



UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS  
DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL

PROPUESTA DE METODOLOGÍA PARA EL MONITOREO Y  
SEGUIMIENTO DEL PROGRAMA PRODUCTIVO ALIMENTARIO  
EN NICARAGUA: MATRIZ DE MARCO LÓGICO

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE  
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

TANIA KARINA LÓPEZ CORPEÑO

PROFESOR GUIA:  
EDUARDO CONTRERAS VILLABLANCA

MIEMBROS DE LA COMISION:  
JOGE DE LA FUENTE OLGUÍN  
SOFIA LIBEDINSKY VENTURA

SANTIAGO DE CHILE  
2014

RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR AL GRADO  
DE:  
Magíster en Gestión y Políticas Públicas  
Por: Tania Karina López Corpeño  
Profesor Guía: Eduardo Contreras Villablanca

## PROPUESTA DE METODOLOGÍA PARA EL MONITOREO Y SEGUIMIENTO DEL PROGRAMA PRODUCTIVO ALIMENTARIO EN NICARAGUA: MATRIZ DE MARCO LÓGICO.

El Programa Productivo Alimentario, mejor conocido como Hambre Cero, es un programa social implementado en Nicaragua desde 2007 por el Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional con el objetivo de reducir la extrema pobreza, el hambre y la desnutrición. La entrega de un bono no monetario a mujeres de áreas rurales de todo el país pretende fortalecer el rol de éstas en la economía comunitaria, dotándolas de capacidades para dar sustento a sus familias y organizándolas para comercializar sus excedentes de producción a fin de lograr un impacto económico y social a nivel nacional.

El presente estudio tiene como objeto principal proponer el diseño de un sistema de monitoreo y seguimiento basado en la metodología de marco lógico, tomando como insumo el diseño original del programa y su actual funcionamiento; la contribución de este estudio responde al planteamiento del problema sobre el de hecho de la inexistencia de una matriz que evalúe continua y constantemente el efectivo cumplimiento de los objetivos que permitan mejorar la gestión de recursos y de las instituciones involucradas.

Para llegar a una propuesta de matriz para el monitoreo del programa fue preciso elaborar –con información proporcionada por actores relevantes recopilada en cuestionario– primero una matriz diagnóstica sobre la situación actual del mismo con el fin de reconocer cómo se definían cada uno de los componentes de la matriz y así poderla adaptar a una propuesta a partir del árbol de problemas y objetivos.

El análisis de la información obtenida en los cuestionarios efectivamente dejó ver la necesidad de tener en cuenta supuestos antes de ejecutar un programa o proyecto condicionado a diversos factores externos, así como la importancia de construir indicadores claros y verificables respaldados con sistemas de información disponibles y públicos que faciliten los procesos de evaluación de programas sociales.

El proceso de revisión y obtención de información da lugar a la formulación de algunas primeras recomendaciones para iniciar un proceso de construcción e implementación del sistema de monitoreo y seguimiento para Hambre Cero, donde éstas centran su atención en el establecimiento, mediante acuerdo oficial, de evaluaciones de programas del estado en presencia de una efectiva coordinación interinstitucional, el firme cumplimiento del acceso a la información pública como parte de la cultura de transparencia y la difusión de la importancia del uso de herramientas metodológicas como la matriz de marco lógico para dar seguimiento y retroalimentar la implementación de programas sociales.

De esta manera, es posible llevar a la práctica ésta propuesta, pero ciertamente se requiere de serios compromisos asumidos por las instituciones para asegurar el éxito de los programas y con ello los beneficios en la población.

## Dedicatoria

El presente estudio de caso está dedicado a mi mamá principalmente, ella que nunca dejó de apoyarme, que en el momento indicado siempre sabe animarme a seguir adelante, que con su ejemplo de mujer fuerte y luchadora ha forjado a ésta que escribe ahora.

También a mi papá, que siempre me enseñó a ser responsable, a soñar en grande hasta cumplir, y que aún en la distancia me ha expresado todo su amor.

