

HERRAMIENTAS PARA FORTALECER PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

N I C A R A G U A



División de Estudios, Publicaciones, Propuestas y Análisis (DEPPA)

Incluye herramientas para diseñar, implementar,
monitorear y evaluar Hambre Cero

HERRAMIENTAS PARA FORTALECER PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

N I C A R A G U A



División de Estudios, Publicaciones, Propuestas y Análisis (DEPPA)

Incluye herramientas para diseñar, implementar,
monitorear y evaluar Hambre Cero

INDICE

| | |
|---|--------------|
| Introducción a FUNIDES | 1 |
| Introducción a Pobreza en Nicaragua y Protección Social..... | 3 |
| Capítulo I: Criterios técnicos para diseñar, implementar, y evaluar un programa de protección social | 7 |
| 1.1 Objetivos..... | 7 |
| 1.2 Focalización | 8 |
| 1.3 Asistencia técnica externa..... | 8 |
| 1.4 Condicionalidades | 9 |
| 1.5 Rendición de cuentas..... | 9 |
| 1.6 Oferta y demanda | 10 |
| 1.7 Coordinación inter-institucional..... | 11 |
| 1.8 Estrategias de egreso | 11 |
| 1.9 Sostenibilidad | 12 |
| 1.10 Resumen de criterios técnicos | 13 |
| <i>Perspectiva sobre programas de transferencia condicionada</i> | <i>.....</i> |
| Capítulo II: Red de Protección Social 2001 | 15 |
| Capítulo III: Hambre Cero 2007 | 19 |
| Capítulo IV: Conclusión | 25 |
| Apéndice I: Nicaragua - Gasto y Estrategia en Reducción de Pobreza..... | 27 |
| Apéndice II: Brasil – Programa <i>Bolsa Familia</i> y <i>Bolsa Escola</i> | 28 |
| Apéndice III: México – Programa Oportunidades/Progresá | 34 |

Introducción a FUNIDES

FUNIDES es un centro de pensamiento e investigación que busca promover el progreso económico y social de los nicaragüenses bajo un sistema de libre mercado, democrático, y de igualdad de oportunidades con absoluto respeto a las libertades individuales y al estado de derecho.

La fundación cree que es esencial mejorar la competitividad del país implementando políticas públicas que fortalezcan la institucionalidad, el marco regulatorio, la rendición de cuentas y el estado de derecho. Igualmente estas políticas deben mejorar la calidad y disponibilidad de nuestra infraestructura y servicios públicos; consolidar la estabilidad macroeconómica, fomentar la inversión, y el libre comercio; promover la innovación y la transferencia de tecnología; y mejorar el acceso y calidad de los servicios de salud, educación y protección social para los nicaragüenses en condición de pobreza.

La agenda investigativa de FUNIDES se concentra en economía, instituciones y desarrollo social. Su plan de trabajo incluye el análisis de las principales políticas públicas sociales en la agenda nacional. En esta ocasión, FUNIDES presenta un análisis de programas de protección social que recomienda criterios técnicos que se deben considerar en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de los mismos. El estudio provee recomendaciones y herramientas que pueden ser utilizadas para dar seguimiento a programas de protección social como la Red de Protección Social (RPS) y el programa Hambre Cero anunciado por el Gobierno de Nicaragua.

Confiamos en que este análisis y los siguientes, serán una fuente de información confiable, objetiva y de calidad para los tomadores de decisión y para la sociedad civil contribuyendo así a promover un debate abierto e informado en la formulación e implementación de políticas de beneficio para la sociedad nicaragüense.

Introducción a Pobreza en Nicaragua y Protección Social

En Nicaragua, casi la mitad de las personas (46.2 por ciento) se encuentran en pobreza general y un 14.9 por ciento en extrema pobreza.¹ Los programas de protección social pueden contribuir a reducir la pobreza en el país y a proteger a los pobres de los choques naturales y económicos negativos. Ante estos choques, los hogares en pobreza tienden a sufrir un deterioro en sus condiciones de vida, volviéndose personas en extrema pobreza.² Los programas de protección social pueden ayudar a romper el ciclo de la pobreza y a mitigar los efectos de los choques referidos. Para lograr esto, los programas de protección social buscan aliviar la pobreza a través de la protección y el fortalecimiento del número y tipo de activos existentes en los hogares pobres.

Los programas de transferencia condicionada, tales como la Red de Protección Social que inició en el 2001 y Hambre Cero que se inauguró en el 2007, se basan en incentivar el consumo de bienes y servicios tales como educación, salud, nutrición así como comportamientos favorables; entre ellos, mandar a los hijos a la escuela, asistir a los centros de salud y asegurar una dieta balanceada. Se pretende que al incentivar estos hábitos se asegure la protección y el fortalecimiento de los activos existentes como la salud, educación y productividad de un hogar en pobreza o extrema pobreza.

En base al análisis de la literatura y de la experiencia nacional e internacional, este estudio confirma que las transferencias condicionadas pueden ser programas de protección social eficientes y efectivos ya que incentivan a las personas en pobreza a fortalecer sus activos. Al incentivar comportamientos positivos a corto, mediano, y largo plazo, un programa de transferencia condicionada puede contribuir de manea eficiente y efectiva al fortalecimiento de activos, evitando la pobreza inter-generacional.

Al contrario, la falta de acceso a educación, nutrición, salud, infraestructura, financiamiento y redes

1 Encuesta de Nivel de Vida (EMNV) 2005; Banco Mundial, de próxima publicación. Para propósitos de este estudio, se usan las definiciones de pobreza y extrema pobreza de la EMNV 2005. Se consideran como hogares pobres todos aquellos que tienen un consumo *per capita* anual menor de C\$ 6,918.26 (equivalente a US\$ 413.53). Se consideran como hogares en extrema pobreza todos aquellos que tienen un consumo *per capita* anual menor de C\$3,691.06 (equivalente a US\$ 220.63) *per capita* al año. Estas líneas de pobreza están basadas en el nivel de consumo total anual de alimentos por persona, necesario para satisfacer las necesidades mínimas calóricas diarias, estimadas en 2,187 calorías promedio. Para la estimación de estas calorías, el Banco Mundial ha utilizado la Tabla de Composición de Alimentos de Centroamérica, publicada por el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP), 1996.

2 Se entiende por hogar todas aquellas personas que viven en una misma vivienda. El concepto de hogar no se limita necesariamente al núcleo familiar.

de apoyo puede resultar en el riesgo no asegurado con implicaciones para futuras generaciones. El riesgo no asegurado sucede cuando las personas no son capaces de auto-asegurarse a través del ahorro, del apoyo de sus parientes, del seguro social o de cualquier otra forma de seguro. Sin la protección de un programa de transferencia condicionada ante los choques naturales o choques económicos negativos, las familias pobres tienden a perder los pocos activos que poseen tales como la educación, la calidad de su salud y de su nutrición y las posibilidades de productividad, condenando así a sus hijos a enfrentar la pobreza inter-generacional.

Este estudio pretende contribuir a la calidad de los programas de transferencias condicionadas con dos objetivos principales:

1. Primero, presentar los criterios técnicos que se deben considerar para el fortalecimiento de un programa de transferencia condicionada. Para diseñar, implementar, monitorear y evaluar este tipo de programa, se debe analizar la viabilidad técnica (por ejemplo si se cumplen las metas en la práctica) y la viabilidad política (por ejemplo si los gobiernos están dispuestos a continuar y a expandir la cobertura de estos programas para cumplir con metas posteriores) a través de la rendición de cuentas a los beneficiarios, a la sociedad civil y a los tomadores de decisión. Con este propósito, el estudio provee herramientas de diseño, implementación y evaluación que pueden ser útiles tanto a los ciudadanos como a los tomadores de decisión.
2. Segundo, dar recomendaciones para contribuir a mayor calidad y efectividad en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación del programa Hambre Cero en Nicaragua basado en las lecciones extraídas (incluyendo los criterios técnicos) de los programas de transferencia condicionada exitosos de Brasil, México, y la misma Nicaragua.

HAMBRE CERO

Consideraciones para su implementación

Hay ciertas consideraciones relacionadas a Hambre Cero que deberían de ser resueltas antes de volverse riesgos. A nivel de **objetivos**, se debería establecer el rol de Hambre Cero en la estrategia de reducción de pobreza de parte del Estado para cumplir con Metas del Milenio. Es importante definir la escala de los objetivos de Hambre Cero ya que las otras etapas (diseño, focalización, implementación, monitoreo, y evaluación) están ligadas a estos.

Con relación a la **focalización**, es vital definir cuales serian los criterios para la selección de los beneficiarios en base a los objetivos del programa. El establecimiento y la publicación de los criterios técnicos para la selección de beneficiarios podrían facilitar la eficiencia y efectividad mostrada por Oportunidades en Mexico, *Bolsa Familia – Bolsa Escola en Brasil*, y la Red de Protección Social (RPS) en Nicaragua.

También es importante establecer y dar a conocer las **condicionalidades** para recibir las transferencias. Esto es particularmente necesario en el caso de Hambre Cero por que este es más complejo que Oportunidades, *Bolsa Familia – Bolsa Escola*, y la RPS. Hambre Cero distribuiría no solo efectivo si no también una variedad de bienes y capacitaciones. Por lo tanto es crítico que los beneficiarios y la sociedad civil entiendan las condicionalidades en base a las cuales, se reciben las transferencias.

Dar a conocer los objetivos, la metodología de focalización, y las condicionalidades de las transferencias no solo aseguraría mayor eficiencia y efectividad del programa sino que también constituiría una forma de **rendición de cuentas** a la sociedad civil. Con respecto a esta área, también sería recomendable, asegurar la preparación de un **presupuesto desagregado** con la **asistencia técnica** de una agencia externa e independiente, como en el caso de Oportunidades. Esto permitiría medir la eficiencia del gasto y tener comparabilidad con otros programas. Esto debe ser **accesible** a la sociedad civil tanto como a tomadores de decisión.

A nivel de lograr un **balance entre la demanda** (mayor demanda para animales, semillas, y silos por ejemplo) y **la oferta** (disponibilidad de servicios e infraestructura), Hambre Cero podría experimentar retos de implementación. Por otro lado, tendría que asegurar que la distribución de las transferencias para fortalecer el capital productivo (incentivos para producir) no cause ningún efecto adverso sobre los esfuerzos para fortalecer el capital humano (incentivos para educar y mejorar la salud) por ejemplo.

Con respecto a la **coordinación inter-institucional**, Hambre Cero podría enfrentar diferentes retos, dependiendo de si se escoge la ejecución directa (gobierno) o indirecta (ONG). La ejecución directa conlleva riesgos implícitos en la centralización (concentración de poderes) mientras que la ejecución indirecta conlleva riesgos de descentralización (coordinación).

Relacionado a la sostenibilidad, Hambre Cero tendría que establecer criterios técnicos para el egreso (graduación del programa) de sus beneficiarios, asegurando que estos tengan por ejemplo, la capacitación requerida para cuidar a los animales y semillas entregados. Además, sería importante que Hambre Cero considere el uso de una agencia externa e independiente para evaluar el impacto del programa y de esta manera asegurar mayores niveles de credibilidad ya que se podría detectar cualquier problema con el programa de antemano.

Capítulo I: CRITERIOS TÉCNICOS PARA DISEÑAR, IMPLEMENTAR, Y EVALUAR UN PROGRAMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

Este capítulo explora las lecciones aprendidas de los programas de transferencias condicionadas para proponer los criterios técnicos necesarios para mejorar programas de protección social en Nicaragua.

1.1 Objetivos

Un programa de transferencia condicionada tiene como objetivo, el fortalecimiento de los activos de personas en situación de pobreza para reducir su estado de vulnerabilidad. Estos activos se pueden agrupar en base a capital financiero, físico, humano, social, natural, y físico. Para fines de este estudio, se definen los diversos tipos de capital de la siguiente manera, de acuerdo a la Estrategia de Vidas Sostenibles:³

| Tipo de Capital | Activos | Programa | |
|--|---|-------------|--------------------------|
| Capital económico o financiero: | Efectivo, crédito, deuda/ahorro, y otros activos económicos, incluyendo infraestructura básica y equipos productivos y tecnologías. | Hambre Cero | |
| Capital humano: | Capacidades, conocimientos, habilidades de trabajar y la buena salud tanto como la capacidad física. | | Red de Protección Social |
| Capital social: | Recursos sociales como redes, derechos socio-políticos, relaciones sociales, afiliaciones y asociaciones para coordinar acciones. | | |
| Capital natural: | Tierra, agua, aire y recursos o servicios ambientales. | | |
| Capital físico | Puentes, caminos, infraestructura. | | |

3 Para mayores detalles, ver Krantz 2001.

Considerando que el acceso a los activos detallados en el cuadro anterior es necesario para salir de la pobreza, la pregunta crítica que debiese guiar a quienes diseñan, implementan, monitorean y evalúan un programa de transferencia condicionada de forma integral es sí – participando en este tipo de programas – ¿se mejora el acceso de los pobres al capital económico o financiero, humano, social, natural, y físico? Es bajo esta lógica que se presentan criterios técnicos que pueden ayudar a los tomadores de decisión a encontrar una respuesta adecuada a la pregunta antes formulada.

