.1 Contexto general de la intervención

Como parte de la descripción del contexto de la intervención, se ha realizado por parte del equipo gestor de la Desaf, el documento descripción Objeto de Evaluación Panea-MEP (No. DESAF-DECS-UE-IDOE-1-2020) que recoge una amplia descripción del programa, sus orígenes, características, marco normativo, entre otros. Por tanto, el presente documento únicamente retomará aspectos centrales del problema, como forma de contextualizar el surgimiento del programa y brindarle mayor comprensión de los elementos que componen la lógica causal de la intervención o teoría del impacto.

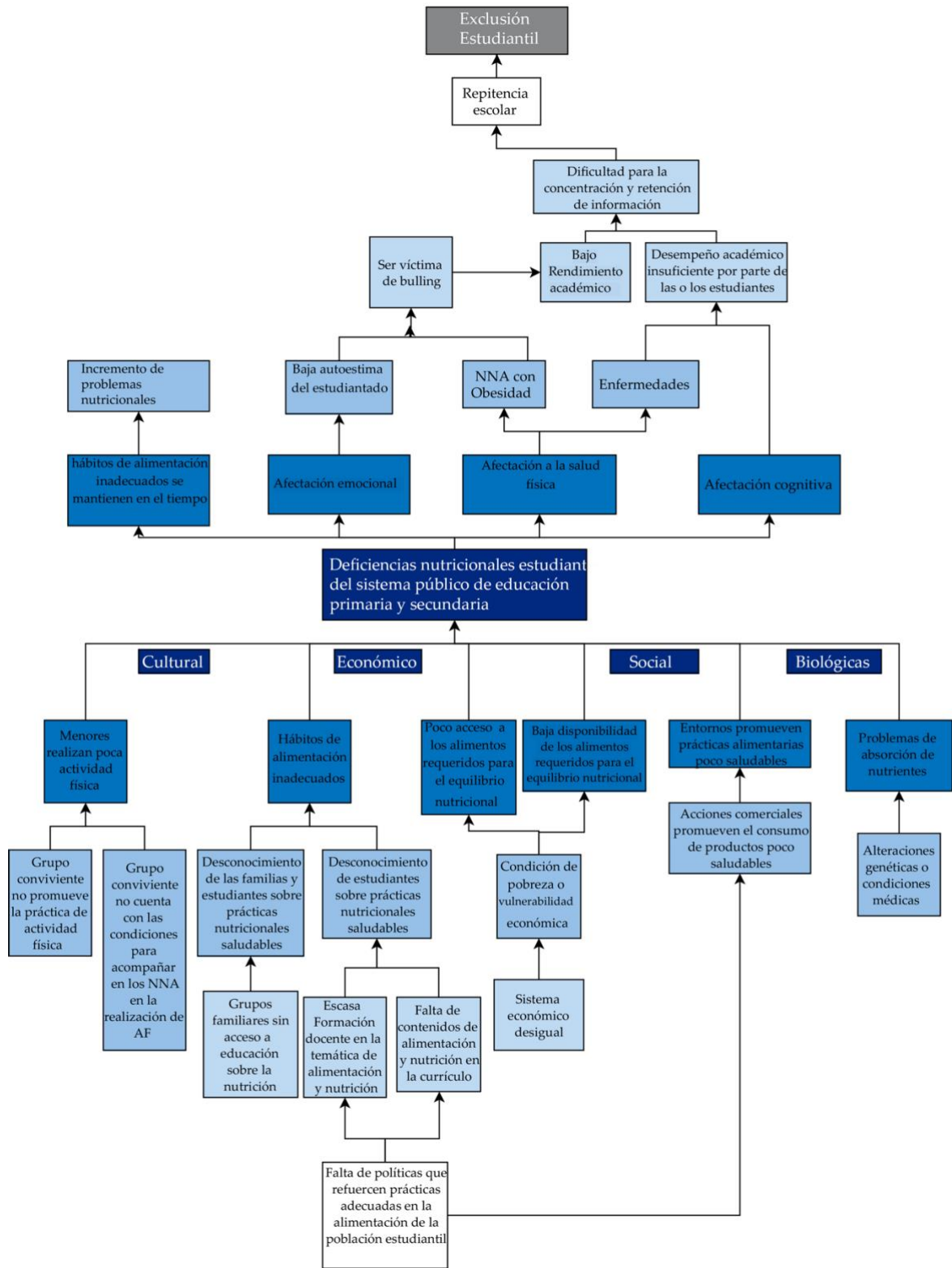
1.2 Problema que origina la intervención y sus objetivos

El Panea se encuentra adscrito a la Dirección de Programas de Equidad del MEP, dotado de estructura económica en la década de los años 70, con la aprobación de la Ley N° 5662 de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (1974), por medio de la cual se crea el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf). (Desaf, 2017).

Sin embargo, según lo documentado por Alexis Vargas (2011), este programa tiene sus inicios, aunque con distinto nombre, desde el año 1905, por iniciativa de maestros, con el apoyo de padres y madres de familia y la comunidad. El programa ha ido evolucionando a lo largo del tiempo, hasta configurar una serie de actividades que en la actualidad resuelven los problemas propios del contexto económico, social, político y cultural del ámbito nacional, relacionados con la alimentación de las personas estudiantes.

A continuación, se expone el árbol de problemas construido con el equipo del Panea, de la Desaf y el equipo evaluador el cual obedece a las problemáticas sociales que atiende el programa en la actualidad.

Figura 1
Árbol de problemas del Panea.



La herramienta del árbol de problemas se puede comprender de la siguiente manera: en la parte central, el problema identificado, en la parte inferior las causas del problema y en la parte superior las consecuencias, lo que implica un análisis de carácter causal en relación con todos los elementos que componen el problema que da origen a una intervención.

De acuerdo con lo identificado por el equipo del Panea, en el nivel causal se ubican aspectos de carácter cultural, económico, social y biológico. En las causas de tipo cultural se ubican los hábitos de alimentación inadecuados y poca actividad física; en las causas de tipo económico se ubican el poco acceso y baja disponibilidad de alimentos; en el ámbito social, se sitúan los entornos que promueven prácticas y hábitos poco saludables; y en la categoría biológica, se encuentra la baja absorción de nutrientes. Cada una de estas causas primarias, tiene a su vez un segundo, tercer y hasta cuarto nivel causal que a su vez tienden a ser más amplias, hasta ubicarse en el plano macroestructural.

Por otra parte, en el nivel superior se ubican las consecuencias, las cuales explican los efectos generados por el problema y tienen relación directa con las causas, con múltiples niveles explicativos.

En el caso concreto del Panea, las consecuencias sitúan una serie de fenómenos como la afectación emocional, física¹ y cognitiva, esta última caracterizada por la dificultad de las y los estudiantes para concentrarse y mantener la atención, además las personas menores de edad con problemas de malnutrición² pueden ser víctimas de acoso escolar³, pudiendo generar problemas psicológicos y bajo rendimiento académico, lo que puede conducir a

¹ “Las enfermedades crónicas que afectan al paciente pediátrico obeso son la Diabetes mellitus tipo 2, hipertensión arterial, apnea obstructiva del sueño, asma, reflujo gastroesofágico, esteatosis hepática, colelitiasis, síndrome de ovario poliquístico y problemas musculoesqueléticos, entre otros.” (Vargas, Polanco & González, 2020)

² “La población de las naciones que no tienen una buena nutrición durante las edades escolares por la pobreza o la desigualdad es mucho más baja que la de los países que invierten su dinero, por ejemplo, en comedores escolares”, según indica Rodríguez citado por Hernández y Clemente, 2020.

³ “No se puede dejar de lado las consecuencias emocionales para estos niños y adolescentes, quienes son víctimas de acoso escolar dando como resultado aumento en la vulnerabilidad para la depresión, ansiedad, abuso de sustancias, baja autoestima y resultando en un aumento en el aislamiento social y en la tasa de intentos de autoeliminación y suicidio. Estas pueden persistir por largo tiempo incluso durante la edad adulta.” (Vargas, Polanco & González, 2020)

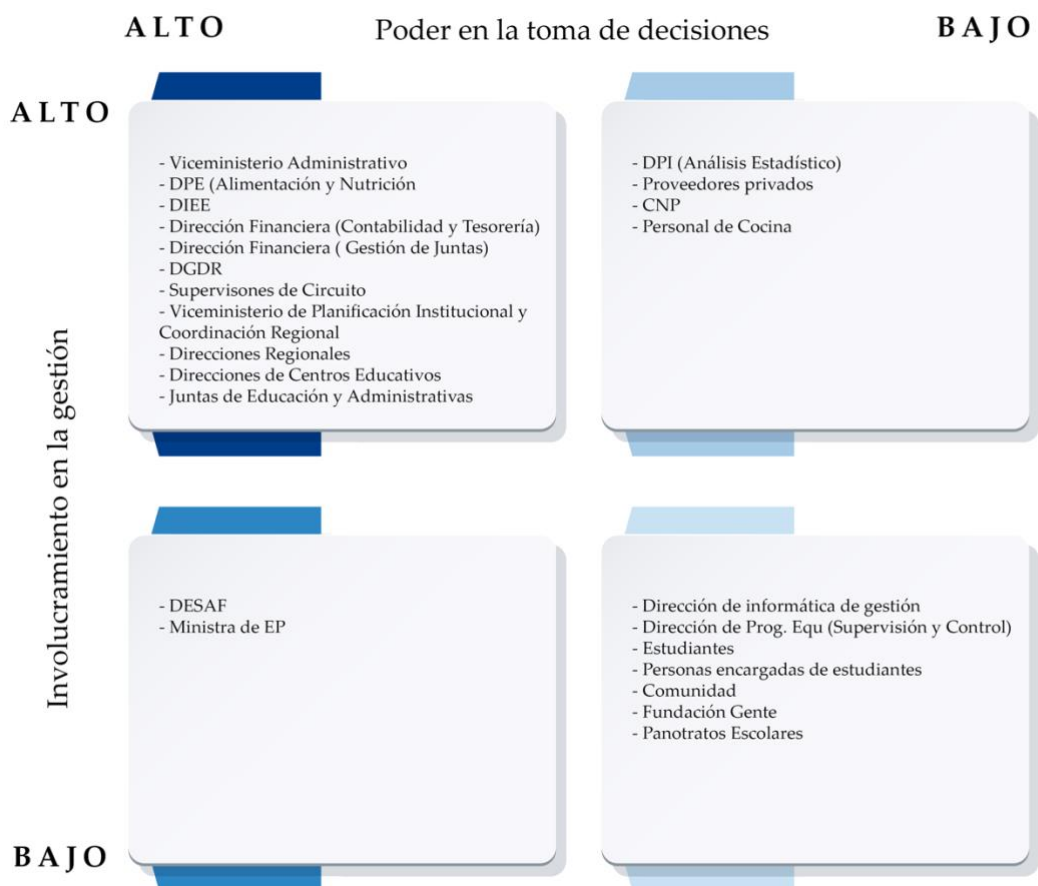
desmotivación en los estudios y repitencia, contribuyendo a agudizar los factores de exclusión del sistema educativo.⁴

1.3 Actores claves de la intervención

A continuación, se presenta de forma gráfica el mapeo de actores realizado para la evaluación del Panea.

Figura 2

Matriz los principales stakeholders involucrados en la gestión del Panea.



⁴ En evaluaciones relacionadas con los aportes de dotar de libros o alimentación a escolares en condiciones de pobreza, resulta tener mayores efectos la alimentación y, esto último combinado con procesos de acompañamiento en el aprendizaje a esta población resulta ser mucho más efectivo para alcanzar este tipo de objetivos superiores de las intervenciones públicas. (RSAS, 2019)

Para llevar a cabo la operación del programa, el MEP delega a las Juntas, las actividades relacionadas con la entrega del servicio, esas actividades incluyen la contratación y supervisión del personal de cocina, la contratación de proveedores, la administración de los medios de trabajo y el presupuesto, así como una serie de actividades de control administrativo. Esta labor es realizada en conjunto con las direcciones de los centros educativos, que son las personas funcionarias que se encuentran en el espacio físico en el cual debe ser entregada la alimentación, esto implica que el nivel de involucramiento y poder en la toma de decisiones de estos actores es alta.

Además, en un segundo nivel de gestión, se ubican las Direcciones Regionales y todos sus departamentos, estas funcionan como el enlace entre la administración central y las Juntas. Su nivel de involucramiento está vinculado con su función de brindar capacitación y asesoría a las Juntas, incluyendo la canalización de consultas y demandas de información de estos actores.

Por otra parte, en el nivel central se sitúan otros actores con funciones directivas y administrativas, por un lado, el Viceministerio de Planificación Institucional y Desarrollo Regional (Vpidr), quien está a cargo de dos dependencias que tiene un alto involucramiento con la gestión del Panea, por un lado la Dirección de Gestión y Desarrollo Regional, quien dirige a las Direcciones Regionales anteriormente señaladas y la Dirección Financiera, de quien depende el Departamento de Gestión de Juntas, ente encargado de acompañar a las Juntas en la ejecución de su trabajo.

Otro de los actores que se ubican en el nivel central es el Viceministerio Administrativo, el cual tiene a su cargo, la Dirección de Programas de Equidad (DPE) quien a su vez está compuesto por el DAN. En estos actores que concentran el poder en la toma de decisiones de los aspectos estratégicos del programa, la DPE es quien define los cambios y directrices que se giran a los actores operativos para el funcionamiento del programa.

1.4 Lógica causal de la intervención

Según la ficha descriptiva del Presupuesto 2020 de la Desaf, los objetivos del Panea son los siguientes:

Objetivo general del programa: Proporcionar una alimentación complementaria y nutritiva a los estudiantes de los centros educativos públicos de todo el país, que permita mejorar el proceso de enseñanza y aprendizaje y su permanencia en el sistema educativo, contribuyendo con la seguridad alimentaria y nutricional y el disfrute del derecho a la

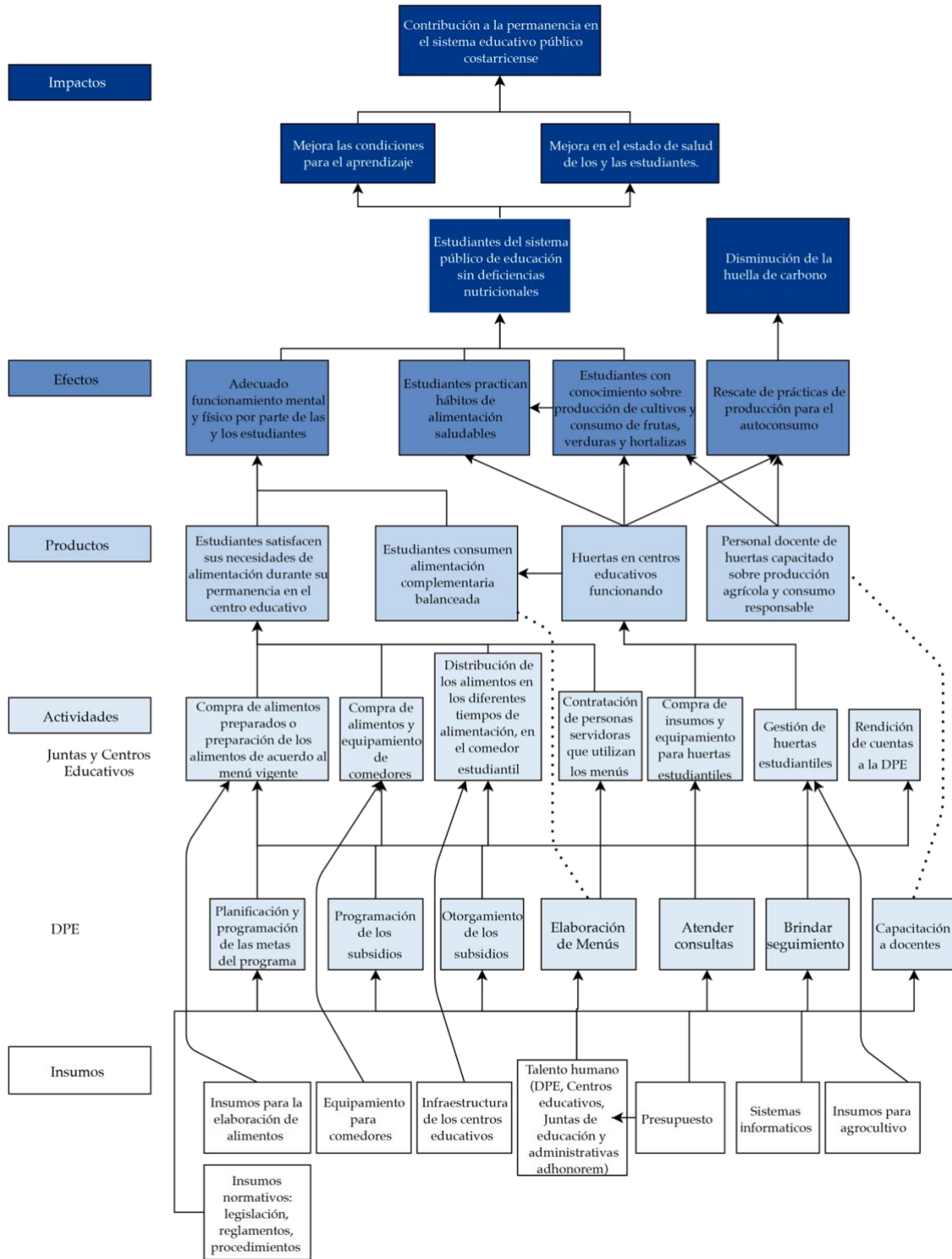
alimentación de esta población y garantizando como prioridad la atención de estudiantes provenientes de familias en condiciones de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad.

Objetivo específico del programa: Proporcionar servicios de alimentación (raciones) a los estudiantes de los Centros Educativos que hayan sido seleccionados como beneficiarios, con alimentos que se adquieren ya preparados o que son preparados por personal contratado para este fin, utilizando menús regionalizados que permitan brindar una alimentación balanceada de acuerdo con las necesidades de los estudiantes.

Para el cumplimiento de dichos objetivos y obtención de resultados se ha establecido una serie de pasos a seguir, que constituyen las actividades que debe realizar cada uno de los actores involucrados en la gestión. A continuación, se presenta la cadena de resultados, que integra tanto los insumos como las actividades en relación con los resultados que el programa busca alcanzar.

Figura 3

Cadena de Resultados del Panea.



La cadena de resultados se constituye en una representación gráfica de lo que se espera alcanzar y los insumos que se requieren para lograrlo, posee una lógica causal, y ubica de forma jerárquica la relación entre los insumos, actividades, productos, efectos e impactos. El impacto se entiende como el resultado de largo plazo que puede ser generado tres años o más luego de finalizada la intervención.

Los efectos constituyen los resultados o cambios que se pueden alcanzar inmediatamente después de haber generado una serie de productos, obedece al alcance de los objetivos de la intervención pública y como tercer nivel en orden ascendente se ubican los productos, que son los bienes o servicios generados directamente por medio de las actividades ejecutadas, estas últimas constituyen el eslabón operativo de la intervención, componen las acciones que se llevan a cabo a partir de los insumos con los que se cuenta, los cuales pueden ser financieros, humanos, naturales, materiales, entre otros.

La cadena de resultados representa los cambios alcanzados con respecto a una situación inicial, de ahí la necesidad de que esté alineada con el árbol de problemas. En el caso del Panea, esta herramienta fue construida de forma participativa con el personal del equipo del programa, y sitúa como impacto o resultado de largo plazo, la contribución a la permanencia de NNA en el sistema educativo.

En el ámbito de la intervención operativa, el Panea desarrolla actividades no solo para realizar el suministro de alimentos a NNA durante su permanencia en los centros educativos, sino que también se enfoca en realizar procesos educativos por medio de las huertas escolares, lo que a su vez tiene una doble funcionalidad, es decir apoya tanto los procesos de educación nutricional como la producción de los alimentos que se consumen en el centro educativo.

II. Descripción del diseño y proceso de evaluación

Para esta evaluación se aplicó un enfoque centrado en el uso en el marco de las prácticas y de las acciones relacionadas con las Juntas, además, valoró la relación urbano – rural que permite el acercamiento a la realidad y análisis del contexto de los Centros Educativos y los distintos *stakeholders*.

El estudio se fundamentó en la gestión de procesos (estructura, funciones y normas) de la DPE, particularmente en la prestación de servicios de alimentación y nutrición del escolar y del adolescente.

La evaluación utilizó métodos mixtos (Bamberger, Rao y Woolcock, 2010), cuya aproximación al objeto de evaluación es convergente y paralelo (Creswell, 2014) con el fin de recopilar simultáneamente datos para triangular los hallazgos y generar los primeros resultados sobre cómo se está implementando el proceso de gestión del programa y cómo lo perciben los involucrados, aplicando técnicas como análisis documental, entrevistas a profundidad, talleres y encuestas.

2.1 Fuentes de información

El proceso evaluativo consideró como fuentes de información primaria a las personas Directoras de Centros Educativos, a las personas miembros de Juntas de Educación y de Juntas Administrativas, así como a los siguientes involucrados institucionales del Ministerio de Educación Pública: Asesora del Viceministerio de Planificación Institucional y Coordinación Regional, Director de la DPE, Coordinadora del Panea, personal operativo de Panea, Jefe del Departamento de Juntas, Direcciones Regionales, Personal del Departamento de Supervisión y Control de la DPE y Direcciones de Centros Educativos.

Estos actores fueron relacionados debido a su vinculación estratégica y operativa con la gestión del Panea y sus datos fueron de gran relevancia para comprender la manera en la que se establece la coordinación, comunicación, seguimiento y control de los procesos del programa.

Dentro de las fuentes secundarias seleccionadas para obtener información documental se encuentran las directrices del Panea (2012), las circulares emitidas en 2018 y 2019 (DMV-A-01-2018, DM-49-12-2019, DVM-A-DPE-899-2019) por parte del Panea a las Juntas, documentos de preguntas frecuentes sobre circular DM-49-12-2019 y preguntas frecuentes sobre el oficio DVM-A-DPE-899-2019, Reglamento General de Juntas, Manual de

Procedimientos para Direcciones Regionales de Educación, Informe Ejecutivo Censo Escolar Peso/Talla, Organigrama Institucional, Informe estadístico de denuncias del Departamento de Supervisión y Control de la DPE, Estado de situación de Juntas, documentos de gestión del MEP, así como de otras instituciones como la CGR y el CNP.

2.2 Muestra y marco de muestra

El estudio cuantitativo aplicado por la evaluación se condujo mediante la aplicación de encuestas a la población de personas Directoras de Centros Educativos y de personas miembros de Juntas de Educación y de Juntas Administrativas que cuentan con el servicio del Panea, para un universo de cuatro mil quinientos sesenta y ocho (N=4568) centros educativos según el listado aportado por el Ministerio de Educación Pública.⁵

Para determinar la muestra se utilizó la fórmula estadística para poblaciones conocidas (Aguilar-Barojas, 2015), con una confianza del 95% y un error del 5%, aleatoria, en los tipos de dependencia pública⁶, estimándose la misma en trescientos cincuenta y cuatro casos (n=354) para cada una de las poblaciones indicadas:

$$n = \frac{N * Z_{\alpha}^2 * p * q}{d^2 * (N - 1) + Z_{\alpha}^2 * p * q}$$

Donde:

N = Total de la población

n = tamaño de la muestra

Z α = nivel de confianza, calculado como 1.96 al cuadrado (seguridad del 95%)

p = proporción aproximada del fenómeno en estudio en la población de referencia, proporción esperada (5% = 0.05)

q = 1 – p (1-0.05 = 0.95)

d = nivel de precisión absoluta, el cual se refiere a la amplitud del intervalo de confianza deseado en la determinación del valor promedio de la variable en estudio, precisión (5%)

⁵ Archivo de referencia: Listado CE Panea activos al 22-06-2020.xlsx

⁶ Se excluyeron las dependencias privadas y privadas-subvencionadas.

Al respecto, la aproximación teórica sugiere utilizar $p=0.05$ y $q=0.95$, ya que, $p+q=1$, de esta forma, Aguilar-Barojas (2005, p. 336) explica sobre p y q que “estos datos se pueden obtener de tres formas: 1) de estudios reportados en revistas, con una población parecida o similar a la que queremos estudiar; 2) con un estudio piloto de 25 sujetos, o 3) si no se puede lo anterior, se asigna la máxima probabilidad con que se puede presentar la variable en cuestión...”

En este sentido, el Cicap dirigió un estudio sobre las Juntas de Educación y las Juntas Administrativas en el año 2014 por encargo de la Fundación Gente (Cicap, 2017), por lo cual, con base en el comportamiento de la muestra de dicho estudio y los aspectos teóricos, se estimaron los valores de p y q indicados.

Adicionalmente, Hernández, Fernández y Baptista (2014) indican que:

...la certeza total siempre es igual a uno, las posibilidades a partir de esto son “ p ” de que sí ocurra y “ q ” de que no ocurra ($p + q = 1$). Cuando no tenemos marcos de muestreo previos, usamos un porcentaje estimado de 50% (... , es decir, asumimos que “ p ” y “ q ” serán de 50% —igual probabilidad— o 0.50 —en términos de proporciones—, y que resulta lo más común, particularmente cuando seleccionamos por vez primera una muestra en una población).

De esta forma, para estos autores y la experiencia, los niveles de error más comunes que suelen fijarse en la investigación son de 5% y 1% (en ciencias sociales el más usual es el primero).

