

Análisis comparativo de sistemas de monitoreo y evaluación: el caso de Nicaragua

*Carlos Lacayo*¹

¹ Ex director del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) y del Programa Piloto de la Red de Protección Social (RPS) de Nicaragua. Actualmente se desempeña como consultor internacional.

LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN NICARAGUA

Nicaragua ha dado un paso fundamental con la elaboración de una propuesta de Política Nacional de Protección Social-PNPS (Gobierno de Nicaragua, 2003a) y su estrategia de operacionalización, conocida como OPNPS (Gobierno de Nicaragua, 2003b). La política aborda la noción de vulnerabilidad bajo un concepto multidimensional de la pobreza que implica manejar los distintos aspectos del riesgo en función del desarrollo socioeconómico de las personas, hogares o comunidades, así como garantizar un mínimo de servicios sociales para todos los nicaragüenses.

Por tanto, la estrategia de gestión social del riesgo está basada en intervenciones orientadas al mercado laboral, programas de seguro social, redes de protección social y las acciones privadas realizadas por los actores informales. Es así como la política plantea la atención de una amplia gama de grupos destinatarios, de los cuales hacen parte todos los individuos y hogares afectados, de forma coyuntural o estructural, por alguna condición de vulnerabilidad, pobreza o alto riesgo social².

De esta manera, la protección social se entiende como el “conjunto de políticas, programas y acciones públicas, privadas y comunitarias que previenen, habilitan y rehabilitan a aquellas personas, hogares y comunidades que por su situación de vulnerabilidad y exclusión, no tienen o están en riesgo de perder el acceso a niveles básicos de bienestar, con el fin de que éstos puedan enfrentar y manejar de mejor manera los riesgos a los que se ven expuestos”(Gobierno de Nicaragua, 2003a).

El objetivo general de ésta política es “contribuir a la inclusión social de las personas, hogares y comunidades en condición de vulnerabilidad para que participen de forma sostenible, de los beneficios del desarrollo”(Gobierno de Nicaragua, 2003a). Para lograr este objetivo se pretende: (i) fortalecer el capital humano, económico, productivo y social de los grupos vulnerables a través de la generación de empleo y de un acceso oportuno, subsidiado y con calidad aceptable a un nivel mínimo de servicios públicos sociales para una vida digna; (ii) incrementar la eficiencia, eficacia y el manejo transparente de programas y acciones de protección social a través de una doble focalización de las inversiones según vulnerabilidad y dinamismo económico (alto, mediano, bajo) y área geográfica³, promoviendo un proceso de fortalecimiento de la familia (la mujer como pilar fundamental) y de descentralización con participación; (iii) conformar una red de programas flexibles que garantice la coordinación y articulación de la demanda local, así como la oferta sectorial y la complementariedad de acciones; y (iv) reducir el número de poblaciones afectadas por desastres naturales y crisis socioeconómicas y/o mitigar sus efectos.

² Esta última cubre a niños y adolescentes víctimas de maltrato, abandono, trabajo infantil, explotación o abuso sexual y comercial, y de la farmacodependencia, así como pobres y pobres extremos, discapacitados y personas mayores abandonadas.

³ Para lograrlo, la política señala que se debe disponer de un sistema institucional que defina parámetros para priorizar beneficiarios y asignar recursos.

La política de protección social y su operacionalización

Igualitarismo versus equidad

La Constitución nicaragüense establece que los servicios básicos de salud y educación se deben brindar a todos en igualdad de condiciones. Sin embargo, este viejo concepto de una sociedad igualitaria ha generado en la práctica altísimos niveles de exclusión⁴, porque un país con pocos recursos y grandes niveles de desigualdad no puede ceñirse fielmente al concepto de igualitarismo en los servicios sociales. En este sentido, una política de protección social con una buena definición de grupos prioritarios, instrumentos de manejo de riesgo, focalización y selección de beneficiarios podría resolver la paradoja de la equidad en la asignación del gasto social, en la medida en que logra excluir de los beneficios a los que pueden pagar por los servicios.

De hecho, la política de protección social del Gobierno, que en su objetivo general confirma el fracaso de aquella política de Estado, retoma el concepto de “exclusión-inclusión” en sus múltiples dimensiones (riesgos o factores que amenazan los procesos de integración social) y señala que “para apoyar a los grupos sociales con mayor acumulación de vulnerabilidades, la protección social deberá procurar un mínimo de servicios sociales para todos los nicaragüenses, para que éstos puedan desarrollar sus capacidades y salir de dicha situación a partir de la movilización de sus activos humanos y materiales” (Gobierno de Nicaragua, 2003a).

Grupos destinatarios de la política y estrategia de protección social

Ninguna política y/o estrategia de protección social puede ser satisfactoria si no se consideran: (i) su potencial antiexclusión; (ii) su poder de captar las vulnerabilidades (como proceso multidimensional que confluye en el riesgo) de grupos con altos niveles de privación de capacidades básicas para tener una vida digna; (iii) su transparencia en la pertinencia de las acciones y programas; y (iv) su viabilidad económica para cubrir a los grupos altamente marginalizados.

Desde esta perspectiva, es importante desarrollar insumos para afinar un *enfoque de asistencia social* en la pobreza extrema (como fundamento de justicia social y justicia distributiva), principal forma de exclusión donde se intensifica el círculo vicioso de la pobreza a causa del enorme déficit de capital humano y la falta de políticas públicas proactivas. Se requiere asimismo un enfoque más general sobre los roles de los sectores y programas que proveen beneficios universales en el contexto de la protección social.

⁴ El concepto de “exclusión” es producto de la sociología clásica (Durkheim, Weber, Simmel) pero fue reactivado en los países desarrollados (Sindzingre, 2001), particularmente por René Lenoir, a quién se le atribuye el crédito de haber introducido el término “exclusión social” cuando fue Secretario de Estado para la Acción Social del Gobierno francés en 1974 (Sen, 2000) y trató de abordar una situación coyuntural que ponía en peligro la cohesión social del sistema francés como resultado de las demandas de la población por una mejora en la cobertura de los sistemas de seguridad social (Referencia original es de De Haan y Maxwell (1998), parafraseada por Das Gupta (2001).

En Nicaragua, la pobreza extrema y crónica se caracteriza por el gran tamaño de la familia, niveles mínimos de educación, precariedad de la vivienda, elevada dependencia de actividades agrícolas en finca y/o de trabajos agrícolas asalariados fuera de la finca, y mínima participación en trabajos asalariados no agrícolas. Los más pobres de los pobres en Nicaragua comprenden una mezcla de minifundistas y trabajadores agrícolas que viven principalmente en la región central. Estas familias tienden a oscilar entre la pobreza extrema y moderada, dependiendo del éxito de sus estrategias de subsistencia y seguridad alimentaria. Los pobres --extremos y crónicos-- tienden a acumular y perder sus activos y combinan actividades productivas muy rápidamente. Las familias rurales con mayores niveles de bienestar tienden a tener una mayor educación y se dedican a actividades no agrícolas (Davis y Stampini, 2002).

Está claro que los hogares en pobreza extrema configuran sólo un subconjunto de una política nacional de protección social --el segmento poblacional de mayor costo social--, donde confluye una gran variedad de riesgos que se transmiten de forma intergeneracional y afectan el crecimiento futuro del país.

En la literatura internacional encontramos un rico análisis sobre las diversas formas de exclusión y privaciones que sufren los grupos más pobres: (i) la exclusión de los mercados laborales y la destrucción de los vínculos e integración social por la incapacidad de participar (Xiberras, 1996, parafraseado en Das Gupta, 2001); (ii) situaciones donde los grupos o individuos son excluidos y sus demandas por justicia social son denegadas (Barry, 1998); (iii) la precariedad y la mala remuneración del empleo como obstáculos para que un individuo se considere “incluido” en una situación donde las condiciones de trabajo son precarias y mal remuneradas (Atkinson, 1998); (iv) la exclusión como resultado de la transmisión intergeneracional del estatus económico (Atkinson, 1998); (v) la línea por debajo de la cual un individuo ya no puede participar en sociedad (Townsend, 1979) (vi) la privación relativa en términos de ingreso que inhibe a la compra de bienes o servicios, o la privación absoluta en términos de capacidades, lo que imposibilita el ejercicio de ciertas funciones sociales (Sen, 1980, 1983, 1984, 1985, 1992 y 2000; Drèze y Sen, 1989 y 1995; Griffin y Knigh, 1990; UNDP, 1997; Anand y Ravallion, 1993); (vii) la falta de acceso a bienes, factores de producción, organización y representación (Gore, 1994); (viii) la exclusión económica, social, política y la necesidad de reformas basadas en la inclusión, participación y derechos de propiedad (Sindzingre, 2001); (ix) el rol de la falta de tierras y crédito (Griffin y Khan, 1977; Bardhan, 1984); (x) la mujer pobre y el acceso al crédito (Kabeer y Murthy, 1996); (xi) género y exclusión de oportunidades de empleo, educación y acceso a la tierra (Boserup, 1970; Sen, 1987; Beneria, 1992); (xii) acceso a mercados laborales y ubicación geográfica con facilidades educacionales mediocres como barreras (original de Gazier, 1996, parafraseado por Sindzingre, 2001); y (xiii) falta de oportunidades para satisfacer las necesidades básicas de grandes sectores de la población (Adelman 1975; Streeten y Burki, 1978; Chichilnisky, 1980; Streeten, 1981; Stewart, 1985).

La investigación realizada en Nicaragua por el grupo Cerfe-Itztani (2003), que desde la óptica de la sociología desarrolló un modelo de análisis para

intervenciones específicas⁵ de lucha contra la vulnerabilidad infantil que respondiera a la necesidad de focalizar del Programa de Atención Integral a la Niñez Nicaragüense (PAININ), arrojó claras conclusiones. Se encontró que la pobreza extrema está altamente correlacionada con factores de riesgo ligados a la falta de servicios y oportunidades económicas o a problemas que tienen que ver con la segregación social. Allí se propone que se deben destinar a los pobres extremos acciones de cuidado y de ayuda acompañadas de intervenciones de fortalecimiento de la capacidad de acción (*empowerment*) de larga duración (capital social). En la literatura internacional encontramos un rico análisis sobre las respuestas a estas dimensiones de la pobreza en su interrelación con el concepto de exclusión social, a saber: justicia distributiva o justicia social, dignidad, participación, representación y reforma institucional (Rawls, 1971; Nee, 1998; North, 1990 y 1998; Stiglitz, 1998); salida, voz, lealtad, poder político-social (Hirschman, 1970; Das Gupta, 2001); valores y derechos (Dasgupta, 1993) capital social (Grootaert, 1998; Iliffe, 1987); y relación entre capital social y capital humano como atributo de las relaciones grupales o comunitarios (Bourdieu, 1987).

La principal limitante del crecimiento económico de largo plazo es sin duda el bajísimo nivel de desarrollo del capital humano en general (especialmente de la educación, donde el 71% de la fuerza laboral del país cuenta con menos de tres años de escolaridad y en el área rural con menos de dos años), pero más específicamente la pobreza extrema estructural, con un consumo promedio de US\$ 0,56 per cápita/día y sin posibilidades de un cambio real en el mediano plazo, situación ésta que afecta al 15,1% de la población nacional total (27,4% de la población rural versus el 6,2% de la urbana). Por tanto, la política de protección social debe tener un claro enfoque de asistencia social prioritario focalizado en los hogares rurales, y un enfoque secundario centrado en los hogares urbanos en pobreza extrema. Estos hogares son los que sufren mayores niveles de exclusión y los más vulnerables a las crisis, ya que incluso una mínima reducción de su consumo podría deteriorar drásticamente el bienestar y causar daños irreversibles que afecten seriamente el crecimiento futuro del país.

Nicaragua se ha comprometido a reducir al 50% la pobreza extrema para el año 2015 (Gobierno de Nicaragua, 2001). Esto será posible si se toman medidas de protección social pertinentes y efectivas en función de los costos con los recursos disponibles en la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza (ERCERP), en el marco de la Iniciativa

⁵ El modelo fue aplicado en las 2.810 comunidades territoriales de los 68 municipios del Programa de Atención Integral a la Niñez Nicaragüense (PAININ), donde a través de grupos focales se entrevistaron aproximadamente 8.600 representantes. Los indicadores utilizados en el modelo para examinar los fenómenos estudiados fueron medidos en todas las comunidades territoriales: Indicador de Exclusión Social-IES (52 indicadores según los 10 factores de riesgo social y ambiental); Indicador de Pobreza-IP (siete indicadores según los tres dimensiones dominantes de la pobreza: recursos-sociabilidad-reacción/agencia); Indicador de Vulnerabilidad en General (calculado con la media de los índices IES e IP); Indicador de Vulnerabilidad Infantil (18 indicadores reagrupados en seis factores de riesgo infantil); Indicador de Capital Social (medido a través del Índice de Capital Social como media entre cuatro su índices: Índice de Sociedad Civil, Índice de Factores Territoriales, Índice de Capital Cognoscitivo, Índice de Confianza/Acción Social); Indicador de Dotación de Servicios Materno-Infantiles (10 indicadores reagrupados en cuatro tipos).

para Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC por sus siglas en inglés), y si se aplica de manera exitosa el Plan Nacional de Desarrollo (PND) con su capacidad de facilitar y promover el desarrollo productivo del sector empresarial a través de la identificación y fomento de ejes productivos por medio de encadenamientos de los canales de mercado, fortalecidos con acciones públicas sectoriales. A través del PND se pretende también mejorar la transparencia y efectividad del régimen jurídico y la justicia social. En este sentido, el aprovechamiento del potencial productivo está en función del nivel de desarrollo de capital humano (Gobierno de Nicaragua, 2003e).

Si bien es cierto que las estrategias de desarrollo deberían dirigirse a conglomerados, según los niveles de capacidad productiva y las tendencias del mercado en los diversos territorios, las acciones de protección social deben apuntar a los grupos de mayor riesgo, como parte de los costos sociales que genera el actual sistema de mercado. Es así como la política y estrategia de protección social deben mostrar su potencial antiexclusión y su poder de cobijar a los grupos con los más altos niveles de privación de capacidades básicas, con el fin de que puedan tener una vida digna. Esto también implica que la política de protección social es un subcomponente de la política social destinada a brindar un marco normativo y regulador para el suministro público y privado de servicios sociales. De ahí la importancia del Programa Solidaridad para el Desarrollo⁶ en su intento de conformar una red de iniciativas intersectoriales del nivel central, que además incorpora a actores privados para así lograr mayores sinergias y complementariedades en el nivel local.

De lo anterior se deriva la recomendación de reducir las trece categorías de vulnerabilidad que presenta la Política Nacional de Protección Social (Sección VII: Grupos metas prioritarios) a dos categorías generales (A y B) que exigen una acción pública continua, y una categoría (C) que requiere de una acción pública coyuntural que va más allá de los programas de protección social:

- A. Hogares en pobreza extrema, en sus dos dimensiones (urbana y rural).
- B. Poblaciones que viven en territorios de alta pobreza y bajo acceso a servicios básicos.
- C. Poblaciones afectadas por desastres naturales y crisis socioeconómicas.