De manera especial, está dedicado a mi abuelito Salvador, que trabajó tanto por nosotros, su familia, que siempre me dijo “Tania, estudia, prepárate y conoce”... a el que ahora no está pero que estaría muy orgulloso de su nieta.

## Agradecimientos

A Don Fran, por apoyarme, alentarme y darme buenas ideas sobre cómo abordar este estudio de caso, por contactarme con la persona que diseñó Hambre Cero; Orlando Núñez quien también me apoyó con información relevante.

Al Ministerio de la Juventud de Nicaragua y la Agencia de cooperación de Chile, por creer en mí, porque gracias a los acuerdos entre países estoy aquí enriqueciendo mi acervo de conocimiento.

Al equipo del MGPP, que me acompañaron en todo el camino y mostraron disposición ante cualquier eventualidad.

A mi profesor guía, por su paciencia y disposición de ayudar a concluir este estudio de caso. A los lectores, por la disponibilidad y muestra de interés en el mismo.

A María Pía, por acompañarme en esta aventura de estudio, por estar pendiente y dar pertinentes sugerencias.

A Marcela G, que sin conocerme me animaba a no rendirme de venir a estudiar este Magíster. A Inés N, la querida y cercana Inesita, el rostro amable que siempre nos apoyó.

A los compañeros del intercultural MGPP, todos diferentes e interesantes, tímidos, alegres, gritones. Hicieron el camino ameno.

A mis amigos de mi tierra, que estuvieron pendientes y me hacían llegar palabras de cariño.

A mi Frani que en todo momento me animó, confió en que lo lograría, y estuvo conmigo desde siempre.

## Tabla de contenido

Dedicatoria.....	ii
Agradecimientos.....	iii
1. Introducción .....	1
1.1 La pobreza en Nicaragua.....	1
1.2 Tres factores importantes para superar la pobreza.....	4
1.3 Objetivos .....	7
2. Metodología.....	8
3. Marco Conceptual.....	10
4. Monitoreo en Nicaragua.....	12
4.1 Marco Lógico para el monitoreo en Chile: DIPRES .....	14
5. Antecedentes Hambre Cero .....	16
5.1 Descripción del programa. ....	17
6. Diagnóstico y Propuesta de Matriz Marco Lógico.....	19
6.1 Actores involucrados.....	19
6.2 Matriz Diagnóstico.....	24
6.3 Árbol de Problemas.....	29
6.4 Árbol de Objetivos.....	30
6.5 Propuesta de Diseño de MML.....	31
7. Recomendaciones para la implementación de la metodología.....	39
8. Conclusiones .....	41
9. Bibliografía .....	42
10. Anexos .....	44

# 1. Introducción

## 1.1 La pobreza en Nicaragua.

Según datos del Banco mundial, Nicaragua en 2006 tenía un ingreso per cápita valorado el \$1000 dólares al año con una población total de 5.2 millones<sup>1</sup>. (Mundial, 1993-2005)

Si bien es cierto cuenta con un ambiente macroeconómico más positivo en las últimas décadas, el bienestar de los pobres no tuvo cambio alguno en el período comprendido entre 1998 y 2005 (FIDEG, 2012). El porcentaje de nicaragüenses viviendo en la pobreza continuaba siendo el mismo según las mediciones utilizando la línea general de pobreza basada en el consumo y encuestas nacionales de hogares.

El último Censo nacional efectuado en el 2005<sup>2</sup>, registraba 5.4 millones de habitantes. En la zona urbana se concentraba la mayoría de la población con un 55.9%. Tal concentración en la zona urbana tuvo por orígenes el fenómeno migratorio y las altas tasas de crecimiento poblacional.

Para ese mismo año, la incidencia de la pobreza general en Nicaragua se estimó en 48.3% y la pobreza extrema en 17.2%. En contraste con años anteriores, ambos porcentajes no muestran variaciones significativas, por lo que se evidencia que Nicaragua no ha presentado cambios sustantivos en su meta de reducción de la pobreza. En 1998 la proporción de hogares con al menos un niño, se estimó en 86.4% en todo el país, cifra que presentó también una reducción de 6 puntos porcentuales para el 2005.