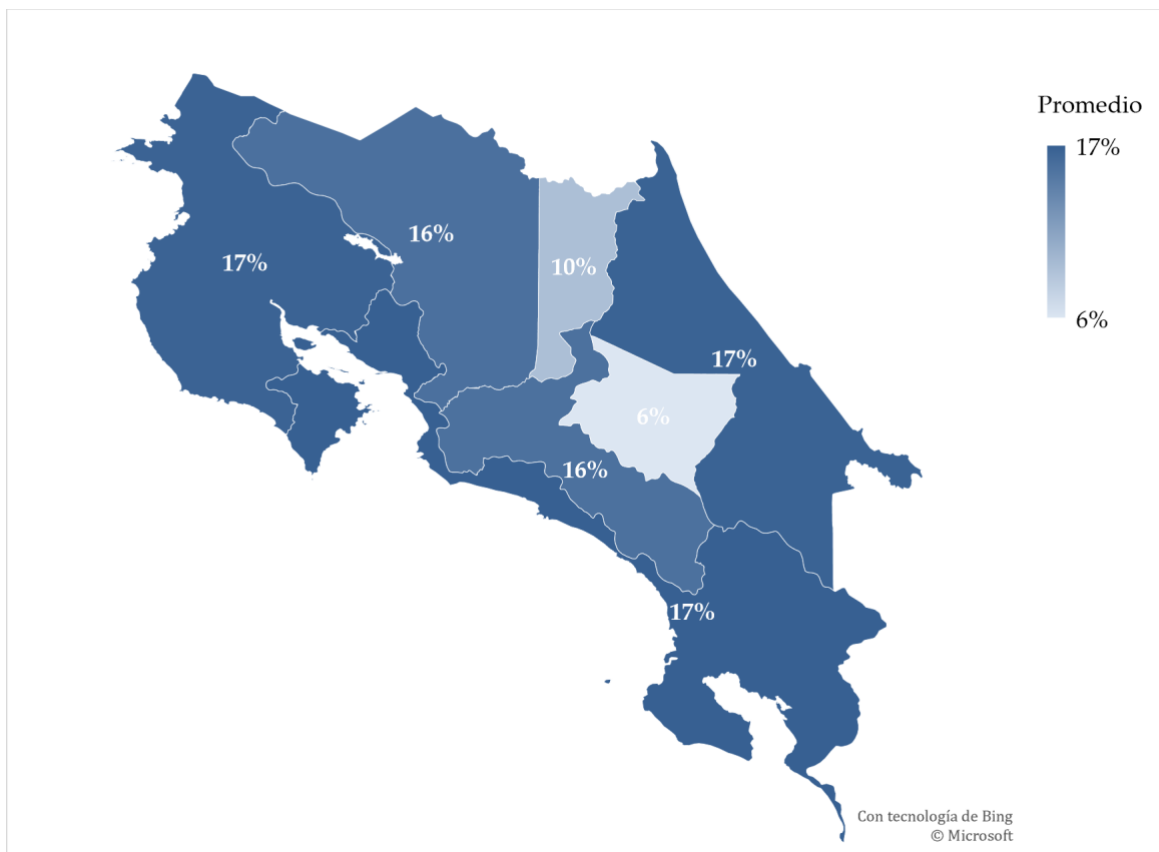
En el caso de las personas directoras se aplicó el instrumento en el periodo comprendido entre el 15 de septiembre y el 03 de octubre de 2020, para un total de doscientos noventa y dos (292) respuestas con una confianza del 95,00% y un error estimado del 5,55%. Por su parte, las personas miembros de Juntas respondieron al instrumento en el periodo comprendido entre el 06 de octubre y el 02 de noviembre de 2020 para un total de cuatrocientos treinta y tres (433) respuestas con una confianza del 95,00% y un error estimado del 4,48%.

La muestra es representativa de toda la población a la que está dirigida la intervención ya que tuvo una cobertura de las 7 provincias (Figura 4) con representación de los 76 cantones (234 distritos), de las 27 Direcciones Regionales de Educación y sus 13 Circuitos. Las provincias de las cuales se obtuvo mayor tasa de respuesta, en promedio fueron Limón,

Puntarenas y Guanacaste con un 17% cada una, seguidas de San José y Alajuela con un 16%, y Heredia y Cartago representaron un 10% y 6% respectivamente.⁷

Figura 4

Costa Rica: Participación de las Direcciones y de las Juntas de Educación y de las Juntas Administrativas en la evaluación
(valor relativo ponderado)

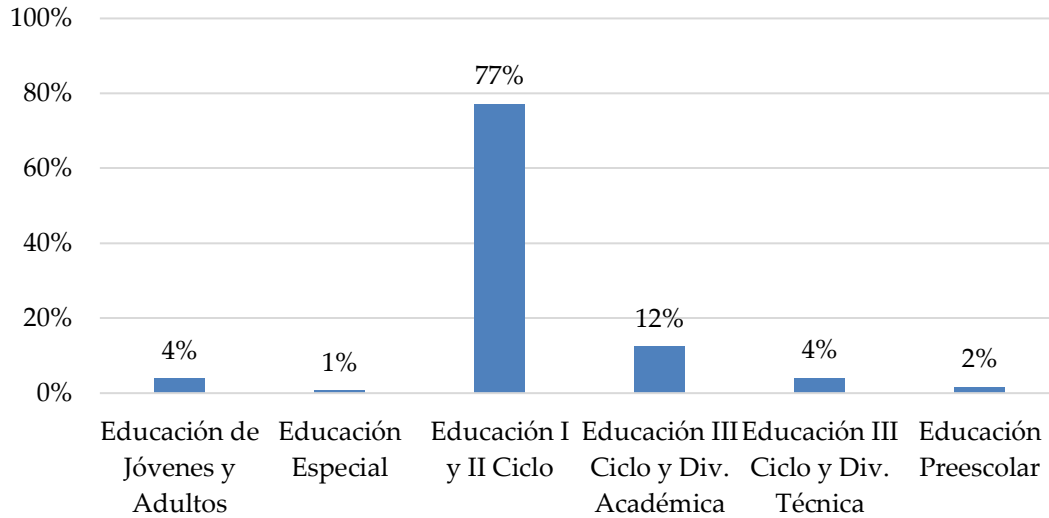


Además, se tuvo representación de los 6 tipos de Centro Educativo, donde, a nivel nacional el 80% corresponde a centros de Educación I y II Ciclo, y en el estudio la muestra estimó un 77% de este tipo de centros (Figura 5).

⁷ Esta relación reproduce en gran medida, la tasa de distribución nacional de los centros educativos con Panea: San José 19%, Alajuela 21%, Cartago 8%, Heredia 6%, Guanacaste 12%, Puntarenas 20% y Limón 14%.

Figura 5

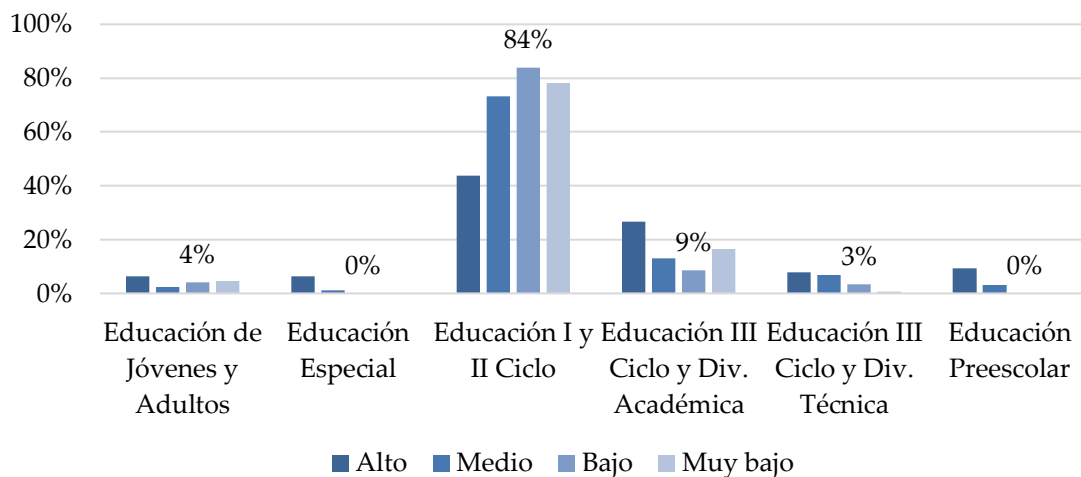
Costa Rica: representación del tipo de Centro Educativo con Panea en la evaluación.
(valor relativo ponderado)



Esta distribución también se analizó con respecto a los 4 niveles de Índice de Desarrollo Social (IDS), con lo cual se determinó que la muestra también reproduce la proporción del universo (N=4568) según el IDS: alto 8%, medio 26%, bajo 44% y muy bajo 22% para el nivel nacional (Figura 6).

Figura 6

Costa Rica: Nivel de IDS en Centro Educativo tipo Educación Preescolar.
(valor relativo ponderado)



En el caso de la muestra cualitativa, se partió del análisis de información cuantitativa suministrada por las personas directoras de los Centros Educativos, en la cual se identificó una población de ciento veintidós (122) informantes (tanto personas directoras como miembros de Junta) con el fin de elegir a las personas participantes en los talleres virtuales. Posteriormente, se incorporan trescientos noventa (390) casos adicionales para fortalecer la inclusión de informantes en estos espacios. Se realizaron cuatro talleres virtuales; tres de ellos con integrantes de Juntas y uno con personas que ocupan puestos de dirección en centros educativos. Las personas participantes se eligieron tomando en cuenta su representatividad por provincia, dirección regional e Índice de Desarrollo Social. Para conformar los cuatro grupos de trabajo, se enviaron 237 invitaciones, tanto por correo electrónico como por la aplicación WhatsApp. Al final, se tuvo una asistencia de 24 personas en total; 18 personas integrantes de Juntas y 6 personas directoras de centros educativos.

Dentro de las limitaciones para el acceso a la muestra estimada, se encuentran la calidad de las bases de datos aportadas para esta evaluación, donde se determinaron errores en los correos electrónicos registrados para remitir la información, por lo cual, se revisaron, ajustaron y se solicitó al Ministerio de Educación Pública, el envío de un oficio informando sobre el proceso evaluativo a los diferentes centros educativos. Posteriormente, el equipo evaluador asumió la comunicación directa con los distintos grupos de informantes de la evaluación, con el fin de aumentar la tasa de respuesta. Para ello, aplicó incrementos en el envío de correos electrónicos⁸, brindó seguimiento telefónico para corroborar la recepción de los formularios y aclarar dudas y consultas sobre el proceso de llenado. Por último, se enviaron invitaciones, recordatorios y se aclararon consultas de algunas personas informantes, mediante la aplicación WhatsApp.

Debe destacarse que la estrategia de abordaje fue adecuada para el proceso evaluativo y la recolección de la información, pues la muestra obtenida tanto en la población de personas directoras (n=292) como de miembros de Juntas (n=433) permitió conducir los análisis propuestos para este estudio, logrando que la generalización de los resultados tenga validez estadística como se indicó anteriormente, ya que, participaron un total de 639 centros educativos distintos, dentro de los cuales el 26,71% (172) tuvieron representación tanto de las personas directoras como de los miembros de las Juntas de Educación y de las Juntas Administrativas de los centros educativos.

⁸ Cada envío adicional de correos electrónicos se realizó aplicando el mismo sistema de muestreo estadístico, velando mantener la representación inicial identificada.

2.3 Métodos, técnicas y procedimientos para el levantamiento de datos

Las técnicas aplicadas son congruentes con el enfoque de evaluación centrado en el uso, el cual propone que el proceso evaluativo debe centrarse en los usos reales y específicos que los actores involucrados harán de sus resultados. Al respecto, Patton (2008) afirma que los actores son más propensos a utilizar los resultados de una evaluación, en tanto entiendan y se apropien del proceso, mediante su involucramiento activo.

El enfoque centrado en la utilización ofrece a la evaluación que se realiza un marco de referencia para la toma de decisiones en el contenido, foco de atención, y métodos para el proceso que se está realizando y la estrategia de evaluación que se debería tomar en cuenta, con el fin de que la evaluación sea útil y se utilice sus resultados para futuros procesos. Este enfoque, permite personalizar la evaluación de acuerdo con las necesidades del programa o proyecto a evaluar (Patton, 2008, 248).

Además, el enfoque permitió la recopilación de la información de conformidad con las fuentes identificadas para las dimensiones cuantitativas y cualitativas. Estas técnicas fueron:

- **Revisión documental:** esta técnica contribuyó en la comprensión del entorno en dimensiones como el análisis económico y presupuestario (i.e. pertinencia y sostenibilidad), el análisis estructural (i.e. coordinación y calidad) y el diseño de procesos (i.e. pertinencia, coordinación, calidad y sostenibilidad).
- **Entrevista a profundidad:** permitió descubrir las principales situaciones relacionadas con el proceso de gestión del Panea para valorar el proceso de coordinación y la toma de decisiones a nivel institucional, así como la sostenibilidad del programa.
- **Entrevista Semiestructurada:** Aplicada a personal operativo de la DPE, para valorar aspectos relacionados con la ruta crítica del Programa, los cambios en la gestión a lo largo del tiempo, limitaciones encontrada y condiciones de trabajo para la ejecución de procesos.
- **Encuesta:** aplicada a las Juntas de Educación, Juntas Administrativas y Directores de Centros Educativos mediante un cuestionario estandarizado que facilitó la comprensión de las principales relaciones funcionales, según las variables y categorías de análisis relacionadas con el proceso de gestión del Panea.
- **Talleres virtuales:** utilizando como recurso tecnológico la Plataforma Zoom. Se desarrollaron con el fin de profundizar en el análisis de procesos aplicados por las Juntas de Educación y las Juntas Administrativas, en relación con la entrega del servicio de comedores estudiantiles, así como la identificación de áreas de mejora y

propuestas para su fortalecimiento. La metodología utilizada fue participativa, lo cual permitió generar el diálogo y el conocimiento colectivo. Para ello, se utilizaron técnicas interactivas que propiciaron el intercambio de conocimientos y vivencias, así como la reflexión grupal.

La evaluación planteó una metodología mixta, en donde las técnicas e instrumentos fueron definidos en función de los criterios e interrogantes. Lo anterior, demandó un análisis metodológico riguroso, tomando como base las evidencias recopiladas con el fin de dar fundamento a los resultados de la evaluación.

Para analizar los datos se utilizó la hermenéutica, el análisis de contenido, la identificación de valores relativos, la comparación entre poblaciones y de estudio y la triangulación con el fin de responder a las preguntas de la evaluación. Adicionalmente, cada uno de los instrumentos fue sometido a revisión de la contraparte de la evaluación y a un pilotaje para identificar algún problema en el instrumento como podrían ser tipográficos, interpretativos, de alcance o relevancia en función de las preguntas de evaluación.

En el análisis cuantitativo, se recopiló la información por medio de encuestas electrónicas, las cuales fueron registradas en un sistema para tal fin, posteriormente, se utilizó un software estadístico para procesar hojas de cálculo, con el objetivo de identificar los diferentes valores absolutos y relativos para cada una de las preguntas definidas en los instrumentos.⁹

La sistematización de la información cuantitativa implicó la revisión de las bases de datos generadas mediante análisis de frecuencias y descriptivos para determinar valores perdidos, errores en la generación de los datos o cualesquiera otros relacionados con la calidad. Posteriormente, se realizaron análisis de datos para cada una de las poblaciones, comparaciones y finalmente se sistematizaron en conjunto para determinar el peso relativo y la diferencia entre las respuestas de las poblaciones por medio de tablas de contingencia, lo cual, permitió cotejar la exactitud de la información y los resultados, confirmando la pertinencia de estos para la evaluación. En el caso de las preguntas abiertas incluidas en las encuestas, fueron sometidas a un análisis de contenido, con una identificación de clases anchas, saturación teórica (Carrillo Pineda, Leyva-Moral & Medina Moya, 2011) de la

⁹ El software utilizado fue: Typeform, SPSS, Microsoft 365 Excel.

información e identificación de conceptos atinentes a las interrogantes de evaluación según las respuestas estandarizadas definidas en los instrumentos.

De igual forma, la información cuantitativa brindó insumos para la realización de tres entrevistas en profundidad, cinco entrevistas semiestructuradas y una entrevista grupal aplicadas a distintas personas funcionarias del MEP, participando un total de 15 personas, tanto de la Dirección de Programas de Equidad, como de otras dependencias, y de los cuatro talleres virtuales mencionados anteriormente. Para el análisis cualitativo, tanto de fuentes primarias como secundarias, la técnica de análisis de contenido permitió interpretar los hallazgos para los temas propuestos, a la luz de las categorías explicativas implícitas en cada criterio.

El análisis de datos también fue apoyado mediante la técnica de triangulación, siendo esta de dos tipos:

- **Triangulación entre personas evaluadoras del EE**, en tanto las personas profesionales cuentan con las competencias complementarias para el abordaje del objeto de la evaluación y, desde sus interpretaciones particulares, aportaron al análisis de la información recopilada y a la construcción colectiva del sentido de los hallazgos de la evaluación, las recomendaciones y la valoración de condiciones para su implementación.
- **Triangulación metodológica**, implicó el uso de diferentes técnicas e instrumentos combinados, orientados a brindar mayor consistencia a la información recopilada y, por ende, reducir los sesgos analíticos que produce el uso de una sola técnica.

En este sentido, las técnicas cualitativas y cuantitativas resultaron ser adecuadas para el objeto de evaluación, por lo que se considera que el estudio puede ser replicado por otro equipo de evaluación y obtener respuestas similares, de tal forma que el análisis que contiene el presente informe es coherente con respecto a las preguntas de la evaluación.

A pesar de las limitaciones en la recopilación de la información por medio de los correos electrónicos, se obtuvo una tasa de respuesta aceptable (82,4% en el caso de las personas directoras y 122,3% en las personas miembros de Juntas), por lo cual, desde el punto de vista cuantitativo los datos no son limitados y como consecuencia, pudieron ser triangulados con la información cualitativa de las fuentes primarias y secundarias, razón por la cual se estima que no existen brechas o influencia del equipo evaluador en la interpretación de los datos que pudiesen afectar los hallazgos, las conclusiones y las recomendaciones.

Al respecto, según el teorema central del límite, “una muestra de más de cien casos será una muestra con una distribución normal en sus características, lo cual sirve para el propósito de hacer estadística inferencial.” (Hernández, R., Fernández, C. & Baptista, P., 2014) En este teorema, Kish (1995) analiza los diseños experimentales, las investigaciones por muestreo y las investigaciones controladas, así como la importancia de la elección entre estos tres tipos de diseño, por usos analíticos de comparación, para el control de variables, de las muestras, de los diseños temporales y otros problemas relacionados.

Adicionalmente, siguiendo las recomendaciones de Saleh & Bista (2017) para recibir una alta tasa de respuesta, se consideraron los siguientes aspectos: notificación previa enviada por correo electrónico; estructura de la encuesta con un título claro del asunto de la investigación; invitación formal por correo electrónico con una cuenta institucional; preguntas breves y concisas, pocas o ninguna pregunta abierta y un recordatorio.

Si bien, Dean (2020) (para Qualtrics, empresa de análisis por medios digitales), encontró que “aproximadamente el 86% de las personas estaban felices de participar en investigaciones durante la pandemia”, dada la situación nacional por el COVID-19 y las medidas de cierre de instituciones públicas, distanciamiento físico y otras acciones implementadas por el sector público costarricense, muchos factores como el acceso a medios y plataformas digitales (internet, tabletas, computadores, etc.) puede ser limitado en algunos casos y para algunas poblaciones.

De esta manera, según el teorema indicado y las prácticas de investigación social, particularmente en ciencias de la administración, en la comprensión de fenómenos como los procesos administrativos generalizables, los resultados pueden dar información valiosa para la toma de decisiones de mejora de los procesos.

En la presentación de los resultados de algunas de las variables del estudio, se utilizan gráficos de barras compuestas, compiladas porcentualmente, para mostrar la relación de varios elementos en distintos grados o niveles de incidencia. Se aplican patrones de colores para distinguir los segmentos de las escalas y de esta forma identificar el porcentaje en que se manifiesta el comportamiento (i.e. figuras 17 y 18, entre otras). También se aplican gráficos de barras que comparan los niveles de presentación de un aspecto para ambas poblaciones con su respectivo promedio ponderado, para ilustrar por cada grado de la escala, el nivel porcentual en que se expresa el aspecto bajo evaluación (i.e. figuras 14 y 15 entre otras). Algunas de las mediciones se realizan con escalas de 6 grados o niveles, con el fin de evitar una amplia dispersión o el sesgo de la tendencia central de escalas impares.

III. Matriz de evaluación

Tabla 1

Matriz metodológica de la Evaluación.

Objetivo General: Valorar el Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y Adolescente enfocado en la gestión de las Juntas para apoyar la toma de decisiones.				
Objetivo específico 1: Valorar la pertinencia de los procesos de gestión del Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y Adolescente.				
Crterios	Preguntas	Temas de análisis	Técnica de recolección de datos	Fuente de información
Pertinencia: Congruencia de los procesos y actividades del programa con las prioridades de la población meta (comunidad estudiantil); en este caso también se valoran las políticas institucionales del MEP, las normativas relacionadas y las metas planteadas por la administración actual en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública (2018-	1.1 ¿En qué medida los procesos responden a las necesidades y condiciones de las Juntas?	Normativa del DPE-Panea Macroproceso MEP-DPE-Panea Vinculación de los procesos con el contexto político-institucional y con las necesidades de la población estudiantil Necesidades, demandas, condiciones de funcionamiento como Juntas	Revisión documental Encuesta	Informes, registros y documentos de procesos del MEP Juntas Direcciones de Centros Educativos
	1.2 ¿De qué manera la gestión, funcionamiento y organización interna de las Juntas es pertinente para la entrega del servicio de comedores estudiantiles?	Funciones Control Diagnóstico de las necesidades de los beneficiarios	Entrevista Encuesta Taller	Direcciones Regionales Juntas Direcciones de Centros Educativos

2022). Mideplan (2018)				
Objetivo específico 2: Determinar el nivel de vinculación entre las directrices brindadas por los diferentes departamentos del MEP, así como de las directrices con los procesos implementados por las Juntas de educación y administrativas.				
Crterios	Preguntas	Temas de análisis	Técnica de recolección de datos	Fuente de información
Coordinación: Grado en que las intervenciones de diferentes actores armonizan entre sí, promueven las sinergias y evitan las brechas, duplicidades y conflictos por recursos (a menudo se convierte en el criterio de eficacia). (Buchanan, Cosgrave, & Warner, 2016)	2.1 ¿En qué medida las directrices brindadas por el MEP a las Juntas se complementan y relacionan?	Características de las directrices Relación entre las directrices	Revisión documental Encuesta Taller Entrevistas semiestructuradas	Informes, registros y documentos de procesos del MEP Juntas Direcciones de Centros Educativos Personal del MEP
	2.2 ¿En qué medida los procedimientos adoptados por las juntas guardan relación con las directrices emanadas desde el MEP, vinculadas con Panea?	Procedimientos implementados por las Juntas Congruencia de los procedimientos con las directrices Pasos implementados por las Juntas para cumplir con las directrices	Talleres Encuesta	Juntas Direcciones de Centros Educativos
	2.3 ¿De qué forma la coordinación realizada con proveedores de alimentos permite el adecuado funcionamiento	Fortalezas en la coordinación con proveedores Áreas de mejora en la coordinación con proveedores Desafíos de la gestión con proveedores	Talleres Encuesta	Juntas Direcciones de Centros Educativos

	de los comedores estudiantiles?	Gestión y coordinación de las compras con proveedores Tipos de proveedores, procedencia de los proveedores (locales, regionales, nacionales) Cumplimiento de los requerimientos por parte de los proveedores (tiempos de entrega, calidad del producto) Tipos de contratación (permanencia, rotación) Registro y evaluación de proveedores		
--	---------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--

Objetivo específico 3: Valorar la calidad de los procesos implementados tanto por las Juntas como por la Dirección de Programas de Equidad, en la prestación del servicio que brindan a la población estudiantil.

Criterios	Preguntas	Temas de análisis	Técnica de recolección de datos	Fuente de información
Calidad: La calidad es entendida como el grado en el que un conjunto de características inherentes cumple con	3.1 ¿En qué medida los procedimientos establecidos por Panea son eficientes para la gestión de las Juntas?	Eficiencia del procedimiento establecido por Panea para atender las solicitudes de las Juntas	Revisión documental Encuesta	Informes, procedimientos y documentos de gestión del MEP Juntas Direcciones de Centros Educativos

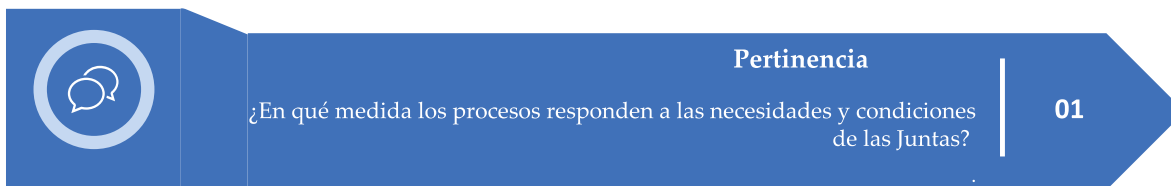
<p>ciertos requisitos para generar un bien o servicio (ISO 9001, 2005).</p> <p>Enfocado en la calidad (eficiencia y eficacia) de los procesos que desarrolla la DPE, para la consecución de los objetivos del programa; así como la gestión de las Juntas (solicitudes, tiempos de respuesta, coordinación con proveedores y centros educativos, entre otros).</p>	<p>3.2 ¿De qué manera las Juntas han logrado adaptar e implementar los procedimientos para brindar el servicio de alimentación en los centros educativos?</p>	<p>Adaptación de los procedimientos para prestar el servicio</p> <p>Pasos implementados por las Juntas para cumplir con la prestación del servicio de comedores estudiantiles</p>	<p>Taller</p> <p>Encuesta</p>	<p>Juntas</p> <p>Direcciones de Centros Educativos</p>
	<p>3.3 ¿De qué manera se realiza la transferencia del conocimiento con las Juntas por parte de la DPE-Panea para asegurar la adopción y calidad de los procesos en el tiempo?</p>	<p>Competencias de la DPE-Panea en temas de transferencia del conocimiento</p> <p>Proceso mediante el cual se desarrollan las competencias</p> <p>Transferencia de la información</p>	<p>Revisión documental</p> <p>Entrevistas semiestructuradas</p> <p>Encuesta</p>	<p>Informes, registros y documentos de procesos del MEP</p> <p>Personal operativo de Panea y DPE Juntas</p>

Objetivo específico 4: Analizar la sostenibilidad de la gestión del programa para la generación de valor público.