1.2 Focalización

El objetivo de la focalización es lograr que la ayuda llegue a las personas necesitadas. Hay dos instrumentos principales de focalización. El primero, es conocido como la Prueba de Medios y consiste en identificar y seleccionar a los hogares pobres por medio de una encuesta de hogares. Este tipo de encuesta es muy precisa y eficiente pero puede ser costosa (tiempo, conocimiento y dinero). El segundo instrumento es la Focalización Geográfica que consiste en identificar y seleccionar a los hogares pobres por medio de un mapeo de zonas en pobreza y extrema pobreza. La Focalización Geográfica es menos precisa que la Prueba de Medios pero tiene la ventaja de ser menos costosa. Debido a esto, en situaciones de pobreza generalizada donde hay poca capacidad para la implementación, es posible que la focalización por hogar no sea ni viable ni deseable. En esos casos, puede ser posible experimentar con transferencias en bloque a comunidades. Por ejemplo, en el programa Red Solidaria de El Salvador todo hogar dentro de comunidades con índices de extrema pobreza, puede recibir transferencias condicionadas, sin recurrir a la encuesta de hogares. Es decir, cuando el costo de la focalización excede sus beneficios, opciones como las transferencias en bloque o por área geográfica pueden ser opciones viables. La opción correcta depende del balance apropiado en casos específicos y una combinación de ambos instrumentos puede ser efectiva.

La Focalización Geográfica (selección de beneficiarios según zonas en pobreza) es menos precisa que la Prueba de Medios (selección de beneficiarios según encuesta de hogares) pero tiene la ventaja de ser menos costosa. Debido a esto, en situaciones de pobreza generalizada donde hay poca capacidad para la implementación, es posible que una combinación de la Focalización Geográfica y la Prueba de Medios sea viable.

1.3 Asistencia técnica externa

El programa Oportunidades⁴ en México ha tenido una agencia externa (*International Food Policy and Research Institute*, IFPRI por sus siglas en inglés) involucrada desde el inicio (el diseño) del programa hasta su monitoreo, implementación y evaluación. La presencia de una agencia externa ayuda a la detección temprana de cualquier falla, tanto a nivel de focalización, como a nivel de evaluación.

La participación de una agencia externa independiente puede servir para detectar la politización

⁴ Primeramente conocido como Pronasol y después como Progresa. Estos dos programas se llevaron a cabo durante el gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

dentro de un programa de protección social, que como se demostró a partir de la experiencia de México, resulta en sacrificios de eficiencia y efectividad. Oportunidades ha mostrado mejoras en su focalización a través de la asistencia de una agencia externa que facilitó la des-politización del programa. No obstante, posteriormente se detectó que aún así, el PRI trató de captar votos al usar criterios político-electorales para seleccionar algunos beneficiarios.⁵ El apoyo de los ciudadanos y los funcionarios públicos (de todos los partidos políticos) es importante para que un programa funcione, mejore y persista. Por lo tanto, la presencia de una agencia independiente ayuda a que el programa tenga la credibilidad necesaria para ser sostenible con los cambios de gobierno. También facilita la transparencia en el uso de fondos públicos, la cual es requerida para la mejoría continua a través de la auditoría social.

La presencia de una agencia independiente debe asegurar que los hogares sean seleccionados según criterios estándar y no políticos y que las cantidades de las transferencias sean del nivel necesario para producir los cambios de comportamiento deseados y no para captar votos.

1.4 Condicionalidades

Es importante que los programas de transferencia adapten el menú de condicionalidades a los beneficiarios en base a las realidades locales y específicas de la comunidad. Por ejemplo, debido a la naturaleza de su diseño, los programas de transferencia condicionada requieren un mínimo de oferta de servicios de parte de los colegios, centros de salud, y otros. Esto puede dejar al lado los hogares más pobres ya que comunidades en extrema pobreza tienden a tener menos infraestructura. Programas como la RPS en Nicaragua han usado contratos innovadores con proveedores privados y con Organizaciones No Gubernamentales (ONG) para expandir la cobertura de salud a poblaciones en extrema pobreza.

Es importante que los programas de transferencia adapten el menú de condicionalidades a los beneficiarios en base a las realidades locales y específicas a su comunidad.

1.5 Rendición de cuentas

Los programas de transferencia condicionada nunca son inmunes a errores ni a fraudes, aún bajo los mejores sistemas de control. A la vez, la rendición de cuentas y el control efectivo dependen de la interacción de una variedad de mecanismos y se debe considerar que los programas de protección social no funcionan de manera aislada y más bien pueden reflejar el carácter de políticas de gobernabilidad nacional. Es por esta inter-dependencia de procesos, que se propone que la rendición de cuentas esté orientada a fortalecer sinergias entre donantes, beneficiarios, sociedad civil, y tomadores de decisión.

⁵ En el caso de Progres/Oportunidades en 2001, la utilización del programa para fines políticos, no afectó los resultados electorales de manera significativa. Los votantes que recibieron ayuda del gobierno del PRI con una mano, parecieron votar por la oposición con la otra.

Para fortalecer estas sinergías, la rendición de cuentas se debe expresar en al menos cuatro dimensiones: de arriba hacia abajo y *viceversa*, por medios directos y por medios indirectos. La primera expresión de la rendición de cuentas es una de doble vía; es decir, de los beneficiarios hacia los administradores y de los administradores hacia los beneficiarios. Entre los mecanismos de rendición de cuentas de arriba hacia abajo se deben considerar: las agencias de auditoría, los centros de quejas, los fiscales públicos, los chequeos aleatorios, los chequeos cruzados de bases de datos, las auditorías concurrentes y la publicación de datos. Entre los mecanismos de rendición de cuenta de abajo hacia arriba podemos señalar los comités sociales y las evaluaciones comunitarias, como los más frecuentes. Los comités sociales son una de las formas de rendición de cuentas de manera directa ya que permiten la resolución de irregularidades o problemas de manera más inmediata. Los sufragios y procesos electorales, por su parte, son modalidades de rendición indirecta ya que el ciudadano expresa su conformidad o disconformidad a través del voto, de acuerdo a los ciclos electorales.

El caso de *Bolsa Familia – Bolsa Escola* en Brasil muestra que la inclusión de comités sociales en el diseño de un programa social puede facilitar la coordinación entre sectores y el diseño de estrategias de salida más efectivas al rendir cuentas de arriba hacia abajo y de manera directa. De no hacerlo así, la falta de comprensión de los beneficiarios sobre cómo funcionan los criterios de focalización y los de egreso del programa pueden generar divisiones dentro de las comunidades y desacreditar el esfuerzo. Los programas de Brasil y México demostraron que la rendición de cuentas es aún más importante cuando se considera que los programas de protección social tienden a ser afectados por ciclos político – electorales.

Se deben fortalecer sinergías entre donantes, beneficios, sociedad civil, y tomadores de decisión y para permitir que los beneficiarios participen en el fortalecimiento de sus activos de manera sostenible. Para lograr esto, la rendición de cuentas se debe expresar en al menos cuatro dimensiones: de arriba hacia abajo y viceversa, por medios directos y por medios indirectos.

1.6 Oferta y demanda

De la misma forma en que se recomienda trabajar desde arriba y desde abajo también se recomienda intervenir concurrentemente por el lado de la oferta y la demanda. La oferta se refiere a los servicios que requieren los pobres para fortalecer sus activos (por ejemplo, equipos, centros de salud y escuelas). La demanda se refiere a incentivar la asistencia a escuelas, centros de salud y el uso de tecnologías productivas. Por ejemplo, algunos programas de transferencia condicionada van más allá de incentivos a nivel de demanda y buscan fortalecer la oferta en las áreas de salud y educación. En Nicaragua, la RPS procura mejorar la oferta dándoles a los profesores un bono modesto por cada niño que participa, para la adquisición de insumos para el colegio y la contratación de proveedores privados para expandir la cobertura de salud básica. En Honduras, el Programa de Asignación Familiar (PRAF) provee donaciones directamente a colegios y centros de salud. Además, en El

Salvador, el programa Red Solidaria es parte de una estrategia integral que incluye inversiones de infraestructura en colegios, centros de salud y en agua y saneamiento.

En resumen, todo programa de transferencia condicionada debería poner atención no sólo a estimular mayor demanda (por ejemplo, a través de incentivar a las personas a asistir a los colegios y a los centros de salud); si no también a mejorar la oferta (por ejemplo, la calidad de los servicios). Un programa debería asegurar la complementariedad entre la demanda que éste estimula y los servicios disponibles, a fin de asegurar una red integral de protección social. De lo contrario, se corre el riesgo de incrementar la demanda sin mejorar los servicios.

Todo programa de transferencia condicionada debe poner atención a estimular mayor demanda y a mejorar la calidad de servicios (oferta). De lo contrario, se corre el riesgo de incrementar la demanda sin mejorar los servicios.

1.7 Coordinación inter-institucional

En general, la literatura coincide en la necesidad de que los programas de transferencia condicionada se coordinen con otros programas sociales. De esta manera se pueden fortalecer sinergias y asegurar la complementariedad necesaria para lograr mayor impacto en el fortalecimiento de activos. Por ejemplo, *Bolsa Familia* busca promover la complementariedad entre programas locales al facilitar el acceso de sus beneficiarios a otros programas para vivienda, micro-crédito y desarrollo de empresas locales. Similarmente, en el caso de México, Oportunidades introdujo un programa piloto que incluye créditos para graduados de secundaria que pueden ser utilizados para micro-empresas, para educación o vivienda. Asimismo, los programas de transferencia condicionada tienen que calzar dentro de reformas institucionales más amplias de políticas sociales y económicas que permitirían el fortalecimiento de los activos de personas en pobreza. Otra área que requiere atención es cómo enlazar a los programas de transferencia condicionada con programas que apoyan la inserción en el mercado laboral y el empleo orientado a proveer incentivos y oportunidades para salir de la pobreza. A pesar de algunos avances, en general la implementación de programas complementarios en conjunto con programas de transferencia condicionada de efectivo se considera aún incipiente. Para lograr mayor impacto, los programas de transferencias condicionadas tendrían que ser complementados y coordinados con otros programas y otras políticas económicas, políticas y sociales dentro de condiciones macro económicas estables.

Programas de transferencia condicionada pueden ser componentes importantes en las estrategias de reducción de pobreza pero tienen que ser complementados y coordinados con otras políticas económicas, políticas, y sociales.

1.8 Estrategias de egreso

Así como es importante que los programas tengan estrategias de coordinación institucional, también requieren estrategias para limitar el periodo de permanencia en los programas a los beneficiarios. Esto

es necesario para no crear nuevas dependencias sobre los programas. En Nicaragua, por ejemplo, la RPS tiene un tiempo límite de participación y los beneficios se van reduciendo cada año. Así como es necesario considerar las posibilidades de extender programas para fortalecer activos humanos de manera integrada también es necesario asegurar el egreso exitoso de beneficiarios graduándose de programas de protección social. Esto previene la generación de mayores dependencias que anularían los efectos positivos de un programa de protección social al crear, por ejemplo, des-incentivos para trabajar. Este tipo de efectos adversos son los que potencialmente hacen que un programa no sea sostenible con relación a sus objetivos programáticos de incentivar comportamientos favorables. En el caso de *Bolsa Familia - Bolsa Escola* en Brasil, al egresar del programa, el beneficiario queda documentado en un registro para permitir una evaluación de su progreso y el impacto del programa a mediano y largo plazo.

Así como es necesario considerar las posibilidades de extender programas para fortalecer activos humanos de manera integrada también es necesario asegurar la salida exitosa de los beneficiarios de los programas de protección social. Esto previene la generación de mayores dependencias.

1.9 Sostenibilidad

Otro tema que se debe considerar es la sostenibilidad financiera de un programa. La literatura muestra que los programas de transferencia condicionada en general, pueden ser administrativamente eficientes. En los casos de Oportunidades en México y la RPS en Nicaragua, a pesar de su complejidad operacional y los costos altos al inicio del programa (Progresá) o el costo continuo de la inclusión de servicios por el mismo programa (RPS); estos costos tienden a reducirse a medida que el programa va madurándose. Esto se debe a que los costos más altos están relacionados a la focalización y el monitoreo de las condicionalidades de transferencias.

Además de la reducción de costos antes mencionada para lograr la sostenibilidad de un programa, se requiere tanto la viabilidad técnica (eficiencia y efectividad) como la viabilidad política (voluntad política para continuar el programa). Hay una serie de costos de oportunidad que considerar al decidir si la ejecución de un programa debería ser directa (por el gobierno) o indirecta (por ONG). Básicamente, estos costos de oportunidad están asociadas con los beneficios y riesgos asociados con la centralización *versus* la descentralización. El caso de *Bolsa Familia - Bolsa Escola* en Brasil, muestra como una gestión innovadora puede garantizar el balance entre la competitividad y especialización que permite una gestión descentralizada (toma de decisiones de manera horizontal) y las ventajas de la integración vertical (centralización). De todas maneras, se requiere un presupuesto desagregado para facilitar la toma de decisiones y asegurar la credibilidad y continuidad de un programa.