De hecho, podríamos decir que 11 categorías de vulnerabilidades y riesgos sociales priorizadas en esta política están directa y profundamente correlacionadas con los “hogares en pobreza extrema”. Por tanto, el enfoque es en los hogares y desde ahí se establece un marco de corresponsabilidades y autoayuda tanto para manejar los riesgos de corto y mediano plazo de la unidad familiar, como para fortalecer las probabilidades de romper el proceso de transmisión intergeneracional de la pobreza. Esto reduciría la focalización a unos 145.000 hogares en extrema

⁶ “La misión de Solidaridad será racionalizar la inversión pública para lograr un mayor impacto en la protección de los grupos vulnerables y en la reducción de la pobreza. Para ello integrará los actuales proyectos y programas de protección social a una red de programas que esté orientada a la recuperación del bienestar mínimo, a la disminución del riesgo social y económico, y a la superación de las causas de vulnerabilidad y pobreza” (Gobierno de Nicaragua, 2003b, p.2). Asimismo se indica que esta red estará integrada “bajo un sistema de registro único de beneficiarios” (Gobierno de Nicaragua, 2003b, p.3).

pobreza o el quintil más bajo, pues la categorización que presenta la política de protección social es demasiado amplia y podría abarcar hasta el 50% de la población nacional.

Optimización del sistema de protección social

La estrategia de implementación propuesta por el Gobierno se acopla a los programas existentes y asume la conformación de una red de iniciativas de protección social bajo un sistema de Registro Único de Beneficiarios (RUB) a través del Programa de Solidaridad para el Desarrollo. Con ello se busca reducir los problemas de fragmentación, duplicación de esfuerzos, inadecuada focalización y selección de beneficiarios, falta de un sistema de evaluación, altos costos administrativos, múltiples modalidades de atención, variación en los tipos y montos de beneficios entregados, claridad en su pertenencia y debilidades estadísticas, así como los relativos a los sistemas de información, entre otros.

Si bien la conformación de la red de programas y el desarrollo de un registro único de beneficiarios son elementos fundamentales de la estrategia de protección social, sería necesario --dados el bajo nivel de progreso de la reforma del sector público y los problemas mencionados anteriormente-- reflexionar sobre un proceso de optimización de recursos dirigido a:

- (i) Enmarcar los programas de protección social dentro del fortalecimiento del marco normativo y regulador de los servicios sociales, del desarrollo de programas altamente especializados propios del sector, y del mejoramiento de la oferta de la red institucional de los servicios básicos en áreas prioritarias.
- (ii) Revisar los programas actuales y pensar en una agrupación/consolidación de los mismos, en aras de reducir su número a unos pocos para que la protección social sea más efectiva en función de los costos. Por ejemplo, se podría pensar en grandes programas ejecutores de asistencia social e infraestructura básica:
 - (a) Programa de Asistencia Social y Seguridad Alimentaria para hogares en extrema pobreza (PASSA).
 - (b) Programa de infraestructura básica de jurisdicción municipal.
 - (c) Programas sectoriales para mejorar la oferta de servicios básicos para los pobres, especialmente en áreas rurales y urbanas priorizadas.

Debido a sus características coyunturales, se excluye del análisis el programa para poblaciones afectadas por desastres naturales y crisis socioeconómicas, no sin antes advertir que la política de protección social debería normar la activación de procedimientos de emergencia en caso de

que se presenten estos riesgos, así como reflejar en la Ley de Contrataciones del Estado las cláusulas especiales para el manejo de los recursos e incorporar los elementos pertinentes del sistema de desastres naturales que se ha venido desarrollando desde hace algunos años. Cada programa debe prever mecanismos administrativos, legales, institucionales y presupuestales que le permitan expandirse cuando estos riesgos se presentan, y contraerse cuando han sido superados, de modo que opere como una especie de estabilizador económico. Además, se debería establecer como política que el financiamiento externo y los presupuestos anuales contengan un pequeño porcentaje para imprevistos, precisando que son para casos de emergencias oficialmente declaradas. Las experiencias del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), Ministerio de Transporte e Infraestructura (MTI) e Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (Infom), entre otros, confirman la necesidad de diseñar urgentemente estas políticas.

- (iii) Establecer para el programa PASSA un Registro General de Hogares (RGH) en municipios y comunidades (comarcas o barrios) priorizados que permita la focalizarlo en aquellos que viven en la pobreza extrema. Para los otros dos programas (infraestructura y servicios básicos) se debería establecer una normativa de focalización municipal y otras acciones vinculadas al PASSA.
- (iv) Establecer el mecanismo de coordinación interinstitucional y las normas de comunicación que permitan a los entes normativos fortalecer la oferta institucional en las áreas vinculadas con el programa PASSA, así como el mecanismo de coordinación y las normas de comunicación relativas a las acciones de protección social que realizan las ONG. En el nivel local se deben reproducir estas normas y mecanismos, poniendo como eje articulador a los gobiernos locales. Se trata de definir un mecanismo que permita a los entes normativos y a otros actores, tanto del nivel central como local, utilizar el Registro Único de Beneficiarios (RUB) en comunidades priorizadas para llevar a cabo acciones complementarias o cubrir áreas y hogares en pobreza extrema donde las acciones del programa PASSA aún no lleguen.

Agrupación y consolidación de los programas de protección social⁷

Se sugiere la consolidación de los casi 30 programas, de la siguiente manera:

Programa de Asistencia Social y Seguridad Alimentaria para hogares en extrema pobreza (PASSA). Este programa podría tener dos modelos de atención diferenciados, para las áreas rurales y urbanas respectivamente. Sería una iniciativa de transferencias directas en efectivo y especie condicionadas al cumplimiento de las corresponsabilidades. Esto con base en un paquete integrado de seguridad alimentaria y manejo de riesgos sociales que permita acumular capital humano y mejorar la productividad de todos los miembros del hogar, además de generar condiciones futuras para la movilidad social y/o territorial. Los enfoques y el diseño de las corresponsabilidades, tanto de hogares urbanos como rurales, se ajustarían a las principales causas de la pobreza extrema que se mencionan en las investigaciones más relevantes de los últimos años. El paquete de corresponsabilidades estaría basado en un contrato social entre el programa y ambos jefes del hogar (en caso de que los hubiere), donde cada parte recibe un beneficio según el cumplimiento de tal contrato. La transferencia en efectivo tendría un monto no mayor a la magnitud promedio de la brecha de pobreza extrema diferenciada, dependiendo de si es urbana o rural.

Esta estrategia se justifica política y socialmente porque este grupo se encuentra en graves condiciones de riesgo, ya que aun si invierte todos sus ingresos en alimentación, no lograría obtener el mínimo de calorías necesarias para su desarrollo normal. No se trata de resolver la brecha de pobreza extrema o brecha alimentaria que tiene una magnitud cercana al 2% del PIB⁸, aunque sí se la debe conocer para determinar un nivel de subsidio y de corresponsabilidades de la familia, con el fin de no crear desincentivos al trabajo remunerado e incentivos al crecimiento poblacional. Por tanto, el manejo de riesgos relacionados con la subsistencia y seguridad alimentaria para los hogares rurales en pobreza extrema debe diferenciarse de las estrategias rurales del Instituto de Desarrollo Rural (IDR). Estas últimas deberían estar dirigidas a fortalecer canales de mercado y a promover el desarrollo agropecuario entre aquellos productores con capacidades de diversificación y de producir excedentes comercializables, entre otras.

Por ejemplo, en el área rural donde se localiza más del 75% de los pobres extremos, el paquete de corresponsabilidades estaría relacionado con la educación

⁷ Una tipología de los principales programas de redes de asistencia social incluye: transferencias en especie (problemas de distribución, fugas y corrupción; asistencia técnica y entrega oportuna de semillas mejoradas, fertilizantes, etc.); transferencias de efectivo condicionadas a desarrollo integral de capital humano y productivo (problemas de selección de beneficiarios y de oferta, administrativos, estrategia de salida); subsidios generales de precios a productos de consumo e insumos claves (problemas de fugas muy grandes hacia los no pobres); subsidios a servicios sociales (asegurar acceso a servicios básicos: oferta); ayuda alimentaria y nutricional; obras públicas y ayuda alimentaria en momentos de desastres o crisis; microfinanzas en áreas de pobreza extrema (principalmente crédito a los no pobres y a algunos pobres con potencial de pago); seguro social (pensiones y seguros por desempleo, problemas de cobertura por falta de capacidad de pago de los beneficiarios y del Estado).

⁸ PIB calculado según el nuevo Sistema de Cuentas Nacionales recomendado por el FMI y la cooperación internacional para el período 1994-2004 (Gobierno de Nicaragua, 2003c).

preescolar y básica de todos los niños en edad escolar; atención integral en salud y nutrición del binomio madre-niños menores de cuatro años y sistemas de derivación institucional cuando corresponda; educación de jóvenes y adultos de 15 a 24 años; extensión agrícola especializada para economía de patio o parcela dirigida a fortalecer las estrategias de subsistencia y seguridad alimentaria; titulación de viviendas y parcelas; capacitación sobre el funcionamiento básico de las instituciones públicas y sus beneficios, derechos y obligaciones ciudadanas. Además se fijarían las reglas para que proveedores privados (ONG, firmas o individuos) pudieran suministrar los distintos servicios y así contribuir a superar las limitaciones de cobertura de los entes institucionales.

Claramente se pretende un manejo integrado desde el hogar de las causas multidimensionales (riesgos) que afectan la pobreza. Además, el programa debería contar con una definición clara de los indicadores sociales y responsabilidades específicas asignadas por la ERCERP.

Por lo menos 16 de los más de 30 programas de atención social básica y desarrollo de capital humano y productivo que se presentan en el documento de Operacionalización de la Política de Protección Social podrían ser agrupados/consolidados bajo esta iniciativa. Lógicamente esto requiere desarrollar el marco conceptual y estratégico, además de fortalecer un equipo técnico institucional sólido, para después pasar por un proceso de negociación con los organismos financieros y ejecutores⁹.

Es típico encontrar en una misma institución una gran cantidad de proyectos con acciones duplicadas, así como modelos de atención, evaluación, focalización y administración diferenciados pero dirigidos a los mismos grupos destinatarios, sólo que territorializados según el interés del donante o a la discreción de los funcionarios públicos¹⁰.

Otra característica es que los administradores públicos suponen que la coordinación es buena cuando se dividen los territorios, lo que en realidad hace que lleguen a las comunidades con soluciones parciales y altamente costosas, cada uno con sus propias estrategias y normas de operación, focalización, métodos de evaluación, etc., lo cual genera una enorme fragmentación de microprogramas con los mismos objetivos. Esta atomización dificulta la coordinación, definición, seguimiento y marco evaluativo de las decisiones de política, estrategias e impactos esperados. También complica la definición de la demanda de recursos (externos e internos) de la administración del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP),

⁹ Evitar lo que pasó cuando se creó el Programa Nacional de Desarrollo Rural (PNDR), hoy Instituto de Desarrollo Rural (IDR), y es que sin haber completado su proceso de conceptualización y fortalecimiento, en 1995-1996 se trasladó allí la primera ola de iniciativas de desarrollo rural y se mantuvo una estructura fragmentada de programas y proyectos que debilitó la nueva institución, la cual continua tratando de reorganizarse actualmente en un sólo programa con una visión de país.

¹⁰ Lo importante es poner fin a este nivel de fragmentación histórica y presentar una cartera reducida de programas, cada uno con una visión, misión, metas y objetivos, componentes, procedimientos y normativas, todo bajo un marco estratégico operativo único que permita tener un grupo de financiadores que compren el programa entero o algunos de sus componentes. Uno de los pocos entes públicos en Nicaragua que han acercado a este concepto de diseño ha sido el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE); de ahí sus ventajas comparativas.

además de encarecer enormemente la administración pública y el seguimiento a la HIPC.

Los primeros programas candidatos por sus características integradoras serían los de la Red de Protección Social (RPS), el Programa de Atención Integral a la Niñez Nicaragüense (Painin), Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos de Nicaragua (Paebanic), el Programa Integral de Nutrición Escolar (PINE), el Programa de Atención Integral a Niños(as) y Adolescentes en Riesgos (PAINAR), el de Educación Inicial y Preescolar (Ebacit), así como otra serie de iniciativas de asistencia a mujeres y niños vulnerables y de seguridad alimentaria, para mencionar sólo algunos. No hay duda de que una oferta conjunta de estos programas dirigidos al quintil más bajo de la población tendría un enorme potencial para lograr un impacto mucho mayor y de una forma eficiente en función de los costos, además de que la coordinación entre programas y sectores sería muchísimo más fluida y efectiva.

Programa de infraestructuras básicas de jurisdicción municipal. En este caso se puede pensar en un proceso de especialización enmarcado en el ámbito de las infraestructuras básicas (sociales y económicas) de jurisdicción municipal¹¹. Una alternativa que, además de ser eficiente en función de los costos, le permitiría al SNIP iniciar un esfuerzo nacional de estandarización de metodologías y procesos técnicos entre el nivel central y el ámbito municipal. También facilitaría los procesos de descentralización de las infraestructuras de jurisdicción municipal y la coordinación entre los cooperantes internacionales. Por otro lado favorecería el análisis del impacto distributivo de las inversiones locales y de las finanzas públicas, la elaboración del presupuesto para la ERCERP y la definición de sus indicadores sociales, la vinculación informática de los programas de inversión local con el nivel central (SNIP), y la aplicación de los recursos asociados al HIPC.

En teoría, lo que se buscaría es la unificación de programas del Gobierno central en el mismo nivel de especialización, en este caso enmarcada en el ámbito de las infraestructuras de jurisdicción municipal aunque separando aquellas de cobertura regional, ya que estas últimas contienen externalidades en sus costos y beneficios que deben ser negociadas vía acuerdos especiales¹². La jurisdicción de la cobertura

¹¹ La unificación de programas del Gobierno central según su nivel de especialización (por ejemplo infraestructura de jurisdicción municipal, infraestructura regional, asistencia en protección social focalizada (para diferenciar los servicios universales y funciones claves de los entes normativos), programas de desarrollo agrícola, tecnológico, etc.) podría no sólo resolver la paradoja de la coordinación interinstitucional bajo la actual multiplicidad de intervenciones. También constituiría un elemento indispensable para lograr un mayor impacto en la implementación de la ERCERP y del PND en su propósito de reducir la pobreza y promover el desarrollo local, al facilitar la complementación de acciones y el diseño de los sistemas de monitoreo y evaluación específicos de los programas estratégicos. Por ejemplo, se podría mejorar la complementariedad de las acciones en un área conglomerada dentro de una jurisdicción específica, vinculando la infraestructura económica y social y su mantenimiento con la promoción de producción agropecuaria y un paquete de asistencia en protección social focalizada en las familias más pobres.