Crterios	Preguntas	Temas de análisis	Técnica de recolección de datos	Fuente de información
<p>Sostenibilidad:</p> <p>Medida en que los cambios positivos alcanzados por la intervención probablemente perduren una</p>	<p>4.1 ¿De qué manera las Juntas propician el involucramiento y participación de actores comunitarios</p>	<p>Tipos de actores</p> <p>Mecanismos para generar la participación de los actores</p> <p>Tipos de participación de los actores comunitarios</p>	<p>Taller</p> <p>Encuesta</p>	<p>Juntas</p> <p>Direcciones de Centros Educativos</p>

vez esta concluya.	para asegurar la sostenibilidad?	Instrumentos para la formalización de participación		
	4.2 Cómo se valora por parte de tomadores de decisiones la existencia de las Juntas como actor estratégico para la implementación y sostenibilidad del programa?	Relevancia y la pertinencia de la existencia de las Juntas	Entrevistas semiestructuradas Encuesta	MEP: niveles de toma de decisión estratégica Direcciones Regionales

IV. Hallazgos

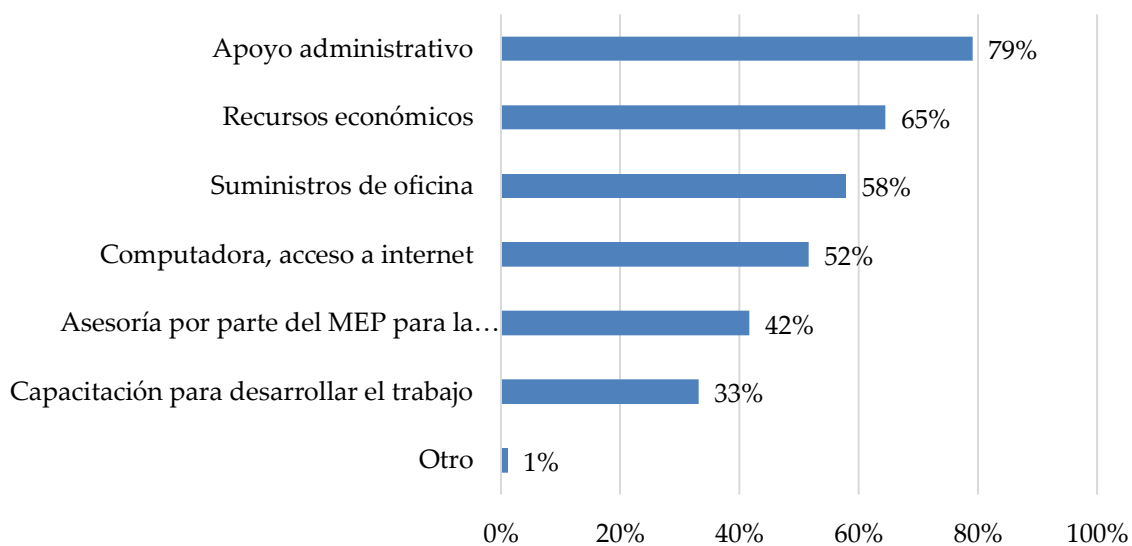


La medida en la que los procesos se adecúan a las condiciones de las Juntas se sitúa en un rango que va de medio a bajo, principalmente porque, aunque desde el MEP se tienen identificadas algunas de las necesidades y dificultades que enfrentan las Juntas para la adecuada implementación de los procesos, el sistema ha presentado dificultades para adecuarlos a dichas condiciones. El sistema evidencia una clara tendencia al cumplimiento de aspectos legales como fin, sin embargo, los medios empleados, pueden no ser suficientes o no adaptarse de manera óptima para que las Juntas puedan procesar y utilizar dicha información en su gestión operativa.

Las condiciones en las cuales trabajan las Juntas son un factor determinante para que estas puedan realizar una adecuada gestión. En la Figura 7 se presenta la información arrojada sobre este tema:

Figura 7

Condiciones de las Juntas para el cumplimiento de funciones.



La condición de trabajo más favorable en términos porcentuales tiene que ver con el apoyo recibido por parte del centro educativo para el desarrollo de sus funciones, seguido de los recursos económicos, los cuales están relacionados con los presupuestos asignados para el cumplimiento de sus labores, sin embargo, en este último punto, en talleres realizados las personas de zonas más alejadas al Área Metropolitana, refieren que no cuentan con recursos requeridos para traslados no solo de los miembros, sino también de los mismos insumos que se deben comprar para el comedor, esto último para centros educativos que geográficamente se sitúan en zonas de difícil acceso.

Además, se destaca como otro elemento importante, las barreras de acceso a internet y computadora que presentan las personas miembros de Junta, en tal cometido, el 48% indican no contar con este tipo de recursos, elemento altamente trascendental si se toma en consideración que las directrices giradas por el programa se reciben por medio de correo electrónico. Esta limitante de las Juntas tiene que ver con múltiples factores de tipo socioeducativo, económico y geográfico. En cuanto a este último, los centros educativos de zonas indígenas y rurales presentan muchas dificultades pues ni siquiera las direcciones cuentan con los insumos requeridos para laborar, esta situación es retratada por una de las personas directoras de centros educativos, la cual en taller realizado manifestó lo siguiente:

Hay zonas como las indígenas, donde, aunque se quiera tramitar un documento, ni siquiera hay conexión a internet. Entonces todo esto hay que hacerlo a pie en la escuela y luego llegar a la casa y uno ponerse a escanear y enviar documentos. Entonces también uno tiene que conllevar esas tareas, debido a las limitaciones que las mismas escuelas y comunidades tienen. (Taller Personas Directoras, 2020)

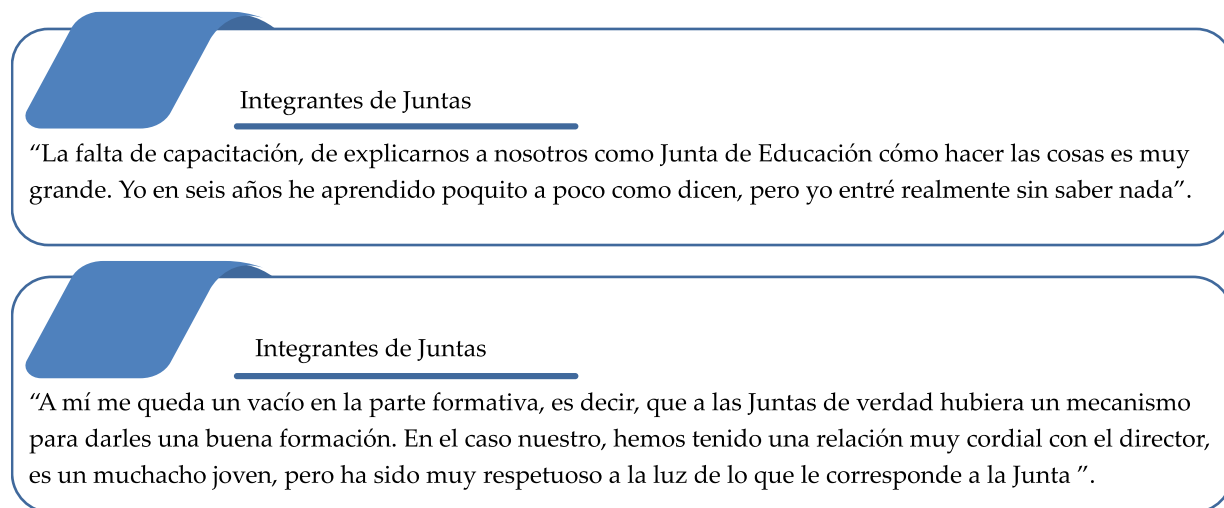
Otro elemento de alta trascendencia para el trabajo de las Juntas tiene que ver con el conocimiento que poseen sus miembros para la implementación de las directrices, en este sentido, un 42% de la población encuestada menciona tener asesoría de parte del MEP para realizar su trabajo y solo un 33% menciona que cuenta con capacitación, lo que implica que las posibilidades de adquirir conocimientos y destrezas para la gestión son limitadas.

Los escasos conocimientos de las personas que integran las Juntas sobre temas administrativos y tecnológicos y la falta de procesos de capacitación sistemáticos por parte del MEP, permiten comprender por qué un 79% de las personas que integran las Juntas destacan como elemento fundamental, el apoyo administrativo que reciben del centro educativo para el desarrollo de sus funciones. Lo anterior, a pesar de que las personas directoras, perciban esta situación como un área de mejora clave por parte del MEP, debido a las implicaciones que tiene, en términos del recargo de funciones que representa.

La interrelación compleja de estos tres elementos fue destacada, en forma recurrente, durante los talleres realizados. La siguiente figura retrata algunos de los elementos citados tanto las personas directoras como quienes integran las Juntas:

Figura 8

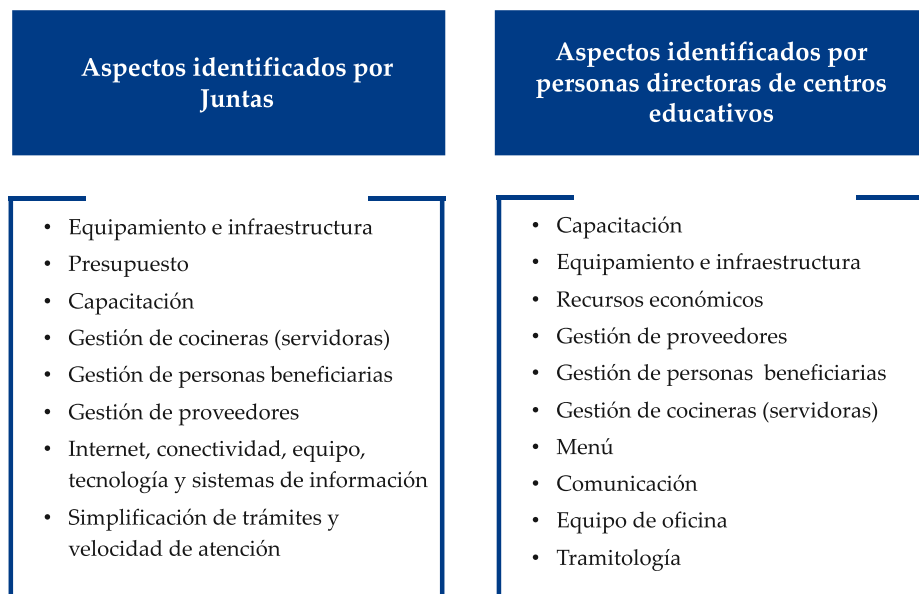
Comentarios sobre las condiciones de conocimiento de las personas miembros de Junta para asumir las gestiones del Panea



Así mismo, tanto las personas que integran las Juntas como las personas en puestos de dirección de los centros educativos, señalan como principales necesidades para fortalecer el trabajo operativo, las siguientes:

Figura 9

Principales aspectos señalados por Juntas y Direcciones en los que se requiere apoyo inmediato del MEP para fortalecer el trabajo relacionado con comedores estudiantiles, 2020.



Es relevante destacar que, tanto en la encuesta aplicada como en los talleres realizados con personas directoras de centros educativos e integrantes de Juntas, los dos aspectos prioritarios en los que se requiere apoyo inmediato del MEP son: la capacitación y el equipamiento e infraestructura.

Otros aspectos abordados por la población de estudio incluyen la administración del presupuesto, la gestión de beneficiarios en cuanto a matrícula actualizada, la gestión de proveedores y de las cocineras. También, aspectos más básicos para la correcta administración de la Junta como equipo de oficina, computadora, teléfono y mobiliario, son necesidades que se expresaron tanto por las personas directoras como por los miembros de Junta. La simplificación de trámites y la mejora en los esquemas de comunicación se suman a los requerimientos identificados para la mejora en la implementación de los procesos requeridos para brindar el servicio de comedores estudiantiles.

La forma en la que estas necesidades se presentan en los distintos espacios geográficos tiende a variar, pues están relacionadas con las brechas de desigualdad social que presenta el país, sin existir de parte del MEP una estrategia de identificación de estas necesidades diferenciadas ni un abordaje particularizado, en principio porque ni abordándolo de forma homogénea se logra gestionar de forma adecuada la solución a estas problemáticas.

Ahora bien, estimar la coherencia entre las directrices y estas condiciones es compleja, pues no depende solamente de que cada directriz brindada por medio de circulares o acciones puntuales que se solicitan para el cumplimiento de procesos responda a ello, sino que, muchas de estas condiciones deben ser modificadas para que los procesos, puedan ser asumidos por las Juntas, tal como debieran emplearse, con el nivel de complejidad legal y administrativa que conllevan.

Por ello, elementos relacionados con el lenguaje utilizado, los tiempos de implementación, los tipos de requerimientos, los trámites que conlleva gestionar, entre otros, deben tomar en consideración las condiciones en las que trabajan las Juntas, lo que no ha sucedido hasta el momento, ya que la mayor parte de estos mecanismos se apegan a lo normativo y se establecen desde la perspectiva de quien los diseña sin tomar en consideración los elementos anteriormente señalados.

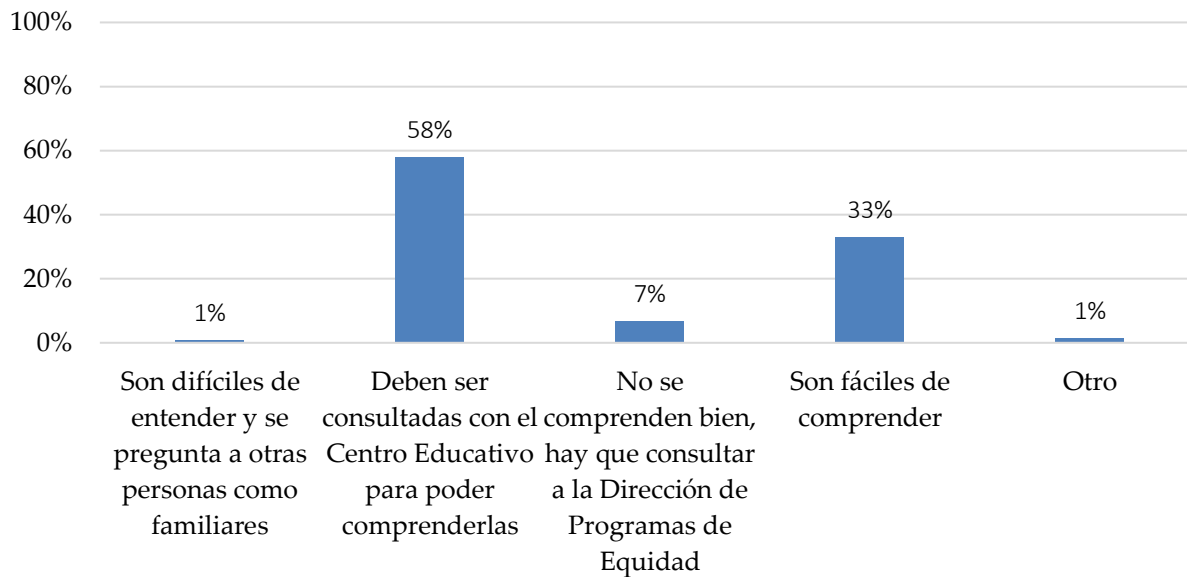
Por tanto, para realizar esta estimación se tomó en consideración, por un lado, la ponderación de cumplimiento de las condiciones óptimas de operación de las Juntas, medidas en cuatro categorías: a) Medios de trabajo, b) Talento humano capacitado, c) Presupuesto para operar y d) Apoyo para la gestión, siendo que el porcentaje de cobertura de estas necesidades es del 53%, como promedio ponderado de los centros educativos.

Por otra parte, para estimar el nivel de pertinencia desde lo cuantitativo se utilizaron los indicadores de comprensibilidad y aplicabilidad de las directrices, determinados por las Juntas de Educación, Juntas Administrativas y personas directoras de los centros educativos, los cuales se presentan en la Figura 10:

Figura 10

Nivel de comprensión de las directrices sobre comedores estudiantiles.

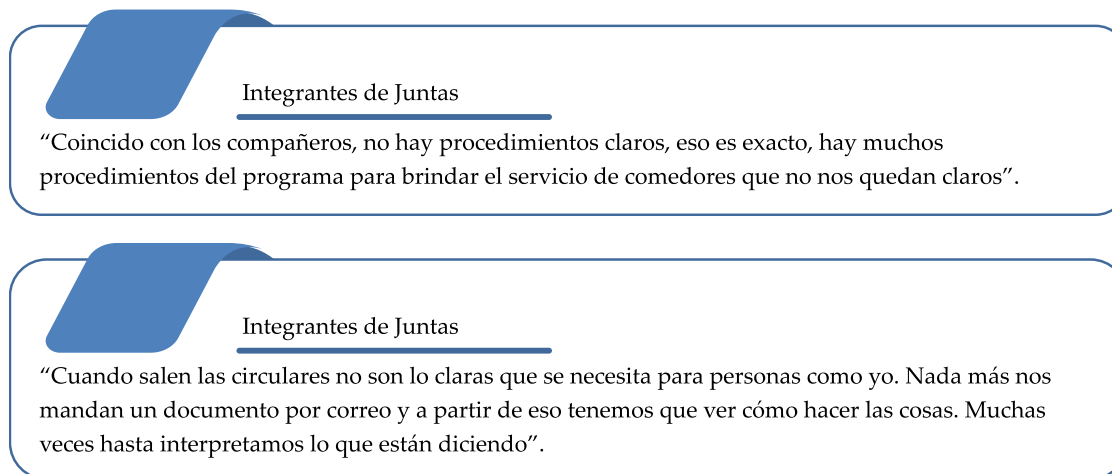
(valores relativos ponderados)



Del total de Juntas, la tercera parte comprende bien las directrices de manera que no requiere realizar consultas con otros actores para su comprensión y aplicabilidad, mientras que las otras dos terceras partes requieren algún tipo de apoyo, lo cual implica que no hay una adaptación de las directrices al nivel de conocimiento y experiencia de quienes integran las Juntas, dentro de los comentarios realizados por las personas destacan algunos como los siguientes:

Figura 11

Comentarios realizados por personas de Juntas sobre los procesos para gestionar el Panea

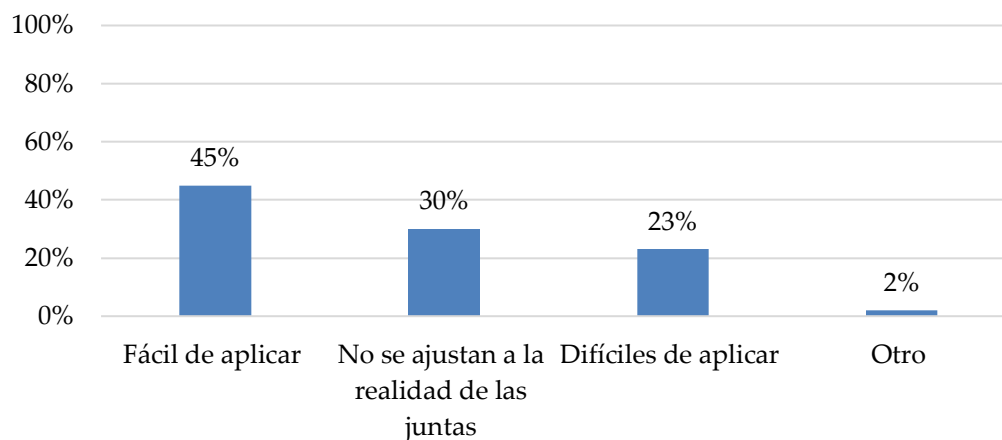


Por otra parte, en relación con las respuestas brindadas por las Juntas en términos de la aplicabilidad de las directrices, el porcentaje de personas que refiere dificultades para aplicar o que estas no se ajustan a su realidad, es del 53%, según se muestra en la Figura 12.

Figura 12

Nivel de aplicabilidad de las directrices sobre comedores estudiantiles.

(valores relativos ponderados)



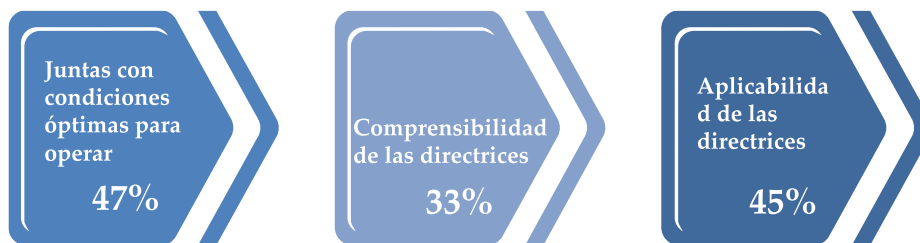
Lo anterior implica que también existen dificultades en la aplicabilidad de las directrices, lo cual es coherente con el resultado arrojado sobre las condiciones de trabajo de las Juntas, en las cuales existe un alto nivel de heterogeneidad entre los perfiles de quienes las conforman, tanto a nivel educativo como en recursos disponibles, lo que aunado al hecho de que la comunicación de estas no se realiza con lenguaje ni medios diferenciados según la población, tiende a afectar la comprensibilidad y por tanto la aplicabilidad.

Esta dificultad que presentan las Juntas para comprender y aplicar las directrices tiene una incidencia directa sobre el cumplimiento o no de las mismas, lo que se vuelve altamente complejo si se toma en cuenta que muchas de estas directrices, tienen que ver con procesos de contratación administrativa y legislación laboral, entre otros. Esta situación puede generar consecuencias para las personas de juntas que van más allá de un incumplimiento administrativo, pasando a tener implicaciones legales.

A continuación, se presentan los porcentajes promedio de cada uno de los ítems utilizados para medir el nivel de pertinencia:

Figura 13

Categorías utilizadas para medir el nivel de pertinencia del PANEA.
(porcentajes promedio)



De acuerdo con la información presentada, ponderando las tres categorías, el porcentaje de pertinencia se encuentra en 41,6%, lo que implica un nivel de medio a bajo.

Los aspectos que explican dicho porcentaje no están asociados de manera exclusiva con el funcionamiento del Panea, sino del MEP y el rol histórico que las Juntas han tenido, así como el manejo que se ha hecho de las mismas, pues la institución no ha contado con recursos claros y efectivos para facilitar el trabajo y mejorar las condiciones de estas.

Además, el nivel de responsabilidad que las Juntas asumen es alto, lo que, sumado a sus condiciones de bajo conocimiento de la Administración Pública y su legalidad, puede como ya se mencionó, generar errores de gestión con altas implicaciones legales para las personas que las integran, lo que puede tender a afectar la participación de la comunidad en las Juntas y por tanto en la sostenibilidad de esta figura como coadministradora de los centros educativos.

Por tanto, la forma en la que están dadas las condiciones de trabajo y la articulación de procesos, puede inducir al incumplimiento de estos, así como de normativas en relación con el servicio de comedores estudiantiles, por lo que, la asesoría, la transferencia de conocimientos y el desarrollo de capacidades, se convierten en elementos clave, no solo para brindar el servicio de comedores estudiantiles, sino para evitar procesos legales a personas de las comunidades que participan, en estas instancias, de manera voluntaria.

En opinión de una de las personas colaboradoras de la DPE, “El MEP se preocupa mucho por ir en apego a la normativa, pero tal vez ese tecnicismo pone una barrera de información a las Juntas” (Personal DPE, 2020).

Por tanto, si bien los procesos están diseñados para ir en total apego a la legalidad propia de la Administración Pública, pues constituyen elementos técnicos que requieren de un estricto cumplimiento, y no pueden ser adaptados a las condiciones y necesidades de las personas que integran las Juntas, es imperativo mejorar la capacidad de los actores para ejecutar esas directrices, tal y como se mencionó anteriormente.

En este sentido, una gestión institucional orientada al contexto permitiría diseñar e implementar procesos de comunicación y de asignación de nuevos procedimientos a las Juntas, que consideren los múltiples niveles de organización institucional, el recargo de funciones administrativas, el nivel de complejidad de la tarea y las características de las diversas comunidades educativas.

Esta situación es señalada de forma recurrente por las personas entrevistadas, a continuación, se presenta un fragmento de una aseveración realizada por una persona funcionaria de la DPE sobre este particular:

...a mí me parece que esa parte de articulación y esa falta de capacitación y de selección de los miembros de las Juntas hay que corregirla porque ahí es donde inicia todos los problemas...si las Juntas tienen problemas estructurales de formación, de desigualdad, digamos, o de inequidad en cuanto a la formación académica o formación con respecto al conocimiento de la contratación administrativa (Personal DPE, 2020). Figura

En otras dependencias del MEP señalan que uno de los elementos que más influyen en que las directrices no se alineen con las necesidades de las Juntas, es que hay un rezago en la actualización de dichas normativas, pues realizar cambios en algunas de estas pueden tardar muchos años, lo que obliga a que se vayan realizando y comunicando los cambios en los procesos, por medio de circulares, que van sustituyendo documentos que deben normar y estandarizar las acciones del programa, un ejemplo de ello lo constituye el reglamento de Juntas, el cual data del año 2014 y que hasta el momento no se ha logrado su actualización

Aunado a lo anterior, los lineamientos propios del Panea tampoco han sido actualizados desde el año 2012, lo que implica que, para conocer el funcionamiento del programa, se debe

recurrir a una serie de documentos emitidos en forma de circulares, los cuales van brindando información sobre los cambios que se van generando en el programa.

Según lo mencionado por diversos actores, estas características resaltan elementos propios de la cultura institucional del MEP que, como menciona uno de sus funcionarios, a pesar de haber generado un “modelo único en América Latina” por medio de las Juntas, ha sido poco incisivo en cuanto a dotarles de mejores condiciones y tener mayor cercanía para apoyar su labor.

Lo que a su vez da cuenta de la gestión institucional, ya que no puede afirmarse que esto sea una falencia de las direcciones que gestionan los distintos programas, sino del sistema ideado por la institución, su política y estrategia para proveer las condiciones de trabajo que, visibilice y fortalezca el rol de las Juntas, de forma que estas puedan realizar acciones eficientes y efectivas.

Si bien se considera un acierto, la participación social por la que ha apostado el sistema educativo de primaria y secundaria, no basta con que las personas deseen participar, el MEP debe asumir un rol de liderazgo que les permita a estos actores una participación efectiva.



Considerando los elementos de organización, funcionamiento y gestión de las Juntas, la pertinencia de estos para la entrega del servicio es mayor en organización que en funcionamiento y gestión, en esta última, se puede catalogar como poco pertinente en las condiciones actuales. En relación con el primero, al ser personas miembros de la comunidad, tienen una cercanía permanente con el Centro Educativo asumiendo un compromiso que implica altas responsabilidades administrativas y legales de forma voluntaria y ad honorem, conformando un equipo de trabajo colaborativo en conjunto con la dirección del centro educativo para asegurar el funcionamiento de los centros, sin embargo, su funcionamiento y gestión se ve determinado por diversos factores, entre ellos, las condiciones de trabajo que permiten o dificultan su operación, la asesoría, el apoyo para la toma de decisiones y ejecución de funciones, el apoyo y liderazgo de las figuras de dirección, la claridad de los procedimientos y la coordinación con las instancias superiores de toma de decisiones, las condiciones de conocimiento y habilidades en el ámbito administrativo y económico y la recarga de funciones.

Una fortaleza encontrada en el modelo de Juntas tiene que ver con su carácter participativo y comunitario, es decir, es una organización compuesta por personas que poseen intereses conjuntos vinculados con el desarrollo de la educación de niños, niñas y adolescentes en determinados espacios geográficos, realizando este trabajo de manera ad honorem. En tal cometido, la cantidad de miembros que la integran y su funcionamiento mediante personería jurídica le dotan de una estructura organizativa que les permite gestionar procesos clave de los Centros Educativos, los cuales no pueden ser administrados por el MEP.