Es mas, para lograr mejor comparación entre programas y los niveles de costos a través del tiempo, se requiere de un presupuesto desagregado ya que este permite un análisis mas detallado y preciso de la estructura de costos. También se recomienda que cualquier análisis de la estructura de costos

deba incluir aquellos costos incurridos por hogares en el proceso de absorción de transferencias. Esto incluye tiempo, dinero y recursos invertidos de parte del beneficiario para lograr obtener las transferencias o el servicio. En base a la experiencia de Oportunidades, es evidente que hay costos de oportunidad (tiempo o costos no pagados de staff fuera del programa o de voluntarios) y costos financieros (salarios, cobros de usuarios, costos de viaje) que con frecuencia no se consideran al analizar la estructura de costos de un programa. Para asegurar un análisis preciso que permite evaluar un programa con relación a otros y a través del tiempo, se requiere que el presupuesto sea desagregado y que considere los costos ocultos mencionados.

Se deben establecer los objetivos, criterios para la selección de los beneficiarios y las agencias de asistencia técnica, la estructura de los costos, las condicionalidades para recibir transferencias, y los mecanismos para comprar, vender, distribuir y transportar transferencias (bienes o efectivo) de manera eficiente, y estandarizada.

1.10 Resumen de criterios técnicos para diseñar, implementar, y evaluar un programa de transferencia condicionada

Para resumir, los criterios técnicos que sugerimos considerar al momento de diseñar, implementar, monitorear y evaluar un programa de transferencia condicionada, incluyen:

| Criterios técnicos | |
|-----------------------------------|---|
| Objetivos | <ul style="list-style-type: none"> • Establecer objetivos claros para garantizar la escala del programa y facilitar la implementación, monitoreo y evaluación. |
| Focalización | <ul style="list-style-type: none"> • Considerar la selección del grupo meta por vivienda <i>versus</i> selección de grupo meta por zona en pobreza contemplando el costo de oportunidad entre mayor precisión y mayor costo administrativo <i>versus</i> menor precisión y menor costo administrativo. • Seleccionar una agencia externa, creíble e independiente de manera competitiva para dar asistencia técnica con el diseño, monitoreo, y evaluación. |
| Asistencia técnica externa | <ul style="list-style-type: none"> • Seleccionar una agencia externa e independiente de manera competitiva que pueda proveer asistencia técnica al programa • Generar un grupo de tratamiento y comparación para medir y evaluar el impacto del programa sobre los beneficiarios a largo plazo • Incorporar un modelo estadístico para detectar cualquier evidencia de utilización del programa social para fines políticos. |

| | |
|---|---|
| Condicionalidades | <ul style="list-style-type: none"> • Determinar los costos ocultos como los costos de absorción de parte del beneficiario (tiempo invertido para obtener transferencia por ejemplo) • Determinar costos ocultos como el deterioro de equipos, el tiempo invertido por staff de otros programas y voluntarios • Considerar implicaciones de la cantidad y la frecuencia de las transferencias a nivel de costos y a nivel de posibles efectos adversos (si el tiempo requerido para obtener la transferencia es muy alto por ejemplo, el costo puede sobrepasar el beneficio) |
| Rendición de cuentas | <ul style="list-style-type: none"> • Rendir cuentas de manera directa a comités sociales de la comunidad beneficiaria, la sociedad civil y tomadores de decisión para mayor fluidez de información entre los recipientes y los administradores y la resolución rápida e inmediata de problemas • Hacer y publicar un análisis detallado y desagregado de la estructura de costos del programa. Se debe incluir los costos privados que incurren los participantes en absorber las transferencias • Establecer y publicar mecanismos competitivos, abiertos y transparentes para la compra, venta, distribución, y transporte de transferencias |
| Oferta y demanda | <ul style="list-style-type: none"> • Pesar las implicaciones de incrementar la demanda (por ejemplo, para escuelas y centros de salud) y fortalecer los servicios (la oferta) de manera correspondiente |
| Coordinación inter-institucional | <ul style="list-style-type: none"> • Asegurar complementariedad entre programas, instituciones y políticas públicas, asegurando eficiencia y continuidad a los esfuerzos |
| Estrategias de egreso | <ul style="list-style-type: none"> • Establecer tiempo límite y la reducción de beneficios a través del tiempo para asegurar el egreso exitoso de los beneficiarios |
| Sostenibilidad | <ul style="list-style-type: none"> • Generar un presupuesto desagregado que permite mayor comparabilidad entre programas y a través del tiempo • Garantizar una evaluación y auditoría por una agencia externa para asegurar la credibilidad e incrementar las posibilidades de continuidad del programa |

El siguiente capítulo aplica los criterios técnicos extraídos de las lecciones aprendidas de la RPS, *Bolsa Familia-Bolsa Escola*, y Oportunidades. Se analiza a fondo la RPS y lo que se conoce del programa Hambre Cero para dar recomendaciones específicas en base a los criterios técnicos extraídos de las mejores prácticas.

Capítulo II: RED DE PROTECCIÓN SOCIAL

La RPS es un programa de transferencia condicionada de efectivo cuyo objetivo es aliviar la pobreza en Nicaragua a través de la protección y el fortalecimiento de los niveles de capital humano. Se analizan en esta sección los beneficios, riesgos y retos de implementación y las lecciones aprendidas ya que el programa social ha servido como una referencia internacional de mejores prácticas.⁶

A nivel de su coordinación inter-institucional, la RPS ha sido manejada por un Consejo Coordinador que consiste en 5 ministerios. El Consejo Coordinador ha sido liderado por la Secretaría Técnica de la Presidencia (SETEC). La Unidad Ejecutora del Programa es parte del Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez (MIFAMILIA) y está encargada de la administración del programa.

Diseñado en 1999 e introducido en dos fases, la RPS inició como un programa piloto (2000-2002) y tuvo su fase de expansión entre 2003 y 2006. La fase piloto permitió un espacio para adoptar los ajustes necesarios antes de expandir su alcance.

La RPS brinda tres tipos de fondos a familias beneficiarias. Estos incluyen: 1) Un fondo escolar de US\$ 90 por año por niño matriculado en la escuela para la compra de materiales escolares; 2) Un fondo de seguridad alimentaria de hasta US\$ 168 por año; y 3) Un fondo de salud de hasta US\$ 90 por familia por año para cubrir pagos a proveedores privados de servicios de salud. Todos estos fondos se entregan a la mujer del hogar.

Según las evaluaciones de la agencia externa e independiente, el IFPRI, las transferencias de la RPS han logrado reducir los niveles de pobreza de los participantes ya que han tenido un impacto positivo sobre la salud, la nutrición y la acumulación de capital humano. La fuente principal de financiamiento de la RPS es el Banco Inter-Americano para el Desarrollo (BID) y el fondo total es de US\$ 32 millones (*Overseas Development Institute 2005*).

6 Ver Maluccio et al. 2005; Maluccio 2005; Adato y Roopnaraine 2004; Caldes et al. 2004; Maluccio y flores 2004; *Social Funds Innovation Update* 2002; Informe de Evaluación, Banco Inter-Americano de Desarrollo, junio 2002; Regalia 2000.

Evaluación de Beneficios específicos a la RPS

Según el IFPRI la RPS ha logrado una combinación exitosa de focalización tanto por hogar como geográfica. En las comunidades donde más del 55 por ciento de las viviendas están en extrema pobreza, se aplica la focalización geográfica por lo que todas las viviendas en la zona identificada, califican como beneficiarios. En las comunidades menos pobres (con menos de 45 por ciento de las viviendas en extrema pobreza), se aplica la focalización por vivienda, usando una alternativa a la Prueba de Medios para seleccionar los hogares más pobres. En base a esto, se genera un padrón final en el cual está basada la distribución de beneficios. La literatura sobre la RPS indica que el programa está bien focalizado, ya que el 81 por ciento de los beneficiarios pertenece al 40 por ciento de la población más pobre del país. De estos, un 55 por ciento se encuentran en extrema pobreza. Donde el programa ha sido focalizado de manera geográfica, el porcentaje de hogares no-pobres participando ha sido de sólo 15 por ciento que es relativamente bajo.

A nivel de su impacto, las estimaciones de julio 2005 del Overseas Development Institute (ODI) indican que la RPS mejoró la matrícula en escuelas (primer grado a cuarto grado) por aproximadamente un 20 por ciento, lo cual representa uno de los impactos más grandes observados en programas de este tipo.⁷ Asimismo, según evaluaciones independientes, el programa ha tenido un impacto significativo sobre indicadores de salud y nutrición.⁸ De mucho interés, dado las tasas altas de niños trabajadores en el país, según el ODI, la RPS redujo la cantidad de niños trabajadores en 50 por ciento en las áreas donde se implementa el programa.

Según las evaluaciones, los factores esenciales que han contribuido a la efectividad de la RPS son los siguientes:

1. *Focalización eficiente y efectiva con poca dispersión de los beneficios a los no - pobres. Esto se debe, en parte, a las capacidades internas de instituciones para hacer las encuestas y la cartografía necesaria para la focalización.⁹*
2. *Presencia de una agencia externa independiente para medir el impacto del programa y dar recomendaciones basados en estos hallazgos.*
3. *Incentivos suficientes para incentivar asistencia a escuelas y centros de salud sin crear efectos adversos sobre las fuerzas laborales.*

⁷ Policy Brief 3, February 2006, Inter-Regional Inequality Facility sharing ideas and policies across Africa, Asia and Latin America, Carlos Lacayo, Overseas Development Institute, 2005.

⁸ Maluccio et al. 2005; Maluccio 2005; Adato y Roopnaraine 2004; Caldes et al. 2004; Maluccio y flores 2004; Social Funds Innovation Update 2002; Informe de Evaluación, Banco Inter-Americano de Desarrollo, junio 2002; Regalia 2000.

⁹ Otros factores positivos mencionados son la definición clara de objetivos, un marco fuerte para la evaluación de impacto, y acciones específicas para áreas con poco acceso a servicios públicos. Para mayores detalles sobre la RPS se recomienda leer Maluccio et al. 2005; Maluccio 2005 o Adato y Roopnaraine 2004.

Riesgos específicos a la RPS

Como se refirió anteriormente, uno de los riesgos de los programas de transferencia condicionada es la posible desmotivación a trabajar o seguir trabajando si el monto de la transferencia a beneficiarios no está bien equilibrado. Para evitar dependencias sobre las transferencias es necesario asegurar que los beneficiarios se “gradúen” del programa de protección social. Se puede lograr esto limitando el tiempo durante el cual los beneficiados pueden seguir teniendo acceso a transferencias. La RPS trata de limitar el acceso a los fondos alimentarios a un periodo de 3 años, los fondos de salud a un periodo de 5 años y los fondos de educación a un periodo de 3 años. Además, los fondos alimentarios se reducen por 15 por ciento cada año para inducir al beneficiario a trabajar y seguir trabajando. De esta manera, la RPS reduce las posibilidades de generar dependencias y evita, según las evaluaciones, cualquier efecto adverso sobre las fuerzas laborales.

Retos de implementación y lecciones

A nivel de implementación, las evaluaciones indican que un reto de la RPS sigue siendo la alta tasa de anemia, a pesar de la distribución de hierro y medicina contra parásitos. El impacto del programa sobre la desnutrición de niños también pareciera estar bajando. Considerando que la RPS tiene un fondo asignado de US\$ 10 millones para seguir funcionando en el año fiscal 2007 (PGR 2007), es importante retomar la importancia de evaluaciones e investigar la falta de impacto sobre tasas de anemia y desnutrición. De esta manera se puede asegurar que el diseño del programa RPS se ajuste de acuerdo a los hallazgos.

A nivel de coordinación e implementación, la RPS no ha podido desarrollar un sistema de registro único debido en parte, a la falta de cédulas entre los beneficiarios, la falta de partidas de nacimiento entre los niños y la falta de documentos de salud para mujeres embarazadas y niños. Esto causa que la RPS gaste en producir *carnés* provisionales para el uso administrativo del programa. Estos costos administrativos no deberían sobrepasar de 15 – 20 por ciento de la transferencia al beneficiario.¹⁰ Para disminuir costos administrativos, hay necesidad de mayor coordinación entre las diversas ramas del Estado y los administradores de programas sociales. De esta manera se puede asegurar mayor eficiencia en los esfuerzos de identificar a las personas en pobreza y extrema pobreza por ejemplo, proporcionando documentos oficiales y no provisionales y facilitando la creación de un registro único para la gerencia de los programas sociales.

De otra forma, los documentos provisionales no tienen utilidad para ayudar a un beneficiario a conseguir un trabajo en el sector formal. Tampoco le permiten participar en transacciones legales o bancarias ni votar. En Nicaragua, se necesita una cédula para cualquier transacción legal, bancaria, o electoral tanto como para obtener un contrato formal de trabajo. Sería más eficiente que la RPS y otros programas sociales del país coordinen para apoyar a los beneficiarios de los programas sociales de

10 Para mayores detalles, ver Regalia 2000.

diversos tipos en conseguir sus documentos oficiales de identificación en vez de otorgar documentos provisionales a los beneficiarios a como ocurre actualmente.