¹² Por ejemplo, en el caso de una infraestructura social cuyos beneficios cubren a varios municipios, el gobierno local donde se ubica la obra no tendría incentivos para poner contrapartidas a los costos de la inversión y el mantenimiento (inclusive la administración de los servicios), por lo que esta estrategia de descentralización de infraestructuras con coberturas regionales deberá ser tratada bajo otros preceptos y condicionalidades.

de los servicios municipales tiene una relevancia estratégica en el contexto de la política nacional de descentralización, donde además de las infraestructuras también serán descentralizados los servicios correspondientes. Esto es consistente con el teorema de Oates (1972), el cual propone incorporar los servicios y costos en el nivel de gobierno que controle el área geográfica más pequeña, lo que establece una mejor relación de corresponsabilidad con la población beneficiada. Esta visión de mediano y largo plazo es relevante para el diseño de un sistema de monitoreo del desempeño de las acciones públicas porque permitiría relacionar los costos de las inversiones, de operación y de mantenimiento con el nivel de utilización de los servicios, así como enmarcar los impactos distributivos en el contexto de la ERCERP y monitorear el proceso de descentralización como un eje transversal de la estrategia¹³.

Este programa tendría su propio mecanismo de focalización, que en teoría deberá coincidir con la fase de selección de municipios. Además será necesario establecer normativas para dar prelación a la rehabilitación de infraestructuras sociales y económicas en las comunidades (comarcas) priorizadas por el programa PASSA.

Los programas candidatizados al proceso de integración/consolidación son todos aquellos a través de los cuales se proporciona infraestructura básica social y económica de jurisdicción municipal. En el caso de agua potable, se deberán excluir las redes primarias de las grandes ciudades, así como las redes primarias y troncales de carreteras y caminos intermunicipales, con el fin de enfocarse únicamente en los caminos interconectores secundarios. El SNIP ya cuenta con una extensa clasificación de estas infraestructuras, de donde se podría definir el listado de manera precisa. La mayoría de los programas y entes del sector público ejecutan infraestructuras bajo una gran diversidad de conceptos de focalización y operación, lo cual genera problemas de todo tipo. Por sus ventajas comparativas, el Fondo de Inversión Social sería el llamado a asumir este proceso, lo que sin duda agilizaría también la descentralización y facilitaría la implantación de esquemas de cofinanciamiento para apalancar fondos de la ERCERP a través de los recursos de los gobiernos municipales¹⁴.

En este contexto, las transferencias directas a los gobiernos municipales deberían estar dirigidas a corregir desigualdades en los territorios, siendo la descentralización fiscal el elemento fundamental para promover el desarrollo local en el largo plazo, por su capacidad de generar recursos propios, empoderamiento de competencias, promoción de la competitividad, desarrollo institucional y corresponsabilidad con los electores locales¹⁵. Por ello, las transferencias desde el nivel central basadas en una

¹³ Una propuesta conceptual para un sistema de monitoreo se encuentra en Lacayo (2004).

¹⁴ Una descripción pormenorizada del proceso evolutivo del FISE y su bibliografía hasta septiembre de 2001 se encuentra en Lacayo (2003).

¹⁵ En el modelo que actualmente predomina en América Latina, el receptor dominante continua siendo el Gobierno central y por tanto es el mayor distribuidor del gasto (Wiesner, 2003). Esto es el resultado de una tradición histórica centralista (Veliz, 1980). Más que la aplicación de normativas, la realidad refleja la negociación política. Sin embargo, Bird (1999) sostiene que tal negociación debe garantizar la responsabilidad política del que recauda y gasta, así como adecuar los ingresos y gastos sin distorsionar la asignación de recursos. Para McLure (2001), es determinante del nivel de libertad permitido a los segundos niveles de gobierno.

fórmula automática políticamente negociada no aseguran la equidad en los territorios. Dado que estas transferencias no fueron diseñadas para vincular las políticas y estrategias nacionales con las locales, tampoco ofrecen los incentivos adecuados para dar lugar a un desarrollo institucional y organizacional en el nivel local. Además, en su diseño actual implican un riesgo enorme para el proceso de descentralización y la misma ERCERP. Para minimizar tal riesgo, es necesario condicionar los recursos de este programa a mayores niveles de cofinanciamiento e incentivos para mejorar la eficiencia y la efectividad de función de los costos de las inversiones públicas por parte de las municipalidades¹⁶. Lo importante es que esta normativa debe ser parte de la política y estrategia de protección social, de tal forma que permita ligar la asignación del gasto con las acciones claves de la protección social en los territorios de mayor vulnerabilidad a los interno de los municipios.

Programas sectoriales para mejorar la oferta de servicios básicos para los pobres, especialmente en áreas rurales y urbanas priorizadas. Lógicamente, los dos programas anteriores tendrán un enorme impacto en el incremento de la demanda de servicios básicos para los pobres, especialmente de los más pobres, quienes por múltiples causas no han tenido acceso o han tenido acceso limitado a las redes institucionales de educación, salud, extensión agrícola especializada (asistencia técnica y capacitación), asistencia para la titulación de propiedades y otros tipos de asistencia y capacitación. Se trata entonces de asegurar la complementariedad de las acciones de manera específica en las comunidades rurales y urbanas del programa PASSA como pivote. En ese sentido, es necesario establecer normativas para la priorización de acciones dirigidas a mejorar la calidad y acceso a la oferta de servicios básicos en esas comunidades, y diferenciar claramente el enfoque y cobertura nacional de los programas que proveen bienes y servicios universales del enfoque del programa PASSA, el cual está focalizado en los más pobres de los pobres. De allí la importancia de la complementariedad de acciones entre las tres grandes iniciativas, y de los usos y aplicaciones del RUB.

El país tiene experiencia acumulada en detectar y cuantificar las necesidades adicionales que por el lado de la oferta (ej. servicios e infraestructura de educación y salud) deben ser cubiertas como resultado del incremento de la demanda de los programas de asistencia social. Tal es el caso concreto del programa de la Red de Protección Social (RPS), donde se han identificado en las comarcas necesidades adicionales de maestros y materiales (educación), así como de rehabilitación y expansión de infraestructura y equipamiento (salud y educación). Sin embargo, cabe

¹⁶ Si los gobiernos locales reciben repentinamente transferencias no condicionadas o mínimamente condicionadas por montos que oscilan entre el 30% y 3.000% de sus ingresos corrientes en un contexto de supervisión débil por parte del órgano contralor y en el nivel actual del desarrollo de los sistemas locales de inversión pública, sería una ilusión esperar un uso racional de los recursos. Además de que se estarían fomentando incentivos negativos a la ERCERP y al proceso de descentralización, podrían producirse los siguientes efectos adversos: incrementos injustificados en los sueldos de los funcionarios y en los gastos operativos de la municipalidad; incremento de inversiones no prioritarias en proporción a las inversiones estratégicas de la ERCERP; incremento de proyectos ejecutados por administración directa versus proyectos ejecutados vía procesos de licitación; reducción o disminución en la tasa de crecimiento de los ingresos corrientes provenientes del recaudo tributario, etc.

mencionar que no se le ha dado el seguimiento adecuado, algo que con la nueva Política Nacional de Protección social se intenta resolver.

Se trata de definir un marco que permita a los entes normativos y otros actores tanto del nivel central como local utilizar el RUB en comunidades priorizadas por el programa PASSA, que además deberá incluir el registro de las necesidades adicionales que deban ser satisfechas por el lado de la oferta institucional, con fines de implementación de acciones complementarias y su seguimiento.

Dada la enorme presión fiscal, también es fundamental definir y normar aquellos casos en que el programa PASSA podría utilizar servicios privados para proveer servicios esenciales, así como sus esquemas básicos de coordinación sectorial, por ejemplo en lugares del territorio donde los hogares no tienen acceso o existe un déficit de acceso superior al 40% a los servicios universales de la red institucional sectorial. Esto es importante porque no se puede esperar que los sectores comprometidos resuelvan en el corto plazo este déficit. Por ejemplo, en los casos de extensión agrícola, titulación, educación de adultos y otras áreas de capacitación, el sector privado debería suministrar el 100% de tales servicios. En los casos de los servicios de Vigilancia, Promoción, Crecimiento y Desarrollo (VPCD) y atención al binomio madre-hijo, así como en los casos de educación, se deberían establecer las normas respectivas para asegurar el acceso. De esta manera es posible diseñar paquetes territoriales para lograr ciertas economías de escala, además de crear espacios de participación del sector privado en el suministro de servicios públicos en un ambiente competitivo.

En el caso de la experiencia de la RPS, aún no se han realizado investigaciones económicas para determinar sus ventajas y desventajas, así como la efectividad en función de los costos de los servicios provistos por el sector privado y las ONG en áreas rurales dispersas, versus los servicios prestados por el sector público, donde definitivamente no existen economías de escala (ej. educación y salud). Esta investigación sería de gran importancia para definir estrategias de salida del programa PASSA, cuya duración tiene un límite de entre tres y cinco años. No obstante, ya existen evidencias que indican que el nivel de educación es el principal determinante no sólo para salir de la extrema pobreza sino también para la movilidad social y/o territorial (Banco Mundial, 2003).

La política de protección social debería estar fuertemente vinculada con la ERCERP y sus respectivas metas sociales, enriqueciendo de esta manera sus objetivos, principios y estrategias.

ASIGNACIÓN DE RECURSOS PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL

Entre los beneficios que recibirá Nicaragua como parte del proceso de la HIPC está el alivio destinado al gasto en pobreza –en efectivo--, el cual se calcula en un promedio anual de US\$21,6 millones (Gobierno de Nicaragua, 2003c). Desde 2001 cuando comenzó la ERCERP, el gasto en pobreza ha estado alrededor de los US\$ 326,0 millones anuales (excluyendo el alivio interino HIPC), de los cuales un 46% se financia con recursos del Tesoro, un 28% proviene de préstamos externos y un 26% de donaciones. Si se supone la misma estructura de financiamiento de la ERCERP, es de esperar que el gasto en pobreza, incluyendo el alivio en efectivo, ronde los

US\$520,0 millones, bajo el supuesto de que las donaciones se podrían reducir en un 6%, dado el crecimiento económico de largo plazo.

Una de las normativas que deberían quedar definidas en la Política y Operacionalización de la Estrategia de Protección Social es la del proceso de asignación de recursos para los programas ERCERP en el marco de la HIPC. Manteniendo la misma línea de discusión y suponiendo que el gasto en pobreza es asignado de manera prioritaria a los tres programas propuestos, cabe preguntarse qué volumen de recursos deberá destinarse a cada cual. En teoría, se trata de mantener un equilibrio adecuado entre la asistencia social para los hogares que viven en extrema pobreza, la dotación de infraestructura y el mejoramiento de la oferta de servicios básicos para los pobres, especialmente en áreas rurales y urbanas priorizadas donde se acumulan mayores brechas de pobreza. En la actualidad, el volumen de recursos es realmente insuficiente para agilizar cambios de comportamiento en forma masiva y romper con el proceso de transmisión intergeneracional de la pobreza extrema, si bien es cierto que no existe una cifra precisa y no se puede medir la pertinencia de muchos de los programas incorporados en la ERCERP (de ahí la relevancia de contar con un registro único y normativas de focalización y selección por tipo de programa). Estimaciones propias indican que los beneficios canalizados hacia los hogares en pobreza extrema estarían por debajo del 2% del gasto total en pobreza, mientras que la proporción de la brecha de pobreza extrema con relación a la brecha de pobreza nacional es cercana al 16%. Con base en ello, se podría pensar que sería adecuado destinar un 15% del gasto total en pobreza para el programa PASSA; un 55% para infraestructura; un 20% para servicios básicos de los sectores (considerando que su cobertura para el desarrollo de capital humano es a través de servicios universales); un 9% a otros programas no contemplados entre los anteriores pero que podrían ofrecer acciones complementarias; y el resto para costos de coordinación de la ERCERP. Esta distribución permitiría canalizar el programa PASSA en forma directa a cerca de 120.000 hogares en el quintil más bajo, cada cuatro años, si suponemos que los beneficios se mantendrán por cuatro años¹⁷ y los procesos de selección de municipios, comunidades y hogares se realizan de acuerdo a los procedimientos recomendados. Durante los cuatro años se fortalecerían los sistemas de suministro de servicios básicos en esas comunidades, con base en una estrategia de salida.

Entre las medidas adicionales para apalancar recursos nacionales a la ERCERP y que podrían considerarse bajo el marco estratégico de la política de protección social figuran las siguientes:

- (i) Establecer una normativa para focalizar el gasto social de los principales ministerios de línea, no necesariamente utilizando sólo el concepto de la brecha de pobreza. Lo importante es que la Política Nacional de

¹⁷ Es importante considerar el impacto en la demanda agregada de un programa de transferencias de efectivo. En teoría debería tener un impacto multiplicador mucho mayor en el consumo que en los programas de infraestructura. Esto si tenemos en cuenta que cerca del 75% de los recursos del programa circula en el municipio y por cada dólar entregado en las comunidades, el 70% se consume en alimentación y el resto en productos básicos con alto valor agregado, a diferencia de la infraestructura donde menos del 20% de los recursos del programa circula en el municipio, y por cada dólar invertido cerca del 65% los materiales es importado.

Protección Social establezca también una normativa de asignación del resto del gasto social (no incluido en la ERCERP) para cada ministerio o ente público correspondiente. Estas medidas podrían mejorar de forma significativa la equidad en la asignación del gasto social.

- (ii) En municipios afectados por la pobreza severa (según estratificación del Mapa de Pobreza Extrema de Nicaragua) promover:
 - (a) mecanismos de crédito no convencional (microfinanzas), principalmente crédito a los no pobres y a algunos pobres con potencial de pago;
 - (b) el establecimiento de casas financieras receptoras de envíos de remesas del exterior;
 - (c) estrategias de desarrollo agropecuario, por parte del IDR, en áreas que muestren este potencial, como es el caso de la zona central del país donde se concentra gran parte de los pobres extremos.

Focalización, potencial antiexclusión y captación de vulnerabilidades a través del Mapa de Pobreza Extrema de Nicaragua¹⁸

Una observación importante sobre la definición propuesta por la política de protección social (lineamientos estratégicos) en relación con la *focalización en la inversión en protección social*,¹⁹ es que ese doble propósito de mezclar territorios con niveles de dinamismo económico y pobreza (vulnerabilidades) podría restarle potencial antiexclusión y de captación de aquellos territorios con mayores índices de pobreza extrema²⁰ y hogares con altos niveles de privación de capacidades básicas para tener una vida digna. El enfoque de la protección social es independiente del dinamismo económico de los territorios. Los niveles de pobreza y los tipos de vulnerabilidades que en ellos se generan son resultado de las fallas del mercado y de la ausencia de políticas públicas proactivas, no sólo en el ámbito de la protección social sino también en el ámbito de aquellas medidas dirigidas a un mejor funcionamiento del mercado y de la economía política. Por lo tanto, desde la óptica de la protección social se sugiere una definición del concepto de *focalización* que

¹⁸Nos referimos al Mapa de Pobreza Extrema de Nicaragua (Censo 95-EMNV98), marzo de 2001, última versión oficial.