Las Juntas constan de cinco puestos, los cuales son propuestos por el director del Centro Educativo, con el visto bueno del supervisor regional y aprobados por el Consejo Municipal de cada gobierno local. Para formar parte de esta organización, el Reglamento de Juntas (2003), establece los siguientes requisitos:

- a) Ser costarricense o extranjero con cédula de residencia.
- b) Ser mayor de edad.

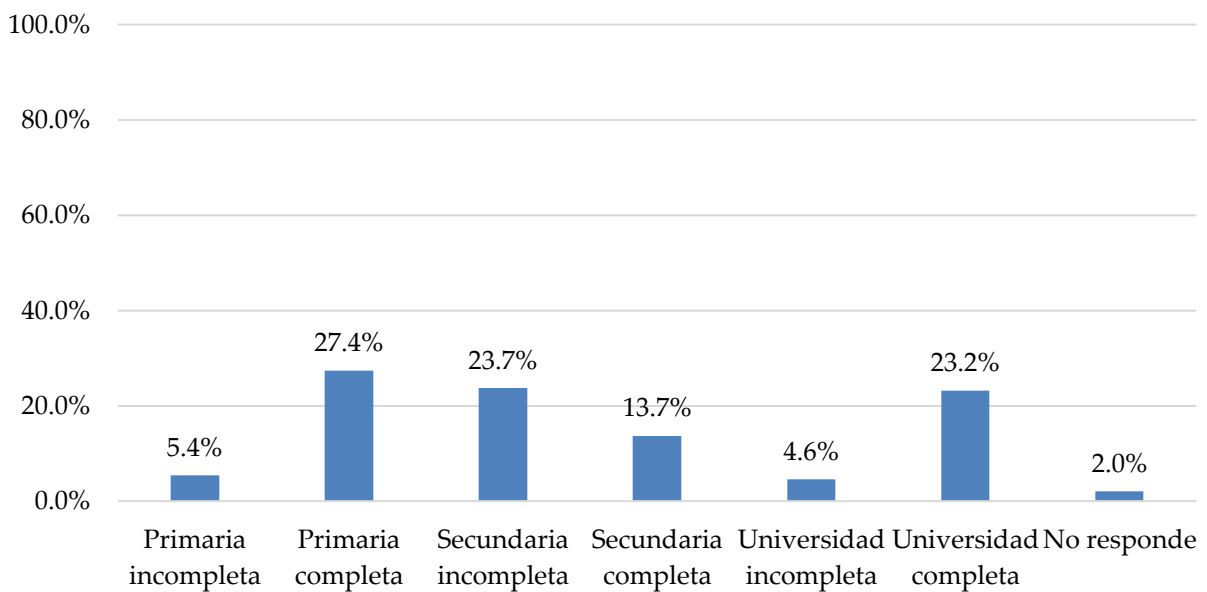
- c) Saber leer y escribir.
- d) No contar con antecedentes penales.
- e) Ser incluido en la propuesta presentada por el centro educativo.

Esto implica una diversidad de características en las personas que las integran, respecto a su escolaridad, condiciones de ocupación laboral y disponibilidad de tiempo, entre otros.

En un estudio realizado en el año 2017 por el Cicap, sobre el Estado de Situación de las Juntas se indica que, del total de personas que las integran, el 46,5% son hombres y el 53,5% son mujeres, además, las edades de sus integrantes van de los 30 a 49 años en el 47% de los casos y más de 50 años en adelante, en el 49% de los casos, el restante 4% son personas menores de 30 años. En relación con la escolaridad, los datos se muestran en la figura 14:

Figura 14

Escolaridad de las personas que integran las Juntas en Costa Rica, 2016.



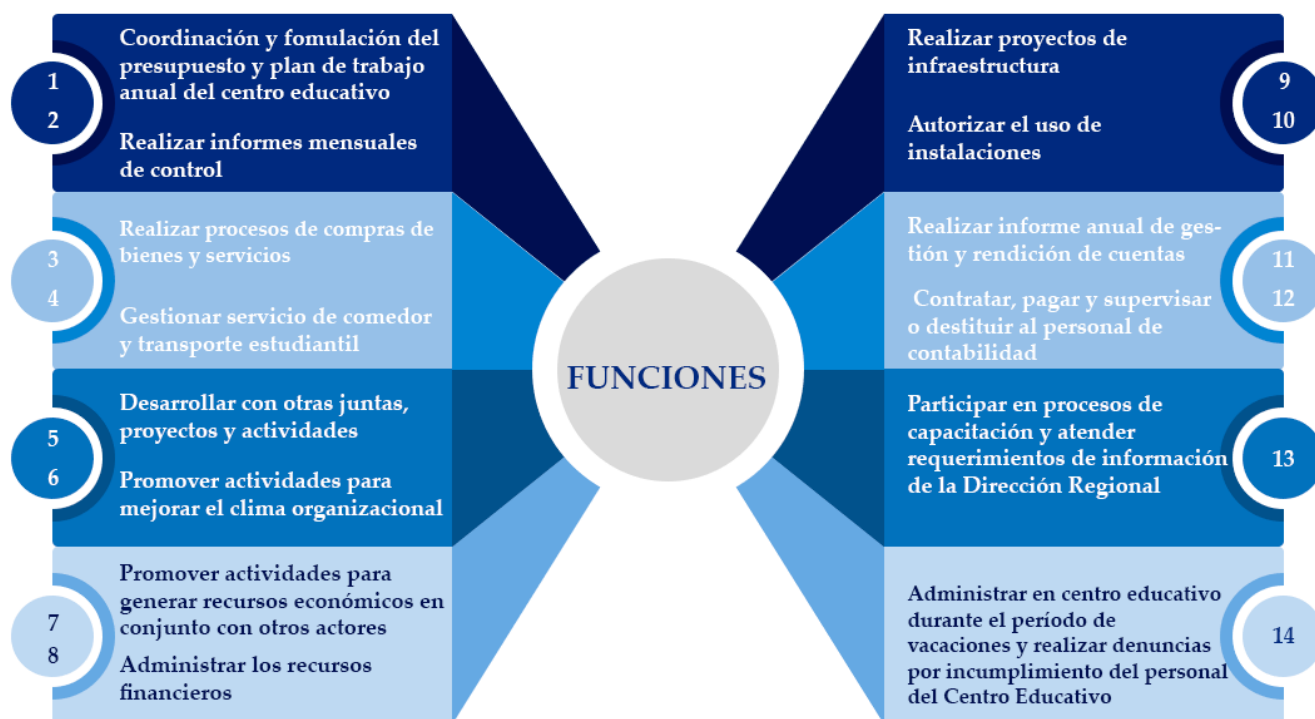
Fuente: Cicap (2017). Estado de la Situación de Juntas.

De acuerdo con la Figura 11, el 70,2% de integrantes, no posee educación superior, y más de una tercera parte (32,8%), posee primaria completa o incompleta, lo que implica que, para estos últimos, los conocimientos y experiencias en temas administrativos puede tender a ser más baja o nula. La escolaridad se constituye en una de las razones por las cuales las juntas destacan la capacitación como su principal necesidad.

Así mismo, aunque las Juntas cuenten con una estructura organizativa y un funcionamiento interno adecuado, las capacidades de gestión se ven limitadas por varios factores, entre ellos, las condiciones de trabajo, las cuales no alcanzan el 50% de cobertura en optimización y la recarga de funciones. En relación con este punto, el Reglamento de Juntas (2003), establece un total de 27 funciones, las cuales se resumen en la Figura 15:

Figura 15

Elementos incluidos en las funciones consignadas en el Reglamento de Juntas, 2003.



Fuente: Información adaptada del Reglamento de Juntas, 2003.

La cantidad de funciones asignadas a las Juntas es muy elevada, además, cada una de estas funciones puede implicar procesos completos de gestión, por ejemplo, gestionar el servicio de comedor, es solamente una de las 23 funciones asignadas por reglamento (en la figura 12 estas funciones se encuentran agrupadas), y este servicio incluye una gran cantidad de acciones y directrices por cumplir.

Además, según la información contenida en el sitio web de las Juntas (<https://juntas.mep.go.cr/>) se registran un total de 36 instrumentos de gestión entre guías, manuales, procedimientos, formularios y otros, emitidos por un total de 6 direcciones distintas, las cuales se subdividen en otros subdepartamentos que son los encargados de

gestionar su aplicación, todas ellas deben ser conocidas y aplicadas por las Juntas. No obstante, según el funcionario encargado de administrar la plataforma, en ella pueden faltar algunos otros instrumentos que no le han sido remitidos para su inclusión.

Todas las personas entrevistadas coinciden en que la cantidad de acciones que las Juntas deben realizar es muy elevada y la complejidad de estas acciones lo es también, pues implica el dominio de, al menos, 6 tipos de leyes distintas, incluida la Ley General de Administración Pública y la Ley de Contratación Administrativa.

En opinión del personal de la Personal de Dirección Financiera (2020):

...viendo la cantidad de funciones que poseen las Juntas de Educación, lo ideal sería quitarle a las Juntas procesos de contratación... las Juntas hacen de todo y deben saber de todo y si a un profesional le cuesta a veces entender esos pasos, ¿cómo no le va a costar a una Junta?

Desde esta perspectiva, la capacidad de gestión de las Juntas se ve disminuida tanto por una excesiva cantidad de funciones, así como el cumplimiento de acciones con un nivel de complejidad muy elevado, como, por ejemplo, la contratación de proveedores y cocineras. Estos dos procedimientos implican procesos de coordinación y trabajo extensos, además generan responsabilidades legales que las Juntas tienen dificultades para asumir.

Una de las personas entrevistadas mencionó al respecto:

Las cocineras es sólo un pequeño elemento dentro de todo lo que hacen las Juntas, pero es muy complejo porque hace que las Juntas tengan que saber de contratación de recurso humano, de contratación de personal y todo lo que eso conlleva y ahí tienden a cometer muchos errores. (Personal DPE, 2020).

Es claro que, realizar todos los procesos del Panea sumado a los del resto de direcciones, implica una cantidad de tiempo tan elevada que se puede estimar en una jornada laboral completa, según lo que mencionan los mismos miembros de Junta, siendo la recarga de funciones uno de los elementos que más disminuye sus capacidades de gestión.

En este sentido, un elemento encontrado es que la organización del trabajo se ha ido configurado alrededor de la figura de la dirección como quien asume el liderazgo y trabajo con las Juntas. Las direcciones han subsanado en mucho de las carencias de conocimientos, acceso a tecnología y la recarga de funciones de las Juntas, asumiendo muchas de las labores

que a estas les compete, pero que, según lo indicado; “si no se realizan, se corre el riesgo de que el servicio no se logre brindar” (Dirección de Centro Educativo, 2020). No obstante, esta situación puede implicar que, de acuerdo con la posición, forma de entender el liderazgo y necesidades de la Dirección, el cambio en los roles genere que la Dirección invisibilice y anule a la Junta como figura administrativa y de control, lo que constituye un riesgo de gestión elevado para el programa.

Además, esta situación es un claro indicador de que hay problemas en cuanto a la organización del trabajo, asociada a la dificultad de las personas que conforman las Juntas para cumplir con sus funciones, por las condiciones que anteriormente ha sido abordadas.

Otro de los elementos que se debe tomar en consideración es que los esfuerzos realizados por el MEP, a partir de decisiones como la creación del Departamento de Juntas o la implementación de sistemas de registro, no han sido suficientes para acompañar y apoyar el trabajo de las Juntas, inclusive algunas personas funcionarias consideran que este ha sido un tema por el que el Ministerio se ha preocupado poco.

Además, el MEP no cuenta con una base de datos para registrar la información sobre las personas integrantes de las Juntas, este proceso de registro se realiza de forma manual y fragmentado, pues las direcciones regionales son quienes lo realiza, sin sistemas informativos para ello, por lo que los datos sociodemográficos de la población que conforman las Juntas no se conocen, lo que implica que las necesidades de este actor tampoco son conocidas por la institución, dificultando la posibilidad de promover acciones de cambio.

A estos aspectos se le suma la particularidad de que el trabajo realizado por las Juntas es voluntario y ad honorem, lo que implica cambios constantes de miembros en algunos centros, afectando su adecuado funcionamiento, pues su permanencia y participación depende del compromiso e interés de estos.

Por tanto, generar condiciones para que las Juntas se puedan mantener en el tiempo y se vayan incluyendo nuevas personas en el trabajo que estas realizan, de manera paulatina, es un elemento que sin duda mejorará las capacidades de gestión en el largo plazo, pues se tendría la posibilidad de realizar proceso de relevo generacional para que personas con mucha experiencia puedan capacitar y apoyar la labor de las personas que inicial en las Juntas.



Coordinación

¿En qué medida las directrices brindadas por el MEP a las Juntas de Educación y Administrativas se complementan y relacionan?

3

La complementariedad de las directrices es baja, pues la coordinación y comunicación entre las distintas dependencias es limitada y los medios de registro y verificación de la información son escasos, se logra identificar relación entre las directrices de un mismo departamento, lo que tiene una clara asociación con la estructura por departamentos que presenta la institución. Ello, sumado al bajo desarrollo de sistemas informáticos para gestionar información y procesos genera una evidente dificultad y rezago en la transferencia del conocimiento.

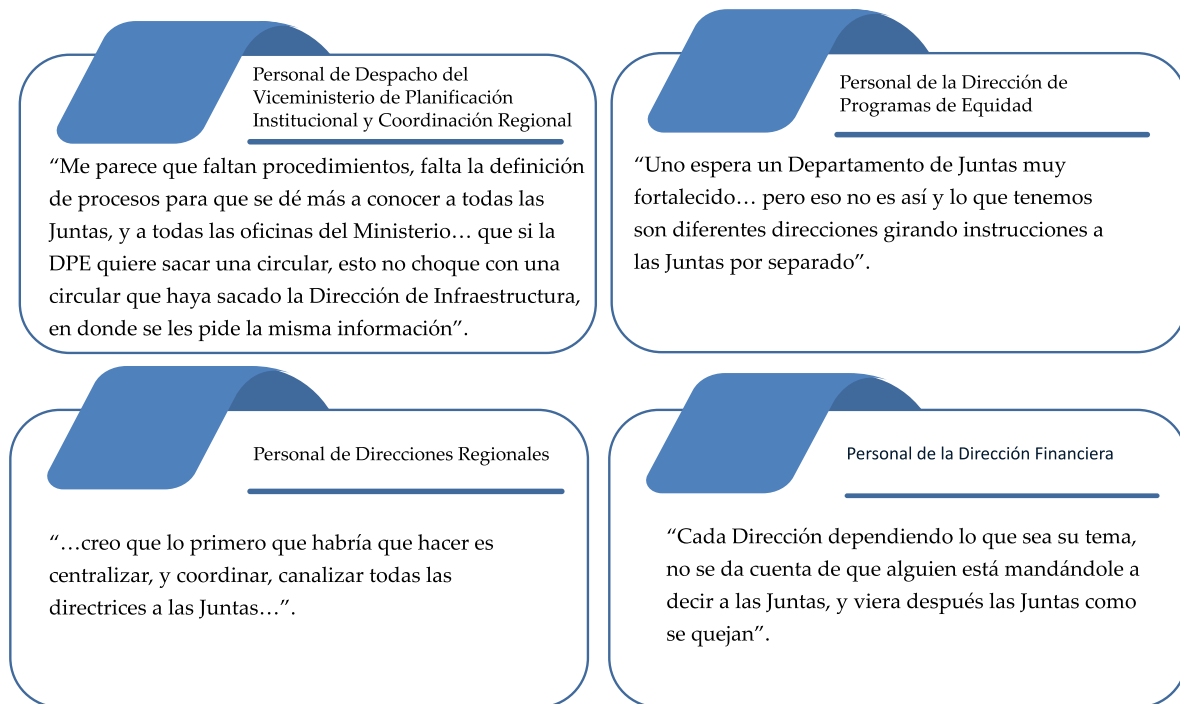
En este particular, no solo desde el Panea sino desde todas las instancias, se tiene claridad de limitaciones existentes en cuanto a la gestión tanto del MEP como de las Juntas, algunas de estas están estrechamente vinculadas con la coordinación y comunicación entre los actores, además de la complejidad de la estructura del ministerio, no obstante, tener este conocimiento no ha implicado el diseño y ejecución de propuestas de mejoramiento concretas.

Dentro de lo mencionado por las personas, se encuentran dos aspectos centrales; en primer término, la falta de coordinación al momento de girar una directriz, la cual se evidencia en el contenido, pues no se vincula la nueva directriz con otras giradas por otros departamentos y en el tipo de requerimiento o información, solicitada, ya que al no existir un sistema donde se consignen los datos, todos los registros se realizan de forma independiente en cada departamento, además se hacen de forma manual; en segundo término, la manera de comunicarlas y recibir la información solicitada, puesto que tampoco se cuenta con un software transaccional para administrar los aspectos relacionados a los procesos de las Juntas, así mismo, no se cuenta con un medio manual para centralizar y administrar la información suministrada y la solicitada como parte de los procesos institucionales.

En la Figura 16 resume algunas de las aseveraciones realizadas por los distintos departamentos:

Figura 16

Aspectos identificados por las personas funcionarias del MEP sobre los problemas de coordinación interna que influyen sobre las Juntas, 2003.



Un aspecto relevante de la información anterior es que todas las personas funcionarias que fueron tomadas en cuenta para la evaluación, independientemente del departamento para el que laboran, coinciden en que existen problemas asociados a la coordinación y comunicación institucional que afecta la gestión de las Juntas, ya que como se mencionó con anterioridad, la cantidad de funciones y directrices que deben cumplir las Juntas vuelve altamente complejo su accionar y si a esto se suma la poca articulación entre directrices y procesos, el tiempo y complejidad de la gestión tiende a incrementar.

Según el sitio web¹⁰ que funciona como repositorio de información para orientar la gestión de las Juntas, la cantidad de instrumentos que deben conocer y aplicar es de 37 en total,

¹⁰ <https://juntas.mep.go.cr/comedores-2/>

incluyendo guías, procedimientos, instructivos, manuales, formularios y otros documentos orientadores, estos instrumentos son girados por seis departamentos distintos.

Además de estos, las Juntas deben manejar al menos 56 leyes, circulares y directrices, las cuales se emitieron o estaban en funcionamiento en el año 2019, lo que, sumado a la cantidad de directrices anteriormente señaladas, suman un total de 93.

Al consultar a personas que laboran en ámbitos de toma de decisiones del MEP, mencionan que a pesar de que la cantidad de instrumentos es muy extensa, no existe coordinación entre las dependencias para la emisión de las directrices, inclusive mencionan que desconocen aquellas que emanan desde otros departamentos distintos al suyo, además, dichos lineamientos no están estandarizados en términos del tipo de lenguaje y los mensajes clave que se deben utilizar, lo que implica según las fuentes consultadas, que las Juntas deban priorizar el conocimiento de aquellos macroprocesos y requisitos normativos de operación, que les permita brindar los servicios y asegurar el funcionamiento de los programas en el centro educativo. Sin embargo, sus posibilidades de comprender y aplicar minuciosamente toda la normativa y los lineamientos se ven reducidas debido a la saturación de información.

Según los elementos encontrados en el proceso investigativo, las categorías en la que las personas participantes destacan más nodos críticos son: la coordinación, la comunicación entre actores, el funcionamiento del MEP, los problemas de gestión institucional y la desarticulación entre los niveles nacional, regional y local.

En relación con la comunicación entre los actores, esta se encuentra determinada por el funcionamiento y la cultura de la institución, la cual presenta dificultades para que la información sea democratizada y baje a todos los niveles. En términos de acceso, la valoración realizada por una de las personas de mayor rango jerárquico entrevistadas es que esta es “muy baja”, achacando esto a que las políticas de comunicación y las políticas de información son muy “intuitivas”, pues no están planificadas ni articuladas.

Además, los actores internos al MEP refieren una cultura verticalizada, caracterizada por la dificultad para coordinar entre distintos tipos de puesto, esto implica que una persona que no posee cargo de toma de decisiones o no se encuentra en la parte superior de la estructura jerárquica, no puede coordinar con alguien que, si lo está, implicando que la coordinación deba hacerse en muchos niveles y de forma escalonada.

Por su parte, las Juntas identifican problemas de comunicación con la DAN, no obstante, esto está mediado por las dificultades para conocer los canales de comunicación y

dependencias a las cuales deben dirigir sus consultas, en tal sentido, quien debe asumir esta labor, son las Direcciones Regionales, sin embargo, existe la noción por parte de las Juntas de que quien debe dar respuesta es la DPE a quien comúnmente consultan.

Esta situación puede implicar, por un lado, que las Juntas conocen a quien deben dirigir todas las consultas relacionadas con el Panea, pero consideran más oportuno hacerlas a la DAN o DPE, o por el otro, que desconocen a quien deben dirigir dichas consultas. Una situación que agrava el hecho de que las Juntas recurran de forma constante, a instancias que no corresponden según las funciones establecidas para realizar las consultas, es que estas instancias dan respuesta, en lugar de remitir las consultas al ente a quien corresponde esta función y no existe un medio unificado para realizarlas. A su vez esta situación está cimentada en la baja capacidad de coordinación entre los actores internos y el tiempo que puede requerir realizar estas gestiones, pues no se cuenta con mecanismos adecuados, como por ejemplo un software que unifique todas las consultas realizadas y permita la respuesta de estas según niveles de atención establecidos, de acuerdo con las competencias y conocimientos específicos de cada actor.

En tal cometido, la creación del Departamento de Juntas en el año 2018 se realizó con la finalidad de que este fuera el puente entre la estructura central del MEP y los niveles regionales y locales en el trabajo con las Juntas y esto permitiera agilizar y mejorar la comunicación y coordinación. Sin embargo, según las consultas realizadas, este departamento presenta poca legitimidad y posicionamiento a lo interno del MEP, a pesar de que se conoce de su existencia, se le ha asignado una serie de funciones que no se están cumpliendo, principalmente por factores propios de la estructura y cultura organizacional, un aspecto que retrata lo anterior, es el hecho de que no se valida la función de este departamento y que las competencias de los distintos actores se entrelazan y en algunos casos no quedan suficientemente delimitadas o no queda claro a quién compete su aplicación.

Un ejemplo de lo anteriormente indicado, lo constituye lo establecido en la documentación normativa y procedimental vigente en relación con la responsabilidad de atender consultas realizadas por las juntas, la cual es contradictoria en estas funciones, estableciendo por un lado que esta responsabilidad compete al Departamento de Gestión de Juntas y por otro, a la Dirección Regional. Al respecto, el Reglamento General de Juntas (2014) establece como una de las funciones de la primera instancia: “Atender directamente las consultas que reciba en materia de gestión de juntas. En caso de que el asunto sobrepase su competencia o capacidad, deberá canalizar la atención de la consulta en la instancia que corresponda y brindar luego una respuesta al interesado”, sin embargo el Manual de procedimientos de

las Direcciones Regionales de Educación (2017), también menciona dentro de sus procedimientos: “Promover la atención oportuna de las consultas verbales y escritas de miembros de Junta, directores, contadores, personal docente y administrativo y público en general de materia de Juntas para que cumplan con sus funciones de conformidad con la legislación vigente”.

Al ser consultado el personal del MEP, los actores indican que es responsabilidad de las Direcciones Regionales responder a las consultas realizadas por las juntas, sin embargo, el Reglamento de Juntas establece que esta responsabilidad compete al Departamento de Gestión de Juntas, lo que explica las dificultades señaladas por las Juntas para que sus consultas sean contestadas de forma satisfactoria.

Dado lo anterior, la complementariedad y relación entre directrices depende de cambios en distintos niveles de la institución y no solo en una mejora de la comunicación, sino que se deben analizar, a cabalidad, otros elementos estructurales que deben modificarse como por ejemplo la congruencia entre toda la documentación legal y procedimental, para que las Juntas puedan contar con directrices que les resulten comprensibles y aplicables.



Coordinación

4

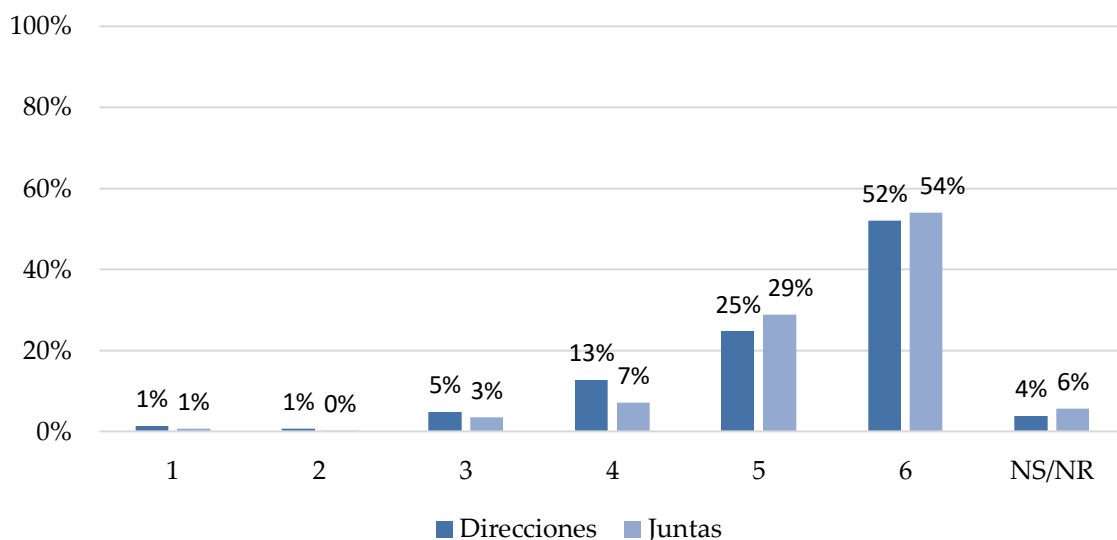
¿En qué medida los procedimientos adoptados por las juntas guardan relación con las directrices emanadas desde el MEP, vinculadas con PANEA?

La vinculación entre los macroprocesos implementados por las Juntas y las directrices es alta, llegando al 80% de relación estrecha entre ambos, esto se debe a que las Juntas conocen y ejecutan las principales acciones para brindar el servicio de comedores estudiantiles, a partir de los documentos generados por la DAN, siguiendo los pasos que explícitamente se indican mediante la documentación, lo que se considera como un elemento positivo atribuible a las acciones que desde la DPE se realizan para que el proceso pueda ser asumido por las Juntas.