Dado el alto costo de empezar un programa de transferencia condicional, el éxito demostrado en la focalización de la RPS, y la necesidad de darle continuidad para obtener resultados positivos con el tiempo, es importante que el gobierno continúe y mejore este tipo de programa.

Capítulo III:

HAMBRE CERO

Según la información disponible, Hambre Cero sería un programa de transferencia condicionada de efectivo, bienes, y trabajo que se dirigiría a fortalecer el capital productivo - alimentario del país. El Presupuesto General de la República 2007 (PGR) indica que Hambre Cero tendría un costo estimado de 180 millones de córdobas en su primer año de implementación (2007), lo cual constituye un total de 1.3 por ciento del gasto en la reducción de pobreza de este año.¹¹

Según los medios, Hambre Cero atendería a un total de 15,000 hogares anualmente hasta llegar a 75,000 familias y sumando a un monto total de 2,760 millones de córdobas (equivalente a US\$ 150 millones a la tasa de cambio actual) distribuido en cinco años. La meta del programa sería transferir un total de aproximadamente 36,800 córdobas directamente a cada hogar por medio de un Bono Productivo / Alimentario. En sus discursos,¹² el Presidente Ortega ha indicado que Hambre Cero distribuiría los siguientes bienes en un periodo de cinco años:

| | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • 75,000 vacas preñadas; | <ul style="list-style-type: none"> • Diversos equipos y capacitaciones. |
| <ul style="list-style-type: none"> • 75,000 cerdas preñadas; | <ul style="list-style-type: none"> • Bio-digestor con sus accesorios y cocina, |
| <ul style="list-style-type: none"> • 450,000 aves (gallinas y gallos); | <ul style="list-style-type: none"> • 225,000 quintales de concentrado - para cerdos y bloque multi-nutricional para ganado vacuno; |
| <ul style="list-style-type: none"> • 300,000 rollos de alambres de púas, 75,000 rollos de vallas, 233,000 quintales de grapas y clavos, 900,000 laminas de zinc y 450,000 bolsas de cemento -material para construir porqueriza y gallinero; | <ul style="list-style-type: none"> • 750,000 plantas frutales - plántulas o semillas de árboles frutales, energéticos o de sombra, |
| <ul style="list-style-type: none"> • Semillas de hortalizas para el huerto familiar; | <ul style="list-style-type: none"> • Material vegetativo y semillas para alimento animal; |

Existen varias consideraciones que contemplar al evaluar los beneficios, riesgos, y posibles retos a nivel de diseño, implementación, monitoreo, y evaluación de Hambre Cero. En primer lugar habría que establecer el rol que tendría Hambre Cero en la estrategia de reducción de pobreza del gobierno. Segundo, habría que establecer si sería ejecutado directamente (por el gobierno) o indirectamente

11 Ver Apéndice III para mayores detalles sobre la PGR 2007 y el presupuesto para reducción de pobreza.

12 Discurso público, junio 23, 2007.

(por ONGs). Según la comunidad internacional, el programa sería ejecutado por organismos de la sociedad civil con el acompañamiento de las instituciones del gobierno. Al contrario, en los medios como *El Nuevo Diario* y *La Prensa*¹³ se ha indicado que Hambre Cero sería implementada directamente por el gobierno, sin participación de ONG.

La siguiente tabla resume los riesgos y beneficios ligados a la ejecución de Hambre Cero como estrategia de reducción de pobreza *versus* programa de protección social y de manera indirecta *versus* directa:

| BENEFICIOS Y RIESGOS | Ejecución indirecta (ONG) | Ejecución directa (Gobierno) |
|---|---|---|
| Programa específico de protección social | <p>Beneficios: El conocimiento local y redes locales con capacidades especializadas resultan en mayores niveles de competitividad, eficiencia y transparencia.</p> <p>Riesgos: La implementación a través de diversas organizaciones cívicas con diversos conocimientos y capacidades puede resultar en variaciones de estándares y/o dificultades de coordinación.</p> | <p>Beneficios: La administración centralizada puede facilitar la integración de bases de datos y la toma de decisiones de manera linear resultando en mayores niveles de coordinación institucional.</p> <p>Riesgos: La administración centralizada puede resultar en menores niveles de monitoreo externo debido a la centralización de información y poderes</p> |
| Estrategia comprensiva de reducción de pobreza | <p>Beneficios: (ver cuadro superior - mismos a programa específico)</p> <p>Riesgos: (ver cuadro superior - mismos a programa específico)</p> | <p>Beneficios: Fortalecimiento de capacidades de instituciones del gobierno de diseñar, implementar, monitorear, y evaluar su estrategia de reducción de pobreza.</p> <p>Riesgos: La centralización de decisiones en instituciones del gobierno puede volverse burocrática, política e ineficiente. A la vez se pueden perder las ventajas de los conocimientos y capacidades locales de las organizaciones cívicas. Esto resulta en deficiencias administrativas con politización de programas sociales con escasa rendición de cuentas.</p> |

13 Referencias a fuentes periodísticas incluyen: "Gobierno Promete Estabilidad," *La Prensa*, marzo 16, 2007; "Hambre Cero: Sociólogo denuncia: Un sector poderoso del Gobierno no lo dejó pasar - Boicot a 'Hambre Cero'", *El Nuevo Diario*, marzo 25, 2007; "Pasa a ser un programa más en el Mag-For, Hambre Cero languidece," *El Nuevo Diario*, febrero 28, 2007; "Cincuenta millones de dólares en condiciones blandas Banco Mundial apoyará; programa 'Hambre Cero'", *El Nuevo Diario*, febrero 2, 2007; "Hambre cero sin fondos," *La Prensa*, 9 de mayo, 2007; "Hambre cero: US\$ 90 millones en tres años - Cambiar bono en efectivo, por bono alimentario: entregaran vaca y pasto a mujeres de familias necesitadas," *Confidencial*, Año 11, No. 516, del 17 de diciembre de 2006 al 7 de enero de 2007; y "Escepticismo con hambre cero," *La Prensa*, 6 de mayo, 2007.

Tomando en cuenta los éxitos que se desean replicar de los programas en Brasil y México, la opción más deseable sería la de un programa de transferencia condicionada, con objetivos claros que calzan dentro de una estrategia de reducción de pobreza nacional con un marco macro-económico estable. El programa debe de garantizar la focalización técnica, condicionalidades de transferencia adecuadas, rendición de cuentas en base a un presupuesto desagregado, balance entre la oferta y la demanda, coordinación inter-institucional entre los donantes, administradores, ejecutores, y comités sociales, tanto como la credibilidad y continuidad necesaria para la sostenibilidad del programa. Esto componentes se pueden facilitar a través de la participación de una agencia externa e independiente que ofrece asistencia técnica, permitiendo la detección inmediata de problemas y recomendaciones técnicas para resolver estos.

Considerando los criterios técnicos expuestos se presenta enseguida recomendaciones específicas al programa Hambre Cero en base a lo que se conoce del programa hasta la fecha:

| Criterios Técnicos | HAMBRE CERO: Análisis y Recomendaciones |
|----------------------|---|
| Objetivos claros | <p>Los objetivos claros facilitan políticas públicas integrales y complementarias mientras que los objetivos no claros pueden resultar en el desvío de recursos canalizados para mejorar las condiciones de los pobres.</p> <p>Situación: No se ha definido si Hambre Cero sería solamente un programa de protección social o si constituiría la estrategia de reducción de pobreza del gobierno actual.</p> <p>Recomendación: <i>Establecer objetivos claros, para que se pueda diseñar, implementar, monitorear, y evaluar la calidad, eficiencia y efectividad del programa en base a una escala apropiada.</i></p> |
| Asistencia técnica | <p>La asistencia técnica de una agencia externa e independiente puede contribuir a al diseño del programa con consideración a lecciones aprendidas tanto como al monitoreo del programa y su evaluación para la detección inmediata de cualquier problema.</p> <p>Situación: No se ha definido si Hambre Cero tendría asistencia técnica de una agencia externa.</p> <p>Recomendación: <i>Se debería considerar la incorporación de una agencia externa e independiente para asegurar una focalización técnica y eficiente a través de una agencia seleccionada de manera competitiva.</i></p> |
| Focalización técnica | <p>La focalización técnica asegura que las transferencias llegan al grupo meta – las personas en pobreza y extrema pobreza. Al contrario, la focalización politizada en base a personas comprometidos a un partido político puede desacreditar el programa y la estrategia tanto como disminuir su efectividad.</p> <p>Situación: Se han hecho referencias a criterios de selección basados en compromiso y capacidad pero la estrategia para focalizar en base a estándares comunes no se ha presentado.</p> <p>Recomendación: <i>Establecer y publicar los criterios técnicos para la focalización para prevenir divisiones dentro de las comunidades y prevenir que el programa se politice y desacredite.</i></p> |

| | |
|--|--|
| <p>Condicionalidades para recibir transferencias técnicas y adecuadas</p> | <p>Las condicionalidades técnicas y adecuadas incentivan el comportamiento favorable y el consumo de bienes favorables y hacen el programa efectivo. Al contrario, las condicionalidades ambiguas o no técnicas producen confusión o problemas comunitarios y no incentivan el comportamiento favorable ni el consumo de bienes favorables, haciendo el programa menos efectivo.</p> <p>Situación: Se han dado a conocer algunas condicionalidades para las transferencias de los animales, semillas, equipos y capacitaciones. Pareciera que estas condicionalidades son relacionadas a niveles de compromiso y conocimiento tanto como el acceso a tierra.</p> <p>Recomendación: <i>Establecer claramente los requisitos que cumplir para adquirir una transferencia de bienes, al no hacerlo se incrementan las posibilidades de politizar la distribución de las transferencias, lo cual deterioraría la efectividad y eficiencia del programa.</i></p> |
| <p>Rendición de cuentas en base a un presupuesto desagregado</p> | <p>La rendición de cuentas en base a un presupuesto desagregado asegura la comparabilidad de los costos entre programas y hace posible el monitoreo y la evaluación de parte de la sociedad civil y una agencia externa. Posibilidades de rendir cuentas de manera adecuada se reducen cuando el presupuesto no esta estructurado de manera adecuada. Además, la falta de conocimiento sobre el presupuesto no permite el monitoreo adecuado y genera mayores probabilidades de politización.</p> <p>Situación: El presupuesto actual no esta estructurado de manera desagregado.</p> <p>Recomendación: <i>Primero, se debe desagregar el costo del programa. Segundo, se debe asegurar el gasto eficiente del programa. El costo administrativo de Hambre Cero se estima en un 25 por ciento, lo cual es relativamente alto para un programa de protección social. Estos costos se pueden y deben reducir con una ejecución transparente en las licitaciones para los productos, en la competencia para su administración y en el uso de agencias externas e independientes para el monitoreo. Tercero, se deben dar a conocer los gastos reales del programa durante su ejecución.</i></p> |
| <p>Oferta y demanda balanceada</p> | <p>La oferta y demanda balanceada asegura que haya servicios o infraestructura adecuada para satisfacer la demanda estimulada.</p> <p>Situación: Hambre Cero requiere capacidades de instituciones y consideración a los costos administrativos asociados con los siguientes elementos del programa:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El fondo contrapartida de la familia (fondo revolvente), 2. La carta de venta en el caso de la vaca, 3. La entrega de bienes a la mujer, 4. La siembra de la semilla anterior a recibir las especies animales. 5. La construcción de los alojamientos de los animales antes de recibirlos. <p>Recomendación: <i>Asegurar el buen uso de los bienes. Si las capacitaciones para cuidar a los animales, mantener el fondo revolvente, sembrar y mantener la siembra, no son adecuadas, se corre el riesgo de que los bienes sean utilizados para satisfacer necesidades inmediatas sin fortalecer los activos a largo plazo.</i></p> |

| | |
|--|---|
| <p>Coordinación inter-institucional</p> | <p>La coordinación inter-institucional permite mayor complementariedad entre programas y políticas públicas. La falta de coordinación inter-institucional tanto como la sobre centralización de poderes puede exponer el programa a polinización.</p> <p>Situación: Si Hambre Cero es administrado e implementado de manera indirecta, funcionaría a través de los gobiernos departamentales, municipales, y el Consejo Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria y las organizaciones de la sociedad civil. Si Hambre Cero es administrada e implementada de manera directa, habría que considerar cuál sería la arquitectura de las relaciones y poderes de decisión de las instituciones.</p> <p>Recomendación: <i>Consistente con las lecciones aprendidas en Brasil y México, se recomienda una implementación indirecta -a través de ONGs, para reducir los costos y mejorar la efectividad del programa. En adición, el programa debe asegurar procesos abiertos y competitivos para la compra, venta, distribución, y transporte de transferencias.</i></p> |
| <p>Estrategias de egreso</p> | <p>Estrategias de egreso exitosas consisten en que los beneficiarios se gradúen del programa con mayor cantidad y calidad de activos (capacidad de productividad). Al contrario, cuando un programa no asegura el egreso exitoso de sus beneficiarios, se generan dependencias sobre el programa.</p> <p>Situación: Se ha documentado que Hambre Cero ofrecería capacitaciones a los beneficiarios pero se desconoce la calidad y la frecuencia de estos talleres.</p> <p>Recomendación: <i>Considerando que Hambre Cero busca fortalecer capacidades de producción agrícola, sería importante asegurar que los beneficiarios tengan suficiente capacitación para mantener los animales, equipos, y semillas que se les entrega y que tengan suficientes conocimientos sobre cómo manejar sus responsabilidades relacionadas al fondo revolvente.</i></p> |
| <p>Sostenibilidad</p> | <p>La sostenibilidad financiera de un programa se puede lograr a través de un presupuesto desagregado que permite un análisis detallado y preciso de la estructura de los costos. Este debe incluir los costos incurridos por hogares en el proceso de absorción de transferencias (por ejemplo tiempo, dinero, y recursos utilizados por el beneficiario para lograr las condicionalidades y obtener las transferencias).</p> <p>Situación: No se conoce todavía la frecuencia con que Hambre Cero distribuiría el efectivo, bienes, o talleres de capacitación.</p> <p>Recomendación: <i>Para asegurar que el programa se mejore continuamente y genere el apoyo masivo, tanto de la sociedad civil como de los partidos políticos, y que no genere dependencias, debe existir monitoreo de parte de una agencia externa independiente.</i></p> |