¹⁹ “Las condiciones geográficas del país determinan diferencias significativas, tanto en las necesidades sociales de sus habitantes, como en las condiciones económicas y de desarrollo de las diferentes zonas. La existencia de áreas con alto, mediano y bajo dinamismo económico llevan a la necesidad de definir estrategias de desarrollo diferentes para cada uno de ellas. Focalizar bajo el concepto geográfico y de vulnerabilidad coadyuva al objetivo de eficiencia en el uso de los recursos” (Gobierno de Nicaragua, 2003a, pág. 18).

²⁰ Al beneficiar territorios con mayor dinamismo económico y con menores índices de pobreza extrema se pierde la congruencia con el objetivo de reducir la pobreza extrema en un 50% para el año 2015. Esto además del esfuerzo adicional que implicaría flexibilizar esta meta HIPC, dado el actual nivel de ineficiencia e ineficacia del sector público en general y en la asignación del gasto público en particular.

incluya los diversos mecanismos para identificar municipios, comunidades²¹ y hogares donde los recursos públicos asignados a tal rubro deben ser efectivamente distribuidos entre los más pobres de los pobres.

Uno de los principales objetivos de la investigación realizada por Cerfe-Itztani (2003) fue apoyar al programa Painin 2 en la selección de las áreas territoriales para la lucha contra la vulnerabilidad infantil a través del diseño e implementación de un modelo sociológico basado en criterios de mayor exposición a los fenómenos de la exclusión social, pobreza y capital social. Este modelo fue aplicado en los 68 municipios del Painin 2 (prácticamente la mitad del país) e involucró al 36,3% de la población nacional en 2.810 comunidades.

Los principales resultados de la investigación en materia de focalización y sus recomendaciones confirman claramente que el Mapa de Pobreza Extrema de Nicaragua es una guía ideal y eficiente en función de los costos para focalizar las intervenciones de protección social en el ámbito municipal. La investigación concluye que 24 de los 68 municipios que actualmente cubre el programa presentan, con respecto a la situación general, una mayor predominancia de viabilidad baja y demanda alta o media, es decir, municipios con altos niveles de exclusión y vulnerabilidad. El alto nivel de correlación con el mapa de pobreza confirma su potencial antiexclusión y poder de captación de múltiples vulnerabilidades (Cuadro 1) El estudio sugiere priorizar dos de los 20 municipios en los estratos de menor pobreza (pobreza media y menor según Mapa de Pobreza Extrema de Nicaragua) y 22 de los 48 municipios en los estratos de mayor pobreza (pobreza severa y alta según el mismo mapa). Las zonas de difícil acceso, falta de seguridad ciudadana, sociedad civil, redes de protección social (privadas o públicas) y de escaso o nulo acceso a servicios básicos son sin duda las predominantes en este tipo de estudios.

La recomendación de Cerfe-Itztani (2003) con respecto a “prestar atención a los municipios donde la pobreza extrema ha resultado estar presente en un porcentaje superior a la media” nos lleva directamente a utilizar el Mapa de Pobreza Extrema de Nicaragua, junto con una encuesta sustituta de medios económicos (*proxy means test*) para seleccionar los hogares beneficiarios. En otras palabras, la investigación confirma que el uso del mapa es una buena herramienta para seleccionar aquellos territorios con mayores vulnerabilidades y establecer una política de focalización de las acciones públicas en el contexto de la protección social.

De hecho, desde hace siete años se han venido realizando esfuerzos nacionales para anclar el uso de mapas de pobreza a la priorización de intervenciones de los sectores sociales,²² especialmente para aquellos programas de protección

²¹ En este documento, el concepto de comunidades se refiere a áreas censales: la expresión territorial más pequeña y su dimensión están normadas por Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) y pueden estar representadas por comarcas o barrios definidos según los nombres y códigos de los segmentos censales que componen la cartografía nacional.

²² En el Anexo II de la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza (Gobierno de Nicaragua, 2001) se mencionan las principales reformas estructurales y acciones implementadas: Redes de seguridad social, desarrollo rural y control de la pobreza: “En 1997 se estableció como criterio principal para la determinación de objetivos de la política social al Mapa de Pobreza. En diciembre de 2000 se finalizó el mapa de la pobreza y se oficializó en marzo del 2001”. En el Anexo IV del mismo documento se estableció que, “como regla general, al decidir entre municipios [que muestran] a la vez tasas bajas de cobertura y altos niveles de pobreza se dará prioridad a aquellos con mayores brechas de pobreza”. Es más, en el Anexo V (Matriz de acciones de

social y desarrollo rural dirigidos a atacar las causas multidimensionales de la pobreza. Sin embargo, el seguimiento y evaluación de las políticas han sido insuficientes. Esto pudo haber contribuido a la desaceleración en la tasa de reducción de la pobreza extrema rural asociada con altos riesgos sociales y baja productividad laboral, a pesar de los mayores niveles de disponibilidad e inversión pública durante el período 1998-2001, comparado con los períodos anteriores.

En la práctica, cada programa público continúa asignando sus recursos a discreción, cuando los fondos son locales, o según los términos de la negociación con la fuente o donante, cuando los fondos son externos. Los enormes costos y esfuerzos que ha significado para el país llegar a establecer un mapa de pobreza con solidez técnica y procedimientos transparentes no han dado los resultados esperados por falta de voluntad política y supervisión. Las desigualdades regionales se incrementan: los municipios con mayores brechas de pobreza continúan recibiendo beneficios insuficientes, mientras que Managua,²³ la capital, los continúa recibiendo en forma desproporcionada.

política) se estableció que a partir del 2001, “todos los sectores utilizarían el Mapa de Pobreza para focalizar municipios, familias y grupos vulnerables”.

²³ Además, por fuera del Sistema Nacional de Inversión Pública el municipio de Managua captura cerca del 51% del total de ingresos propios de los 152 municipios del país y 12 municipios capturan el 72%.

Cuadro 1. Los 24 municipios (de 68) Painin priorizados en el estudios Cerfe-Itztani (2003)		
Municipio	Estrato según Mapa de Pobreza Extrema de Nicaragua. (a)	Clasificación según ordenamiento nacional (151 municipios)
Puerto Cabezas	Pobreza severa	5
El Cúa (b)	Pobreza severa	6
Bocay (c)	Pobreza severa	6
Wiwilí	Pobreza severa	7
Waslala	Pobreza severa	12
El Castillo	Pobreza severa	16
Paiwas	Pobreza severa	19
Wiwilí N. Segovia	Pobreza severa	27
Rancho Grande	Pobreza severa	30
Santo Domingo	Pobreza severa	31
Matiguás	Pobreza alta	32
Muy Muy	Pobreza alta	36
Tuma la Dalia	Pobreza alta	38
La Libertad	Pobreza alta	39
San Dionisio	Pobreza alta	43
Río Blanco	Pobreza alta	44
El Coral	Pobreza alta	48
San Sebastián Yalí	Pobreza alta	51
San José de Remates	Pobreza alta	55
Terrabona	Pobreza alta	56
Nueva Guinea	Pobreza alta	58
El Rama	Pobreza alta	60
Cárdenas	Pobreza media	67
El Sauce	Pobreza media	93
(a): Banco Mundial-MECOV-INEC-FISE-SETEC. Mapa de Pobreza Extrema de Nicaragua. Censo 1995-EMNV1998.Marzo 2001. Número de municipios con pobreza severa: 31; alta: 34; media: 34; menor: 52.		
(b) y (c): Estos dos municipios eran uno solo cuando se construyó el mapa. Actualmente Nicaragua cuenta con 152 municipios.		

Un análisis en el ámbito de los municipios confirma en forma más definitiva la manera en que la actual asignación de los recursos públicos es un factor importante en la generación de desigualdades.

Por lo tanto, es necesario que la política y estrategia de protección social definan de forma más precisa las normativas con respecto a la focalización de los recursos para combatir la pobreza, especialmente la pobreza extrema, así como los sistemas de monitoreo y evaluación. Sin duda, la implantación del RUB traerá importantes beneficios para el país.

Evaluaciones de impacto de programas relevantes

La gran mayoría de los programas que forman parte del sistema de protección social carecen de esquemas de evaluación que permitan identificar su pertinencia, eficiencia y eficacia.

El único programa que ha sido rigurosamente evaluado bajo un diseño experimental ha sido el de transferencias condicionadas de la Red de Protección Social (RPS), cuyos resultados sirvieron de base para su continuación y expansión. Para su segunda fase, el programa Painin también ha incorporado un diseño experimental y ha completado su línea de referencia (ESA Consultores, 2003). Además, el Painin ha sido exitoso en el monitoreo de los procesos de desarrollo de los niños y de los resultados de la capacitación. En lo que respecta al nuevo diseño experimental de evaluación de impacto, la mayoría de las variables adoptadas son prácticamente idénticas²⁴ a las que serán evaluadas por el programa de la RPS. En este sentido, la fusión de ambos programas y de otros similares podría resultar en importantes economías de escala y ahorro de costos operativos para el país, además de ayudar a incrementar el impacto en las poblaciones más vulnerables.

Es importante observar que la medición de pobreza propuesta para el Painin se ha hecho con base en el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), mientras que la RPS utiliza los agregados de consumo de las líneas de pobreza (metodología que además de ser más sensible a los cambios de condiciones de vida de corto y mediano plazo, se utiliza oficialmente para medir el progreso de los índices acordados en la ERCERP y en los Objetivos de Desarrollo del Milenio). Por tanto, es recomendable que la política de protección social incorpore los mismos estándares para la evaluación de impacto.

²⁴ Las variables generales a ser evaluadas son: crecimiento, desarrollo, vacunas y estados nutricionales de los niños de 0 a 6 años; matrícula escolar de niños de 6 años; planificación familiar, espaciamiento de embarazos y uso del tiempo de las mujeres; conocimiento y actitudes y prácticas (CAP) de las madres sobre salud y educación; asistencia a los servicios de salud (institucionales) y tasas de utilización de los servicios promovidos por el programa; focalización de las actividades en población de alta vulnerabilidad; capital social estructural y cognitivo. Las subvariables o índices específicos son casi los mismos.

LA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL: DEFINICIÓN, COBERTURA Y BREVE ANÁLISIS SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL

El objeto del programa Red de Protección Social, Fase II (RPS), es mejorar los niveles de bienestar de la población que vive en extrema pobreza mediante el apoyo a la acumulación de capital humano. El programa tiene cuatro componentes: (i) fortalecimiento institucional, (ii) salud y seguridad alimentaria, (iii) educación, (iv) focalización y evaluación. Se trata de un programa de transferencias condicionadas de efectivo a las familias, las cuales están sujetas al cumplimiento de condiciones relacionadas con la asistencia a la escuela de los niños de primero a cuarto grado y el apoyo a los comités de escuelas; la vigilancia y promoción del crecimiento, desarrollo y vacunación en niños de 0-9 años; controles prenatal, puerperal y de planificación familiar de las mujeres; capacitación para adolescentes, incluyendo prevención del VIH-SIDA; vigilancia epidemiológica; capacitación para titulares del beneficio que tengan niños a su cuidado; higiene familiar; manejo de aguas; higiene animal y economía de patio, entre otros.

El programa cuenta con dos créditos: uno del BID por US\$22,2 millones (incluye 11% de aporte local) y uno del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) por US\$5,0 millones. Por su parte, el Banco Mundial presta apoyo en lo que tiene que ver con los aspectos de focalización.

Actualmente el programa cubre siete municipios. Según la clasificación por estratos del Mapa de Pobreza Extrema de Nicaragua, dos de ellos son de pobreza severa, cuatro de pobreza alta y uno de pobreza media. El número de hogares activos asciende a 14.358, compuestos por un total de 86.646 personas, de las cuales 13.541 son niños de 0-5 años, 26.771 niños de 5-13 años y 20.552 jóvenes de 14-25 años. Los hogares beneficiarios están contribuyendo con 967 promotores voluntarios para la coordinación operativa en las comunidades.

Seis de los municipios actualmente beneficiados fueron seleccionados durante la Fase I (piloto): Tuma la Dalia, Terrabona, Ciudad Darío, Esquipulas y Yalagüina. En ellos se está beneficiando con recursos del BCIE a un grupo de familias que durante la Fase I pertenecieron a los grupos de control, mientras que con los recursos del BID, aquellas familias de la Fase I que hayan cumplido tres años en el programa dejarán de recibir los subsidios a la demanda (Bono de Seguridad Alimentaria (BSA), Bono Escolar (BE) y la mochila escolar) pero continuarán obteniendo los bonos a la oferta de salud y educación.

El nuevo municipio recientemente incorporado es Wiwilí (pobreza severa), seleccionado con base en los criterios establecidos en el crédito BID (tasa de pobreza rural extrema por encima del 35% y un número mínimo de 500 hogares rurales extremadamente pobres; una variable de potencial productivo; y bajo índice de matrícula neta y bruta). Dentro del municipio, en las comarcas con una tasa estimada de pobreza extrema mayor al umbral (determinado de acuerdo a una metodología desarrollada por el International Food Policy Research Institute-IFPRI), todos los hogares son elegibles para el programa (IFPRI, 2002). En las comarcas que se encuentran por debajo de ese umbral se aplicará la focalización por hogar utilizando

el método de encuesta sustituta de medios económicos²⁵. Solamente las familias seleccionadas mediante la focalización por hogar serán elegibles para recibir el BSA, el BE y la mochila escolar.

También es importante mencionar que más del 70% de los 14.358 titulares del programa (jefas o jefes de hogar), un 42% de las promotoras y un 50% del grupo de 14 a 25 años tienen hasta dos años de escolaridad (analfabetos funcionales).

De aquí se desprende la recomendación anterior de diseñar, de acuerdo con los principales determinantes de la pobreza mencionados en las investigaciones de los últimos años, un programa “hecho a la medida” para estos hogares en pobreza extrema, para desde allí brindar un apoyo adecuado y orientado a un manejo integral del riesgo, actuando de forma complementaria con la iniciativa de infraestructura y los programas sectoriales dirigidos a mejorar su red institucional de servicios básicos. Actualmente, más de 16 de los 30 programas en la cartera de proyectos vinculados con la política de protección social manejan los diversos riesgos de forma fragmentada y atomizada desde el punto de vista territorial y administrativo. Sin embargo, se señala que aun siendo insuficiente por no incorporar los aspectos de extensión agrícola y economía de patio, la RPS es actualmente la iniciativa que cubre de forma integral el mayor número de riesgos. Si se diseñara un solo programa integral, seguramente se lograría un impacto mucho mayor y más efectivo en función de los costos.

Pagos de subsidios y control de corresponsabilidades

Las corresponsabilidades están enmarcadas en el pacto social que firman las familias con el programa, que es donde se incluyen las condicionalidades para recibir los pagos.