De 1998 al 2005, la pobreza en los hogares del país no presentó cambios significativos, pasó de 38.8% al 39.2%, respectivamente. Sin embargo, entre el 2001 y 2005 se aprecia un aumento singular de 2.6 puntos porcentuales, ocurriendo lo mismo en los hogares pobres con niños (FIDEG, 2012).

Una de las principales causas de la pobreza en el país tiene que ver con la productividad; refiriéndose a las capacidades que tiene el país como unidad productiva y de desarrollo económico. Ésta causa de pobreza hace referencia al modelo productivo agro-exportador que se heredó de la Colonia y no se ha podido superar así como a la industrialización a través de sustitución de importaciones. Este modelo de subsistencia económica funcionó hasta finales de los setenta, antes de la revolución popular sandinista (CEPAL, 1999).

Así pues, el debilitamiento del modelo se debe a falencias estructurales del mismo, entonces, mientras más se producía y exportaba, más se incrementaban las utilidades de las corporaciones trasnacionales y en lo interno, los pequeños y medianos productores se empobrecían a causa de los bajos precios de materias primas y aumento de precios

---

1 Nicaragua: Informe sobre la pobreza 1993-2005. Banco Mundial.

2 Censo Nacional 2005, INIDE.

de maquinarias en insumos que no les permitían pagar los costos de producción (MAGFOR, 2008).

La pobreza es un fenómeno multidimensional, no está determinada por una sola causa. Como en la mayoría de países pobres, la pobreza es principalmente un fenómeno rural. Al año 2005 la pobreza rural correspondía al 68% y la urbana 29% (INIDE, 2005). Este factor causaba migración de la población a ciudades y países vecinos, dejando sus labores agrícolas por trabajos que requieren mano de obra no calificada o semi calificada y que por tanto es mal remunerada.

Puesto el tema sobre la palestra pública, organismos internacionales ven en el desarrollo económico una de las soluciones a los problemas de pobreza. El desarrollo económico entendido como intrínsecamente ligado a los niveles y características de la productividad en el país, y es el sector al que apuestan para la superación de la pobreza, con la visión en la cual la actividad económica que genera empleos obliga la reducción de la misma.

Se habla de una iniciativa integral que además cree un amortiguamiento de seguridad social y alimentaria a los estratos más empobrecidos del país. Según cifras oficiales de la FAO, Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación en Nicaragua en el período de 2003-2005 un 22% de la población total era sub-nutrida (FAO, 2007-2012), esto es 1.2 millones de personas vulnerables en cuando a nutrición.

El acceso a la alimentación que le permita al individuo desarrollarse de acuerdo a sus capacidades es uno de los derechos fundamentales establecidos en la Carta de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos<sup>3</sup> así como el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio relacionado específicamente con la reducción de la extrema pobreza y erradicación del hambre.

Textualmente del Plan Nacional de Desarrollo Humano, PNDH: “la capacidad de alimentar al pueblo con su propio esfuerzo interno, así como con el apoyo de la solidaridad de pueblos hermanos, pero sin condicionamiento alguno. La soberanía alimentaria garantizará que Nicaragua desarrolle sus propias capacidades de producción, almacenamiento y distribución a precios justos dentro de sus propias prioridades nacionales, respetando la diversidad productiva y la conservación del medio ambiente”<sup>4</sup>

No se trata de política asistencialista, sino de facilitar oportunidades mediante la entrega de recursos no necesariamente monetarios, el fin es producir parte de sus alimentos y paulatinamente integrarse en la economía local, nacional e internacional.