Capítulo IV:

CONCLUSIÓN

Este estudio ha presentado los retos que enfrentan los programas de transferencia condicionada a nivel de su planificación, implementación, y evaluación. En resumen, los retos para garantizar mayor efectividad y calidad de programas sociales de transferencia condicionada, incluyen:

1. Publicar toda información pertinente al diseño, la implementación, y la evaluación del programa, con particular atención al presupuesto y la selección de los beneficiarios (focalización);
2. Generar sinergias entre programas y servicios sociales nuevos y existentes;
3. Balancear las ventajas y desventajas de la implementación directa o indirecta;
4. Selección competitiva de una agencia externa e independiente que pueda monitorear, evaluar y auditar el programa y así asegurar la continuidad y efectividad del programa de protección social en la obtención de sus objetivos;
5. Establecimiento de comités de control social y resolución de reclamos
6. Asegurar la complementariedad entre los programas y las instituciones;
7. Reducir y limitar los costos de absorción de lado de los beneficiarios y de administración del lado del gobierno;
8. Garantizar la transparencia a nivel de la compra, la distribución, y el transporte de las transferencias de efectivo o bienes;
9. Asegurar que las condicionalidades de transferencia sean apropiadas para incentivar adecuadamente a los comportamientos deseables y los bienes favorables.
10. Establecer y mantener los mecanismos de control social para asegurar la rendición de cuentas y la resolución de los reclamos de manera fluida.

Reconociendo que los retos para cumplir con lo anterior son significativos, se reitera lo crítico que es publicar toda información relacionada al diseño, la implementación, el monitoreo, y la evaluación de un programa de transferencia condicionada como el programa Hambre Cero. Se recomienda revelar esta información a los diversos niveles de la sociedad, incluyendo los mismos beneficiarios del programa y la sociedad civil. Esto asegurará mayor transparencia y la rendición de cuentas adecuada lo cual es crítico para reducir el riesgo de politización del programa. Al contrario, no habría manera

de garantizar la calidad y efectividad del programa Hambre Cero ni posibilidad alguna de auditoria social, la cual se ha identificado como crucial para la misma credibilidad y su continuidad.

Además existe un posible riesgo de que los incentivos para generar mayor capital productivo sobrepasen los incentivos de fortalecimiento de capital humano. Es decir, avances en incentivar la asistencia de niños a escuelas podrían sacrificarse al competir con incentivos de cuidar animales. Por ejemplo, ¿que impacto tendría la distribución de animales, semillas, y transferencias de efectivo (incentivos para fortalecer el capital productivo) *versus* la provisión de efectivo y alimentación para que los niños asisten a la escuela (incentivo para fortalecer capital humano). Otras preguntas que surgen son, ¿que mecanismos tendría Hambre Cero para asegurar que no se generen dependencias y que se gradúen los beneficiarios? Además, ¿Que esfuerzos se contemplarían para lograr un registro único? Estas preguntas están ligadas a como Hambre Cero va a diseñar, implementar, y evaluar el programa en base a los criterios técnicos ligados a objetivos, focalización, condicionalidades de transferencia, rendición de cuentas, balance de oferta y demanda, coordinación inter-institucional, y sostenibilidad.

En conclusión, en lo que se conoce, el programa Hambre Cero tiene potencial para fortalecer los niveles de capital productivo – alimentario. No obstante, para permitir el tipo de auditoria social necesaria para generar credibilidad y continuidad, se recomienda que se publique sus metodologías de focalización, mecanismos de rendición de cuentas, y costos desagregados para la administración, implementación, monitoreo, y mecanismos de evaluación del programa. De esta manera, se puede evitar que un programa complejo y de gran escala logística, sea expuesto a la politización.

Apéndice I

Gasto de Estrategia y Reducción de la Pobreza 2007.

Según el Presupuesto General de la República (PGR) en el año 2007 el gasto total¹⁴ del gobierno central ascenderá a C\$ 24, 931.2 millones. El monto asignado para la estrategia y reducción de la pobreza asciende a C\$ 14,570.1 millones. En la tabla 1 se muestra el detalle del gasto en reducción de pobreza por instituciones.

Tabla 1 Detalle del Gasto en Reducción de Pobreza del Gobierno Central 2007, por Instituciones (Millones de Córdoba)

| Institución | Gasto Total | Gasto corriente | Gasto de Capital | Distribución (%) |
|---|----------------|-----------------|------------------|------------------|
| Corte Suprema de Justicia | 57.2 | 0.0 | 57.2 | 0.4 |
| Contraloría General de la República | 44.8 | 0.0 | 44.8 | 0.3 |
| Presidencia de la República | 45.8 | 0.0 | 45.8 | 0.3 |
| Ministerio de Defensa | 30.7 | 17.6 | 13.1 | 0.2 |
| Ministerio de Hacienda y Crédito Público | 20.7 | 20.7 | 0.0 | 0.1 |
| Ministerio de Fomento, Industria y Comercio | 126.7 | 23.2 | 103.4 | 0.9 |
| Ministerio de Educación | 3720.3 | 2992.2 | 728.1 | 25.5 |
| Ministerio Agropecuario y Forestal | 796.0 | 119.6 | 676.4 | 5.5 |
| Ministerio de Transporte e Infraestructura | 1767.2 | 0.0 | 1767.2 | 12.1 |
| Ministerio de Salud | 3903.7 | 3054.5 | 849.2 | 26.8 |
| Ministerio del Trabajo | 50.9 | 5.8 | 45.1 | 0.3 |
| Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales | 181.4 | 5.4 | 176.0 | 1.2 |
| Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez | 366.6 | 68.6 | 298.0 | 2.5 |
| Ministerio de Energía y Minas | 221.1 | 5.3 | 215.8 | 1.5 |
| Asignaciones y Subvenciones | 3237.0 | 675.5 | 2561.6 | 22.2 |
| Gasto Total en Reducción de Pobreza | 14570.1 | 6988.4 | 7581.7 | 100.0 |

Fuente: Presupuesto General de la República 2007

El programa Hambre Cero le corresponde una asignación de C\$ 185 millones. Este Programa se inscribe en la partida presupuestaria asignada al Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR), bajo el nombre de Programa Productivo Alimentario para el componente Bono Productivo Alimentario.

Otros programas de gran importancia, principalmente por la incidencia directa en reducir la pobreza, son los regidos por el Ministerio de la Familia. Para la atención de protección social se le presupuesto

¹⁴ El gasto total no incluye la amortización de la deuda interna y externa del gobierno. El gasto total+amortizaciones=egresos totales. Según el PGR 2007 los egresos totales son de C\$ 28,242.8 millones.

C\$ 276.2 millones. De esta actividad el programa con mayores recursos asignados fue el Atención Integral a la Niñez Nicaragüense Fase III (PAININ), con un monto de C\$ 208.5 millones. Al Programa de Red de Protección Social le corresponde C\$ 29.7 millones.

Apéndice II

Introducción a Bolsa Familia-Bolsa Escola, BRASIL

El programa de protección social *Bolsa Familia* de Brasil es manejado a nivel federal (distribución de fondos) y a nivel municipal (monitoreo de programa) y es un esfuerzo de unir y coordinar diversos programas sociales en áreas de salud, educación, y nutrición. El programa *Bolsa Escola* es el componente de educación del programa *Bolsa Familia* y se considera un programa de transferencia condicional innovador a nivel de administración dentro de un contexto de descentralización.¹⁵ Las siguientes secciones extraen lecciones relacionadas a temas de gestión dentro del contexto de descentralización (*Bolsa Familia*) y temas de interpretación de indicadores y auditoría social (*Bolsa Escola*).

El programa Bolsa Familia de Brasil es manejado a nivel federal (distribución de fondos) y a nivel municipal (monitoreo de programa) y es un esfuerzo de unir y coordinar diversos programas de asistencia social en áreas de salud, educación, y nutrición.

Gestión innovador (*Bolsa Familia*)

Bolsa Familia es un ejemplo de los resultados de un intento de integrar la administración de diversos programas sociales dentro de un contexto de descentralización. *Bolsa Familia* surgió bajo el gobierno del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva que impulsó una fusión de cuatro programas. Anteriormente estos eran administrados por cuatro ministerios diversos¹⁶ debajo la iniciativa *Fome Zero* (Hambre Cero) que era la propuesta social original de Lula.¹⁷ La administración de *Fome Zero* de parte de dos ministerios generó conflicto y confusión. Por lo tanto, la iniciativa de *Bolsa Familia* trata de coordinar la administración bajo una sola oficina.¹⁸

Bolsa Familia retiene la política, iniciada por el gobierno previo de Presidente Fernando Enrique Cardoso, de requerir que los beneficiados inviertan en su propia educación y salud, manteniendo a sus niños en el colegio en base a transferencias condicionadas. *Bolsa Familia* culmina esfuerzos anteriores de crear un registro único de beneficiarios, haciendo más fácil la focalización y el monitoreo y evitando cualquier duplicación de esfuerzos. *Bolsa Familia* también continúa la entrega de dinero

¹⁵ Ver Mutzig (2006) para identificar cooperación entre diversos niveles de gobierno.

¹⁶ En 2006, el programa pagó hasta US\$ 33 al mes a un total de 11.4 millones de las familias más pobres de Brasil (*The Economist* 2003).

¹⁷ *Fome Zero* existió bajo dos nuevos ministerios sociales (Seguridad Alimentaria y Asistencia Social).

¹⁸ *Bolsa Familia* es dirigido por José Dirceu quien es un asesor de alto nivel del Presidente Lula (*The Economist* 2003).

por medio de *carneys* electrónicos, así reduciendo niveles de corrupción dentro del programa.¹⁹

El programa *Bolsa Familia* sirve como referencia útil para entender las ventajas y desventajas de integración vertical (a nivel de administración federal - central) y integración horizontal (fusión de varios programas de asistencia social) tanto como la implementación descentralizada de un programa de protección social (a nivel de los estados / municipios). Por un lado, las posibles ventajas incluyen posibilidades de gestión innovadora por medio de socios cooperativos, incentivos financieros, el compartir costos, y la creación de sistemas integrados de información tecnológica. Por otro lado, las desventajas incluyen retos asociados con la coordinación inter-institucional, ya que pueden existir rivalidades entre instituciones resultando en una falta de institucionalización de normas y procedimientos. También pueden surgir tensiones entre diferentes niveles de gobierno. Estas tensiones complican estándares para políticas de entrada y salida, enlaces funcionales entre programas complementarios, la validación de un registro único, y el monitoreo de cumplimiento con condicionalidades.²⁰ El reto es encontrar un balance que permite aprovechar las ventajas de descentralización como la gerencia innovadora y las ventajas de fusión como la integración de sistemas y mayores posibilidades de complementariedad y cooperación.

El programa *Bolsa Familia* muestra que por un lado, la administración centralizada - bajo un ministerio, puede permitir integración vertical para mayor eficiencia. Por otro lado, también muestra que una estructura descentralizada puede facilitar mayor competencia entre gobernadores locales quienes buscan mejorar el impacto de los programas de protección social dentro de sus estados o municipios para generar percepciones de eficiencia y efectividad entre los electos. En el caso de *Bolsa Familia*, Lula ha abogado para que los estados de Brasil generen una fusión entre sus diversos esquemas de transferencias condicionadas con el programa suyo (eliminar el componente de descentralización a nivel de implementación). A pesar de esto, los estados gobernados por la oposición han resistido, enfocándose en competir para mejorar el alcance de sus programas y mejorar la canasta de medidas para la reducción de la pobreza (por ejemplo, inclusión de micro crédito y capacitación). En este sentido, la competencia entre estados, dentro del contexto de descentralización puede funcionar como un incentivo para mayor efectividad de programas sociales. Otro ejemplo de la gestión innovadora dentro del contexto descentralizado, es la creación de un registro único con enlaces entre los estados para asegurar las ventajas de integración vertical e horizontal.