La familia recibe bimestralmente el subsidio de seguridad alimentaria si cumple con las siguientes condiciones: (i) los niños de 0-5 años asisten a los servicios de VPCD; (ii) las mujeres embarazadas hacen uso de los servicios relacionados con el cuidado prenatal, puerperio y planificación familiar; (iii) las titulares jefas de hogar asisten a las capacitaciones correspondientes; (iv) los adolescentes del hogar asisten a los adiestramientos.

Asimismo, la familia recibe el subsidio de educación y el pago al comité de la escuela si cumple con las siguientes condiciones: (i) todos los niños (excluye discapacitados) en edad escolar de primero a cuarto grado asisten a la escuela y tienen menos de seis ausencias en un período de dos meses.

²⁵ Éste consiste en un algoritmo estadístico para determinar las variables que tienen el poder discriminatorio más alto, con el fin de predecir el nivel de bienestar del individuo. Se utiliza el análisis de regresión para predecir el nivel de pobreza y desde ahí se hace la selección automática del hogar.

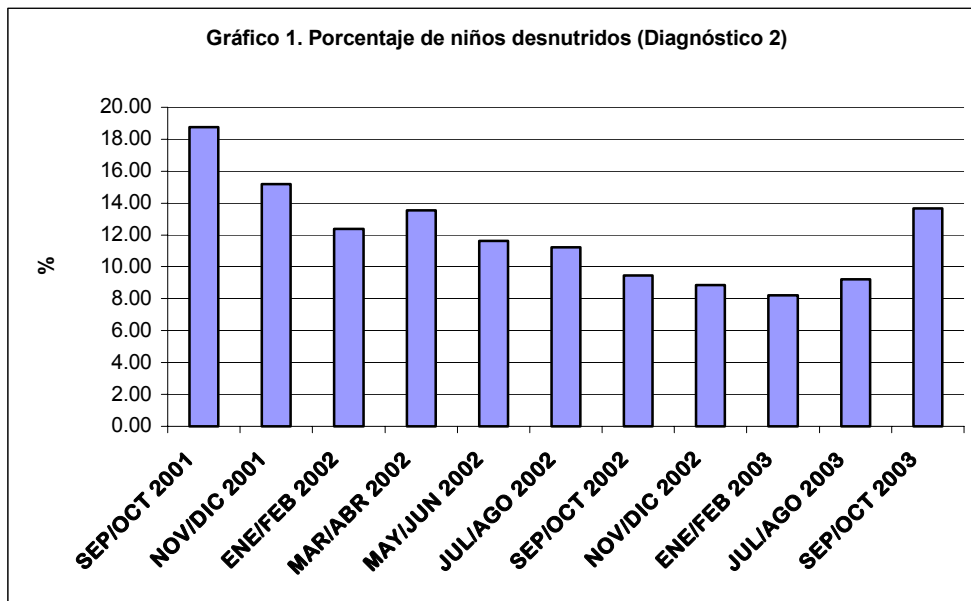
Cuadro 2. Subsidios de oferta y demanda que provee el programa RPS

Subsidios	Demanda		Oferta		Observaciones
	G r u p o 1	Grupo 2	Grupo 1	Grupo 2	
Seguridad alimentaria (h o g a r / a ñ o)	Año 1: US\$168 Año 2: US\$145 Año 3: US\$126				El pago se realiza proporcional cada dos meses (bimestral).
Servicios de salud (h o g a r / a ñ o) Servicios prestados por proveedores privados.			U S \$ 9 0	U S \$ 9 0	Ministerio de Salud: biológicos, micronutrientes, antiparasitarios, sales orales, métodos anticonceptivos.
E d u c a c i ó n (h o g a r / a ñ o)	Años 1-3: US\$90				El pago se realiza proporcional cada dos meses.
Mochila escolar (n i ñ o / a ñ o)	Años 1-3: US\$ 25				
Comités escuelas (por niño año)			US\$8	US\$8	Se entrega a la familia para la escuela. El pago se realiza proporcional cada dos meses.
Notas: (i) El Grupo 2 está constituido por los hogares de la Fase I (piloto) que cumplieron tres años y dejaron de recibir el subsidio a la demanda. El Grupo 1 son los nuevos hogares beneficiarios. (ii) El paquete de atención y capacitación de salud es suministrado por proveedores privados, en su mayoría ONG.					
<i>Fuente:</i> Crédito BID No. 1109/SF-NI, Anexo A.					

Una familia puede ser suspendida del programa si: (i) la titular no se presenta a recibir el pago durante dos bimestres consecutivos; (ii) alguno de los miembros de la familia incumple durante dos bimestres consecutivos sus corresponsabilidades en cuanto a VPCD, capacitación y bono educativo; (iii) el grupo de 6-9 años de edad incumple durante dos bimestres con la vacuna antitetánica; (iv) se comprueba que la familia proporcionó información falsa sobre sus condiciones socioeconómicas.

Cabe notar que para la segunda fase del programa (primer bimestre del 2003) se eliminó la condicionalidad sobre manejo de riesgo por parte de las familias relacionada con de los niños de 0-5 años según la cual, si éstos no presentaban un “crecimiento adecuado” (según normas del Ministerio de Salud-Minsa) durante dos bimestres consecutivos, se le suspendería el subsidio de seguridad alimentaria. Lógicamente se trata de una situación discutible en el caso de una enfermedad aguda en el niño, aunque esto es verificable y por tanto un evento controlable. Además, la

eliminación de esta condicionalidad deja abierta la posibilidad de que la familia no invierta en el cuidado adecuado de los niños, propósito fundamental de la ayuda en cuestión. Por ejemplo, existe evidencia que muestra que después de la eliminación de esta condicionalidad, los porcentajes de desnutrición presentan una tendencia significativa al incremento (julio-agosto y septiembre-octubre de 2003) con relación a los períodos anteriores a partir del inicio del programa.



Por otro lado, también se requiere fortalecer las medidas de supervisión relativas al cumplimiento de las familias con los esquemas de vacunación de los niños y al monitoreo del acatamiento, por parte de los proveedores de salud, de las normas de “barrido” (llegar directamente a aquellos hogares que no se presentaron a los puntos de atención) y de lo que tiene que ver con los niveles de abastecimiento de vacunas y micronutrientes. Esto por cuanto el desabastecimiento es un problema que desde que se inició la medición del desempeño del sector, ha tenido efectos negativos en el funcionamiento general del programa y aún no se ha corregido efectivamente. Esto a pesar de que la RPS envía oportunamente el suministro a los centros de la cadena de frío del Minsa, organismo encargado de suplir estos insumos a los proveedores privados (ONG). El desabastecimiento de vacunas y micronutrientes continua siendo extremadamente alto, aunque la RPS debe pagar la tarifa completa a las ONG que proveen los servicios de VPCD en las áreas rurales. En efecto, a partir de abril de 2002 se evidencia una tendencia al deterioro del cumplimiento oportuno de los esquemas de vacunación de los niños hasta de 12 meses de edad. Este deterioro por causa del elevado desabastecimiento no es responsabilidad del programa ni de los proveedores privados de los servicios de salud, sino del Minsa, especialmente en lo que corresponde a las vacunas BCG y PENTA. Por ello es necesario mantener una supervisión más estricta por parte del comité técnico y consejo coordinador del Fondo Social Suplementario (FSS), como

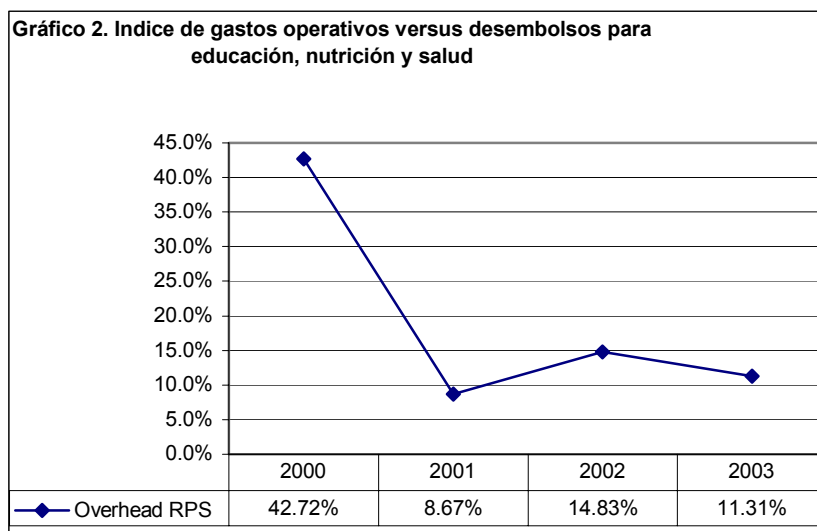
instancia de coordinación nacional. Sin embargo, cabe notar que a partir del período julio-agosto 2003, el Minsa mejoró radicalmente los niveles de abastecimiento y de coordinación territorial de su cadena de frío para atender la demanda generada por el programa. Sin embargo, el desabastecimiento de los micronutrientes y antiparasitarios continúa siendo extremadamente alto.

En cuanto a las ausencias escolares de los niños de primero a cuarto grado (6-13 años), éstas muestran una tendencia al aumento, principalmente en los rangos de cuatro a seis inasistencias a partir del período de enero-febrero de 2003. El programa castiga a los hogares cuando los niños tienen más de seis inasistencias en el bimestre. En este sentido, es recomendable reducir el número de inasistencias aceptable e implementar los castigos cuando se presenten cuatro a más ausencias. También se requiere implementar el Sistema de Monitoreo a las Escuelas y revisar este Sistema de Información Gerencial. Además se requiere una mayor supervisión por parte del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD) en lo que se refiere al cumplimiento de los maestros con sus horarios de clases.

Esquema de ejecución, y eficiencia operativa y administrativa

El esquema de ejecución preserva las características de la fase piloto bajo el nuevo ente responsable, el Ministerio de la Familia (Mifamilia): consejo coordinador y comité técnico, y unidad ejecutora del programa, que ahora tiene también funciones generales de contabilidad, tesorería y auditoría interna. Asimismo, las estructuras y funciones del nivel local (municipio) y comunitario (comarcas) siguen siendo prácticamente las mismas que las de la fase piloto.

Con relación a los costos operativos, el Gráfico 2 refleja la relación entre los gastos operativos y los desembolsos totales correspondientes a los componentes de salud y seguridad alimentaria, y al de educación. La relación porcentual entre ambos es una medida que refleja la eficiencia operativa del programa.



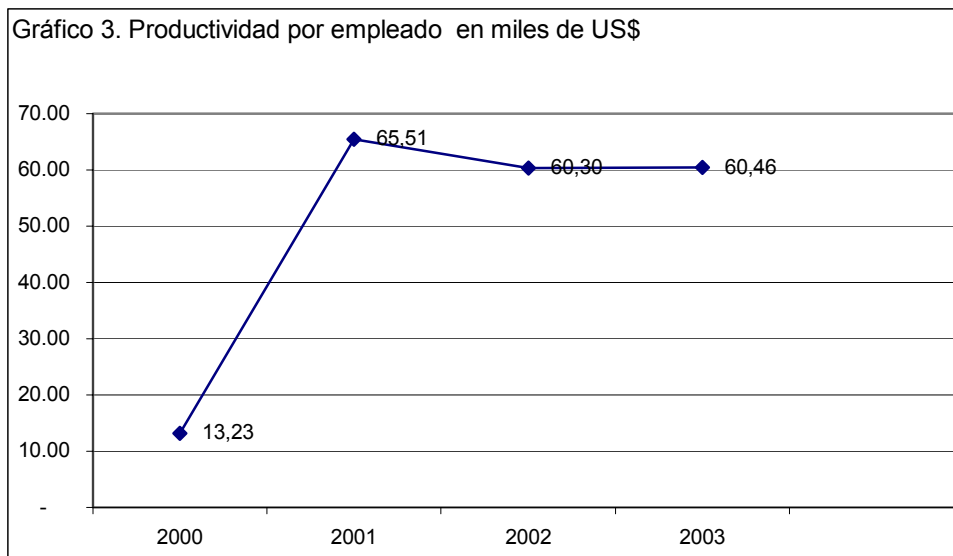
El año de inicio del programa fue de montaje y desarrollo institucional. Se estableció una estructura organizativa tanto en el nivel central como en el local y comunitario, y se desarrollaron los sistemas, mecanismos y procedimientos necesarios para su buen funcionamiento. También se fijó la línea de referencia para su evaluación y se dio comienzo al registro de hogares, selección de beneficiarios e instalación de los servicios, primero los de educación y salud. Para el año 2001 ya se tenían incorporadas las 10.000 familias programadas y el sistema estaba estabilizado. Así se mantuvo hasta el año 2003. Durante el año 2002, los desembolsos crecieron en un 16% y los gastos generales aumentaron en 98%, como se observa en el Gráfico 2. Durante 2003 los desembolsos crecieron en cerca del 20%, como resultado de la expansión de los hogares beneficiarios (crédito BCIE), y los gastos operativos decrecieron en un 9% aproximadamente, lo cual refleja un mejoramiento en la eficiencia operativa del programa.

La RPS tuvo un desfase de varios meses con el nuevo crédito BID, por lo que no se pudo expandir a nuevos municipios. Sin embargo, actualmente el programa tiene capacidad instalada para manejar entre 30.000 y 50.000 familias con ajustes muy pequeños en le área de tecnología de la información y personal de campo. Esto indica que los costos operativos se podrían bajar drásticamente y mantenerse entre el 5 y 6% si se le asignaran más recursos como resultado de la nueva política de protección social. De lo contrario, es posible esperar mayores niveles de deterioro en el índice de eficiencia operativa, dado que durante el año 2004 se espera la salida de más de 6.000 familias beneficiarias y la incorporación de otras 6.000 del municipio de Wiwili.

Cuadro 3. Índice de eficiencia administrativa

Descripción	2000	2001	2002	2003
Gastos operativos	US\$209.086	US\$244.389	US\$482.733	US\$444.563
Desembolsos para educación, nutrición y salud	US\$489.450	US\$2.816.873	US\$3.256.179	US\$3.930.220
Total empleados	37	43	54	65

El Cuadro 3 muestra la estructura del índice de productividad, esto es, la eficiencia administrativa medida en términos de desembolsos por empleado. El Gráfico 3 nos muestra la reducción y estancamiento de la productividad por empleado a pesar del incremento en los desembolsos, como resultado de un continuo aumento de personal, principalmente en el nivel central. Por ello será necesario continuar aumentando los desembolsos, revisar los costos operativos y/o mejorar la tecnología de sistemas.