Según lo indicado tanto por las personas miembros de Juntas como por las direcciones de centros educativos, el porcentaje en el que el trabajo de éstas se ajusta normativamente a los macroprocesos definidos por el MEP es elevado según se muestra en la Figura 17.

Figura 17

Porcentaje en el que se ajustan los procedimientos aplicados por las Juntas a las directrices y requerimientos normativos de Panea.



Nota: la escala es de 6 niveles, a saber: 1=No se ajusta a 6=Se ajusta totalmente.

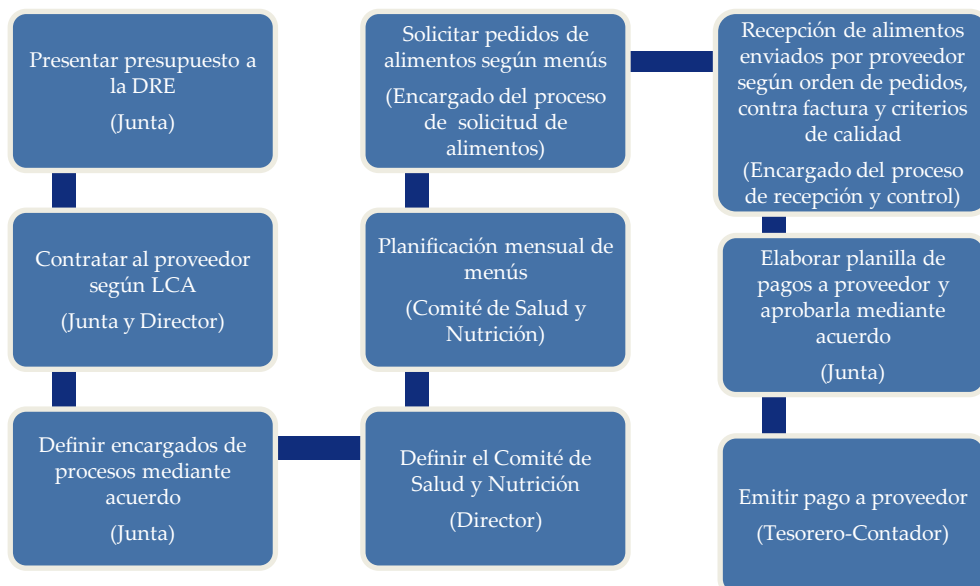
En este caso, las respuestas tanto de las Juntas como de las direcciones se ubican por encima del 70% en los sextiles 5 y 6, lo que implica que, para la mayor parte de las personas consultadas, los procedimientos aplicados en los centros educativos se ajustan a lo definido por la DAN para la operación del servicio de comedor. Si bien esta consideración no es exactamente igual para Juntas que para las personas de dirección, la diferencia tampoco es elevada, ya que el porcentaje de diferencia en el sexto sextil es de 2% y en el quinto sextil es de 4%. Además, tan solo el 4% de las juntas y un 7% de las direcciones ubican sus respuestas en los tres primeros sextiles.

Lo anterior implica que la valoración que realizan los actores encargados de la operación sobre la relación entre lo que se solicita por parte de la DAN y lo que realmente se ejecuta es alta. Inclusive, al ser consultadas sobre el conocimiento de las actividades requeridas para la operación del comedor, la mayoría de las personas que participaron tanto en talleres como en la encuesta, mencionan conocer estas, e involucrarse en gran medida en ellas.

En este contexto, los pasos que se derivan de los Lineamientos de Programas de Equidad del MEP, se pueden sintetizar mediante el siguiente flujo de proceso reconstruido a partir de la revisión documental realizada:

Figura 18

Flujo del proceso de compra de alimentos del PANEA.

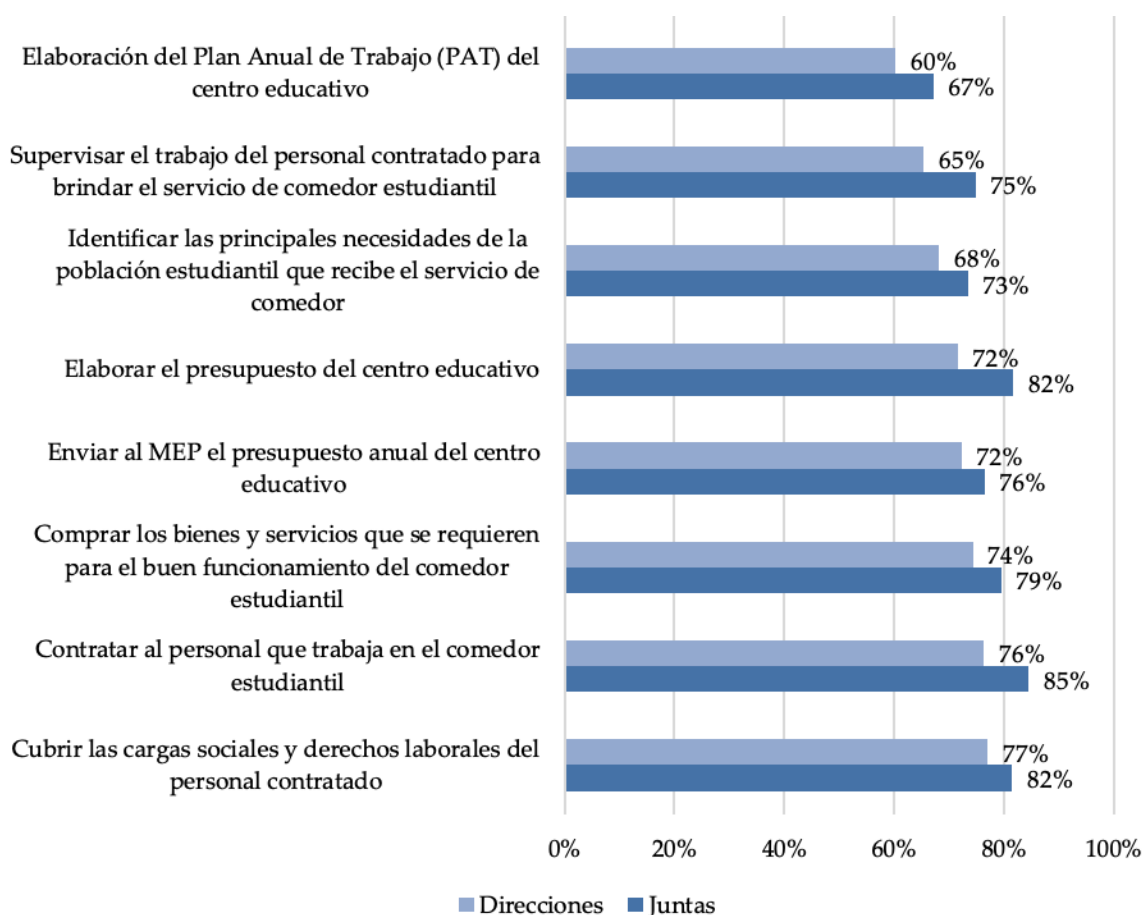


El contratar al personal que trabaja en el comedor estudiantil es la actividad con mayor involucramiento por parte de las Juntas, seguido por cubrir las cargas sociales. Estos resultados guardan estrecha relación con las respuestas anteriores, pues estas actividades están definidas como propias de las Juntas, dentro de las directrices del Panea. Por otra parte, los porcentajes en los que las Juntas refieren no estar involucradas en las distintas actividades requeridas para el funcionamiento del Comedor Estudiantil son bajos, según se muestra en la Figura 19

Figura 19

Niveles participación de las Juntas en las distintas actividades requeridas para el funcionamiento del Comedor Estudiantil, 2020.

(valores relativos ponderados)



En esta información, se mantiene la misma tendencia de respuestas de las Juntas en comparación con las de las direcciones, siendo que estas últimas tienen una posición menos positiva sobre el involucramiento, sin embargo, los porcentajes no poseen brechas elevadas,

siendo el promedio de diferencia de 7,6 en las respuestas. Las dos respuestas en las que la diferencia es más marcada son: supervisar el personal contratado para brindar el servicio de comedor y elaborar el presupuesto del Centro Educativo, donde el porcentaje de diferencia se ubica en 10%.

No obstante, lo anterior, la participación en todas las actividades se sitúa por encima del 60%, llegando en algunas actividades hasta el 77% entre las valoraciones menos optimistas, en este caso las de direcciones; para el caso de las Juntas, estos porcentajes van de 67% al 82%, lo que implica una participación moderada. Esta situación no es de extrañar si se toma en consideración que dentro de la información obtenida se ha mencionado por parte de todos los actores, que hay un alto traslado de actividades de las Juntas a las direcciones.

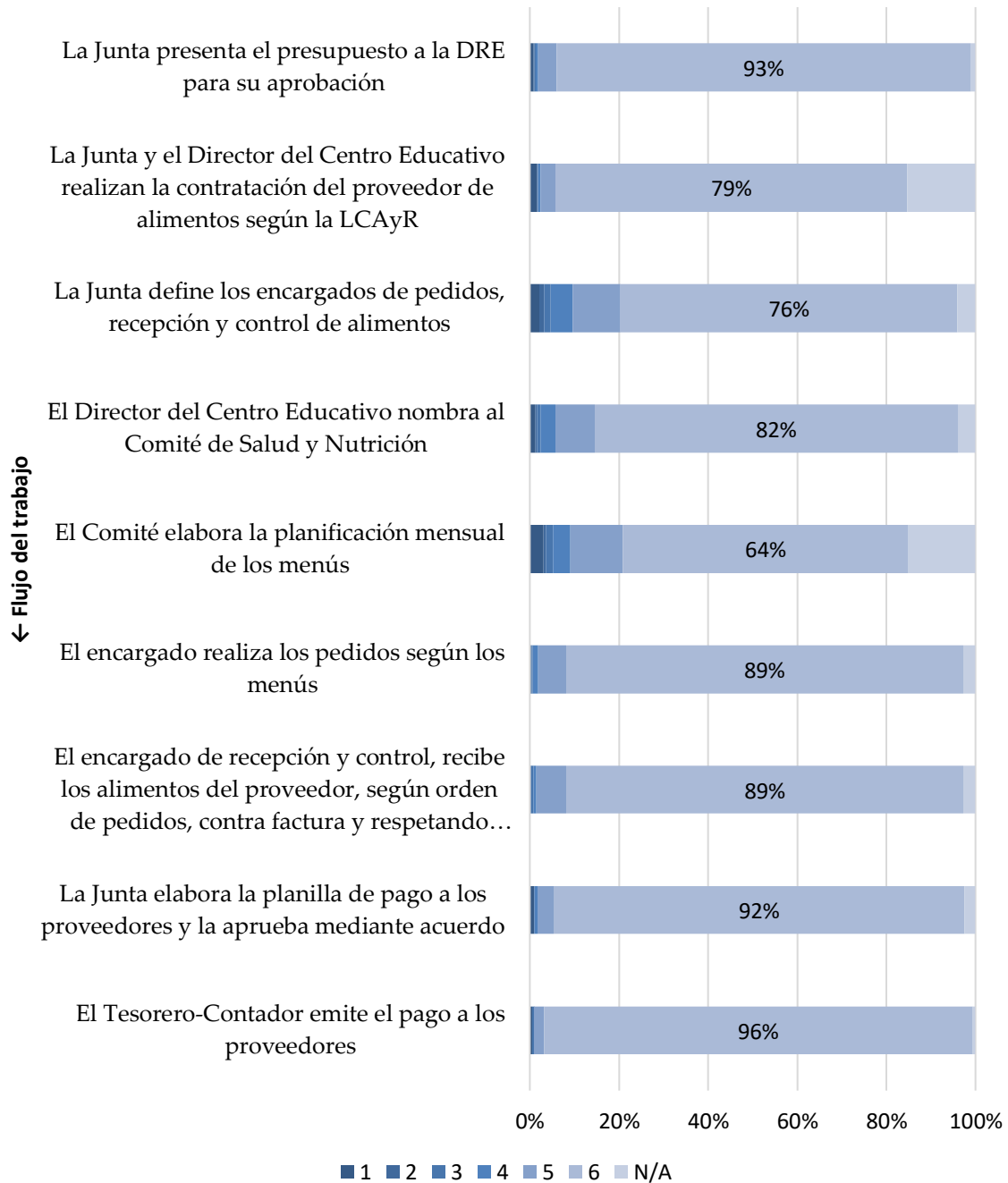
Por tanto, desde la perspectiva de la coordinación, el hecho de que las Juntas conozcan los procesos que deben ejecutar y que estas acciones estén apegadas a los criterios técnico-legales establecidos y participen en ellas, da cuenta, por un lado de un nivel de acatamiento aceptable pero, por otro, sobresale nuevamente la relevancia del apoyo administrativo y logístico que las Juntas reciben por parte del personal de los centros educativos, para la aplicabilidad de las mismas y el funcionamiento del comedor estudiantil.

Uno de los indicadores que dan cuenta de esta implementación, es el cumplimiento en elementos estratégicos del proceso requerido para brindar el servicio de comedor, donde las respuestas de los actores sitúan los porcentajes de cumplimiento con un 84,4% en promedio.

A continuación, se muestran los datos desagregados por tipo de actividad y nivel de cumplimiento asignado a cada una.

Figura 20

Cumplimiento de los pasos administrativos requeridos para brindar el servicio de comedor estudiantil.



Nota: la escala es de 6 grados: 1=Nunca, 6=Siempre.

De acuerdo con la información anterior la moda se ubica en la categoría de respuesta casi siempre, concentrado los porcentajes de respuesta en 64% a 96% en todos los casos, lo que implica una valoración con porcentajes altos en cumplimiento de los pasos.

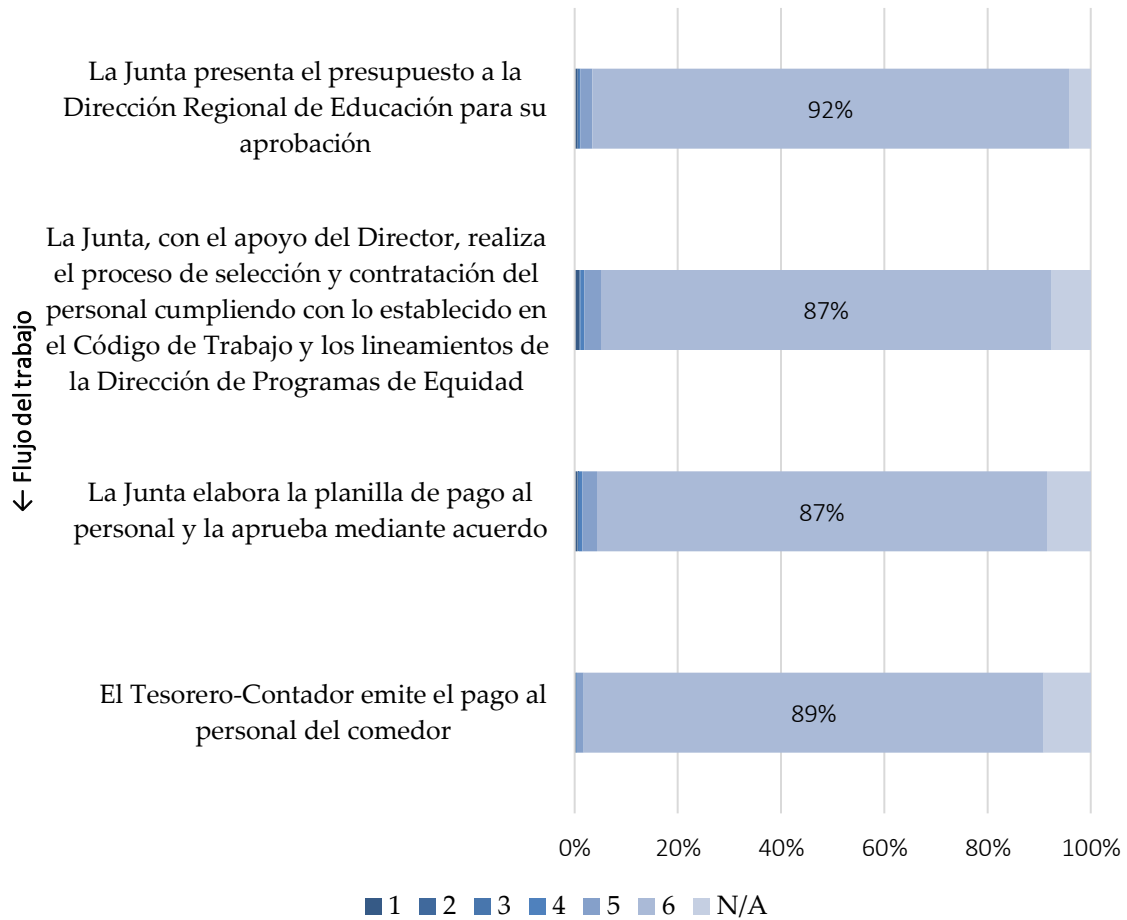
En este particular, la actividad en la que se señala mayor cumplimiento es la del pago de proveedores, seguido de la presentación de presupuesto a la Dirección Regional y la confección de planillas de pago a los proveedores, todas con niveles de cumplimiento por encima de 90%. Además, se destaca con otro de los niveles de cumplimiento más alto, la contratación de proveedor de alimentos, donde si bien la categoría casi siempre disminuye en relación con otras, incrementa en la categoría siempre, lo que indica que su cumplimiento en estas dos, suma un 94%.

Por otra parte, el mayor incumplimiento tiene que ver con la elaboración de la planificación mensual de los menús por parte del Comité de Salud y Nutrición, ya que, en promedio solo el 79% manifestó realizar esta acción casi siempre o siempre, lo que implica que el restante 21% se encuentra por debajo de estas categorías, esto puede deberse a que con la implementación de los nuevos menús, esta actividad está mucho más estandarizada y su aplicación no necesariamente requiera por parte del Comité de una planificación, por lo que se debe valorar la necesidad de esta actividad dentro del proceso.

En lo que respecta al cumplimiento del flujo definido en los Lineamientos de Programas de Equidad del MEP para la contratación de personal trabajador del comedor estudiantil, estos alcanzan valores de cumplimiento en todas las ocasiones, superiores al 87%, con una baja tasa de dificultad asociada según la Figura 21.

Figura 21

*Cumplimiento de los pasos para la contratación de personal para el comedor estudiantil.
(promedio ponderado)*



Nota: la escala es de 6 grados: 1=Nunca, 6=Siempre.

En este caso, a pesar de que algunas manifestaciones expresadas por parte de los participantes del estudio estuvieron relacionadas con la dificultad para contratar las cocineras, los datos anteriores no permiten confirmar dicha situación, lo que implica que

este es un punto de dolor¹¹ de algunas de las personas de Juntas y no de un gran porcentaje de estas.

Al respecto, en los talleres realizados, algunos participantes señalaban que la contratación administrativa y la gestión presupuestaria, son dos procesos que se les dificulta ejecutar, por ejemplo, una participante destacó: “a veces hay que hacer cosas que uno no sabe hacer y que siento que son muy difíciles como la contratación de las cocineras y los proveedores”. (Taller Integrantes de Juntas, 2020)

A pesar de ello no se debe desestimar que, la contratación puede no ser la mayor de sus dificultades, sino la administración de esta contratación y el cumplimiento de la legislación laboral. Lo anterior por cuanto, la medición realizada se enfocó en el proceso y contratación administrativa, no necesariamente en las actividades posteriores a dicha contratación y sobre todo a lo que eso implica no solo en términos de proceso sino, de su capacidad para responder a las especificidades que posee la relación obrero-patronal.

Otro elemento que permite contrastar el resultado obtenido en cuanto a la relación entre las directrices y los procedimientos aplicados es la cantidad de denuncias interpuestas ante el Departamento de Supervisión y Control de la DPE, por incumplimiento de normativa o acciones irregulares vinculadas con el Panea, la cual fue de 156 denuncias en el año 2019, lo que representa un 3.4% del total de centros educativos. Por tanto, la evidencia encontrada, sugiere que existe alta relación entre lo que se debe hacer y lo que realmente se hace por parte de las Juntas y las direcciones de los centros educativos.

¹¹ La expresión “punto de dolor”, del inglés “*pain point*” es ampliamente utilizada en el análisis de procesos de las organizaciones, y se refiere a problemas específicos que están experimentando el personal de la organización, los proveedores o los clientes de una entidad. Según Karchicka y Bondar (2019) al identificarse los puntos de dolor “no solo se resolverán los puntos débiles de la organización, sino que esto impulsará la curva de aprendizaje de los participantes y de la organización en su conjunto.” (p. 20)



La coordinación con proveedores permite el funcionamiento del total de los comedores en centros educativos, sin embargo, la dificultad del MEP para controlar la calidad e imposibilidad de influir sobre los costos de los productos abastecidos por el PAI, tiende a generar brechas entre los centros educativos abastecidos por proveedores locales y el CNP, lo que a su vez ha generado resistencia en los centros educativos que deben contratar al CNP como único proveedor.

Además, la imposibilidad del CNP de asumir como proveedor en todos los centros educativos, tiende a incrementar la resistencia al cambio.

En términos de la coordinación con proveedores, los centros educativos poseen condiciones distintas entre quienes son abastecidos por el CNP y quienes son abastecidos por otros proveedores. Los datos del MEP indican que el 45% de los centros que brindan servicio de comedor en la modalidad de “compra de alimentos e insumos para preparar en el comedor estudiantil”, tienen como proveedor al CNP, el restante 55% tiene otros proveedores locales. Según mencionan las personas de Juntas, la coordinación con los proveedores se realiza cumpliendo con los parámetros legales y administrativos establecidos, lo que permite que independientemente del proveedor el servicio se logre brindar.

A pesar de ello, las personas integrantes de Junta mencionan que coordinar con proveedores locales es más sencillo y también les genera un costo menor, razón por la que en diversos espacios en los que fueron consultados, han mencionado su indisposición con el abastecimiento por parte del CNP¹².

¹² Según la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción, CNP (Ley No. 2035), “Los entes públicos están obligados a proveerse del Consejo todo tipo de suministros genéricos propios del tráfico de éste, a los precios establecidos. A tal efecto, quedan facultados dichos entes para contratar directamente esos suministros con el Consejo.” (Artículo 9)

Al respecto el Director de Programas de Equidad menciona que conoce de la resistencia de muchos centros educativos de contar con el CNP y que a pesar de que se han girado las directrices para que un grupo específicos de centros educativos utilicen a este proveedor, algunos no han cumplido con esta.

Tomando en consideración este panorama, las resistencias hacia el CNP como único proveedor, tienen que ver, por un lado, con que las personas de Juntas manifiestan que los costos por producto son mayores, mientras que algunas otras señalan problemas con la calidad de estos.

A pesar de que la mayor parte de los comentarios de las personas tienen que ver con los costos y la calidad de los productos, estos elementos influyen sobre la coordinación, generando desconfianza, preocupación y molestia en las Juntas que lo asumen como proveedor, no por decisión propia, sino porque la ley 2035, Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción les obliga. Asimismo, genera que otros centros educativos no deseen tener como proveedor futuro al CNP¹³.

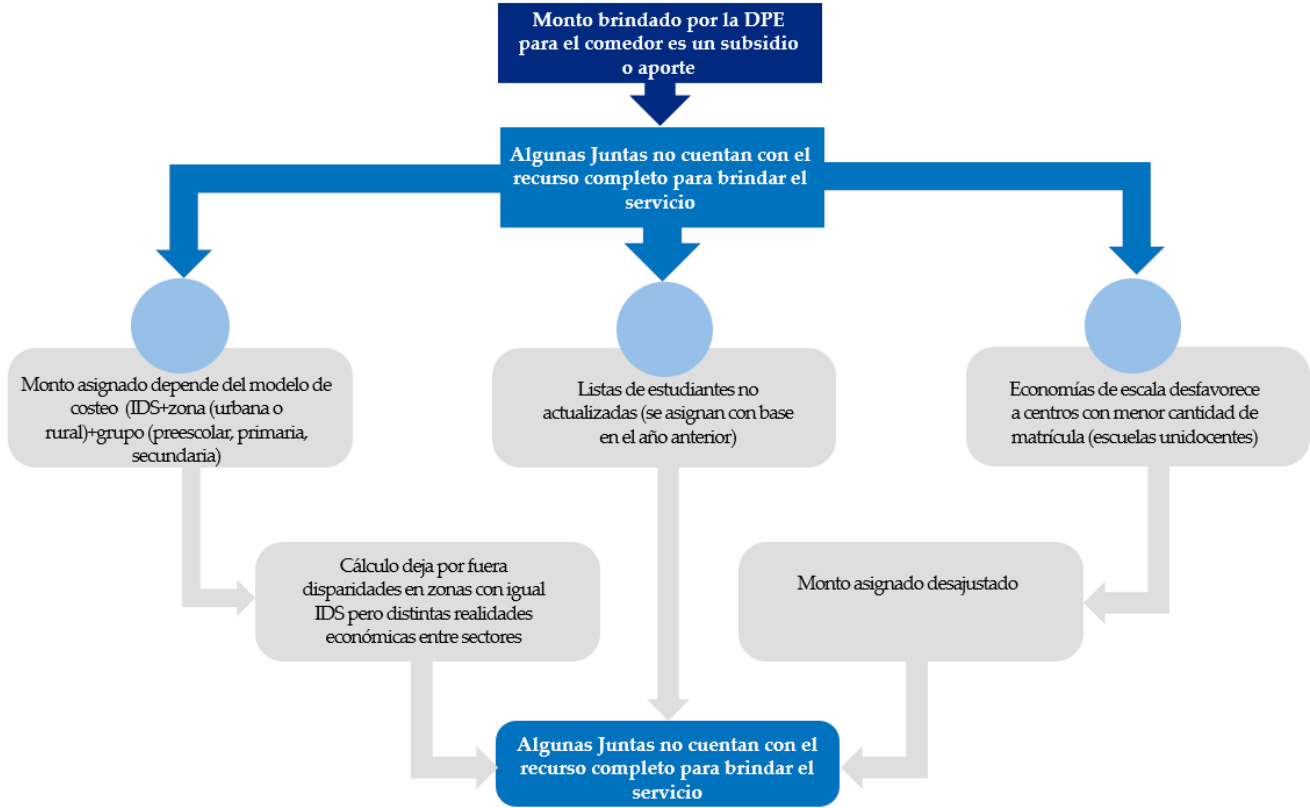
Una situación que agrava el hecho de que los centros no deseen cambiar el proveedor actual por el CNP, es que entre las mismas personas que integran las distintas Juntas, se comunican y refieren el malestar, generando temor en quienes aún no han iniciado la transición.