Así, el Programa Productivo Alimentario se define como la “expresión concreta, clara y precisa”<sup>5</sup> del actual gobierno de Nicaragua para combatir la pobreza en todas sus expresiones. Esta iniciativa se sustenta en el hecho de ser Nicaragua el segundo país más pobre de América Latina. Teniendo que en el 2012 la pobreza general a nivel

---

3 Declaración Universal de los Derechos Humanos: ONU 1948

4 Plan Nacional de Desarrollo Humano, Nicaragua

5 Programa Productivo Alimentario. MAGFOR:

[http://www.economiafamiliar.gob.ni/index.php?option=com\\_content&view=article&id=672&Itemid=228](http://www.economiafamiliar.gob.ni/index.php?option=com_content&view=article&id=672&Itemid=228)

nacional se ubicó en 42.7% y la pobreza extrema en este período fue de 7.6% (FIDEG, 2012)

Al finalizar el periodo gobernado por el partido Frente Sandinista de Liberación Nacional en Nicaragua (1989) y eligiendo a la primera mujer presidenta en la historia nacional, el nuevo gobierno tenía grandes retos que asumir respecto de las consecuencias socioeconómicas que el bloqueo comercial de Estados Unidos (1981-1990) y el excesivo gasto en defensa nacional producto de la guerra civil principalmente, habían causado al país. Sin embargo tanto el gobierno de Dña. Violeta Barrios como los sub siguientes se preocuparon más por formular políticas para incentivar el crecimiento económico y estabilizar las principales variables macroeconómicas (Inflación, dinamizar las exportaciones, deuda interna y externa, etc.) sobre las bases de una economía de mercado abierto y liderada por el sector privado (CISAS, 2001) más que por la distribución del ingreso y el incremento de los niveles de pobreza en el país.

En 2001 se aprueba en Nicaragua la implementación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP)<sup>6</sup>. Los antecedentes inmediatos a ésta se sitúan a inicios de 1999, cuando el Banco Mundial planteó el Comprehensive Development Framework (CDF), estrategia de largo plazo creada con el objetivo de alcanzar un desarrollo integral, que vinculara aspectos macroeconómicos y financieros, aspectos sociales, humanos y estructurales definiendo dentro del mismo los principales actores involucrados “stakeholders” en el proceso.

La ERP se sustenta en cuatro principios; 1) modernización del Estado para mejorar la eficiencia del aparato estatal, destinando más presupuesto a programas sociales a fin de aumentar el impacto de los gastos sociales, 2) mayor promoción de la equidad, poniendo énfasis en los más vulnerables a la pobreza; mujeres, niños comunidades rurales, indígenas. Que puedan tener igual acceso a las oportunidades que trae consigo el crecimiento. 3) más transparencia y rendición de cuentas por medio de la creación de leyes y códigos regulatorios de los procedimientos administrativos así mismo la institucionalización del accountability participativo y finalmente 4) una participación más amplia de todos los miembros de la sociedad respecto a esta estrategia.<sup>7</sup>

Siguiendo esta misma línea estratégica, desde 2007 cuando el partido de Izquierda gana las elecciones con Daniel Ortega en la presidencia<sup>8</sup>, la principal preocupación se centra en la reducción de la pobreza a través de programas sociales con focalización multisectorial directamente ejecutados y monitoreados por el Estado. A partir del programa de gobierno nace Hambre Cero y otros programas sociales emblemáticos de esta administración política enmarcados en la reducción de la pobreza: Usura Cero, Programa Amor.

---

<sup>6</sup> La ERP es un programa adoptado como propio por los estados aceptados en la iniciativa dados sus altos índices de pobreza y endeudamiento, busca una ruptura con los esquemas tradicionales de ajuste estructural, en el diseño, seguimiento y financiamiento y recoge una nueva modalidad de lucha contra la pobreza.

<sup>7</sup> Estrategia Reducción de la Pobreza 2001. <http://www.cisas.org.ni/prsp/PDF/ERCERP.pdf>

<sup>8</sup> El programa de gobierno del FSLN prometía más inclusión social por medio de programas que benefician a los más empobrecidos, apuntaba a reducir la pobreza por medio del desarrollo humano, dando un papel fundamental a las pymes y al rol de las mujeres en la sociedad.