EL SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN(SMEP) DE LA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL

Marco conceptual

El objetivo del Sistema de Monitoreo y Evaluación de Desempeño del Programa (Smep) consiste en supervisar las variables observables y pertinentes a los impactos sociales, desempeño de los hogares en materia de manejo de riesgos y la gestión de los proveedores de servicios y de su unidad ejecutora, con énfasis en los indicadores del marco evaluativo y las metas de desarrollo establecidas. El propósito es identificar cuellos de botella durante la ejecución del programa, así como apoyar la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

La estrategia de desarrollo del Smep está basada en la premisa de que para lograr el objetivo de acumular capital humano, y prever y mitigar los riesgos de las familias en extrema pobreza, es indispensable contar con un instrumento que permita verificar y evaluar los siguientes aspectos (por períodos cortos, de no más de dos meses):

- (i) El cumplimiento de las corresponsabilidades por parte de las familias, y de la aplicación de los incentivos o castigos correspondientes por parte del programa (incorporación y asistencia regular de los niños a los centros educativos; asistencia de los menores de 5 años a los lugares de atención de la salud para la vigilancia y el control del crecimiento y desarrollo, vacunación y orientación a la madre; asistencia y planificación familiar a la mujer embarazada y lactante; y asistencia de la mujer a sesiones de capacitación encaminadas a adoptar estilos de vida saludables y a recibir educación sobre la salud y economía del hogar). Además, el sistema debería proveer información sobre la percepción de los hogares en

relación con su conocimiento sobre varios aspectos del programa y sobre la pertinencia de los impactos esperados.

- (ii) El desempeño de los proveedores de salud en términos del suministro de los servicios de acuerdo con las normas y protocolos establecidos para cada cual, y de la aplicación unitaria de los pagos, incentivos y castigos correspondientes por parte del programa. El Smep debería proporcionar una herramienta de verificación de la aplicación oportuna de los protocolos respectivos, de la cobertura de los servicios y de la ubicación adecuada de los puntos de atención (de modo que la mujer embarazada o lactante puedan acceder a una distancia no mayor a una hora de camino a pie desde su hogar), y de las normas de calidad profesional de los equipos técnicos, los servicios y las condiciones en los puntos de atención. Además, el sistema debería proveer durante el mismo período información sobre la percepción de las titulares (jefas de hogar) y promotoras voluntarias de la comunidad acerca de la calidad de los servicios y de la atención recibida por parte del proveedor.
- (iii) El desempeño de los vectores sectoriales en lo que se refiere al abastecimiento de biológicos, micronutrientes y desparasitantes e implementos de planificación familiar en los centros de salud de las cabeceras municipales, con el fin de garantizar el suministro adecuado de servicios por parte de los proveedores privados, para el caso del Minsa. El desempeño de los maestros en términos de la percepción de los hogares sobre varios aspectos relacionados con el manejo pedagógico y las relaciones entre éste y el niño y los padres, y la eficacia de los comités de padres de familia para promover una mayor participación en la solución de la problemática escolar. Además, el sistema permite construir parámetros sobre *igualdad de oportunidades de aprendizaje* de los niños en extrema pobreza, ya que monitorea variables relacionadas con la existencia de materiales educativos, formación docente, condiciones de infraestructura y mobiliario, y otras variables relevantes que, agrupadas, podrían ser paramétricamente comparables con otras escuelas en áreas rurales con mejores condiciones de desarrollo. Más aún, el sistema recoge información sobre las necesidades adicionales por el lado de la oferta, lo cual constituye un valioso insumo para precisar la complementariedad de acciones y monitorear el cumplimiento de las mismas.
- (iv) El desempeño y desarrollo institucional de la unidad ejecutora del programa en términos del cumplimiento de los objetivos de desarrollo del mismo, así como de los productos y resultados esperados. Los sistemas automatizados de información financiera, contable y administrativa permiten el monitoreo de la metas financieras ya que cuentan con un módulo presupuestario que transforma la planificación estratégica y los Planes Operativos Anuales (POA) en indicadores de ejecución. Además, estos sistemas permiten determinar el tiempo de los procesos del ciclo de

proyectos, como por ejemplo el cumplimiento del ciclo de dos meses para la entrega oportuna de los subsidios, los porcentajes de ejecución de los componentes, subcomponentes o actividades presupuestarias (de forma global pero también por cada fuente financiera), y el monitoreo de los costos operativos del programa, entre otros.

- (v) El desempeño de las firmas encargadas de pagar los subsidios a los beneficiarios jefes de hogar en términos de tiempo, según las normas establecidas. Asimismo permite valorar las percepciones de los beneficiarios en cuanto a la atención, condiciones de los locales de pago y tiempo de espera en las filas.

Una vez establecido el objetivo y propósito (o protocolos) de cada indicador, se determinó el nivel de desagregación (modo, lugar y frecuencia en que se captura), separando los insumos, procesos y productos por grupos para aprovechar a todos los posibles participantes en la recolección de información: firmas, ONG, otras instituciones, las comunidades y el programa mismo. Para su sistematización y automatización se diseñaron formatos según tecnología de captura (código de barras o lector de objetos), y se realizaron procesos de validación y pruebas.

Como se puede observar, el nivel de precisión del Smep es realmente notable y la RPS cuenta con un sistema de información gerencial cuya tecnología de punta y bajo costo lo ubica quizás entre los mejores de su tipo en América Latina. El programa lleva un control automatizado y riguroso por cada una de las personas del hogar que deben cumplir con estas corresponsabilidades, una condición imprescindible para su éxito. Por ejemplo, en el caso de los niños que reciben VPCD, el sistema actualiza sus edades de forma permanente y lleva un control automático del tipo de vacunas que le corresponden a cada pequeño según su edad. De esta forma, en cuestión de minutos el sistema puede brindar un informe de programación de vacunas por cada niño para cada proveedor de servicios de salud de acuerdo con su territorio de cobertura, y según cada uno de los equipos técnicos y puntos de atención distribuidos en el mismo. Este informe también se globaliza por cada centro de salud responsable de entregarle al proveedor las vacunas, micronutrientes, desparasitantes, etc., y posteriormente se envía al nivel central del Ministerio de Salud y a un consolidado para apoyar la función logística y operativa. Lo mismo se hace para cada una de las corresponsabilidades que los beneficiarios deben cumplir según el pacto social establecido entre el hogar y el programa.

Este Smep ofrece al consejo coordinador y al comité técnico del FSS información relevante, así como criterios transparentes y técnicamente sólidos para identificar los cuellos de botella y tomar decisiones sobre los aspectos que mejorarán la eficiencia y eficacia en la reducción de la pobreza. Lógicamente, el tamaño actual del programa --relativamente pequeño-- entra en competencia con el tiempo que se le debe dedicar a iniciativas similares dirigidas a los mismos grupos destinatarios, aunque con distintas modalidades de atención y niveles de monitoreo. De allí la importancia de enfocar la propuesta de agrupación/consolidación de los diversos esfuerzos en un gran programa que, con el nivel de precisión de los sistemas de

monitoreo de la actual RPS, sin duda sería un paso fundamental en la estrategia de protección social del país.

Vínculo entre el Smep, la evaluación de impacto y otras evaluaciones externas

El Smep permite evaluar cada dos meses cuán cerca se está de las principales metas esperadas en la evaluación de impacto, además de que muestra el desempeño de los actores claves del programa. Pero un índice de desempeño que sube y baja per se no nos dice mucho sobre la razón de las variaciones; de allí la utilización de varios instrumentos de monitoreo para el cruce de variables, como por ejemplo de las percepciones de los beneficiarios y otras técnicas de observación.

La utilidad del Smep para la toma de decisiones durante la ejecución del programa es obvia, aunque no nos dice mucho sobre el impacto real del mismo porque se necesita evaluar por *dobles diferencias* entre los grupos que reciben los beneficios y los que no (grupos de control) para determinar sus impactos netos y medir qué hubiera pasado de no existir tal iniciativa. De ahí la importancia de las evaluaciones de impacto y otro tipo de análisis de mediano y largo plazo para medir éstos y otros aspectos relevantes sobre la eficiencia, eficacia y pertinencia del programa.

Las evaluaciones externas van en cinco líneas: (i) evaluación de impacto basada en un diseño experimental y datos de panel sobre los efectos de variables de educación, nutrición y salud; (ii) evaluación de percepción de beneficiarios y métodos de focalización mediante el uso de herramientas sociológicas; (iii) evaluación institucional y auditorías concurrentes, lo cual incluye los aspectos procedimentales del reglamento operativo del programa, lo que a su vez asegura la aplicación de los procesos y protocolos respectivos.

Actualización de gráficos y cuadros de salida claves del sistema de monitoreo

La Fase II de la RPS amplía las corresponsabilidades de los hogares en las áreas de educación y salud. En educación, por ejemplo, las condicionalidades se extienden a todos los niños de primero a sexto grados. También para los casos de salud se agrega una serie de nuevas corresponsabilidades en relación con la atención a mujeres embarazadas y a la planificación familiar. La gerencia de la RPS ha tomado algunas medidas para incorporar estas nuevas condicionalidades, aunque siguen siendo insuficientes. Por tanto, será necesario actualizar y rediseñar los gráficos y cuadros de salida del sistema de monitoreo de desempeño en todas sus dimensiones (unidad ejecutora en el nivel central y en el nivel local, proveedores de salud, entes normativos y hogares). Otro elemento importante es que con la implementación del nuevo módulo del *subsistema de monitoreo al azar con un cruce en tres niveles* (las escuelas, los puntos de atención de los proveedores de salud y los hogares), el número de variables observables es impresionante y ya está registrando información valiosa. Es por ello que también es necesario generar los gráficos y cuadros de salida para la toma de decisiones, así como para mejorar la coordinación interinstitucional.

Comparación de los sistemas de monitoreo de la RPS, Painin y Fonmat

Cabe notar que recientemente en el programa Painin se decidió adoptar el sistema financiero-contable-administrativo de la RPS, con ajustes muy pequeños. Actualmente cuenta con un equipo grande de programadores y especialistas en tecnología de la información para realizar este proceso de transferencia, además de haber iniciado el desarrollo de un sistema de monitoreo que tendrá que ser similar en varios aspectos al de la RPS, ya que ambos tienen objetivos de desarrollo muy parecidos, además de que son ejecutados por Mifamilia y su principal fuente de financiación es el BID.

Por su parte, el Programa del Fondo de la Maternidad e Infancia Seguros (Fonmat) del Minsa, también financiado por el BID, tiene algunos componentes muy similares y complementarios (cuidado prenatal durante el puerperio y atención al niño hasta un año de edad) a los de los dos anteriores y a otras iniciativas financiadas por el Banco Mundial dentro del mismo Ministerio, las cuales están ejecutando servicios de salud a través de ONG.

Comparando los bancos de datos de la RPS y la información que capturan los programas, y sólo para mencionar un ejemplo, podemos observar que para el primer caso las variables se relevan para cada persona y hogar, los cuales están específicamente ligados a ubicaciones geográficas en nodulos que inician con el departamento, municipio, comarca censal, y punto de prestación del servicio y proveedor. Esto permite medir el desempeño en el ámbito de los territorios, hogares y proveedores. Además, para los casos de los servicios de VPCD, vacunaciones y atenciones pre y postnatales, el sistema RPS realiza de forma automatizada la evaluación de los estados nutricionales, crecimiento y desarrollo, tipos de vacunas, etc., dependiendo de la edad de los niños y en función de los protocolos respectivos y de las fechas de prestación de los servicios. Es por ello que en el caso del Fonmat la información no es comparable, dado que recoge estadísticas globales. Al igual que para el caso del Painin, los servicios y la evaluación de los protocolos no están automatizados, de modo que se suministran los datos ya consolidados. Por tanto, no se puede precisar el desempeño de los hogares en términos de manejo de estos riesgos. Tampoco se miden los niveles de desabastecimiento de los insumos, lo que ha demostrado ser un elemento clave para garantizar la prestación adecuada de los servicios.

ELEMENTOS PARA EL DISEÑO DE UN REGISTRO ÚNICO DE BENEFICIARIOS (RUB)

Algunos especialistas sostienen que uno de los principales problemas para la selección adecuada de los municipios, comunidades y hogares más pobres y vulnerables es la falta de información estadística y de capacidades administrativas para manejar aspectos logísticos y sistemas de control. Sin embargo, la experiencia acumulada por el país, tanto en mecanismos de focalización territorial (FISE-INEC), como en focalización de comunidades (áreas censales) y de los hogares en extrema

pobreza (RPS), no es nada despreciable, incluso si se la compara con la de otros países ²⁶.

El concepto general de Registro Único de Beneficiarios (RUB), plasmado en la Política de Protección Social y su Operacionalización²⁷ es, sin lugar a dudas, un paso fundamental para definir un sistema (mecanismos, normas, etc.) transparente, técnico y equitativo para seleccionar los hogares beneficiarios (los de mayor pobreza y más vulnerables) de los programas públicos que componen el sistema de protección social del país, así como para promover la coordinación y complementariedad de acciones con otras iniciativas públicas y privadas tanto del nivel central como del nivel local.

Se diseñó una ficha de registro de beneficiarios y su instructivo, cuya implementación se inició a partir del 7 de febrero de 2003. La ficha tiene un total de 20 variables relacionadas con la ubicación geográfica del hogar, datos generales del beneficiario directo, datos de los miembros del hogar y beneficio que se le otorga. Los objetivos de este registro son confusos, primero porque únicamente hacen referencia a un plan de acción socioproductivo para la atención de la crisis cafetalera en el departamento de Matagalpa (financiado con fondos del Gobierno de Noruega y PNUD), y segundo porque el objetivo de diligenciar la ficha es “recopilar información sobre los beneficiarios de los diferentes programas de desarrollo social y económico ejecutándose en cuatro municipios seleccionados para establecer un padrón de beneficiarios uniforme a todas las instituciones del Gobierno central” (Gobierno de Nicaragua, 2003d). Por otro lado, en la política de operacionalización²⁸ se habla de dos grandes grupos que darán origen a diferentes sistemas de focalización y selección de beneficiarios, y de que se utilizará un índice para configurarlos.

La observaciones generales indican que el diseño de la ficha de registro no ayuda a los propósitos establecidos en la política (identificar demanda, focalizar y seleccionar beneficiarios para los distintos programas) y que es necesario establecer con más claridad los objetivos, normativas, mecanismos y otros procedimientos necesarios para la implementación de un registro único. En todo caso, parece que el actual RUB intenta capturar el tipo de beneficios que el hogar está recibiendo según un código que incluye 26 categorías de beneficios en las áreas de educación, salud,

²⁶ Las experiencias locales están documentadas en informes sobre perfiles de la pobreza y en la construcción de mapas de pobreza en Nicaragua (Banco Mundial, 2001a,b y 2003), así como en las evaluaciones de la RPS realizadas por el IFPRI (2002) y en el reglamento operativo y archivos técnicos de la RPS. Una comparación internacional entre un grupo de países se encuentra en www.population.wri.org

²⁷ “10. El registro es un instrumento que permitirá identificar la demanda, focalizar y seleccionar beneficiarios para los distintos programas de protección social y al mismo tiempo, la base de información que de ahí se genere, se constituirá en el registro de beneficiarios y de los beneficios que éstos reciben...” (Gobierno de Nicaragua, 2003b)

²⁸ “12. Se distinguen dos grandes grupos que darán origen a diferentes sistemas de focalización y selección de beneficiarios: i) personas y familias que viven en condición de vulnerabilidad y que deben ser atendidas en sus propios grupos familiares y comunidades.; ii) personas en alto riesgo social que deben ser atendidas por los programas de protección social fuera de su entorno familiar. Para ello, la selección de los beneficiarios se efectuará sobre la base de un índice que utilice un conjunto de variables que apunten a identificar aquellos aspectos más sensibles de la población vulnerable” (Gobierno de Nicaragua, 2003b).

producción, vivienda e infraestructura y protección social y seguridad. A través del RUB no es posible determinar el nivel de pobreza de los hogares, como tampoco los montos totales que reciben los beneficios discriminados por fecha ni los tipos de servicios.