El reto es encontrar un balance que permite aprovechar las ventajas de descentralización a través de la gerencia innovadora y las ventajas de fusión como la integración de sistemas y mayores posibilidades de complementariedad y cooperación.

19 Ver *The Economist* 2003 para mayores detalles sobre el uso del *carney* electrónico.

20 Ver Mutzig 2006 para mayores detalles sobre como la falta de coordinación entre los niveles de gobierno pueden complicar la calidad de un programa de protección social.

Interpretación de indicadores y rendición de cuentas (*Bolsa Escola*)

Dentro de *Bolsa Familia*, existe el programa *Bolsa Escola* que tiene cobertura de 10 millones de niños (17 por ciento de la población).²¹ Como otros programas de transferencias condicionadas de efectivo, *Bolsa Escola* utiliza la Prueba de Medios y transferencias condicionadas en base a comportamiento. La Prueba de Medios utilizada por *Bolsa Escola* esta basada en un máximo nivel de ingreso, después del cual un hogar pierde elegibilidad para recibir beneficios. Las condicionalidades para recibir las transferencias incentivan a los beneficiarios a tomar las acciones específicas requeridas.

Creado en 2001, *Bolsa Escola* otorga transferencias condicionadas a hogares con un ingreso *per capita* de menos de US\$ 90 por mes (menos que la mitad del salario mínimo) y con niños entre 6 y 15 años. La tasa mínima de asistencia al colegio de parte del niño es de 85 por ciento y los colegios están obligados a reportar tasas de asistencia a los gobiernos municipales.²²

A nivel de impacto, un 60 por ciento de los pobres entre 10 y 15 años quienes no están registrados en el colegio, deciden registrarse en respuesta a los incentivos de *Bolsa Escola*.²³ Esta sección explora la importancia de la interpretación efectiva de indicadores y la rendición de cuentas para la gestión efectiva de un programa de protección social.

Interpretando indicadores

El caso del programa *Bolsa Escola* presenta lecciones sobre 1) la eficiencia (focalización precisa) y la efectividad (la cantidad y el impacto de transferencia) y 2) la demanda (mayores niveles de asistencia a escuelas) y la oferta (calidad de educación ofrecida en las escuelas). Por ejemplo, a pesar de que la focalización del programa *Bolsa Escola* resulta ser eficiente, el gobierno tendría que transferir cantidades más sustantivas para lograr mayor impacto o efectividad. La proporción de niños registrándose en el programa resulta ser sensible al monto de la transferencia.²⁴ Es mas, el monto de la transferencia tendría que incrementar hasta por cuatro veces para tener mayor influencia sobre sus beneficiados. A pesar de que la transferencia de dinero se hace de manera eficiente, focalizando las transferencias condicionadas adecuadamente (Prueba de Medios), el monto no es suficiente para lograr mayor efectividad. El monto es nada más suficiente para generar mayores tasas de asistencia a colegios (60 por ciento) pero no genera otros cambios de comportamiento (al lado de la demanda) ni garantiza necesariamente que las tasas mayores de registro escolar se traducen en mayor capital humano. Esto depende de la calidad de servicios de educación que se proveen (al lado de la oferta).²⁵ Esto muestra que es vital que toda interpretación de indicadores considere el posible impacto de factores ocultos

21 Esto implica un costo de menos de 0.5 por ciento del GDP y constituye no más del cinco por ciento de ingreso del veinte por ciento de la población más pobre. El programa otorga US\$ 15 cada mes por cada niño registrado en el programa y un hogar puede recibir hasta US\$ 45 en total (Bourguignon et al. 2003).

22 Para mayores detalles, ver Bourguignon et al., 2003.

23 Para mayores detalles, ver Bourguignon et al., 2003 y Cardoso y Souza 2003 en Das 2004.

24 Además, son indiferentes al nivel del examen de medios

25 Para mayores detalles, ver Bourguignon et al. 2003.

como variaciones en la calidad del lado de la oferta (servicios de educación) y la correlación entre esta calidad y el cumplimiento del objetivo del programa - incrementar activos humanos de manera eficiente y efectiva, balanceando la demanda y la oferta.

El caso de Bolsa Escola muestra que es vital que toda interpretación de indicadores considere el posible impacto de factores ocultos como variaciones en la calidad de educación y la correlación entre esta calidad con el cumplimiento del objetivo del programa - incrementar activos humanos de manera eficiente y efectiva.

Rendición de cuentas (social)

El programa *Bolsa Escola* también da lecciones relacionadas a la rendición de cuentas. El diseño de un programa de protección social puede incorporar la rendición de cuentas no solo a los donantes si no también a los beneficiados, generando procesos participativos a nivel de diseño, monitoreo, evaluación, y comunicación de doble vía. De esta manera, la presencia de comités sociales permite mayor credibilidad y la identificación temprana de problemas.

En algunos estudios se enfatiza la importancia de rendirles cuentas de manera directa e inmediata a los beneficiados de programas de protección social.²⁶ De esta manera, los beneficiarios pueden participar en la evaluación de los servicios que reciben por medio de la retroalimentación transparente, a través de un canal independiente. En el caso de *Bolsa Escola*, grupos llamados Comités de Control Social existen con el propósito de generar procesos de evaluación participativa. Este tipo de Comité Social crea posibilidades de mejorar los logros de redes locales y de involucrar a las municipalidades. La inclusión de estos comités en el mismo diseño del programa puede facilitar la coordinación entre sectores y el diseño de estrategias de salida más efectivas. Si no, la falta de coordinación entre sectores y la falta de comprensión de beneficiarios sobre cómo funcionan las estrategias de focalización y las estrategias de salida, generan divisiones dentro de las comunidades. En el caso de Brasil, hay aún más necesidad de comités sociales ya que existe mucha heterogeneidad en la implementación del programa en los diversos estados y municipalidades. La capacidad y la buena organización de estos Comités de Control Social fortalecen su capacidad de funcionar efectivamente como mecanismos de rendición de cuentas.

Para lograr mayor efectividad a nivel de rendición de cuentas, la incorporación de Comités Sociales de Control desde el inicio de un programa de protección social (desde el diseño) es esencial. Estos comités garantizan canales de doble vía para que haya un intercambio de información más fluido entre el donante, los administradores, los implementadores, y el beneficiario. Si no, los problemas como la violencia doméstica, el alcoholismo, y los prejuicios en base al género o la raza pueden afectar negativamente a los logros del programa, antes de que estos puedan ser identificados.²⁷ Es decir

26 Para mayores detalles, ver Traversa et al. 2004.

27 Para mayores detalles, ver Traversa et al. 2004.

que los Comités Sociales de Control tienen un papel que jugar en el control de calidad, monitoreo, evaluación, y incluso, la credibilidad del programa.

La inclusión de comités sociales en el diseño de un programa social puede facilitar la coordinación entre sectores y el diseño de estrategias de salida más efectivas. Si no, la falta de coordinación entre sectores y la falta de comprensión de beneficiarios sobre cómo funcionan las estrategias de focalización y las estrategias de salida, generan divisiones dentro de las comunidades.

Rendición de cuentas (electoral)

A pesar de que los procesos electorales también funcionan como mecanismos indirectos de rendición de cuentas; un Comité Social efectivo puede tener un impacto más directo y más rápido.

Los programas de protección social tienden a tener efectos políticos, afectando las fortunas electorales de alcaldes por ejemplo. Los resultados electorales tienden a recompensar aquellos alcaldes que logran cobertura más amplia de parte del programa. Los resultados electorales también tienden a recompensar la presencia de Comités Sociales de Control y la menor cantidad de derrames de beneficios a los no-pobres.²⁸ El caso de *Bolsa Escola* muestra que los alcaldes existentes reciben ganancias electorales por introducir el programa social, debido en parte, a las mejoras a nivel de vida de las personas pero este apoyo también depende de la capacidad del alcalde de focalizar el programa de manera política.²⁹ Los procesos electorales pueden funcionar como mecanismos de rendición de cuentas. En el caso de *Bolsa Escola*, aquellos alcaldes que no focalizan el programa correctamente o no proveen un foro de quejas a la sociedad civil experimentan algún costo político.

Por lo tanto, es preferible optar por mecanismos sociales más inmediatos para la rendición de cuentas como los Consejos Sociales efectivos. Un comité social efectivo puede ayudar optimizar la entrega de beneficios sociales por medio de proveedores de servicio locales y generar mayor credibilidad en el programa debido a que permiten un flujo de comunicación de doble vía.³⁰ La generación de mecanismos de rendición de cuentas sociales, locales, y permanentes, con criterios estandarizados para medir la implementación del programa, es aún más vital cuando se considera que los programas sociales tienden a ser víctimas de ciclos políticos / electorales.

La generación de mecanismos de rendición de cuentas sociales, locales, y permanentes, con criterios estandarizados para medir la implementación del programa, es aún más vital cuando se considera que los programas sociales tienden a ser víctimas de ciclos políticos / electorales.

²⁸ Para mayores detalles, ver De Janvry et al. 2005.

²⁹ El estudio detecta esto a través de la correlación entre algunos aspectos de las estrategias de implementación con los niveles de clientelismo.

³⁰ Para mayores detalles, ver De Janvry et al. 2005.

Se resumen las lecciones de Bolsa Familia – Bolsa Escola en la siguiente tabla antes de iniciar el capítulo sobre el caso de Oportunidades en México.

| <i>Lecciones de Bolsa Escola – Bolsa Familia</i> | |
|--|---|
| Objetivos | <p>Situación: <i>Bolsa Escola</i> es un programa de transferencia condicionada para incentivar asistencia a las escuelas. <i>Bolsa Escola</i> conforma un componente del programa <i>Bolsa Familia</i> que es un esfuerzo de integración horizontal (fusión de varios programas de protección social) e integración vertical (administración federal – central).</p> <p><i>Lección:</i> Se debe buscar un balance entre las ventajas o desventajas de la integración horizontal y la integración vertical.</p> |
| Focalización | <p>Situación: <i>Bolsa Escola</i> selecciona los beneficiarios en base a la Prueba de Medios (encuesta por hogar) de manera precisa.</p> <p><i>Lección:</i> Hay que asegurar precisión en la selección de beneficiarios para reducir los niveles de derrames (transferencias a personas no-pobres). Esto puede contribuir a mayores niveles de credibilidad y continuidad de un programa.</p> |
| Condicionalidades | <p>Situación: <i>Bolsa Escola</i> incentiva la asistencia a escuelas pero para lograr mayores niveles de asistencia, tuviera que transferir cantidades mayores.</p> <p><i>Lección:</i> Se debe encontrar un balance apropiado entre la cantidad de la transferencia, la frecuencia de la transferencia, y las posibilidades de impacto sobre el comportamiento de beneficiarios.</p> |
| Rendición de cuentas | <p>Situación: A través de Comités de Control Social, <i>Bolsa Escola – Bolsa Familia</i> permite mayores niveles de monitoreo de doble vía de parte de los beneficiarios.</p> <p><i>Lección:</i> Para lograr mayor efectividad, los Comités de Control Social deberían estar bien organizados y tener mecanismos eficientes para su funcionamiento.</p> |
| Oferta y demanda | <p>Situación: <i>Bolsa Escola</i> incentiva la asistencia a escuelas pero no pone atención a la calidad de la educación ofrecida por las escuelas.</p> <p><i>Lección:</i> Hay que asegurar un equilibrio entre la demanda que se genera y la calidad de educación que se ofrece.</p> |
| Coordinación inter-institucional | <p>Situación: <i>Bolsa Escola – Bolsa Familia</i> muestra como buscar un balance entre la centralización y la descentralización.</p> <p><i>Lección:</i> A través de un registro único, <i>Bolsa Escola – Bolsa Familia</i> se beneficia de las ventajas de descentralización (competitividad generada por la implementación descentralizada a nivel municipal y por estado) tanto como de las ventajas de la administración centralizada (intercambio de bases de datos e información por medio del registro único).</p> |
| Sostenibilidad | <p><i>Situación:</i> N-A</p> <p><i>Lección:</i> N-A</p> |

Apéndice III

Introducción a Progres/Oportunidades, MEXICO

El programa Mexicano para educación, salud, y nutrición, *Oportunidades*, transfiere efectivo a familias pobres si sus hijos están registrados en el colegio y si visitan regularmente un centro de salud. Evaluaciones del programa muestran consistentemente que el programa ha aumentado tasas de registro de niños en colegios de secundaria (8 por ciento)³¹ y ha mejorado la salud de estos, reduciendo las enfermedades entre niños jóvenes por un veinte por ciento.³² ³³ El programa Oportunidades de México presenta lecciones a nivel de mecanismos de evaluación, focalización y análisis de estructura de costos, riesgos de politización y credibilidad.