## 1.2 Tres factores importantes para superar la pobreza

A continuación se presentan algunos ejes principales sobre los cuales pretende incidir este programa social, indicadores que evidencien las mejoras en la condición de vida de las familias usuarias del Bono Productivo.

### Empleo

Entre 1998 y el 2006, la disponibilidad de fuerza de trabajo en Nicaragua se ha reducido drásticamente, fenómeno explicado mayormente por la reducción de la fuerza de trabajo de los hombres y un estancamiento de la fuerza de trabajo de las mujeres, lo que podría atribuirse a la agudización de los procesos migratorios registrados en el país, producto de la crisis económica que no logra retener la nueva fuerza de trabajo que emerge y que demanda empleos o mejores salarios.<sup>9</sup>

El Informe del Banco Central del 2001<sup>10</sup>, señala que la tasa de ocupación general es de 88,7 %. Sin embargo, la ocupación plena – que ofrece puestos de trabajo que cumplen con la jornada ordinaria y con salarios iguales o mayores al mínimo establecido – corresponde sólo al 54 % de la PEA ocupada, lo que muestra que un porcentaje significativo de la población ocupada trabaja en condiciones de subempleo o conocido también como desempleo encubierto o subutilización de la fuerza de trabajo.

La población que no logra satisfacer sus necesidades económicas ni aún bajo condiciones de subempleo, busca nichos de empleo en áreas geográficas alejadas. Las corrientes migratorias se han incrementado en los últimos años. Datos de FIDEG muestran que el 35.2% de la PEA se ha movido de sus hogares. De este total, los flujos fuera del país han pasado del 17.9% en 1999 al 25.2% en el año 2001.

Además las relaciones de género se expresan e inciden en la estructura y funcionamiento del mercado laboral, generando un proceso de segregación laboral por razones de género, es decir la existencia de diferenciaciones en el empleo según sexo, tanto a nivel de la división social como técnica.

En Nicaragua, la agricultura, ganadería, caza, silvicultura, pesca, minas y canteras, construcción, electricidad y agua, transporte y comunicaciones son todas ramas de la economía conocidas como “típicamente masculinas”, es decir, donde los hombres predominan entre la población ocupada. Las mujeres son mayoría —aunque no tan abrumadora como en el caso de los hombres— únicamente en los servicios comunales, sociales y personales. Estas particularidades son las que intenta revertir el Programa al focalizarse en las mujeres rurales.

---

9 Encuesta de Hogares FIDEG 1995

10 Informe anual del Banco Central de Nicaragua

[http://www.bcn.gob.ni/publicaciones/periodicidad/anual/informe\\_anual/2001/informe\\_anual\\_2001.pdf](http://www.bcn.gob.ni/publicaciones/periodicidad/anual/informe_anual/2001/informe_anual_2001.pdf)

## Educación

El factor educativo en países en desarrollo como Nicaragua es fundamental para lograr cambios políticos y económicos sustantivos en el largo plazo. La apuesta por la educación no tiene resultados inmediatos, sin embargo con el tiempo, los países que han invertido en ello van evidenciando mejoras en la calidad de vida de las personas gracias a las oportunidades que la educación garantiza a la sociedad.

En Nicaragua la educación es gratuita por un mandato constitucional que dicta en su artículo 58 “Los nicaragüenses tienen derecho a la educación y a la cultura”; así es tratada como un derecho fundamental y le corresponde al estado garantizar la gratuidad de la misma a nivel nacional.

Sin embargo la gratuidad de la educación no asegura el logro de una población educada, se debe invertir en infraestructura, salarios de eficiencia para profesores que se traduce en calidad de la misma, cobertura a nivel nacional, entre otros. Esto se puede observar en el presupuesto asignado como porcentaje del PIB que en promedio ha sido del 4% en los últimos 4 años<sup>11</sup>.