En este sentido, al explorar sobre las causas por las cuales se presenta esta resistencia hacia el CPN, la mayor parte de las personas refieren los costos elevados como principal razón, por lo que, si se toma en consideración que el monto suministrado por el MEP funciona como un aporte para cubrir la alimentación y que, no necesariamente, el Programa asume los costos totales por la esta, genera que los centros educativos, busquen disminuir los costos para que el presupuesto cubra todas las necesidades, aunque no se puede afirmar que esa sea la única motivación y que no existan otras no identificadas.

¹³ Según el oficio número 12868 (DCA-2862) del 28 de noviembre de 2012, Contraloría General de la República, "... las Juntas de Educación y Administrativas, deben acudir al Concejo Nacional de Producciones para comprar de forma directa suministros genéricos propios del tráfico de esta Institución. No obstante, si ello no resulta la forma adecuada e idónea de satisfacer la necesidad de la Administración –lo cual debe quedar acreditado-, las Juntas pueden recurrir a los procedimientos de contratación administrativa establecidos en la Ley de Contratación Administrativa y su reglamento para lograr satisfacer su necesidad y dar el servicio continuo de comedor".

La Figura 22, resume los elementos que se constituyen en nodos críticos para el funcionamiento de los comedores en relación con los recursos para brindar el servicio de comedor estudiantil:

Figura 22
 Condiciones de las Juntas en relación con los recursos y selección de proveedores para brindar el servicio de alimentación



Según mencionan las personas funcionarias de la DPE, existen dos factores que pueden influir en la cantidad de recursos disponibles para la compra de alimentos, por un lado, el retraso en la actualización de las listas de beneficiarios por centro educativo y, por otro, el cálculo realizado para asignar los montos por concepto de alimentación.

En el primer caso, se encuentra que la actualización de beneficiarios es un proceso manual que requiere de nueve meses, a partir del inicio del año lectivo, para ser obtenida. Lo anterior, implica que el Panea asigna los recursos correspondientes con base en las listas de beneficiarios del año anterior. Esto, sin duda, no se ajusta a la realidad de los centros

educativos, generando que algunos de estos tengan más recursos de los que les corresponde o, en su defecto, menos recursos, dependiendo de los cambios en la matrícula. Siendo que además el monto no es retroactivo.

Dado lo anterior, si un centro educativo no obtuvo la cantidad acorde con su matrícula porque esta excedió a la del año anterior, el monto recibido será menor al que se debiera estar percibiendo, lo que implica que las juntas tengan un déficit en el ingreso y que por tanto, tengan que autogestionar recursos para poder brindar el servicio o disminuir los costos para cubrir toda la alimentación, esto último se torna altamente complejo pues, los menús implican el uso de ciertos alimentos de forma obligatoria, por lo que la reducción de costes no se hace sobre el tipo de producto sino sobre la calidad de este o el proveedor.

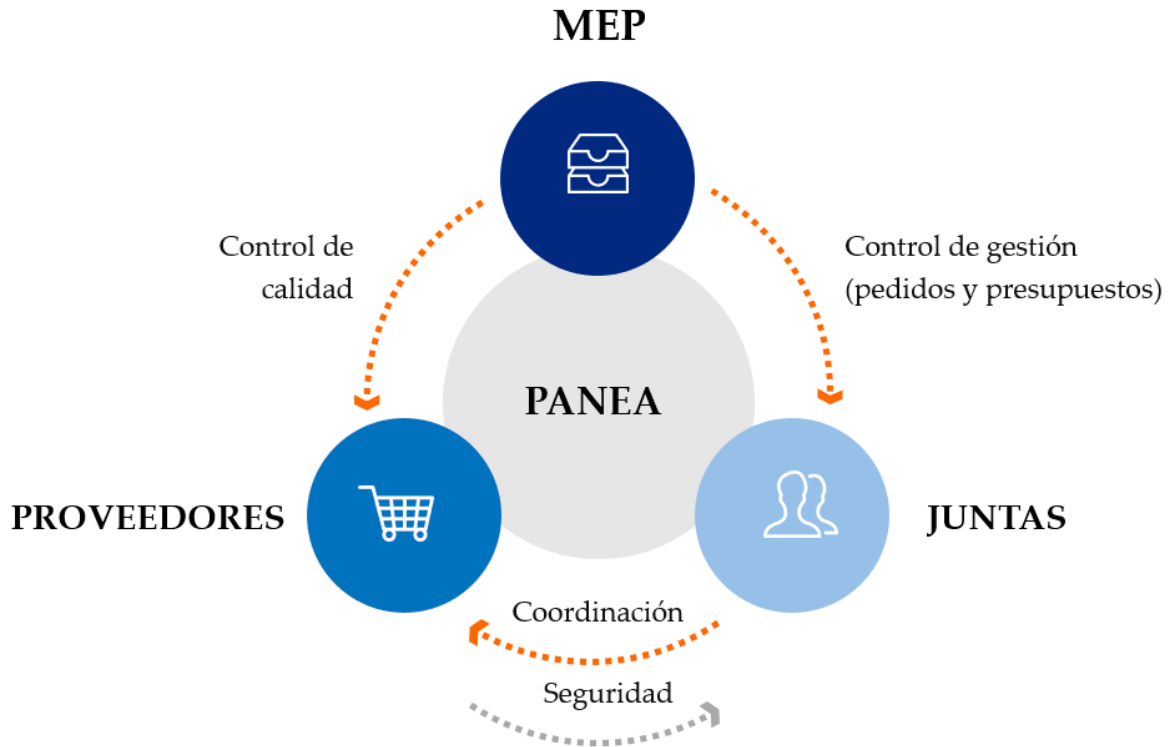
En el segundo caso, el cálculo utilizado a partir de la implementación de los nuevos menús implica una estimación según el modelo de costeo establecido por la Dirección de Programas de Equidad, categorizando la cantidad de beneficiarios por centro educativo, el Índice de Desarrollo Social (IDS) vigente (emitido por el Mideplan), la zona (urbano-rural) y el grupo beneficiario (preescolar-primaria y secundaria). Lo que implica que el cálculo no toma en cuenta las disparidades en las realidades de las poblaciones dentro de una misma zona geográfica, así, por ejemplo, a un centro educativo ubicado en una zona urbana con IDS elevado pero que se sitúa dentro de un cinturón de pobreza, se le asigna un porcentaje menor debido al IDS, sin tener forma de establecer esta diferenciación entre un tipo de centro y otro. Lo cual resulta un criterio poco pertinente si se toma en consideración que la desigualdad entre poblados de una misma zona en Costa Rica puede tender a ser muy elevada, principalmente en la zona urbana.

Ahora bien, si se considera el elemento de economías de escala, los centros educativos con mayor cantidad de población estudiantil tienen mayores posibilidades de cubrir la totalidad de las necesidades que aquellos otros centros con pocos estudiantes como, por ejemplo, las escuelas unidocentes. A pesar de que estos elementos tienen que ver más con el diseño de la estrategia del programa, influyen sobre la coordinación y relación con proveedores.

Otro aspecto importante tiene que ver con la dificultad del MEP para controlar la gestión a partir de la relación entre los proveedores y las Juntas, misma que se ilustra mediante la Figura 23.

Figura 23

Relación de coordinación entre actores para compra de alimentos del PANEA.



Al consultar al personal de la DPE, sobre los procesos de control de los actores, se identifica que el MEP no cuenta con un mecanismo mediante el cual pueda controlar las denuncias y rechazos de productos suministrados por los proveedores, que permita establecer el porcentaje de incumplimiento o calidad del servicio.

En tanto, el sistema del CNP permite conocer los pedidos que los centros educativos están realizando y los costos de estos, con lo cual se logra en alguna medida controlar elementos de gestión del comedor como el cumplimiento en el tipo y cantidad de compra, mismo que debe ser congruente con los menús de implementación obligatoria, sin embargo, ese mismo sistema no permite controlar al proveedor, ni medir su cumplimiento y calidad.

Todos los elementos anteriormente señalados deben ser contemplados como parte del ciclo de coordinación entre los actores y la mejora en los sistemas, principalmente los de tipo tecnológico se constituyen en elementos clave para mejorar la calidad del servicio brindado a la población estudiantil y la seguridad en la prestación del servicio.



La eficiencia de los procedimientos es media, tomando en consideración el costo de implementarlos, tanto en términos de tiempo y nivel de dificultad que le implica a las Juntas. Los procesos se encuentran estandarizados, sin embargo, poseen baja automatización y requieren de una gran cantidad de actividades, manuales y presenciales.

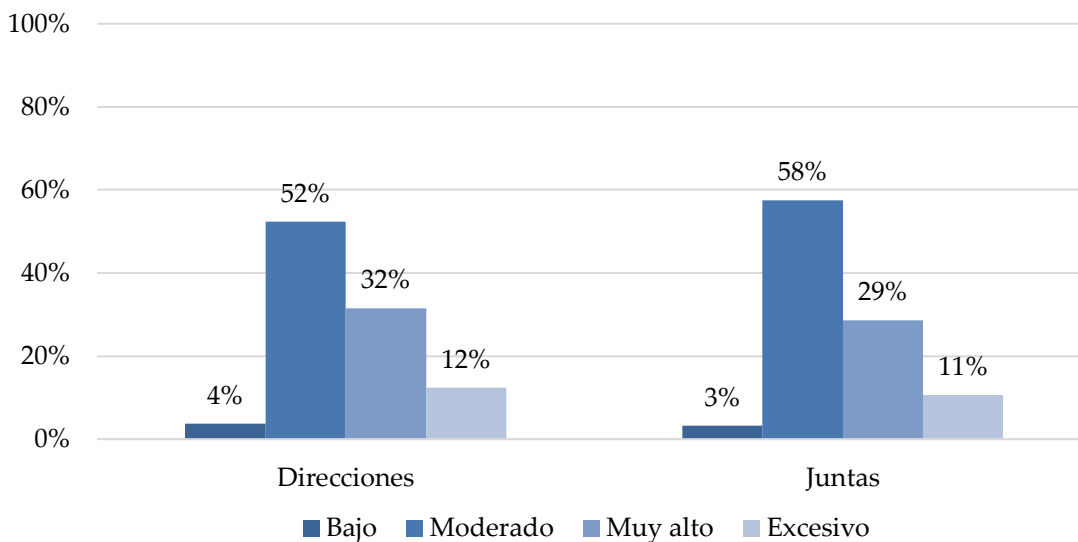
Para medir la eficiencia del Panea se tomaron en consideración dos categorías, por un lado, el nivel de dificultad y por otro la cantidad de tiempo que implica a las personas de las Juntas gestionar todos los procedimientos establecidos para la entrega del servicio de comedor, en este sentido, el 54% de las personas considera que los trámites realizados para garantizar el buen uso de los comedores estudiantiles son fáciles de realizar, el 43% considera que tiene una dificultad media y solo un 3% considera que es difícil de cumplir.

Por otra parte, en relación con la documentación solicitada, se encuentra una valoración con tendencia positiva, ya que el 81% de las personas de Juntas considera que la mayor parte o la totalidad de la información solicitada por el DAN para la gestión del panea es necesaria, a un 17% le parece algo necesaria y solamente un 2% valora que no es nada necesaria. Esta misma consulta se realizó a las personas directoras, arrojando una tendencia similar con porcentajes máximos de diferencia del 4% en relación con la primera y segunda categoría, lo que implica que las diferencias no generan brechas significativas. No obstante, las personas directoras asumen algunas de las funciones que corresponden a las Juntas cuando estos no conocen o comprenden lo suficiente o cuando por otras razones no logran ejecutarlas, lo que puede constituirse en una razón por la que su valoración tiende a tener este margen de diferencia.

Por otra parte, cuando se consulta sobre la cantidad de tiempo que se requiere para gestionar, se encuentra que el porcentaje mayor, se ubica entre quienes consideran que el tiempo es moderado, seguido de quienes lo consideran muy alto y excesivo, por último, el porcentaje menor se sitúa entre quienes lo consideran bajo según se presenta en la Figura 24.

Figura 24

Valoración sobre la cantidad de tiempo requerido para gestionar el PANEA, 2020.



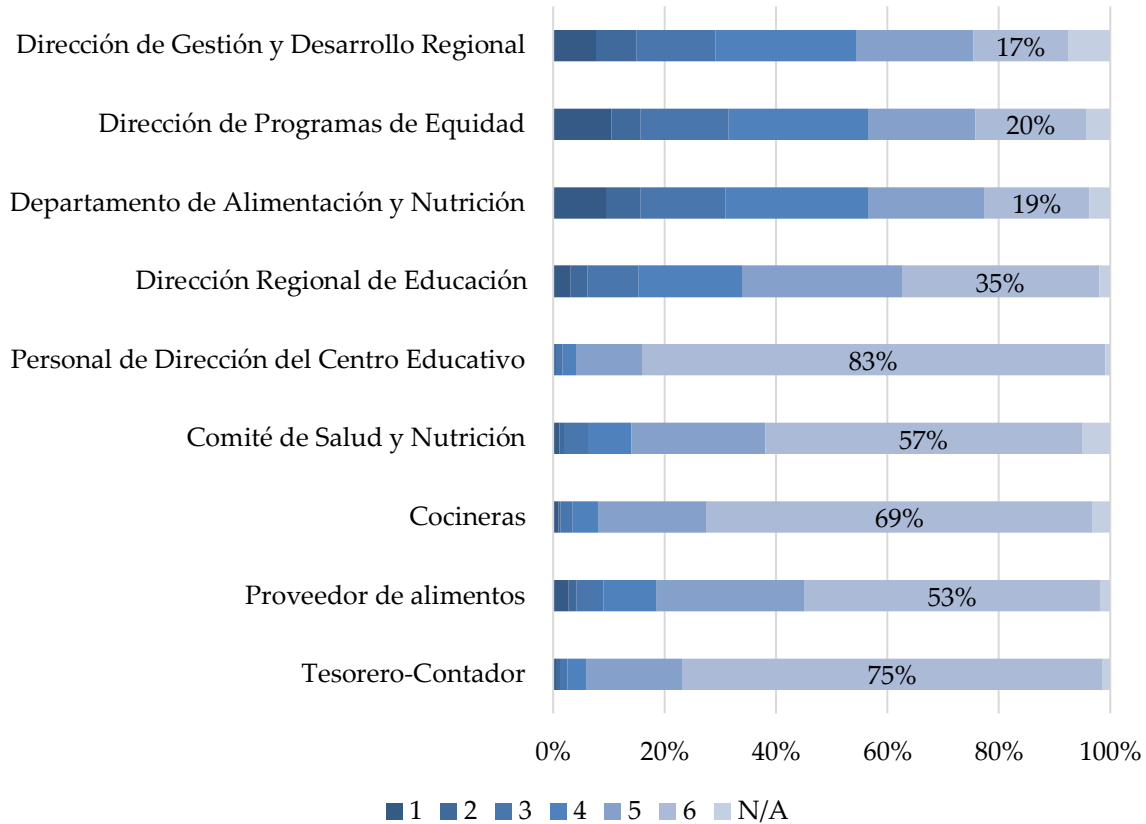
Tomando en consideración que la mayoría de los actores valoran como necesaria la información que se solicita como parte de las gestiones del Panea, se identifica que la cantidad de tiempo va de forma descendente de moderada a excesiva, para gestionar los distintos procesos del Programa y que además hay una recarga de funciones, como ya se ha mencionado con anterioridad, por lo que se puede concluir que el modelo de gestión institucional se caracteriza por una baja coordinación entre las distintas dependencias.

Aunado a lo anterior, las Juntas valoran el apoyo brindado por el MEP como insuficiente, siendo que el 58% lo sitúa en un rango que va de moderado a bajo, este apoyo además se encuentra mediado por la comunicación y acompañamiento que desde el MEP se brinda, lo que sin duda está a su vez relacionado con el modelo de gestión institucional, el cual como se mencionó anteriormente, se caracteriza por una baja coordinación entre las distintas dependencias.

En la Figura 25 se presenta la información obtenida sobre la facilidad con la que las Juntas logran coordinar con los distintos actores implicados en la gestión del programa:

Figura 25

Valoración de las Juntas sobre la facilidad para coordinar con los distintos actores vinculados con el Panea, 2020.



Nota: la escala es de 6 grados: 1=Difícil, 6=Fácil.

Como se muestra en la Figura 25, los actores con los cuales es más sencillo coordinar son aquellos que gestionan directamente el servicio de alimentación estudiantil, los datos en colores más tenues representan, porcentajes en los que es más fácil coordinar, mientras que aquellas barras en las que la saturación del color incrementa, implican una mayor dificultad para coordinar, por tanto, el actor con el que las Juntas tienen más cercanía es el personal de dirección del centro educativo, lo que resulta un aspecto positivo para la gestión del programa.

Por otra parte, en los rangos medios de dificultad se sitúa la coordinación con actores de la Dirección Regional y la comunidad y, finalmente, aquellos con quien la coordinación tiende a ser más difícil son los departamentos del ámbito administrativo central, como la DPE, DAN y la DGDR.

Este resultado es comprensible si se toma en consideración las funciones de cada actor en el proceso, puesto que reglamentariamente los actores a los cuales se les asigna la responsabilidad de asesorar y dar respuesta a las necesidades informativas y de capacitación, son las Direcciones Regionales por medio de las oficinas de Juntas, así como al Departamento de Gestión de Juntas de la Dirección Financiera.

En tal cometido, las personas entrevistadas mencionan que las Juntas no tienen lo suficientemente claro qué compete a cada actor y tampoco los canales de comunicación y las competencias, por lo que al momento de requerir apoyo para gestionar, realizan consultas y solicitudes a todos los actores posibles, al respecto se mencionó: “las Juntas de educación y los mismos directores tienen la costumbre para cualquier consulta de disparar a todos lados” (Personal DPE, 2020), esto implica que la misma consulta realizada por parte de las Juntas en una instancia, se realiza en otras al mismo tiempo, con la finalidad de obtener una respuesta pronta. Lo que es causado por el hecho de que el MEP no cuenta con sistemas de gestión del conocimiento u otros mecanismos de coordinación con actores clave para mejorar el servicio que se brinda, ya sean de corte tecnológico o no, que permitan centralizar todas las consultas y delegarlas a los actores que les corresponde brindar dicha atención, por lo que los actores administrativos no tienen la posibilidad de conocer quién, cuándo y a cuántas instancias se realizan las consultas, esto puede implicar una saturación de las actividades en las diferentes instancias, y además, perjudicar la uniformidad y claridad de la información.

Atendiendo a esta consulta, un funcionario del Departamento de Juntas (2020) señaló: “Y vieras que ese efecto no es solamente con las Juntas, yo tengo directores que se quejan directo con la ministra y se brincan, que tuvieron que haber acudido al supervisor, que tuvieron que haber acudido al director regional, o directores que me plantean a mí, como Departamento de Juntas solicitud de fondos adicionales y nunca preguntaron a la Dirección Regional primero”.

Esta situación organizativa, ha repercutido de forma negativa en la implementación de procesos por parte de las Juntas, haciendo estos menos eficientes, desde la perspectiva del tiempo que se necesita no solo para realizar un trámite, sino para contar con toda la información requerida, en caso de que las Juntas deban realizar consultas o aclaraciones en relación con las directrices que, como se mencionó en otros apartados de la evaluación, son numerosas y complejas de comprender para las personas que integran las Juntas.

Por tanto, la eficiencia del proceso no depende solamente de la claridad o comprensión de las directrices, ni de qué tan fácilmente las apliquen, sino también de la agilización en

términos de eliminar pasos innecesarios y dar respuesta oportuna y adecuada a las consultas que, desde las Juntas y direcciones se puedan suscitar, lo que implica que mejorar esta situación depende también de la alineación del sistema de gestión, la claridad en los roles de los actores y el cumplimiento de sus funciones, lo cual debe ir de la mano con una clara comunicación hacia las instancias operativas, sobre quiénes y cómo funcionan los mecanismos auxiliares de gestión.

Esta situación implica un cambio de cultura, en términos de que cada actor asuma el liderazgo en su ámbito de competencia y deje de asumir funciones que no le corresponden, de manera que, se tenga claridad por parte de las Juntas y direcciones de centros educativos, a quienes se debe recurrir para solicitar apoyo y asesoría en la gestión.



¿De qué manera las Juntas han logrado adaptar e implementar los procedimientos para brindar el servicio de alimentación en los centros educativos?

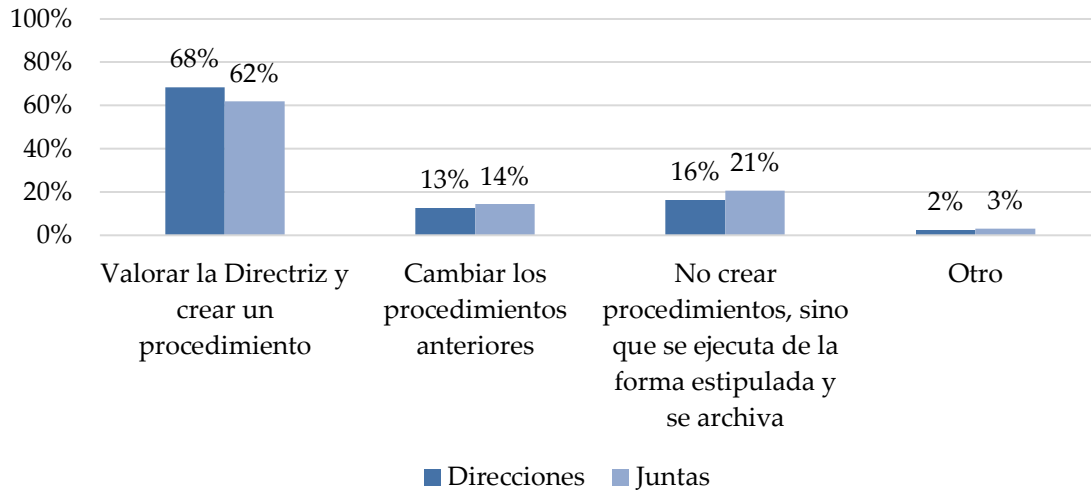
Las Juntas han logrado conocer con mayor profundidad los elementos relacionados con el Panea, a partir de las experiencias de algunos de sus integrantes, quienes realizan procesos de inducción con otros de sus miembros, además de solicitar apoyo constante a las personas que se ubican en puestos de dirección, esto les ha permitido adaptar e implementar los macroprocesos para lograr brindar el servicio de comedor estudiantil, sin embargo, los cambios repentinos, la falta de asesoría, sensibilización y capacitación sobre estos, hace que la calidad en su implementación se vea afectada.

Un elemento positivo en el tema de la implementación de las directrices es que todas las personas de Juntas que participaron en talleres coinciden en la importancia que tiene el servicio de comedor, viendo este como una prestación prioritaria dentro de su labor de gestión, esta situación hace que el involucramiento de las Juntas en las actividades relacionadas con el comedor estudiantil sea alto.

Según las respuestas brindadas por las personas de Juntas, al recibir una nueva directriz del MEP, el 65% crea un procedimiento nuevo, es decir se preocupan por conocer en qué consiste el nuevo procedimiento y qué pasos se deben seguir para cumplirlo, esto implica adaptarlo a su funcionamiento y organización. Tan solo un 19% de las personas consultadas menciona tomar de forma literal lo establecido y aplicarlo según lo que comprenden, lo que implica distintas formas de gestionar las acciones encomendadas para la operación.

Figura 26

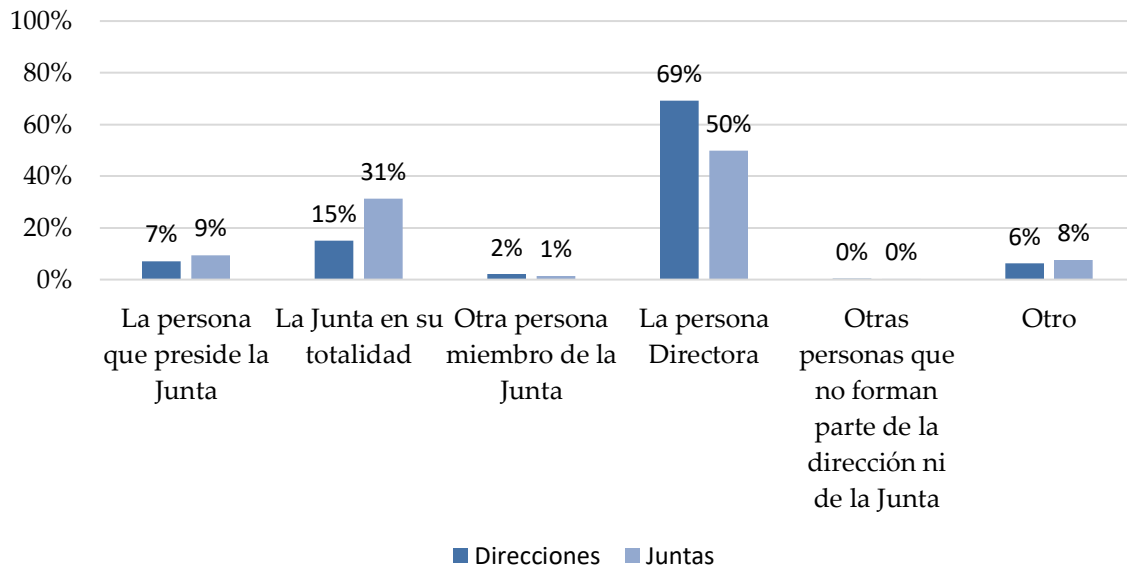
Acciones realizadas por las Juntas cuando reciben una nueva directriz de la DPE.



Ahora bien, a pesar de que las Juntas señalan un involucramiento en la gestión de los comedores estudiantiles, también indican que muchas de las actividades que se realizan, son delegadas a la dirección, según se muestra en la Figura 27.

Figura 8

Persona sobre la que recae la labor de gestionar lo relacionado con comedores estudiantiles.



Esta información resulta particularmente relevante, tomando en consideración que las Juntas desarrollan su trabajo de manera ad honorem, combinando esta actividad con otras responsabilidades laborales y familiares, por lo tanto, cuando las estas exceden su disponibilidad de tiempo o capacidades de conocimiento; las actividades de gestión son delegadas al personal de dirección, ya que, según muestran los resultados, el porcentaje en que esa situación se presenta es del 59.5%, promediando tanto las respuestas de personas directoras como miembros de Junta.

Un elemento importante sobre este particular es que, si bien a lo largo del estudio la tendencia ha sido tener una alta similitud en las respuestas brindadas por ambos actores, en este ítem se encuentra una diferencia un poco más marcada, siendo que las personas en puestos de dirección valoran que gestionar el servicio recae sobre ellas en un 69%, mientras que las personas de Juntas consideran que ese porcentaje es del 50%. Además, existe una percepción inversa en estos dos actores con respecto al rol que asumen en la gestión, valorándose por parte de las Juntas que el porcentaje es de 31%, mientras que las personas directoras consideran que es del 15%.