Mecanismos de evaluación

El éxito de Oportunidades tiene su origen en los esfuerzos de: 1) integrar intervenciones simultáneamente e 2) incluir componentes de evaluación y mejoramiento desde el inicio del programa. Con relación a lo primero, Oportunidades se considera distinto a otros programas ya que busca integrar intervenciones en salud, educación, y nutrición simultáneamente.³⁴ Con relación a lo segundo, se argumenta que en parte, fue el éxito de Oportunidades – comprobado por las evaluaciones del programa, que permitió que el nuevo gobierno re-adoptara el programa en 2000.

La evaluación por la entidad externa, IFPRI, muestra que Oportunidades ha ayudado a niños pobres seguir asistiendo a la escuela por más tiempo, fortaleciendo la salud de estos y adultos jóvenes, incrementando el cuidado prenatal, y mejorando nutrición de niños. A nivel de mejoras, la evaluación del IFPRI indica que Oportunidades pudo haber tenido un mayor impacto sobre tasas de asistencia a escuelas si el programa se hubiese enfocado en mayor asistencia a nivel de escuelas secundarias – una etapa en la cual muchos niños pobres terminan saliéndose de colegios.³⁵ Tener una agencia externa involucrada en el programa - desde su inicio (el diseño) hasta su monitoreo y evaluación - ha permitido la detección de este tipo de asunto. La identificación de éxitos tanto como fallas ha sido crítico para la credibilidad del programa y explica la continuación de este, a pesar de los cambios de gobierno.

31 Para mayores detalles sobre como Oportunidades ha influido en los niveles de escolaridad, ver Schultz 2001 en Das 2004.

32 Para mayores detalles ver Skoufias 2001.

33 Schultz 2001 in Das 2004.

34 Se hace esto en base a la comprensión que estas dimensiones del bienestar son interdependientes y que la mala salud, educación, y nutrición son a la vez causas y consecuencias de pobreza (IFPRI 1998-2000).

35 Para una síntesis sobre otros programas sociales en México y para ver los indicadores de evaluación para inclusión en el diseño y la evaluación de un programa social, se recomienda también ver Skoufias (2005).

En el caso de Oportunidades, tener una agencia externa involucrada en el programa - desde su inicio (el diseño) hasta su monitoreo y evaluación - ha permitido la detección de este tipo de asunto. La identificación de éxitos tanto como fallas ha sido crítico para la credibilidad del programa y explica la continuación de este, a pesar de los cambios de gobierno.

Focalización

Oportunidades usa una combinación de la Prueba de Medios (encuesta por hogar) y la Focalización Geográfica (por zona pobre) para seleccionar sus beneficiarios.³⁶ El análisis de Oportunidades indica que sus metodologías son efectivas en términos de seleccionar a las personas en extrema pobreza pero los errores incrementan cuando el programa se expande y trata de focalizarse en personas moderadamente pobres.³⁷ Una combinación de las dos metodologías³⁸ puede ser apropiada en algunos casos, para hacerles llegar la ayuda a las personas apropiadas sin permitir que los costos de la focalización precisa sobrepasen sus beneficios.³⁹

No es evidente que la focalización a nivel de vivienda sea significativamente más efectiva que focalización geográfica y una combinación de las dos metodologías puede ser apropiada en algunos casos.

Análisis de estructura de costos

Ningún análisis de programas de transferencia debe ser limitada a la provisión de un simple agregado de costos (costo total del presupuesto o categorías generales).⁴⁰ Un análisis detallado de la estructura de costos para Oportunidades revela como las comparaciones entre programas en base a costos agregados pueden llevar a conclusiones incorrectas.⁴¹ Para propósitos de políticas públicas, la transparencia con relación a como los costos se van cambiando durante el transcurso del programa, es esencial. También se recomienda que cualquier análisis de la estructura de costos debe incluir aquellos

36 Para leer mas sobre las ventajas de la Prueba de Medios, ver Belsey y Kanbur 1993; Grosh 1994, y Van de Walle 1998 en Skoufias 2001.

37 Para un resumen de lecciones sobre focalización en América Latina, ver: Coady, D., M. Grosh, and J. Hoddinott. 2004. *Targeting of transfers in developing countries: Review of lessons and experience*. Regional and Sector Series. Washington, D.C.: World Bank and International Food Policy Research Institute.

38 Para leer mas sobre las ventajas de la Prueba de Medios, ver Belsey y Kanbur 1993; Grosh 1994, y Van de Walle 1998 en Skoufias 2001.

39 Para mayor información sobre los costos de oportunidad de la focalización en el caso de Progres (‘‘Trade-offs’’ y ‘‘leakages’’) ver: Coady, D. 2001. *Evaluating the distributional power of PROGRESA’s cash transfers in Mexico*. Food

Consumption and Nutrition Division Discussion Paper 117.

Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.

— — —. 2004a. *Alleviating structural poverty in developing countries: The approach of PROGRESA in Mexico*. Background paper for *World Development Report 2004*.

Washington, D.C.: World Bank.

— — —. 2004b. *Designing and evaluating social safety nets: Theory, evidence, and policy conclusions*. Food Consumption and Nutrition Division Discussion Paper

172. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.

40 Para ver una síntesis sobre sub-indicadores en la estructura de costos, ver Coady et al. (2005).

41 Ver Coady et al. 2005 para mayores detalles.

costos incurridos por hogares en el proceso de absorción de transferencias. A través del tiempo, se espera que los costos de programa, en promedio, converjan con el costo promedio variable.

En base a la experiencia de Oportunidades, se proponen las siguientes preguntas para distinguir los costos:

- *¿Los costos fueron incurridos en efectivo o bienes?*⁴²
- *¿Quién incurre los costos?*⁴³
- *¿Tiempo para incurrir costos?*⁴⁴

Hay que distinguir entre costos de inicio que tienden a ser costos irreversibles y costos de capital (como equipos) que son utilizados a través de la vida del programa. Se recomienda desagregar los costos en este tipo de categoría ya que es un mecanismo para asegurar que costos importantes no son ignorados y que cualquier evaluación considere estos puntos, para mayor utilidad, transparencia, y acceso. Categorizar costos es crítico, ya que no todos los costos son relevantes a asuntos pertenecientes a políticas públicas. Finalmente, se recomienda que el enfoque sea sobre costos incrementales, como los costos extras incurridos debido a la introducción del programa.

Se recomienda desagregar los costos por tipo de categoría ya que constituye un mecanismo para asegurar que costos importantes no son ignorados y que cualquier evaluación considere estos puntos, para mayor utilidad, transparencia, y acceso.

Riesgos de politización

El programa de Oportunidades es de interés para la exploración de los riesgos de politización de programas sociales. Se considera que el énfasis que funcionarios de Oportunidades han puesto sobre transparencia y criterios objetivos representa enormes mejoras en comparación al programa anterior Pronasol. Este programa no tenía mecanismos claros ni imparciales para identificar beneficiarios y dejaba la mayoría de las decisiones de otorgar beneficios a la discreción de Sedesol, y por lo tanto, al ejecutivo. Sin embargo, se ha detectado que sesgo político en Oportunidades persiste de manera

42 Costos pueden ser financieros (ie. salarios, cobros de usuarios, costos de viaje) o costos de oportunidad (ie. tiempo o costos no pagados de staff fuera del programa o de voluntarios). Con frecuencia, estos costos no se consideran.

43 Los costos pueden ser catalogados como costos programáticos, privados, o sociales. Costos de programas son aquellos costos que son financiados por el presupuesto del programa (ie. salarios administrativos); costos privados son aquellos costos incurridos por los beneficiados (ie. costos de viaje); y costos sociales son aquellos incurridos por otros (ie. por departamentos de gobierno o por voluntarios no beneficiados). Todos estos costos pueden ser incurridos como costos financieros o costos de oportunidad. Mayoritariamente, el enfoque mayor es sobre costos de programa y no hay suficiente atención a costos privados o sociales.

44 Costos fijos normalmente son incurridos al inicio del programa antes de que cualquier resultado sea producido. Estos costos usualmente son costos irreversibles. El tamaño de costos variables o costos recurrentes, por otro lado, depende del tamaño / escala del programa.

sutil. A través del programa Oportunidades, el PRI trató de captar el voto marginado.⁴⁵ La lógica del PRI, fue que con tal de que un número mayor de hogares tuviera la impresión de que habían recibido algún beneficio de Oportunidades, sin importar la cantidad, el programa podía preservar o ganar aliados múltiples para el partido. Para garantizar la eficiencia y efectividad de un programa de protección social, es importante considerar las posibilidades de politización y desarrollar mecanismos para prevenir e identificar el uso de programas para fines políticos.

Para garantizar la eficiencia y efectividad de un programa social, es importante considerar las posibilidades de politización y desarrollar mecanismos para prevenir e identificar el uso de programas para fines políticos.

Credibilidad

La voluntad de continuar con Oportunidades bajo el Partido Acción Nacional (PAN) en México, fue debido, en gran parte, a la credibilidad generada por las evaluaciones externas continuas.⁴⁶ A nivel de evaluaciones continuas, Oportunidades es un ejemplo para otros programas en la región. Su experiencia reafirma la necesidad de datos de base de línea (pre-programa) y datos a largo plazo, de manera que permiten un análisis de los efectos del programa sobre participantes y una comparación con personas no-participantes. Es crítico priorizar diseños de evaluación que incluyen grupos de control desde el inicio.⁴⁷

Es crítico priorizar diseños de evaluación desde el inicio.

45 A través del programa Progresas / Oportunidades, el PRI trató de captar el voto marginado, según revela el modelo estadístico de Rocha Moenocal (2001). La conclusión del autor es que a pesar de que la estrategia del PRI de movilizar el voto marginalizado fue tan exitosa en el pasado, dado los resultados de las elecciones presidenciales, los votantes quienes recibieron ayuda del gobierno PRI con una mano, votaron por la oposición con la otra (Rocha Moenocal, 2001). En el caso de Progresas / Oportunidades en 2001, aparentemente la utilización del programa social para fines políticos, no afectó los resultados electorales de manera significativa.

46 Para mayores detalles, ver Skoufias 2006.

47 Sobre criterios para evaluación y mayores comentarios sobre los resultados de esta evaluación en el caso de Progresas / Oportunidades, ver: PROGRESA: *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*, The World Bank, Washington, DC, 2003.

Se resumen las lecciones de Oportunidades en la siguiente tabla:

| <i>Lecciones de Oportunidades</i> | |
|---|---|
| Objetivos | <p>Situación: <i>Oportunidades</i> es un programa de transferencia condicionada para incentivar asistencia a las escuelas y centros de salud. <i>Oportunidades</i> ha tenido la credibilidad necesaria para continuar de existir a pesar de los cambios de gobiernos (Pronasol, Progres, <i>Oportunidades</i>).</p> <p><i>Lección:</i> Se requiere una agencia externa independiente y competitiva para monitorear y evaluar un programa de protección social y así garantizar su credibilidad y continuidad.</p> |
| Focalización | <p>Situación: <i>Oportunidades</i> selecciona los beneficiarios en base a la Prueba de Medios (encuesta por hogar) y la Focalización Geográfica</p> <p><i>Lección:</i> Hay que asegurar precisión en la selección de beneficiarios para reducir los niveles de derrames (transferencias a personas no-pobres) pero también hay que balancear este enfoque sobre eficiencia con un enfoque de efectividad para asegurar que los costos de focalizar no sobrepasen sus beneficios.</p> |
| Condicionalidades | <p>Situación: <i>Oportunidades</i> incentiva la asistencia a escuelas y centros de salud, logrando mayores niveles de acceso a educación y salud. Debido a la presencia de una agencia externa, se identificó que <i>Oportunidades</i> debería enfocarse en incentivar a los estudiantes de Secundaria asistir a la escuela ya que hay mayores tasas de deserción entre los adolescentes.</p> <p><i>Lección:</i> Una agencia externa facilita la reorientación de políticas del programa cuando sea necesario, en base a criterios técnicos y evaluaciones creíbles.</p> |
| Rendición de cuentas | <p>Situación: A través de un presupuesto desagregado por agencias externas, la estructura de costos de <i>Oportunidades</i> puede ser analizada de manera comparativa e histórica.</p> <p><i>Lección:</i> La desagregación del presupuesto en sus diversas categorías permite un análisis de la estructura de costos de manera comparativa e histórica.</p> |
| Oferta y demanda | <p><i>Situación:</i> N/A</p> <p><i>Lección:</i> N/A</p> |
| Coordinación inter-institucional | <p><i>Situación:</i> <i>Oportunidades</i> busca recomendar sus beneficiario participar en programas complementarios (crédito y, vivienda por ejemplo)</p> <p><i>Lección:</i> Un programa de protección social debería asegurar complementariedad entre su programa y otros servicios para evitar la duplicación o contradicciones.</p> |
| Sostenibilidad | <p><i>Situación:</i> N-A</p> <p><i>Lección:</i> N-A</p> |

Bibliografía

Programas internacionales de protección social

Acuña, C. & Repetto F. (2006). *“La lógica político-institucional del combate a la pobreza”*, Institucionalidad del Sistema de Políticas y Programas de Combate a la Pobreza, Documento preparado para el Diálogo Regional de Políticas, *Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social, Washington, DC*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Bourguignon, F. Ferreira F & Leite P. (2003). *“Conditional Cash Transfers, Schooling, and Child Labor: Micro-Simulating Brazil’s Bolsa Escola Program,”* The World Bank Economic Review, Vol. 17, No. 2. 229-254.