Por otro lado, la información solicitada en el RUB pretende que cada institución registre de forma independiente para cada hogar beneficiario las variables relacionados con la ubicación geográfica y los datos generales (nombres, edades, cédulas, etc.) de los miembros de la familia. Más importante aún es la mezcla que se hace de los beneficios que reciben de aquellos programas que no focalizan por hogar con los de los programas especializados que sí lo hacen. Por ejemplo, las implicaciones para el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD), el Ministerio de Salud (Minsa), el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Forestal (Magfor), el Instituto de Desarrollo Rural (IDR), el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), el Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria (INTA), Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (Inifom), etc., serían sumamente costosas en términos de la operación, dado que se solicita la información cada vez que el hogar recibe algún beneficio.

En las condiciones actuales de atomización y fragmentación de programas, es indispensable pasar por un proceso previo de estandarización de procesos y formatos para la recolección de datos sobre los beneficios recibidos, lo que tomaría una enorme cantidad de tiempo y un alto nivel de esfuerzo e incrementaría aún más los costos operativos de por sí altos de muchas de estas iniciativas.

La protección social requiere de acciones cuyos beneficios sean universales y gratuitos para todos (Constitución política) y tengan cobertura nacional, aunque los recursos (ERCERP) sean asignados con mayor proporcionalidad a los territorios de mayor pobreza y con los índices más bajo de cobertura de servicios. Dicho esto, no es eficiente ni eficaz en función de los costos implantar un Registro Único de Beneficiarios de todos los programas incluidos en el sistema de protección social. Sin embargo, en nuestra propuesta se señala que los hogares beneficiados por el programa PASSA que proponemos podrían totalizar un poco más de 120.000 en ciclos de tres a cinco años. Se trata, pues, de una cantidad significativa de hogares para monitorear el manejo de riesgos sociales y una cantidad enorme de variables, lo que sería sin duda un éxito para la estrategia de protección social de un país del tamaño de Nicaragua.

En México, por ejemplo, el programa Oportunidades lleva un monitoreo de cerca del 10% del total de hogares del país, y para Nicaragua estamos hablando de cerca del 13% del total de hogares, con un número de variables muchísimo mayor a las que controla actualmente esta exitosa iniciativa mexicana. Este mayor número de variables se debe a que la cobertura de los servicios de la red sectorial y el acceso a caminos y transporte requieren, para el caso de Nicaragua, la tercerización de los servicios a través del sector privado.

Asimismo, cabe notar que para llegar al RUB se requiere de la implementación de un Registro General de Hogares (RGH) en territorios priorizados,

cuyo número podría superar en un 30% al de los hogares registrados en el RUB²⁹. Es desde ahí que debemos llegar aun patrón único de beneficiarios.

Propuesta de los elementos claves que debe contener el RUB

A continuación se listan los componentes básicos que debe tener el RUB para que la información allí registrada contribuya a la eficacia y eficiencia en función de los costos de los diversos programas sociales focalizados que actualmente se llevan a cabo en Nicaragua:

- i. Registro General de Hogares (RGH) que recoge las características socioeconómicas, ubicación y otros aspectos de todos los hogares en un territorio priorizado. Se entiende que la priorización de municipios se realiza con base en un instrumento único de selección. En este caso, tal como se justificó anteriormente, se propone utilizar el Mapa de Pobreza Extrema de Nicaragua para seleccionar los territorios priorizados. O sea retomar lo que ya se había definido en la ERCERP, 2001. Gobierno de Nicaragua, Julio 2001, ERCERP.
- ii. Guías de capacitación de encuestadores y de los procedimientos para la recolección de los datos, supervisión de campo, etc., incluyendo la cartografía oficial.
- iii. Sistemas de computación y procedimientos para el registro de los datos, sistemas de filtraje, detección de errores y procedimientos de corrección.
- iv. Sistemas de computación, criterios y procedimientos para estimar las tasas de pobreza extrema en las comunidades (áreas censales del INEC).
- v. Sistemas de computación, criterios y procedimientos para la aplicación de la encuesta sustituta de medios económicos a todos los hogares del RGH, de donde saldrá la selección preliminar del RUB.
- vi. Procedimientos de activación de asambleas comunitarias para la verificación de los hogares preliminares del RUB por parte de las propias comunidades; la guía de capacitación a facilitadores; la verificación final de datos operativos claves; el establecimiento del pacto social entre el programa y el hogar; la evacuación de posibles reclamos, etc.
- vii. Sistemas de computación, criterios y procedimientos para la corrección y registro de datos finales.

²⁹ El RUB también podría ser de utilidad para algunos programas públicos con otros fines distintos a los de selección de los hogares más pobres, pero cuyos impactos podrían complementar las acciones de protección social en los territorios beneficiados. De ahí la importancia de establecer estrategias de conglomerados productivos en el ámbito de los municipios, donde la información del RGH y RUB sería muy valiosa.

- viii. Sistemas de computación y procedimientos para la conformación final del RUB; el suministro de datos hacia otros entes públicos; los procedimientos para la actualización de la dinámica poblacional (manejo del padrón: salidas, suspensiones, entradas (altas, bajas), cambios automáticos en las edades de las personas, etc.) de los hogares beneficiarios.
- ix. Normas y procedimientos de auditorías de sistemas y auditorías sobre el cumplimiento de los reglamentos operativos.
- x. Módulo para registrar las necesidades adicionales que por el lado de la oferta deberán ser satisfechas por los programas, por lo que también será necesario definir los respectivos criterios y procedimientos. En ese sentido, las necesidades adicionales por el lado de la oferta en el ámbito de las comunidades (incremento y mejoramiento de servicios básicos y rehabilitación y/o expansión de infraestructuras) que surjan de este proceso son en sí mismas un mecanismo automático de focalización para los programas que proveen beneficios universales. Ello permitirá una complementación precisa entre los varios programas y la entrega de un paquete integral (demanda y oferta) a los hogares en extrema pobreza, optimizando de esta forma el impacto esperado de las iniciativas.
- xi. Procedimientos y registro de centros y puestos de salud y escuelas con su ubicación de acuerdo a la cartografía INEC; segmentos censales, sus nombres y sus respectivos códigos; personal y capacidad instalada (en términos de número de consultas y prestaciones por día o alumnos por aula y por maestro, etc.).
- xii. Información adicional relevante para complementar las acciones por el lado de la oferta.

Estrategia de implementación del RUB y tiempo estimado de cada proceso

Además de los componentes esenciales del RUB anteriormente listados, describimos a continuación el marco estratégico y cronológico de implantación del registro:

- i. Decisión final (ventajas y desventajas potenciales) sobre el proceso de racionalización de programas y proyectos, específicamente los que se refieren a la iniciativa PASSA aquí propuesta, incluyendo consultas a fuentes financieras. Esto implica desarrollar una estrategia y cronograma para consolidar los programas aludidos (cuatro meses).
- ii. Definición del diseño del programa PASSA con tabla de costos y financiamiento, proyecciones de acuerdo a HIPC-ERCERP, etc., y conformación del equipo técnico (cuatro meses).

- iii. Definición de ficha de RGH. Poner bajo la responsabilidad de la Unidad Coordinadora de Protección y Desarrollo Social y del Comité Técnico Interministerial el diseño final del Registro General de Hogares (RGH), con base en el modelo actual de la RPS, así como los requerimientos adicionales y marco evaluativo para esta propuesta de programa (dos meses).
- iv. Desarrollo de los módulos del sistema de información y tecnología de comunicaciones del nuevo programa PASSA y del sistema RUB (ocho meses).
- v. Diseño de estrategia e implementación de la incorporación de las familias de los programas existentes al RUB. Para registrar un hogar se deberá contar con la información de la ficha RGH completa y con el compromiso de que se mantendrá en el nuevo programa por un mínimo de dos años. Para ello se requeriría realizar censos completos o “barridos” de los hogares existentes en las áreas priorizadas (cuatro meses).
- vi. Expansión del programa PASSA de acuerdo con el nuevo diseño y los recursos existentes hasta llegar a un mínimo de 100.000 hogares. Este proceso requiere haber completado todos los procesos anteriores. (12 meses).

Se estima que el proceso de incorporación de un mínimo de 100.000 hogares beneficiarios al programa requeriría 24 meses en total, considerando que varios de los procesos mencionados se pueden realizar de forma paralela.

SÍNTESIS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El país ha dado un paso fundamental con la elaboración de una propuesta de Política Nacional de Protección Social (PNPS) y su estrategia de operacionalización (OPNPS). A través de esta política se plantea priorizar la protección social de todos los individuos afectados por 10 categorías específicas de riesgo social y de todos los hogares pobres afectados por riesgos covariados, así como de aquellos sin acceso a agua potable y saneamiento o con viviendas inadecuadas. Para lograr el objetivo general de “contribuir a la inclusión social de las personas, hogares y comunidades en condición de vulnerabilidad para que participen de forma sostenible, de los beneficios del desarrollo” (Gobierno de Nicaragua, 2003a), se pretende: (i) fortalecer el capital humano, económico, productivo y social de los grupos vulnerables a través de la generación de empleo y un acceso oportuno y subsidiado a servicios públicos sociales de calidad aceptable para llevar una vida digna; (ii) incrementar la eficiencia, eficacia y el manejo transparente de programas y acciones de protección social a través de una doble focalización de las inversiones según vulnerabilidad y dinamismo económico (alto, mediano, bajo) del área geográfica³⁰ mediante un

³⁰ Para lograr esto, la política señala que se debe disponer de un sistema institucional que defina parámetros para priorizar beneficiarios y asignar recursos.

proceso de fortalecimiento de la familia (la mujer como pilar fundamental) y de descentralización con participación; (iii) conformar una red de programas flexibles que garantice la coordinación y articulación de la demanda local y la oferta sectorial, así como la complementariedad de acciones; y (iv) reducir la cantidad de poblaciones afectadas por desastres naturales y crisis socioeconómicas y/o atenuar sus efectos.

En este documento se presenta una discusión sobre la política de protección social, con énfasis en su potencial antiexclusión; su poder de capturar las vulnerabilidades (como proceso multidimensional que confluye en el riesgo) de aquellos grupos con altos niveles de privación de capacidades básicas para tener una vida digna; su transparencia en la pertinencia de las acciones y programas; y su viabilidad económica para cubrir a esos grupos altamente marginalizados.

Se incluye también una descripción de la Red de Protección Social (RPS), su cobertura y un breve análisis institucional centrado en los índices de desempeño de los actores claves y en la eficiencia operativa y administrativa de la institución, el marco conceptual del sistema de monitoreo y evaluación de la RPS y una revisión del mismo. Además se presenta una comparación de los Sistemas de Monitoreo de los tres programas relevantes: RPS y Painin, administrados por el Ministerio de la Familia, y del Fonmat administrado por el Minsa. Finalmente se proponen los elementos fundamentales para el diseño de un Registro Único de Beneficiarios (RUB) pobres y su estrategia de implementación.

Las conclusiones y recomendaciones más importantes son:

- ***Sobre la política y estrategia nacional de protección social***

Las categorías de grupos destinatarios prioritarios que se pretende atender con la política y estrategia de protección social son aún demasiado amplias (cubren casi el 50% de la población nacional) para los recursos de que dispone el país. Se propone entonces reducir su enfoque a hogares en pobreza extrema o al quintil más bajo, especialmente del área rural. Primero por que este grupo es el de mayor vulnerabilidad donde confluyen una gran variedad de riesgos sociales, económicos, etc., que se transmiten de forma intergeneracional y afectan el crecimiento futuro del país; y segundo por que es el grupo que imputa los mayores costos sociales de largo plazo, con una magnitud estimada en 145.000 familias o cerca del 25% de la población nacional.

La atomización y fragmentación de los programas focalizados de asistencia social resultan en un altísimo costo administrativo, dificultan la coordinación a todos los niveles e impiden un manejo adecuado de los diversos riesgos que afectan a los hogares más pobres. Se propone el reordenamiento de los programas de protección social, reduciendo su número a unos pocos y especializados, con el fin de lograr que el sistema sea efectivo en función de los costos. Asimismo se trata de diferenciar los enfoques de dos grandes programas ejecutores de asistencia social e infraestructura básica, de aquellos de naturaleza sectorial responsables de la provisión de servicios en el ámbito nacional y de las acciones complementarias. Igualmente, es necesario desarrollar un enfoque y diseño de corresponsabilidades (pacto social) del programa

de asistencia social focalizado en hogares en pobreza extrema, con base en los principales riesgos que se mencionan en las investigaciones más relevantes de los últimos años. El manejo de riesgos debe ser integral a todos los miembros del hogar y debe contar con una estrategia de salida que garantice la autosostenibilidad alimentaria y una mayor capacidad para manejar los riesgos idiosincrásicos.

Se deben precisar mejor las diferencias de enfoque entre los programas focalizados de asistencia social y los programas sectoriales y especializados que centran sus inversiones en servicios universales en el ámbito nacional (educación, salud e infraestructura, por ejemplo). El programa de asistencia social focalizada que se propone tendrá un impacto significativo en el incremento de la demanda de servicios básicos para los más pobres (carentes de acceso o con acceso mediocre a servicios de las redes institucionales de educación, salud, extensión agrícola especializada, asistencia para la titulación de propiedades y otros tipos de ayuda y capacitación). Por lo tanto, se trata de asegurar la complementariedad de las acciones focalizadas dirigidas a mejorar la calidad y acceso de la oferta de servicios básicos en esas comunidades, diferenciando claramente el enfoque y cobertura nacional de los programas que proveen bienes y servicios universales de la perspectiva de focalización en los más pobres de los pobres. De ahí la importancia de la complementariedad de acciones entre los tres grandes programas propuestos y de los usos y aplicaciones del Registro Único de Beneficiarios (RUB) propuesto.

Se sugiere establecer el tamaño del subsidio a la demanda (transferencia en efectivo y en especie) con base en un porcentaje de la brecha de pobreza extrema o brecha alimentaria que no cree desincentivos al trabajo remunerado e incentivos al crecimiento poblacional. Este subsidio debe estar atado a una clara definición de corresponsabilidades por parte de los hogares seleccionados, donde el diseño del paquete integrado de seguridad alimentaria y manejo de riesgos sociales apunte a acumular capital humano, mejorar la productividad de todos los miembros del hogar, y generar condiciones futuras para la movilidad social y/o territorial. Por tanto, el manejo de riesgos de subsistencia y seguridad alimentaria para los hogares rurales en pobreza extrema debe diferenciarse de las estrategias rurales del IDR, las cuales deberían dirigirse a fortalecer canales de mercadeo y a promover el desarrollo agropecuario entre aquellos productores con capacidades de diversificación y producción de excedentes comercializables. En ese sentido se recomienda separar las acciones del IDR de la asistencia social focalizada a hogares en extrema pobreza en el marco de la protección social, no sin antes insistir en la relevancia de la complementariedad de acciones en territorios coincidentes con altas brechas de pobreza extrema y potencialidades agroeconómicas.