Aun así, ambos actores siguen considerando que la mayor parte de las funciones recaen sobre la dirección. En respuestas abiertas de opinión sobre la gestión, las personas de Junta anotaron:

“La mayoría de los miembros de Junta trabajan, aun así, la mayoría de las responsabilidades recaen en el director” (Miembro de Junta de Educación, 2020).

“El director es quien nos ayuda a gestionar todo lo que nosotros no sabemos hacer” (Miembro de Junta de Educación, 2020).

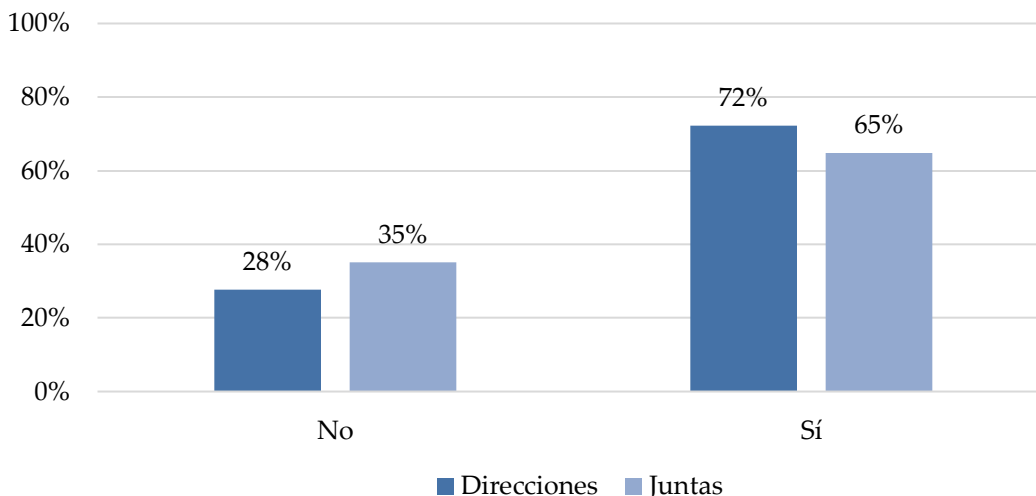
Este hallazgo puede estar relacionado, como se ha mencionado en resultados anteriores, con la recarga de funciones que poseen las Juntas, la cantidad de tiempo disponible para gestionar las acciones relativas al servicio de comedor, las condiciones de conocimiento y acceso a recursos que éstas poseen, así como la falta de capacitación y acompañamiento por parte de otras instancias del MEP, siendo el director o directora, la persona que está en el centro educativo permanentemente y tiene todos los insumos requeridos para la gestión como computadora, internet, teléfono, entre otros.

Por otra parte, al consultar si el personal del centro educativo (ya sea la persona directora u otras como cocineras), asumen funciones de la Junta, la respuesta afirmativa tiende a ser mayor que en el rubro anterior (Figura 25), es decir, tanto por las direcciones de los centros

educativos como por las Juntas, se considera que en un 72% y 65% sí se trasladan funciones de las Juntas al personal del centro educativo, para un promedio ponderado del 68.5%.

Figura 28

Percepción sobre el traslado de funciones de las Juntas al personal del Centro Educativo.
(relacionadas con el servicio de comedor estudiantil)



En este contexto, se indagó sobre cuáles de las funciones asignadas a la Junta, relacionadas con el servicio de comedor estudiantil, son asumidas por el personal del Centro Educativo obteniéndose por parte de las personas directoras y de los miembros de las Juntas respuestas relacionadas principalmente con la gestión y el servicio de comedor, la gestión de compras y pedidos de alimentos, el control de calidad y el seguimiento o supervisión del servicio, según muestra en la Figura 29.

Figura 29

Funciones de las Juntas para brindar el servicio de comedor estudiantil, asumidas por el personal del centro educativo.



Esto refleja, un alto nivel de relevancia de la coordinación de la Junta con la persona directora para la ejecución de las actividades de operación del comedor estudiantil, lo cual, nuevamente evidencia un recargo de funciones en la administración del centro educativo.

Las funciones más importantes que se asumen desde el centro educativo, en relación con el servicio de comedor estudiantil son: la gestión administrativa, la gestión del servicio del comedor y su supervisión. Dichas funciones son identificadas tanto por los miembros de Junta como por las personas directoras de los centros de educación consultados.

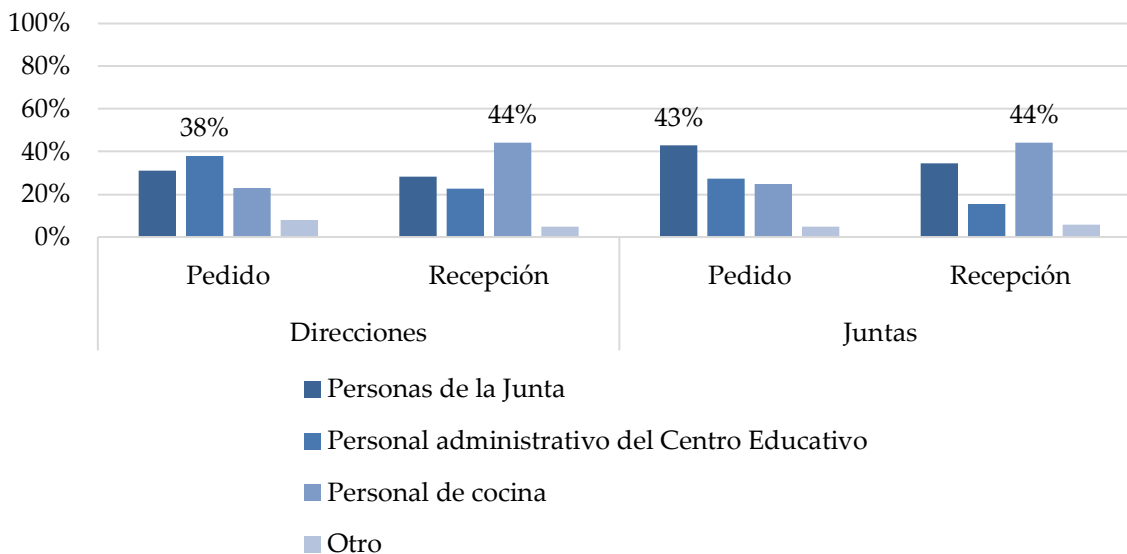
La gestión administrativa tiene relación con actividades como recursos, bienes, reuniones, trámites, diagnósticos, relaciones con el proveedor, pedido-recepción, inventario, calidad y los menús. La gestión del comedor hace alusión al equipamiento, infraestructura, personal, capacidad instalada, higiene, manipulación de alimentos y nutrición. La supervisión del comedor tiene que ver con el funcionamiento de este y el control de calidad de los alimentos, así como el acceso de los beneficiarios al servicio.

Dentro de la gestión administrativa se evidencian dos actores con los mayores porcentajes de participación, por un lado, las personas de la Junta y, por otro, el personal de cocina, el

primero presenta un rol más protagónico en actividades vinculadas con el pedido de los alimentos y el segundo en la recepción de estos, tal como se muestra en la Figura 30.

Figura 30

Participación del personal en el pedido y en la recepción de alimentos.



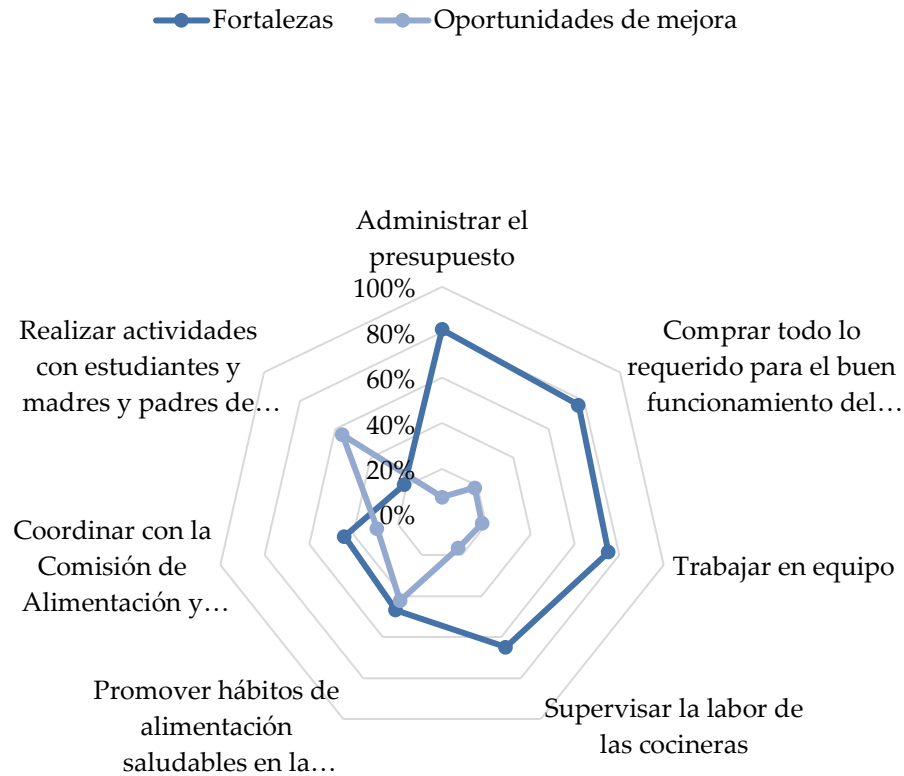
Esta situación es totalmente coherente con las condiciones de trabajo de las Juntas, las cuales no les permite estar presentes en el centro educativo durante el horario de funcionamiento de este, por las características propias de su puesto.

Al consultar a las personas de Juntas sobre la forma en la que se ha logrado cumplir con los pasos requeridos para brindar el servicio de comedor, algunas mencionan que contar con miembros con experiencia en la materia, les ha permitido ir aprendiendo y haciendo más fácil el asumir las acciones del programa.

En relación con las fortalezas que visualizan las Juntas, relacionadas con los ámbitos de adopción de procesos propios del servicio de comedor, las Juntas destacan la compra de insumos, incluidos los alimentos, administración del presupuesto y supervisión del trabajo de las cocineras y las acciones en las que hay mayores oportunidades de mejora se relacionan con actividades para promover cambios en los hábitos de los estudiantes, ya sea con estos o con sus grupos familiares.

Figura 31

Fortalezas y oportunidades de mejora de las Juntas en relación con el servicio de comedor estudiantil.



Otro de los elementos que ha resultado controversial, principalmente en talleres realizados con personas miembros de Junta es la implementación de los nuevos menús y todos los cambios de proceso que esto ha implicado para los centros educativos.

Este cambio en los menús se realizó en el inicio del ciclo lectivo del año 2018. Según menciona el personal de la DPE, el estudio contratado a la Escuela de Nutrición de la Universidad de Costa Rica para el diseño de los menús inició en el año 2015 y finalizó en el año 2017.

La implementación iba a iniciar con un proyecto piloto, para realizar ajustes hasta que se pudiera implementar en el total de los centros educativos que brindan alimentación a estudiantes, sin embargo, sin contar con la estructura de ejecución, la jerarca de la institución definió que se debía implementar a inicios del 2018.

La implementación de los menús, sin las previsiones en términos de procesos, ha implicado para todos los actores fuertes cambios; para las personas de la DPE ha supuesto un rediseño de procedimientos específicos, la adaptación de procedimientos internos y modificaciones en elementos presupuestarios para los cuales los sistemas informáticos no estaban adaptados, lo que ha incrementado en ciertos puestos, la recarga de funciones.

Asimismo, para los centros educativos, ha generado cambios de cultura muy abruptos, ya que con la implementación de nuevos menús se modificó de forma drástica el tipo de alimentos que se preparan, los horarios de alimentación, las cuotas, las cantidades y proporciones en función de los horarios de permanencia de las y los estudiantes en los centros educativos, lo que generó un incremento en las actividades de preparación de alimentos, pues además del almuerzo, se incluyó la figura del complemento, lo que llevó a eliminar el almuerzo a toda aquella población que permaneciera en los centros educativos hasta las 11:00 a.m.

Debe considerarse que este cambio no tiene que ver solamente con una forma distinta de ejecutar las acciones, sino de sensibilizar a las poblaciones que lo iban a implementar para que comprendieran la importancia del cambio de cultura alimenticia en los y las estudiantes y sus grupos familiares, además de la capacitación para aprender a preparar los alimentos, los cuales empezaron a tener una serie de especificaciones de cocción y porciones. Sin embargo, nada de esto se dio, lo que incidió directamente sobre la adopción del cambio. En este sentido, una de las personas que labora en el programa mencionó:

... yo no puedo decir que el menú está implementado porque no vemos un estudio para saber el nivel de adopción... sí podemos decir que les hemos transferido los recursos que se habían establecido para que implementaran el menú. (Personal DPE, 2020)

Sobre este particular, algunas de las personas integrantes de Juntas y directores de centros educativos señalaron su desacuerdo con los nuevos menús porque están lejos de la realidad de las y los estudiantes, además, se solicitan muchos requisitos que no se encuentran en la capacidad de cumplir. En este sentido, se debe mencionar que las cocineras de los centros educativos son personas de la misma comunidad, que no cuentan con formación profesional

para la ejecución de sus funciones¹⁴, lo que implica que su manejo de la alimentación tiende a ser una réplica de sus prácticas domésticas, razón por la que el cambio requería, según mencionan los distintos actores, de procesos de capacitación que las preparara para ello. Esta resistencia puede observarse en aseveraciones como las siguientes:

- “No debieran imponerles a los niños esas comidas, muchos de ellos no comen porque eso no les gusta, porque no es lo que comen en su casa” (Juntas de Educación y Administrativas, 2020).
- “Los nuevos menús, deberían adaptarse al contexto, no todos los estudiantes están acostumbrados a ciertos alimentos inclusive ni los conocen o ni siquiera quieren probarlos” (Juntas de Educación y Administrativas, 2020).

De acuerdo con lo anterior, la forma en la que se realizan los cambios en la gestión y cómo esto se prepara y se comunica, son elementos clave en la adaptación e implementación de procedimientos por parte de las Juntas, en la medida en que las directrices y cambios de procesos no sean congruentes, oportunos y planificados, su adopción por parte de las Juntas va a ser lenta y deficiente.

¹⁴ Al respecto, Núñez et al (2015) indican que “los criterios que emplean las cocineras para los tipos de alimentos y sus porciones son domésticos, no se fundamentan en información nutricional para la población escolar; aspecto importante a considerar por la administración del centro educativo.”



La transferencia de conocimientos hacia las Juntas se realiza de forma esporádica, aislada, poco articulada, insuficiente y poco adecuada, por lo que no logra suplir las necesidades que presentan las Juntas relacionadas con desarrollo de conocimientos y competencias requeridos para la adecuada implementación de procesos.

La capacitación es el tema identificado por todos los grupos de informantes de la evaluación, como principal área de mejora en la gestión del Panea y como principal necesidad de las Juntas para la gestión del servicio de comedores estudiantiles. Muestra de ello, es que un 93% de las personas integrantes de Juntas mencionan que requieren capacitación. Al respecto, en los talleres realizados, manifestaron lo siguiente:

Cuando entramos a la Junta nos dieron un folletito que decía lo del reglamento de Juntas y luego al inicio de cada curso lectivo, la regional hace una reunión, pero hay muy pocos temas quedan claros y de parte del Panea nunca hemos recibido capacitación. (Taller Integrantes de Juntas, 2020)

Necesitamos capacitarnos para tener claridad en lo que son cuestiones presupuestarias, necesitamos más que menús pegados en la pared, un acompañamiento a las Juntas de parte del programa, necesitamos que nos apoyen. (Taller Integrantes de Juntas, 2020)

Al ser consultadas las personas de la DPE, mencionan que la posibilidad de que las Juntas implementen adecuadamente los procesos está supeditada a que cuenten con capacitación para la ejecución de las actividades que requieren sus puestos.

Esta necesidad es referida por todas las personas entrevistadas y sigue siendo un problema sin resolver por parte de las instancias competentes. En tal cometido, el Viceministerio de Planificación Institucional y Coordinación Regional es el rector en la materia, la capacitación es una función asignada reglamentariamente a las Direcciones Regionales de Educación, en el artículo 60 del Reglamento General del Juntas (2003), el cual establece:

Corresponde al Viceministerio de Planificación Institucional y Coordinación Regional, por medio de la Dirección de Gestión y Desarrollo Regional, organizar los procesos generales relacionados con la gestión de las Juntas, mantener un registro actualizado de la normativa aplicable y coordinar con las Unidades Ejecutoras de Transferencias del MEP la formulación y ejecución del Plan Anual de Capacitación de Juntas.

Adicionalmente, el Manual de Procedimientos para las Direcciones Regionales (2017) establece como actividad propia, el proceso de Asesoramiento y Capacitación a las Juntas, cuyo objetivo es: “Promover la capacitación de los miembros de las Juntas conforme a la normativa que rige su gestión, para que realicen sus labores amparadas en la legislación vigente”. (Referencia)

En este sentido, al consultar al personal de Direcciones Regionales, este refiere dificultades y barreras que impiden que la institución pueda realizar estas acciones, una de ellas, la limitación de talento humano calificado para este fin, así como las condiciones propias de las Juntas pues, dependiendo de estas, así se debe llevar a cabo la capacitación, por tanto, temas como la posibilidad de traslado o la conectividad a internet, los horarios para capacitar, la cantidad de personas por capacitar, los niveles de escolaridad, la cantidad de tiempo disponible para capacitarse, deben ser tomados en cuenta como prioritarios.

Las dificultades para llevar a cabo las capacitaciones tienen que ver con una serie de elementos que combinan aspectos propios del MEP y otros relacionados con las condiciones de las personas que conforman las Juntas y hasta su permanencia en los puestos que ocupan. Haciendo alusión a este último punto, el personal del Despacho del Viceministerio de Planificación Institucional y Desarrollo Regional indicó:

Si nosotros tratamos de llegarles a ellos, capacitarlos, nos encontramos con otra de las limitaciones: la alta rotación que tenemos de los miembros, porque llegamos, los capacitamos, dos o tres meses después hay nuevos miembros o cambiaron los miembros o renunciaron. Entonces, hay que volver a empezar.

Además de esta particularidad, tal como lo menciona el personal de las Direcciones Regionales, la otra limitación que tienen las Juntas es “el tema de las capacidades tecnológicas, la brecha tecnológica o lo que se llama ahora el analfabetismo digital; porque realmente, aparte de que las personas son mayores, tienen muy poco acceso a recursos tecnológicos”.

En relación con las condiciones del MEP que limitan las posibilidades de capacitar, se pueden señalar varias:

- a) No se cuenta con una base de datos de las Juntas que registre los datos de contacto y características de sus integrantes, por lo que se desconoce el perfil de estos actores,
- b) No hay trabajo colaborativo entre Direcciones que permita identificar las necesidades y puntos de dolor de los procesos para definir y planificar los contenidos más pertinentes y oportunos,
- c) Existe escasa cantidad de personal para atender a una amplia población, que aproximadamente asciende a las 20 mil personas en todas las zonas del territorio nacional,
- d) No existen procesos de gestión del conocimiento en la institución que permitan realizar análisis de datos como, por ejemplo, las denuncias por incumplimiento o las faltas reglamentarias, de manera que se pueda determinar los aspectos que deben ser fortalecidos en las Juntas,
- e) La capacitación depende, en gran medida, del interés y visión estratégica que posea la persona encargada de la Dirección Regional, y
- f) Los recursos financieros y tecnológicos para realizar estas actividades son limitados.

Sumado a estos factores, se tienen los elementos abordados en otros apartados del informe, donde se determina que los procesos de coordinación y comunicación entre las distintas instancias del MEP son deficientes. En este sentido, llama la atención que cuando se consulta a los diferentes actores institucionales, la mayor parte de ellos asume que la responsabilidad de capacitar es de otro departamento, ya sea porque desde sus funciones le corresponde y no lo realiza, o porque cuando se le solicita apoyo para realizar estos procesos, no participan, un ejemplo de ello lo constituye la siguiente aseveración:

En los últimos dos años, que le mandamos a preguntar en un machote oficio a la Dirección del Programa de Equidad: -Mire, necesito que me informen si ustedes requieren brindar capacitación a las Juntas en algún tema-, la respuesta es -no-. (Personal de la Dirección Financiera, 2020)

La urgencia de mejorar la transferencia de conocimientos a las Juntas, para el Panea al igual que para el resto de dependencias del MEP, se centra en el hecho de que asegurar la adopción de procesos y el mejoramiento en la calidad de la gestión, tiene que ver con el desarrollo de conocimientos y competencias, no solo en estas, sino en otros actores que también intervienen en la gestión del servicio de comedor, un ejemplo de ello lo constituye la implementación de los menús, iniciada en el año 2018, para la cual no se capacitó, ni se

ha logrado capacitar a las Juntas ni a las cocineras, lo que tiene serias implicaciones para el proceso, pues la implementación de menús posee un alto nivel de especificidad para su adecuada implementación, pues no basta con realizar manuales, hay otros elementos que requieren de capacitación técnica. Además, se debe tener en consideración que no todas las personas aprenden leyendo manuales, por lo que adaptar esta información para que pueda ser recibida por distintos medios (video, infografía, texto) es otra de las necesidades.

La mayor parte de las aseveraciones de las personas entrevistadas tienen que ver con las dificultades que enfrentan las Juntas al no tener conocimientos suficientes para gestionar, no obstante, este tema resulta ser más crítico en relación con el Panea porque, según lo referido por sus autoridades, en el año 2019 no se realizó ninguna capacitación asociada al programa, a pesar de que sí se realizaron capacitaciones sobre otros temas, principalmente llevadas a cabo por la Fundación Gente en coordinación con el Departamento de Juntas.

En este último particular, un aspecto que merece la pena ser señalado, tiene que ver con el rol que ha ido asumiendo la Fundación Gente en aspectos de capacitación y gestión de las Juntas, la cual, si bien busca generar un apoyo para el desarrollo de estas, se ha convertido en un pararrayos que canaliza todo lo que el sistema educativo ha ido dejando de asumir, y que por ley le corresponde. Si bien, el establecimiento de alianzas público-privadas es relevante porque permiten direccionar recursos y esfuerzos conjuntos a ciertas áreas de la institucionalidad pública, también da cuenta de la baja priorización que, históricamente, ha tenido el MEP en relación con el trabajo y aportes de las Juntas, en el funcionamiento de los centros educativos y, por ende, del no reconocimiento del valor público de los procesos que desarrolla esta instancia. Una de las muestras más claras de ello, es que no existen sistemas informáticos de desarrollo propio para registrar el trabajo y para realizar el control de las gestiones de las Juntas, inclusive como se ha mencionado anteriormente, no existe una base de datos de Juntas, además el único sitio web que contiene información sobre la normativa, las directrices y los actores no se encuentra dentro del dominio web del MEP y fue desarrollado por la Fundación Gente, al igual que el sitio creado para la capacitación de estas.



La participación e involucramiento de actores comunitarios es baja, asociada principalmente a que esta se asume desde una visión poco estratégica por parte de las Juntas y direcciones. El involucramiento de estos actores es de carácter reactivo y tienen que ver principalmente con captación de fondos, lo que impide que nuevas personas se vayan involucrando activamente en estos espacios y que esto permita generar transiciones y cambios en los liderazgos de las personas que integran las Juntas. Estos espacios de participación tienden a ser aún menores en las zonas urbanas, por la forma en la que se establecen las relaciones sociales, caracterizadas por una desvinculación mayor entre las personas que, si bien comparten algunos entornos comunes, cuentan con menos espacios de convivencia social.

Al ser consultadas las personas de Junta sobre el involucramiento de la comunidad en elementos de gestión del programa, solo el 3% de las personas mencionan alguna relación y el 20% menciona que coordinar con la comunidad tiene un nivel de complejidad de alto a medio.

Además, cuando se consulta sobre las actividades en las que existe participación de la comunidad dentro de los centros educativos, las personas de las direcciones regionales mencionan que comúnmente esas acciones tienen que ver con actividades para recabar fondos, pero que "la mayoría de las comunidades brindan apoyo si usted les dice que es para la escuela". (Personal de Dirección Regional)

En este aspecto, una de las personas de Junta mencionó: "A nosotros a veces no nos alcanza el dinero para dar los menús que nos piden o para el equipamiento del comedor. Entonces organizamos actividades para contar con esos recursos; bingos, festivales, caminatas, ventas de comidas, los padres de familia y los vecinos de la comunidad nos apoyan y los negocios locales también". (Taller de Integrantes de Juntas, 2020).

Sin embargo, no se logran ubicar otras acciones además de las económicas en las que se intente involucrar activamente a la comunidad, inclusive en algunos centros educativos, se encuentran problemas para nombrar personas en las Juntas por falta de participación o cambios repentinos en sus miembros, que requieren de sustitución, al respecto una persona

funcionaria de la DPE (2020) mencionó “En el momento que falta un miembro, usted sabe, no se puede hacer nada, no se puede firmar nada, y cerca de un 10%, cerca de 400 juntas tienen problemas continuos a través del año”.

Tomando en cuenta este panorama, propiciar el involucramiento de la participación comunitaria resulta un factor clave para asegurar la gestión de los servicios de comedor estudiantil, sin embargo, no se evidencia que exista una visión estratégica respecto a la pertinencia de crear alianzas y redes de trabajo comunitarias para la gestión sostenida del servicio tendiente a propiciar cuadros de relevo.

Esta situación no es atendida por ninguno de los actores en cuestión, ni por parte del MEP, como elemento necesario para la sostenibilidad del programa y el funcionamiento de los centros educativos, ni para las Juntas que, en su trabajo cotidiano, asumen lo que les parece más relevante, lo cual está asociado con la operación.

Por tanto, si desde la perspectiva político estratégica no se analiza la forma en la que la participación comunitaria impacta la sostenibilidad del programa y no se prioriza desde la institución esta participación, difícilmente se puedan empezar a establecer acciones tendientes a incrementarla, teniendo claro que, esta participación no depende solo de acciones promocionales externas sino también actividades internas como las mejoras en las condiciones de trabajo de las Juntas tanto a nivel físico como en la cantidad de funciones y tipos de responsabilidad que se les asigna, lo que implica tanto una excesiva cantidad de tiempo para realizar trabajo ad honorem como consecuencias legales muy fuertes en caso de incumplimientos o errores de gestión.