Briere de la, Benedicte & Rawlings L. (2006). S.P. Discussion Paper, No. 0603, Social Protection, The World Bank, Social Safety Net Primer Series.

Coady, D. , Pérez R. & Vera-Llamas H. (2005). *“Evaluating the Cost of Poverty Alleviation Transfer Programs: An Illustration Based on PROGRESA in Mexico,”* FCND Discussion Paper 199, International Food Policy Research Institute, Food Consumption and Nutrition Division.

Das, J., Quy – Joan Do & Berk Ozler (2004). *“Conditional Cash Transfers and the Equity-Efficiency Debate,”* The World Bank.

De Ferranti, D. & Ody A. (2004). *“Key Economic and Social Challenges for Latin America: Perspectives from Recent Studies,”* The Brookings Institute.

De Janvry, A. (2006). Tercera Conferencia Internacional sobre Transferencias en Efectivo Condicionadas, *“Los Programas de Transferencias en Efectivo Condicionadas en el gran contexto de la Política Social: ¿Donde encajan? ¿Cómo se los puede elaborar para que sean más efectivos?”* Informe Mundial de Desarrollo 2008, Banco Mundial/ Universidad de California en Berkeley, junio 26, 2006 (PowerPoint Presentation).

De Janvry, A. , Finan F. & Sadoulet E. (2005). University of California at Berkeley, Donald Nelson: University of Arizona and Kathy Lindert, Bénédicte de la Brière, and Peter Lanjouw: *The World Bank, “Brazil’s Bolsa Escola Program: The Role of Local Governance in Decentralized Implementation”*. Social Safety Nets Primer Series, The World Bank Institute and Social Protection.

Dichter, T. (2003). *Despite Good Intentions: Why Development Assistance to the Third World has Failed*. University of Massachusetts Press, Amherst and Boston.

Eade, D., & Rowlands, J. (1999). "Beyond the Comfort Zone: Some issues, questions, and challenges in thinking about development approaches and methods." *Development Methods and Approaches. Critical Reflections* 14. London: Oxfam Publishing.

Gómez-Hermosillo, R. (2006). "Oportunidades: El Programa de Desarrollo Humano de México," Secretaria de Desarrollo Social, Tercera Conferencia Internacional sobre Transferencias en Efectivo Condicionada, Istanbul, Turquía, junio 26, 2006.

Friedland, J. (1999, octubre 15). 'Signs of 'PROGRESA': Mexico Tries to Take Politics Out of Welfare and Focus on Neediest,' *Wall Street Journal*.

Hall, A. (2006). "From Fome Zero to *Bolsa Familia*: Social Policies and Poverty Alleviation under Lula," *Journal of Latin American Studies* 38, 689–709 f 2006 Cambridge University Press 689.

Holmqvist, G. & Cueva K. (2006). "If the PRS Experience in Latin America is a Disappointment, What is the Alternative?" *Development Policy Review*, 2006, 24 (4): 477-480, Discussion.

Kakwani, N. , Soares F. & Hyun H. Son (2006). "Cash Transfers for School-Age Children in African Countries: Simulation of Impacts on Poverty and School Attendance," *Development Policy Review*, 2006, 24 (5): 553-569 © UNDP 2006. Journal compilation. Overseas Development Institute. Published by Blackwell Publishing.

Lindert, K. , Skoufias E. & Shapiro J. (2005). *Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean*. The World Bank.

Maluccio, J. Michelle A. , Flores R. & Roopnaraine F. (2005). "Nicaragua: Red de Protección Social – Mi Familia: Rompiendo el Ciclo de la Pobreza," Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias.

Menoca, A. R. (2001). "Do Old Habits Die Hard? A Statistical Exploration of the Politicisation of Progresa, Mexico's Latest Federal Poverty-Alleviation Programme, under the Zedillo Administration* ", . *Lat. Amer. Stud.* 33, 513±538 # 2001 Cambridge University Press, United Kingdom.

Morris, S. , Olinto P. , Flores R., Edgard A., & Figueiro A. (2004). "Conditional Cash Transfers are Associated with a Small Reduction in the Rate of Weight Gain of Preschool Children in Northeast *Brasil*," *The American Society for Nutritional Sciences, Journal of Nutrition*, 134: 2336 – 2341, September, 2004.

Mutzig, J. M (2006). "The *Bolsa Familia* Grants Program," Third International Conference on

Conditional

Cash Transfers, Istanbul, Turkey, June, 2006.

Rocha Menocal, A. (2001). "Do Old Habits Die Hard? A Statistical Exploration of the Politicisation of Progresa, Mexico's Latest Federal Poverty-Alleviation Programme, under the Zedillo Administration," *J. Lat. Amer. Stud.* **33**, Cambridge University Press.

Savedoff, W. & Levine R (2006). "Learning from Development: the Case for an International Council to Catalyze Independent Impact Evaluations of Social Sector Interventions," Center for Global Development, CGD Brief, May 2006.

Skoufias, E. & De la Vega S. (2001). *World Development* Vol.29, No. 10, pp. 1769-1784, 2001.

Skoufias, E. (2001). "Targeting the Poor in Mexico: An Evaluation of the Selection of Households into Progresa," International Food Research Policy Institute, Washington, DC.

Skoufias, E. , Davis B. & De la Vega S. (2001). "Targeting the Poor in Mexico: An Evaluation of the Selection of Households into PROGRESA," International Food Research Policy Institute, Washington, DC, USA, Food and Agriculture Organization, Rome, Italy, PROGRESA, Mexico, DF, Mexico.

Skoufias, E. (2005). "PROGRESA and Its Impacts on the Welfare of Rural Households in Mexico," RESEARCH REPORT 139, INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE, WASHINGTON, DC.

Skoufias, E. & Behrman J. (2006). "Mitigating Myths about Mitigating Myths about Policy Effectiveness: Evaluation of Mexico's Antipoverty and Human Resource Investment Program," *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 2006; 606; 244.

Stecklov, G. , Winters P. , Stampini M. & Davis B. (2005). "Do Conditional Cash Transfers Influence Migration? A Study Using Experimental Data From the Mexican PROGRESA Program" *Population Association of America. Demography* 42.4 (2005) 769-790.

Traverso, M. , Fernández J. , Endara C. , Moreira C., Largaespada A. & Maier L. (2004). "Protecting the Vulnerable: Design and Implementation of Social Safety Nets' (WBI Course), Conditional Cash Transfers: *Brasil – Chile*, Washington DC, 9 December, 2004 (PowerPoint Presentation).

Vlrmehren, A. (2002). "Social Funds Innovation Update," Nicaragua Social Investment Fund

Conditional Cash Transfer, a New Avenue for Social Funds? Social Protection Specialist, (ICSIHIS), Volume 2 No. 2 February 2002.

The World Bank, "PROGRESA", *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*, Washington, DC.

Programas de protección social en Nicaragua:

Adato, M. & Roopnaraine T. (2004). "A social analysis of the *Red de Protección Social*". Report submitted to the *Red de Protección Social*. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.

Caldés, N., Coady D. & Maluccio, J. (2004). The cost of poverty alleviation transfer programs: A comparative analysis of three programs in Latin America, Food Consumption and Nutrition Division Discussion Paper No. 174. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.

Caldés, N. & Maluccio, J. (2005). The cost of conditional cash transfers. *The Journal of International Development*, 17(2): 151–68. IFPRI. 2001. Evaluation design for the pilot phase of the Nicaraguan *Red de Protección Social*, Report submitted to the *Red de Protección Social*.

International Food Policy Research Institute, IFPRI. (2002). *Sistema de evaluación de la fase piloto de la Red de Protección Social de Nicaragua: Evaluación de focalización*, Report submitted to the *Red de Protección Social*. Washington, D.C.

Maluccio, J.A. (2005). Coping with the coffee crisis in Central America: The role of the Nicaraguan *Red de Protección Social*, Food Consumption and Nutrition Division Discussion Paper No. 188. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.

Maluccio, J.A. 2005 (forthcoming). Education and child labor: *Experimental evidence from a Nicaraguan cash transfer program*. In *Child Labor in Latin America*, (eds.) P.

Orazem, G. Sedlacek, & Z. Tzannatos. The World Bank and the Inter-American Development Bank, Washington, D.C.

Maluccio, J.A & R. Flores. (2004). Impact evaluation of a conditional cash transfer program: The Nicaraguan *Red de Protección Social*, Food Consumption and Nutrition Division Discussion Paper No. 184. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.

MesoAmerica Nutrition Program Targeting Study Group. (2002). Targeting performance of three large-scale, nutrition-oriented, social programs in Central America and Mexico, *Food and Nutrition Bulletin*, 23(2): 162–74.

Morley, S. & Coady D. (2003). *From social assistance to social development: Targeted education subsidies in developing countries*. Center for Global Development and International Food Policy Research Institute, Washington D.C.

Adato, M. & Roopnaraine T. (2004). Informe Final con Fabiola Alvarado Álvarez, Leticia Böttel Peña, Gladys Meléndez Castrillo. “Sistema de Evaluación de la Red de Protección Social de Nicaragua: UN ANÁLISIS SOCIAL DE LA “RED DE PROTECCIÓN SOCIAL” (RPS) EN NICARAGUA, Food Consumption and Nutrition Division, International Food, Policy Research Institute, Washington, DC.

“Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010,” Versión Oficial.

“VII Censo de Población y IV de Vivienda 2005,” Borrador para Revision, Cifras Oficiales, Nicaragua, Mayo, 2006.

Desarrollo y reducción de pobreza

Castro Leal, F. & Lopez, L. (2003). Nicaragua Poverty Update, The World Bank, Annex 4 – Performance and Prospects toward 2015 of Nicaragua’s MDGs, PRSP Goals and Intermediate Indicators.

Banco Interamericano de Desarrollo Nicaragua (2002). “Red de Protección Social, Fase II (NI-0161). Informe de Evaluacion.” Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Marcelo Cabrol, (RE2/SO2); Ferdinando Regalia, (RE2/SO2), Jefe de Equipo de Proyecto; Jennelle Thompson, (RE2/SO2); María Cristina Landazuri, (LEG/OPR); Emma Monin, (COF/CNI) y María Eugenia Zavala, (RE2/SO2). También colaboró en la preparación de este documento Beatriz Jellinek, (RE2/SO2). Participaron en el “peer review group” Carola Alvarez, (RE2/SO2); Guilherme L. Sedlacek, (OVE) y Sudhanshu Handa, (RE3/SO3).

Gonzalez (2000). “A Review of Selected Poverty Programs in Nicaragua’s PRSP”. Nicaragua: Qualitative Poverty and Exclusion Study Annex 20, Volume II of World Bank (detailed in the Qualitative Poverty Study).

Perry, G. , Arias O. S. , Humberto J. , Maloney W. & Serven L. (2006). “Reducción de la Pobreza y Crecimiento: Círculos Virtuosos y Círculos Viciosos,” Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Resumen Ejecutivo, Washington, DC.

Revistas:

“El Salvador: Las Escuelas Rurales Triplican su Inscripción y Ofrecen una Educación de Mejor Calidad,” En Breve, Numero 1, Banco Mundial, Octubre, 2006.

“Welfare in *Brasil*: Lula revamps a plan to fight poverty”, **Joining forces**, Economist, 00130613, 10/25/2003, Vol. 369, Issue 8347, Academic **Search Premier**.

Prensa

Aguilera, Amparo (2007, marzo 16). “Gobierno Promete Estabilidad”. *La Prensa*.

Imhof, Valeria (2007, marzo 25). “Sociólogo denuncia: Un sector poderoso del Gobierno no lo dejó pasar - Boicot a Hambre Cero”. *El Nuevo Diario*.

Córdoba, Matilde (2007, febrero 28). “Pasa a ser un programa más en el Mag-For, Hambre Cero languidece”. *El Nuevo Diario*.

Olivares, Iván (2007). “Hambre cero: US\$ 90 millones en tres años – Cambiar bono en efectivo, por bono alimentario: entregaran vaca y pasto a mujeres de familias necesitadas”. *Confidencial*, Año 11, No. 516, del 17 de diciembre de 2006 al 7 de enero de 2007.

Pérez, Anne (2007, mayo 9). “Hambre cero sin fondos”. *La Prensa*.

Salinas C. & Solano M. (2007, mayo 6). “Escepticismo con hambre cero”. *La Prensa*.

Sandoval, Consuelo (2007, febrero 2). “Cincuenta millones de dólares en condicionalidades blandas Banco Mundial apoyará programa ‘Hambre Cero’”. *El Nuevo Diario*.

**HERRAMIENTAS PARA
FORTALECER PROGRAMAS DE
PROTECCIÓN SOCIAL**

N I C A R A G U A



F U N I D E S

Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social

División de Estudios, Publicaciones, Propuestas y Análisis (DEPPA)

deppa@funides.org

www.funides.org

Junio, 2007

Dirección
Discover Business Center
segundo piso frente al
Club Terraza
Villa Fontana
Teléfono: 270-6719