Es recomendable precisar de manera transparente las normativas y criterios de asignación de los recursos de la ERCERP en el marco de la protección social, manteniendo un balance adecuado entre asistencia social para hogares en extrema pobreza, infraestructura y mejoramiento de la oferta de servicios básicos para los pobres, especialmente en áreas rurales y urbanas priorizadas donde se acumulan las mayores brechas.

La definición propuesta en la política de protección social en relación con la “doble focalización en la inversión en protección social”—en razón de su propósito de mezclar territorios con niveles de dinamismo económico y pobreza

(vulnerabilidades)-- podría restarle potencial antiexclusión y poder de capturar aquellos territorios con mayores índices de pobreza extrema y hogares con altos niveles de privación de capacidades básicas para tener una vida digna. El enfoque de la protección social es independiente al dinamismo económico de los territorios, mientras que los niveles de pobreza y tipos de vulnerabilidades que en ellos se generan son un resultado de las fallas del mercado y de la ausencia de políticas públicas proactivas, no sólo en el ámbito de la protección social, sino también en el escenario de las políticas públicas dirigidas a un mejor funcionamiento del mercado y de la economía política. Por lo tanto, desde la óptica de la protección social se sugiere definir el concepto de *focalización* como los diversos mecanismos para identificar municipios, comunidades y hogares donde los recursos públicos del sistema de protección social deben ser efectivamente distribuidos a los más pobres de los pobres.

Las evidencias que se presentan a partir del Mapa de Pobreza Extrema de Nicaragua en relación con su potencial antiexclusión y capacidad de cubrir territorios con mayor índice de vulnerabilidad confirman definitivamente que esta herramienta es una guía ideal y eficiente en función de los costos para la focalización de las intervenciones de protección social en el ámbito municipal. Se trata asimismo de retomar el instrumento que ya había sido negociado (Gobierno de Nicaragua, 2001) para medir una de las más importantes metas de la ERCERP.

Por último, se presentan evidencias que muestran que de continuar asignando recursos territoriales en forma discrecional se podría estar contribuyendo a la desaceleración en las tasas de reducción de la extrema pobreza, sobre todo en el área rural, acentuando así las inequidades regionales. Por tanto se sugiere anclar esta herramienta en el marco de la política de protección social.

○ *Sobre el programa de la Red de Protección Social*

La RPS ha confirmado que uno de los instrumentos más efectivos para realizar intervenciones de protección social son las transferencias condicionadas a desarrollo de capital humano y gestión en manejo de riesgos sociales de las familias en pobreza extrema. Un programa bajo estas condiciones está lejos de ser asistencialista. Por el contrario, provee un marco operativo con tecnología de punta de bajo costo para el control sistemático de la gestión en manejo de riesgos sociales. Además, en razón de su duración (tres años), permite establecer las condiciones mínimas para crear capacidades en manejo de riesgos por parte de las redes comunitarias naturales. Sin embargo, el programa necesita un diseño más integral bajo el esquema de consolidación propuesto y complementarse con otras acciones para asegurar una salida más sostenible y asociada con un mejor manejo de las estrategias de producción para la subsistencia y seguridad alimentaria de los hogares rurales en pobreza extrema. Esto indudablemente incrementaría en estos hogares las probabilidades de salir de la pobreza extrema, lo cual a su vez permitirá ampliar la cobertura a nuevas localidades donde aún no llegan los beneficios del desarrollo económico. Ciertamente el programa requiere de algunos ajustes pequeños para mejorar sus índices de eficiencia operativa y administrativa, y de un monitoreo más estrecho por parte del consejo y comité técnico coordinador (FSS).

- *Sobre el Registro Único de Beneficiarios y el sistema de monitoreo y evaluación*

El concepto general de Registro Único de Beneficiarios (RUB) plasmado en la política de protección social y su operacionalización constituyen, sin lugar a dudas, un paso fundamental en la definición de un sistema transparente, técnico y equitativo para seleccionar los hogares beneficiarios que componen el sistema de protección social del país, así como para promover la coordinación y complementariedad de acciones con otras iniciativas públicas y privadas tanto del nivel central como del nivel local. La ficha de registro tiene un total de 20 variables relacionadas con la ubicación geográfica del hogar, datos generales del beneficiario directo, datos de los miembros del hogar y beneficio que se le otorga.

Los objetivos de este registro son confusos y no ayudan a los propósitos establecidos en la política, además de que no es operacional en el actual contexto de atomización y fragmentación de programas de asistencia social. Es por ello que se sugiere discontinuar su implantación, con base en la evidencia de que no es eficiente ni eficaz en función de los costos. Se presentan los argumentos para sustentar que tampoco lo es implementar un RUB para todos los programas incluidos en el sistema de protección social y se señala que con la nueva iniciativa de asistencia social focalizada se requeriría de un RUB que pudiera incorporar cerca de 120.000 hogares por cada ciclo de tres años, una cantidad significativa de familias (cerca del 13% del total nacional) para las que se debe monitorear el manejo de riesgos sociales y una cantidad enorme de variables, lo cual sería un éxito de la estrategia de protección social de un país del tamaño de Nicaragua. Se presenta una propuesta de los elementos claves que debe contener el nuevo sistema RUB y una estrategia para su implementación.

Los actuales sistemas de monitoreo y evaluación de la mayoría de los programas de asistencia social del sistema de protección social son insuficientes. Se presenta una comparación de las variables utilizadas en el diseño de los sistemas de información de los tres programas que más relevantes en el país en ese respecto (RPS, Painin y Fonmat): la RPS tiene una integralidad y dimensión producto de varios años de desarrollo institucional, mientras que los otros dos han iniciado recientemente su proceso de desarrollo. Con base en estas tres experiencias se sugiere iniciar el desarrollo de un sistema nacional de monitoreo y evaluación, una vez que se complete el proceso de consolidación/agrupación de los programas de asistencia social más relevantes y se haya concluido el diseño de evaluación ex post.

Mientras no se reduzca de manera significativa el número de programas de asistencia social dirigidos a los más pobres, y en tanto no existan normativas nacionales para los sistemas públicos de tecnología de la información y comunicación, es muy probable que los esfuerzos aislados de desarrollo institucional dirigidos a establecer sistemas paralelos de registros de hogares y sistemas de

monitoreo y evaluación de los programas de asistencia social focalizados no sean eficientes y efectivos en función de los costos³¹.

³¹ En preparación de este documento se presentó un informe de gestión preliminar para el Diálogo Regional de Política de la VI Reunión de la Red para la Reducción de Pobreza del BID, 9-10 de diciembre 2003 titulado ¿Pueden las estrategias nacionales mejorar el impacto de los programas de reducción de la pobreza? El caso de Nicaragua.
<http://www.iadb.org/int/DRP/esp/Red3/documentos/Lacayo-12-03esp.pps-Microsof>

REFERENCIAS

- Adelman, I. 1975. "Development Economics, A Reassessment of Goals". *American Economic Review*, Papers and Proceedings 65.
- Anand, S. y M. Ravallion. 1993. "Human Development in Poor Countries. The Role of Private Income and Public Services". *Journal of Economic Perspectives* 6.
- Atkinson, T. 1998. "Social Exclusion, Poverty and Unemployment". En *Exclusion, Employment and Opportunity*. Centre for Analysis of Social Exclusion, No.4. London School of Economics.
- Banco Mundial. 2003. "Nicaragua, evaluación de la pobreza: aumentando el bienestar y reduciendo la vulnerabilidad". Informe No. 26128-NI.
- Banco Mundial. 2001a. "Nicaragua, evaluación de la pobreza: desafíos y oportunidades para reducir la pobreza". Informe No. 20488-NI. Febrero
- Banco Mundial. 2001b. Metas de salud, nutrición y desarrollo de la población. Medición de progreso utilizando el marco de la estrategia para la reducción de la pobreza. Noviembre.
- Bardhan, P. 1984. *Land, Labor, and Rural Poverty*. New York: Columbia University Press.
- Barry, B. 1998. *Social Exclusion, Social Isolation and the Distribution of Income*. Centre for Analysis of Social Exclusion, No.12. London School of Economics.
- Beneria, L. et al. 1992. *Women and Development: The Sexual Division of Labour in Rural Societies*. New York: Praeger.
- Bird, R. 1999. "Rethinking Subnational Taxes, A New Look at Tax Assignment". International Monetary Fund, WP 165.
- Boserup, E. 1970. *Women's Role in Economic Development*, Londres: Earthscan Publications.
- Bourdieu, P. 1987. *The Forms of Capital. Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* New York: Greenwood Press.
- Cerfe-Itztani. 2003. "Investigación-acción sobre la infancia en Nicaragua". Proyecto de asistencia técnica para la elaboración de diagnósticos municipales. PAININ 2-LP1-CO2. Investigación realizada para el Programa de Atención Integral a la Niñez Nicaragüense. Ministerio de la Familia, Gobierno de Nicaragua. Marzo.

Chichilnisky, G. 1980. "Basic Needs and Global Models: Resources, Trade and Distribution". *Alternatives*, Vol. 6:453-472.

Davis, B. y M. Stampini. 2002. "Senderos hacia la prosperidad en Nicaragua". Antecedentes para la evaluación de la pobreza en Nicaragua del Banco Mundial. Informe No. 26128-NI.

Das Gupta, M. 2001. "Social Exclusion and Poverty: Preliminary Thoughts for the World Development Report 2001".

Dasgupta, P. 1993. *An Inquiry Into Well-Being and Destitution*. Oxford: Clarendon Press.

De Haan y S. Maxwell. 1998. "Poverty and Social Exclusion in North and South". *IDS Bulletin* 29.

Drèze, J. y A Sen. 1995. *India, Economic Development and Social Opportunity*. New Delhi: Oxford University Press.

Drèze, J. y A. Sen. 1989. *Hunger and Public Action*. Oxford: Clarendon Press.

ESA Consultores. 2003. "Diseño e implementación del sistema de evaluación del PAININ 2". Ministerio de la Familia, Gobierno de Nicaragua.

Gobierno de Nicaragua. 2003a. "Política Nacional de Protección Social". Noviembre.

Gobierno de Nicaragua. 2003b. "Operacionalización de la Política Nacional de Protección Social". Noviembre.

Gobierno de Nicaragua. 2003c. "Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza (ERCERP)". Segundo informe de avance. Noviembre.

Gobierno de Nicaragua, 2003d. "Registro Único de Beneficiarios (RUB). Manual de instrucciones para el llenado de la ficha de registro de beneficiarios". Ministerio de la Familia.

Gobierno de Nicaragua. 2003e. "Propuesta de Plan Nacional de Desarrollo. (PND)". Noviembre.

Gobierno de Nicaragua. 2001. "Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza". (ERCERP)". Julio.

Gore, C. 1994. *Social Exclusion and Africa South of the Sahara. A Review of the Literature*. Ginebra: International Institute for Labour Studies. Véase también “Introduction: Markets, Citizenship and Social Exclusion”.

Grootaert, C. 1998. *Social Capital, Household Welfare and Poverty in Indonesia*. Washington D.C: World Bank.

Griffin, K. y A. Khan. 1977. *Poverty and Landlessness in Rural Asia*. Ginebra: ILO.

Hirschman, A. 1970. *Exit, Voice and Loyalty, Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

International Food Policy Research Institute (IFPRI). 2002. *Evaluación del Impacto de la Red Piloto de Protección Social de Nicaragua (RPS)*.

Iliffe, J. 1987. *The African Poor: A History*. Cambridge, MA.: Cambridge University Press.

Kabeer, N. y R Murthy. 1996. *Compensating for Institutional Exclusion*. Brighton, University of Sussex: Institute of Development Studies 356.

Lacayo, C. 2004. “Marco conceptual y fundamentos para el diseño de un conjunto de indicadores de desempeño de la gestión municipal sobre el manejo de las infraestructuras públicas de jurisdicción municipal: ¿De dónde partimos?”. Borrador de propuesta en documento de consultoría de H. Mendoza, a solicitud del FISE-SNIP-INIFOM-AMUNIC. Febrero.

Lacayo, C. 2003. “Participación ciudadana, desarrollo local y descentralización. Lecciones y experiencias del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) de Nicaragua”. En R. Atria, *et al.*, compiladores. *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago: CEPAL, págs. 339-357. Libros de la CEPAL, No.71.

McLure, C. 2001. “The Tax Assignment Problem. Ruminations on How Theory and Practice Depend on History”. *National Tax Journal*.

Nee, V. 1998. “Norms and Networks in Economic and Organizational Performance”. *American Economic Review* 88, No.2.

North, D. 1998. *Where Have We Been and Where Are We Going?. Economics, Values and Organization*. Cambridge, MA.: Cambridge University Press.

North, D. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, MA.: Cambridge University Press.

Oates, W. 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt, Brace, Javanovich. Véase también W. Oates. 1996. Taxation in a Federal System: The Tax-Assignment Problem. *Economic Review*, 1.

Rawls, J. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge, MA.: Harvard University Press.

Sen, A. 2000. "Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny". *Social Development Papers No.1*. Office of Environment and Social Development, Asian Development Bank.

Sen, A. 1992. *Inequality Re-examined*. Cambridge, MA.: Harvard University Press.

Sen, A. 1987. Development as Capability Expansion. *Journal of Development Planning*. No.19

Sen, A. 1985. *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: North Holland.

Sen, A. 1984. *Resources, Values and Development*. Cambridge, MA.: Harvard University Press.

Sen, A. 1983. "Poor, Relatively Speaking". *Oxford Economic Papers* 35.

Sen, A. 1980. "Equality of what?" *Tanner Lectures on Human Values*. Volume I. Cambridge University Press y Utah University Press.

Sindzingre, A. 2001. "Exclusion and Poverty in Developing Countries: Some Issues". Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS), París, Francia. Villa Borsig Workshop Series. Inclusion, Justice, and Poverty Reduction.

Stiglitz, J. 1998. *Toward a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes*. Ginebra: UNTACD.

Streeten, P. 1981. *Development Perspective*. Londres: Macmillan.

Streeten, P. y J Burki . 1978. "Basic Needs, Some Issues" *World Development* 6. Véase también *World Development* 12.

Stewart, F. 1985. *Basic Needs in Developing Countries*. Baltimore: Johns Hopkins.

Townsend, P. 1979. *Poverty in the United Kingdom*. Penguin-Harmondsworth.

United Nations Development Programme (UNDP). 1997. *Human Development Report*. New York: Oxford University Press.

Veliz, C. 1980. *The Centralist Tradition in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.

Wiesner, E. 2003. *Fiscal Federalism in Latin America, From Entitlements to Markets*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.