Las personas en puestos de toma de decisiones son contundentes en afirmar la necesidad de la existencia de las Juntas no solo para que el programa exista y funcione, sino para la operación de los centros educativos, sin embargo, es necesario redefinir los procesos sustantivos que deberían ser asumidos prioritariamente por las Juntas. Lo anterior, para eliminar aquellas acciones que puedan ser asumidas por otras dependencias o automatizadas mediante sistemas tecnológicos, de manera que esto aligere, en alguna medida, la carga de funciones que se les ha asignado y con esto hacer que su actividad pueda ser sostenible en el tiempo.

La mayor parte de los actores entrevistados, coinciden en que es necesario la existencia de las Juntas para que el Panea exista y se sostenga en el tiempo, se considera que el modelo que ha logrado consolidar Costa Rica, donde la participación comunitaria juega un papel fundamental para el funcionamiento del sistema educativo público, es un logro que no muchos países poseen.

En relación con la importancia que poseen las Juntas para el funcionamiento del servicio de comedores estudiantiles, todas las personas tomadoras de decisiones entrevistadas coinciden en la importancia y necesidad de su existencia mediante frases como:

A las Juntas las veo como una de las cuatro piezas de un banco, es decir, sí, así de sencillo se lo pongo, si las Juntas no existen en este momento, el sistema educativo colapsa y no sólo Programas de Equidad, todo el sistema educativo. (DPE)

La señora ministra, ha sido muy clara en decir: “Nosotros no vamos a pensar nunca en deshacernos de las Juntas. (Personal del Viceministerio de Planificación y Desarrollo Regional)

...el sistema educativo costarricense funciona porque hay personas que se agrupan a través de las Juntas para trabajar ad honorem y que esto sirva, que esto sea sostenible, así de importante son las Juntas. (DPE)

Sin embargo, aunque se reconoce el valor estratégico que poseen las Juntas para la implementación del programa, las acciones prioritarias para fortalecer su gestión siguen siendo uno de los grandes pendientes del MEP, las deficientes condiciones de trabajo de las Juntas, la falta de inversión en capacitación e infraestructura, así como el recargo de funciones y responsabilidades en sus miembros, hacen que su sostenibilidad en el largo plazo se vea afectada.

Las Juntas asumen una excesiva cantidad de funciones en condiciones realmente adversas, lo que resulta paradójico si se toma en consideración que el MEP no cuenta en la actualidad con las posibilidades de suprimir esta figura y realizar las funciones que estas desempeñan, pues la cobertura de los centros educativos es muy alta y asumir estas labores de forma interna, le implicaría a la institución una cantidad de gastos que no está en la capacidad de costear. Esto que necesariamente debería implicar, que la organización genere acciones tendientes al fortalecimiento de las capacidades y condiciones de las Juntas para gestionar, de forma que el modelo actual pueda seguir funcionando.

En este sentido, tomando en consideración, el contexto social actual, en el que la participación en organizaciones sociales se ve cada vez más disminuida, el MEP corre el riesgo de que el modelo se agote, por tanto, prestar especial interés a temas como los procesos de contratación administrativa y responsabilidades de cargas sociales asumidas por la contratación de cocineras en las Juntas, son algunos de los temas que se deben revisar, sobre todo porque implican para las Juntas niveles de responsabilidad excesivos, aunado a la cantidad de funciones y procesos que deben ejecutar. Estas condiciones ya fueron ampliamente abordadas en este informe, determinando que la revisión de las cargas trasladadas es un tema urgente de modificar, así como los cambios que deben gestarse a lo interno de la institución para hacer que los procesos sean más pertinentes, eficientes y efectivos.

Por tanto, no basta con considerar desde la perspectiva política, que la existencia de las Juntas es una necesidad, sino que, al ser conscientes de esa importancia, priorizar acciones de mejora es urgente para que el modelo se logre sostener.

V. Conclusiones

- 1) La medida en la que los procesos se adecúan a las condiciones de las Juntas se sitúa en un rango que va de medio a bajo, ya que, si bien desde el MEP se tienen identificadas algunas de las necesidades y dificultades que enfrentan las Juntas para la adecuada implementación de los procesos, el sistema presenta dificultades para adecuar estos a dichas condiciones o bien, modificarlos.
- 2) Los procesos del Panea responden principalmente a la normativa y, en menor medida, a las necesidades y condiciones de las Juntas de Educación y de las Juntas Administrativas. No se toma en consideración aspectos como los conocimientos y experiencias previas de las personas que las integran, su disponibilidad de tiempo, las brechas en el acceso y uso de la tecnología, la posibilidad de desplazamiento para atender los compromisos asociados a su cargo. En fin, no consideran las condiciones y medios de vida de estas personas que deciden trabajar voluntariamente en una serie de procesos y servicios que tienen como fin último, el desarrollo de la comunidad educativa.
- 3) Existe un rezago en la actualización de la normativa y los lineamientos, lo que obliga a que se vayan realizando y comunicando los cambios en los procesos, por medio de circulares, que van sustituyendo documentos que deben normar y estandarizar las acciones del programa, lo que afecta la pertinencia.
- 4) La organización de las Juntas, como estructura auxiliar de la Administración Pública, es pertinente para la gestión del Panea, ya que, se ubica en el ámbito comunitario, lo que facilita la identificación de necesidades y la interacción de actores, siendo un aspecto que mejora la operacionalización de las diferentes actividades, mismas que no podrían ser asumidas por el MEP.
- 5) Existen problemas de gestión y funcionamiento de las Juntas que están relacionados con las condiciones para desarrollar su trabajo como la falta de capacitación, los recursos, el exceso de directrices y lineamientos, entre otros aspectos, que limitan su posibilidad de gestionar de manera apropiada sus actividades. De allí que, la pertinencia de la gestión, el funcionamiento y la organización interna de las Juntas de Educación y de las Juntas Administrativas es moderada en sus capacidades de gestión y de funcionamiento para la entrega del servicio de comedores estudiantiles.

- 6) Las Juntas tienen una cantidad excesiva de funciones que le impiden gestionar de forma adecuada, siendo el programa de comedores estudiantiles una de las veintisiete funciones que asumen.
- 7) Las directrices brindadas por el MEP a las Juntas de Educación y Juntas Administrativas tienen baja relación entre sí, ya que, no existe complementariedad entre los diferentes procesos ni coordinación entre los distintos departamentos que las emiten. Dentro de un mismo procedimiento, las distintas instancias no presentan una visión integral o sistémica que facilite la coordinación de las acciones para la prestación del servicio.
- 8) La estructura de trabajo, su verticalidad y la cultura institucional que presenta el MEP, genera que la comunicación, coordinación y articulación entre dependencias y niveles sean deficientes. Lo anterior, tiene implicaciones sobre los distintos procedimientos y operaciones de los distintos actores para cumplir sus objetivos.
- 9) A pesar de que el MEP, en el año 2018, crea el Departamento de Gestión de Juntas para apoyarles en la mejora de la gestión, este no se ha logrado posicionar como esa figura que brinda soporte, coordinación, acompañamiento y que canaliza todas las acciones relacionadas con las Juntas, desde el nivel central, ya que la cultura y funcionamiento propios de la organización no lo propician.
- 10) Los procedimientos adoptados por las Juntas guardan relación con las directrices emanadas desde el MEP, vinculadas con Panea a nivel de macroprocesos, debido a que permiten la creación de un nuevo procedimiento o la ejecución del lineamiento. Empero, también existen deficiencias en la comprensión y aplicabilidad de estas, tanto por su contenido como el medio de comunicación utilizado para divulgarlas. Además, existen poblaciones con mayor dificultad para adaptar los procedimientos por su contexto inmediato (zona rural y pueblos indígenas).
- 11) Los procedimientos establecidos en relación con el servicio de comedores estudiantiles son moderadamente eficientes para la gestión de las Juntas, pues si bien permiten la prestación del servicio, requieren de un alto apoyo para su implementación por parte de la administración del centro educativo, evidenciando la continua demanda por capacitación.
- 12) La eficiencia del proceso no depende solamente de la claridad o comprensión de las directrices, ni de qué tan fácilmente las apliquen, sino también de la agilización en

términos de eliminar pasos innecesarios y dar respuesta oportuna y adecuada a las consultas que, desde las Juntas y direcciones se puedan suscitar, lo que implica que mejorar esta situación depende también de la alineación del sistema de gestión, la claridad en los roles de los actores y el cumplimiento de sus funciones.

- 13) En la medida en que las directrices y cambios de procesos no sean congruentes, oportunos y planificados, la adopción por parte de las Juntas va a ser lenta y deficiente.
- 14) La gestión del Programa se ve seriamente afectada por la falta de sistemas informativos transaccionales, adecuados a las necesidades de los actores y con interoperabilidad, que den cuenta del cumplimiento de procesos y permita realizar actividades más proactivas que relativas por parte del MEP.
- 15) La coordinación realizada por las Juntas con proveedores de alimentos permite el adecuado funcionamiento de los comedores estudiantiles en un 100%, pues los centros educativos logran brindar el servicio a partir de las contrataciones de proveedores, sin embargo, en el ámbito cualitativo, se destacan áreas de mejora por parte de algunos de estos, principalmente relacionados al precio y a la calidad de los productos brindados por el CNP.
- 16) No existen mecanismos de control por parte del MEP sobre los proveedores, lo cual, impide asegurar la calidad del servicio, así como determinar su nivel de cumplimiento y la condición del producto.
- 17) La imposibilidad del CNP, de asumir como proveedor de la totalidad de los centros educativos, ha generado brechas en las condiciones de suministro y costos de productos alimentarios en los centros educativos, lo que genera que los centros presenten resistencia hacia este como proveedor y se limiten los procesos de coordinación.
- 18) La transferencia del conocimiento hacia las Juntas de Educación y las Juntas Administrativas, por parte de la Dirección de Programas de Equidad, en lo concerniente al Panea, para asegurar la adopción y calidad de los procesos en el tiempo, se limita al envío de correos electrónicos a todos los centros educativos. De allí que no existan procesos de transferencia de conocimiento, Aunado a que los procesos de comunicación y coordinación son muy limitados.

- 19) Las Juntas propician el involucramiento y participación de actores comunitarios de una manera reactiva para asegurar la prestación del servicio de comedores estudiantiles en dos líneas: la contratación de proveedores locales para aquellas que lo pueden decidir y la realización de actividades para la captación de fondos. Sin embargo, desde la perspectiva de la sostenibilidad, no se evidencia que, de manera sistemática y planificada, se realicen acciones para involucrar y asegurar la participación de dichos actores en los procesos.
- 20) Los tomadores de decisiones consideran a las Juntas como un actor estratégico, una instancia fundamental para la implementación y sostenibilidad del Programa, no obstante, también muestran claridad sobre la urgencia de fortalecer sus capacidades de gestión.
- 21) El nulo conocimiento que hay sobre las denuncias, sumado a la inexistencia de los recursos de infraestructura tecnológica para dar trazabilidad a las denuncias, hace que estas sean resueltas y que la información ahí generada solo permita brindar retroalimentación al actor implicado. Sin embargo, no permite saber cuáles son los problemas de incumplimiento más comunes por las Juntas, en relación con su administración general, lo que implica que, este conocimiento generado no está siendo utilizado como insumo para orientar la toma de decisiones, mejorar procesos o anticipar problemáticas
- 22) La sostenibilidad del modelo de Juntas como administrador de algunos procesos dentro del sistema educativo depende, en gran medida, de la revisión y redefinición de sus condiciones y funciones sustantivas, para asegurar que realmente puedan cumplir con lo que se les ha asignado, y que esto no implique efectos legales que tiendan a disminuir la participación e involucramiento de la comunidad en estas instancias.
- 23) La sostenibilidad del sistema educativo requiere de Juntas de Educación y Juntas Administrativas debidamente empoderadas, con acceso a recursos y conocimientos pertinentes que permitan asegurar el desarrollo de los programas y proyectos, así como la dotación de los bienes y servicios, requeridos para atender las necesidades y prioridades establecidas en el Plan Anual de Trabajo (PAT) del centro educativo.
- 24) Los programas sociales requieren desarrollar mecanismos para trabajar con datos en tiempo real (sistemas de información) relacionados no solo con los beneficiarios y

sus prácticas, sino que también, permitan dirigir los recursos con mayor efectividad, reconociendo las particularidades rurales y urbanas, así como las de poblaciones en territorios indígenas o con necesidades especiales, para su inclusión equitativa en la sociedad.

VI. Recomendaciones

Las recomendaciones de esta evaluación se presentan en la Tabla 4 tomando en consideración tres elementos: el criterio evaluativo, los actores responsables y la prioridad. Este último aspecto está determinado por la siguiente escala de temporalidad:

- **Prioridad 1:** recomendación debería abordarse en menos de un año.
- **Prioridad 2:** recomendación debería abordarse en un plazo no mayor a 2 años.
- **Prioridad 3:** recomendación debería abordarse en un plazo no mayor a 5 años.

Tabla 2

Recomendaciones del proceso evaluativo.

Criterio	Recomendación	Actores responsables	Prioridad
Pertinencia	Mejorar las condiciones de trabajo de las Juntas realizando convenios y otras acciones para proveerles de medios de trabajo como equipo tecnológico y acceso a internet	VPIDR VA	3
Pertinencia	Revisión del macroproceso del Panea, de tal forma que sus procesos y procedimientos asociados contemplen las condiciones y posibilidades materiales y socio-contextuales de las Juntas para su implementación, en apego a la normativa. Para ello, se sugiere el diseño de rutas críticas y mapas de proceso que permitan la consulta rápida de las principales actividades y responsabilidades atinentes al programa.	DPE DAN	1

Criterio	Recomendación	Actores responsables	Prioridad
Coordinación	Fortalecer la labor y condiciones del Departamento de Gestión de Juntas para cumplir con su rol de articulación entre las instancias administrativas del MEP y las Juntas de Educación y Juntas Administrativas.	VPIDR VA	1
Pertinencia Calidad Sostenibilidad	Mapear los procesos que asumen las Juntas dentro del sistema educativo, así como todas las funciones, identificando las sustantivas y eliminando aquellas que les recargan o que no pueden asumir por sus condiciones particulares.	VPIDR VA DGDR DGJ	1
Calidad Sostenibilidad	Realizar estudios de tiempos y movimientos, flujos y cargas de trabajo que le toma a una Junta realizar todos los procesos que solicita el MEP, para establecer mejoras en el macroproceso, sus procedimientos, registros y controles y asegurar el mejoramiento continuo.	VPIDR	2
Sostenibilidad	Plantear una estrategia de involucramiento de los actores comunitarios en las Juntas de Educación para darle sostenibilidad al modelo de trabajo	VPIDR	3
Calidad	Valorar la automatización de procesos del Panea para la transformación digital de la organización y definir el sistema de indicadores ligado a su cumplimiento.	DPE DAN DGJ	3
Calidad	Actualizar la normativa y los lineamientos vinculados con el Panea, evitando que pierdan vigencia y que se gestione por medio de circulares. Para esto, se sugiere la incorporación de un sistema de gestión de la calidad para integrar medidas de control documental, registro y mejora	DPE Departamento de Gestión de Juntas	1

Criterio	Recomendación	Actores responsables	Prioridad
	continua de los procesos de la organización o del programa, que faciliten la identificación de riesgos y sus medidas de contingencia.		
Pertinencia	Diseñar una base de datos mediante sistemas de información tecnológica que integre aspectos sociodemográficos, perfil de las personas miembros de Junta, así como sus condiciones de trabajo y necesidades para generar estrategias y acciones acordes o congruentes con sus características.	VPIDR Departamento de Gestión de Juntas	2
Calidad	Establecer un programa de capacitación permanente dirigido a las Juntas de Educación y las Juntas Administrativas, tanto por parte del Ministerio de Educación Pública por su rol en el Panea, como por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social por el financiamiento del Programa, que asegure la adecuada gestión e implementación de los servicios asociados al Panea.	MEP VPIDR DPE DAN Departamento de Gestión de Juntas DGDR MTSS DESAF	2
Coordinación Calidad	Definir un sitio (onenote o onedrive) para almacenar información que coadyuve a la gestión del conocimiento y a la identificación de buenas prácticas.	DPE DAN	2
Coordinación	Rediseñar los procesos de comunicación con las Juntas en términos de sus canales, estrategias y modalidades, a partir de las características y condiciones diversas de estas, para incrementar la efectividad del mensaje, así como de los procesos de realimentación y coordinación asociados.	VPIDR DPE DAN Departamento de Gestión de Juntas Direcciones Regionales	1
Coordinación Calidad	Implementar un sistema de información que permita registrar,	DPE DAN	2

Criterio	Recomendación	Actores responsables	Prioridad
	<p>analizar y tomar medidas de las no conformidades en la coordinación realizada por las Juntas con proveedores de alimentos para determinar la incidencia de estas, en términos de la calidad y los costos de los productos, con el fin de que el Panea pueda tener control sobre la calidad del servicio que brindan los proveedores y establecer medidas correctivas a la brevedad.</p>	<p>Departamento de Gestión de Juntas Direcciones Regionales</p>	
<p>Coordinación Calidad</p>	<p>Realizar una evaluación de procesos a los servicios brindados por el CNP que permita establecer áreas de mejora</p>	<p>DPE DAN</p>	<p>2</p>
<p>Coordinación Calidad</p>	<p>Definir un único canal de denuncias y consultas realizadas por las Juntas, como mecanismo de centralización de “servicio al cliente”, para lo cual se debe diseñar una política de canales de comunicación.</p>	<p>DPE DAN Departamento de Gestión de Juntas</p>	<p>1</p>
	<p>Comunicar los resultados de la evaluación a los distintos actores, adaptando la información de forma que sea comprensible y accesible para las todas las partes.</p>	<p>DESAF DPE</p>	<p>1</p>

VII. Buenas prácticas y Lecciones Aprendidas

Buenas prácticas

- 1) La implementación de manuales de menú y buenas prácticas para comedores estudiantiles, de forma electrónica en 2018 y de manera impresa en 2020, contribuye a que el personal del comedor cumpla con estándares de calidad e inocuidad.
- 2) El Censo de Peso-Talla en escolares que realizan los Ministerios de Salud y de Educación Pública suministra información relevante y oportuna para mejorar las políticas públicas, planes y estrategias en materia de nutrición, salud y educación de los niños, niñas y adolescentes.
- 3) La modificación en el Reglamento para el funcionamiento y administración del servicio de soda en los centros educativos públicos, con la prohibición de la venta de gaseosas, frituras, galletas rellenas y confites en los centros educativos implementadas en el 2012 es un paso en la dirección de reducir el consumo de alimentos chatarra en los estudiantes; además, los recursos generados por la concesión o la administración directa de la soda o los expendios de alimentos deben ser destinados a fortalecer la satisfacción de las necesidades del respectivo comedor estudiantiles, lo que contribuye a la sostenibilidad en la prestación de este servicio.

Lecciones aprendidas

- 1) El mecanismo de selección y reclutamiento de las personas miembros de Junta requiere un proceso riguroso de consulta transparente y participativa, así como de una estricta verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en virtud de que la persona directora del centro educativo, en coordinación con el personal docente y administrativo, es el responsable de proponer las ternas para los cinco miembros que conformarán la Junta.
- 2) El empoderamiento de las Juntas de Educación y Juntas Administrativas, con acceso a recursos y conocimientos pertinentes, asegura la atención de las necesidades y prioridades establecidas en el Plan Anual de Trabajo del centro educativo, particularmente, para la continuidad del servicio educativo.
- 3) Existe un alto nivel de riesgo, por confianza o desconocimiento, por parte de las Juntas en la transferencia de competencias y responsabilidades hacia el personal del centro educativo para el cumplimiento de sus funciones. Lo mismo ocurre con la

conformación de alianzas público-privadas por parte del MEP y su probabilidad de que estas incumplan, sean insuficientes o finalicen sin alcanzar los resultados esperados y delegados, con sus respectivas consecuencias administrativas, civiles y penales, relacionadas con la gestión de los presupuestos públicos, la contratación administrativa y el control interno.

- 4) Es indispensable un marco normativo moderno, flexible y que facilite la gestión de las Juntas de Educación y Juntas Administrativas, así como su interacción con los distintos actores que conforman la comunidad educativa, para promover el uso racional, estratégico y transparente de los recursos públicos.
- 5) La automatización y la estandarización de trámites y procedimientos, en estricto apego a la normativa que promueve la simplificación de procesos, la rendición de cuentas y la transparencia es una oportunidad de mejora del macroproceso de prestación de los servicios educativos que son administrados por las Juntas como auxiliares de la función pública.
- 6) El enfoque multidisciplinario del equipo evaluador permitió asegurar la implementación de la evaluación.
- 7) El apoyo del equipo gestor en el proceso de coordinación con los actores de la evaluación es fundamental para asegurar la participación de todos los actores en el proceso evaluativo.
- 8) Los procesos de revisión de entregables por parte del equipo gestor dificultan la consolidación de una realimentación coordinada e integrada hacia el equipo evaluador, que permita una ágil incorporación de las observaciones y sus oportunidades de mejora, por lo que implementar sesiones de trabajo propias del equipo gestor para revisiones consolidadas en lugar de revisiones independientes, puede contribuir a mejorar el proceso de incorporación de mejoras en las distintas versiones del informe.
- 9) En la definición de la política pública, plan, programa o proyecto a ser evaluado, se requiere un proceso formal de evaluabilidad de las condiciones para llevar a buen término esa evaluación de la intervención seleccionada. Aspectos como el acceso a las bases de datos, medios de comunicación, contactos e informantes para desarrollar el trabajo de campo y acceso a las fuentes de información es indispensable para que el proceso evaluativo se conduzca con las mejores prácticas estándares nacionales e internacionales.

Referencias

- Aguilar-Barojas, S. (enero-agosto de 2005). Fórmulas para el cálculo de la muestra en investigaciones de salud. *Salud en Tabasco*, 11(1-2), 333-338.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica (2003). Reglamento General de Juntas.
- Bamberger, M. (2012). *Introducción a los Métodos Mixtos de la Evaluación de Impacto*. Recuperado el agosto de 2020, de Interaction.org: <https://www.interaction.org/wp-content/uploads/2019/04/3-Mixed-Methods-in-Impact-Evaluation-SPANISH.pdf>
- Buchanan, M., Cosgrave, J., & Warner, A. (2016). *Guía de evaluación de la acción humanitaria*. Recuperado el agosto de 2020, de ALNAP: <https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/es-alnap-eha-guide-2016.pdf>
- Carrillo Pineda, M.; Leyva-Moral, J. M. & Medina Moya, J. L. (2011). El análisis de los datos cualitativos: un proceso complejo. *Index Enferm* vol.20 no.1-2 Granada ene./jun. 2011 <http://dx.doi.org/10.4321/S1132-12962011000100020>
- Cicap, (2017). Estado de Situación de las Juntas de Educación y Juntas Administrativas. San José
- Creswell, J. (2014). *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*. (SAGE, Ed.) California, Sage.
- Dean, E. (2020). *Survey response rates remain strong during COVID-19*. Recuperado el junio de 2020, de <https://www.qualtrics.com/blog/survey-response-rates-during-covid-19/>
- Desaf, (2017). *Ficha del Programa de Alimentación y Nutrición Escolar y del Adolescente*. Recuperado en agosto de 2020, de FODESAF: http://fodesaf.hermes-soft.com/prog_soc_selectivos/programacion_anual/fichas_cronogramas/2017/fichas/Ficha%20descriptiva%20PANEA%202017.pdf
- Hernández, J. & Clemente, Y. (2020). ¿Cuánto hemos crecido? La mala nutrición genera una brecha de hasta 20 centímetros de altura entre países. El país. Recuperado el 06 de diciembre de 2020, <https://elpais.com/ciencia/2020-12-05/cuanto-hemos-crecido-la-mala-nutricion-genera-una-brecha-de-hasta-20-centimetros-de-altura-entre-paises.html>
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación*. México.
- ISO 9001. (2005). Recuperado el agosto de 2020, de ISO: <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:9001:ed-5:v1:en>

- Karchicka Vasilevska, R. & Bondar, F. (2019). GUIDELINE FOR OPTIMIZATION OF SERVICES. September 2019. EU funded project. Draft. Recuperado en diciembre de 2020, [Microsoft Word - D3 Optimisation of services EN draft.docx \(ener.gov.mk\)](#)
- Kish, L. (1995). Diseño estadístico para la investigación. Madrid.
- Mideplan. (2017). Manual de Evaluación para Intervenciones Públicas. (MIDEPLAN, Ed.) San José.
- Ministerio de Educación Pública. (2012). Lineamientos de Programas de Equidad, San José, Condor Editores
- Ministerio de Educación Pública. (2017). Procedimiento para Direcciones Regionales de Educación.
- Ministerio de Educación Pública. (2018). Circular DVM-A-01-2018
- Ministerio de Educación Pública. (2019). Circular CM-49-12-2019
- Núñez, H., Campos, N., Host, I. & Alfaro, F. (2014). De las creencias de la comunidad educativa escolar sobre la alimentación, a las políticas institucionales del centro educativo. *Rev. Gestión de la Educación*, Vol. 5, N° 1, [97-121], ISSN: 2215-2288, enero-junio, 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.15517/rge.v5i1.17844> Recuperado en diciembre de 2020, URL: <http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/gestedu>
- Patton, M.Q. (2008). *Evaluación Centrada en el Uso*, 4ta edición. Thousand Oaks, CA: Sage
- RSAS. (2019). Research to help the world's poor. The prize in economics sciences 2019. Lilla Frescativägen: The Royal Swedish Academy of Sciences. Recuperado en diciembre de 2020, <https://www.nobelprize.org/uploads/2019/10/popular-economicsciencesprize2019.pdf>
- Saleh, A., & Bista, K. (2017). *Examining Factors Impacting Online Survey Response Rates in Educational Research: Perceptions of Graduate Students*. Recuperado en agosto de 2020, de <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED5966>
- Unicef, (2017). Informe Ejecutivo Censo Escolar Peso-Talla
- Vargas Aguilar, K.; Polanco Méndez, D. & González Villegas, W. Obesidad en niños: un diagnóstico cada vez más frecuente. *Revista Ciencia & Salud: Integrando Conocimientos / Junio - Julio 2020 / Volumen 4 / Número 3*. Pág. 18,27 Recuperado en diciembre de 2020, de <http://revistacienciaysalud.ac.cr/ojs/index.php/cienciaysalud/article/download/149/222?inline=1>
- Vargas, A. (febrero de 2011). *Los Programas de Alimentación Escolar (PAE) en América Latina: Una Propuesta de Modernización para Costa Rica*. San José, Costa Rica.

Este informe fue finalizado el veintidós de diciembre del dos mil veintiuno en la ciudad de San José, Costa Rica.

Mag. Ana Ligia Zúñiga Calderón
Coordinadora del Equipo de Evaluación
CICAP-UCR