Las familias enfrentan diversos obstáculos en la decisión de enviar a sus hijos al colegio; en las zonas rurales las oportunidades son escasas y la prioridad es la alimentación. Asistir a la escuela implica comprar libros, uniformes, zapatos, pagar transporte. Es una disyuntiva que enfrentan estas personas. En la decisión, generalmente con familias numerosas, mientras más miembros trabajen, mejor; esto incluye a niños en edad de estudiar.

Por esta razón la mayoría de programas sociales apuntan a enfocar sus esfuerzos en cambios de comportamiento en la población: dar prioridad a la educación de sus hijos, lo que implica que el estado y sus instituciones deben facilitar y alentar este comportamiento con política pública.

## Desnutrición

La mala alimentación y la incidencia de enfermedades son condiciones que están estrechamente relacionadas con una situación de pobreza y una mala salud. De ahí que la prevalencia de la desnutrición sea más frecuente entre las poblaciones que padecen los niveles más altos de pobreza y marginación, zonas rurales principalmente.

La falta de recursos económicos suficientes que faciliten la compra de los alimentos necesarios para cubrir una dieta adecuada; la falta de acceso a productos alimentarios, que tiene que ver con dificultades de disponibilidad en determinados ámbitos geográficos por aislamiento y dispersión de las comunidades; y la falta de información sobre nutrición, salud e higiene; son factores que están relacionados con la desnutrición. La presencia de desnutrición se corresponde con la ingesta inadecuada de nutrientes, su absorción

---

<sup>11</sup> Se obtiene a partir de la relación de Gasto Social en Educación y el PIB de Nicaragua publicados en el presupuesto general de la república en la página del Ministerio de Hacienda.

deficiente o su pérdida sistemática anormal como consecuencia de episodios de enfermedad.

En esta misma línea, la incidencia de la desnutrición en menores de cinco años se encuentra estrechamente vinculada con la condición de pobreza de los hogares en los que viven y con el lugar de residencia de los hogares.

En Nicaragua, la desnutrición infantil ha presentado tendencias decrecientes pero moderadas. La Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud (ENDESA) señala que, en 1998, el porcentaje de menores de cinco años con desnutrición crónica equivalía al 32.4%, mientras que en entre el 2001 y 2006/2007 la misma descendió de 25.8% a 21.7%, respectivamente<sup>12</sup>. A principios del 2005, en cinco de los diecisiete departamentos que forman el país, presentaban tasas de desnutrición crónica superiores al 30% y, en las Regiones Autónomas del Atlántico-donde habita la mayor parte de la población indígena nicaragüense-, la misma superaba el 50%<sup>13</sup>.

Por su parte, la desnutrición aguda se estimó en 3.1% en 1998 y, entre el 2000 y 2007, se redujo en un 0.9%. Igual comportamiento presentó la tasa de desnutrición global, pasando de 11.2% en el 1998 a 5.5% en el 2006/2007.

Según ENDESA 2006/2007, el 21.7% de los infantes menores de 5 años padecen algún grado de desnutrición crónica. Si bien esta encuesta registra un descenso en los niveles de desnutrición aguda (5.5%), es necesario mejorar la atención en menores de 6 meses -dado que es más riesgosa y puede ocasionar un retardo en el crecimiento y desarrollo del niño-.

A nivel centroamericano, el problema de la desnutrición infantil no parece figurar como prioridad de los gobernantes, siendo que el indicador de malnutrición infantil crónica es tan habitual en la región como lo es en África o Asia meridional<sup>14</sup>. En Guatemala, el 50% de los niños menores de cinco años sufren de malnutrición crónica y en El Salvador, Honduras y Nicaragua, uno de cada cinco niños menores de cinco años se encuentran en la misma condición de desnutrición crónica.

#### Planteamiento del problema

Para este programa objeto del estudio de caso no existe claridad sobre los diferentes objetivos a los cuales va contribuir y de los que se va hacer cargo. En el documento diseño del programa se plantean objetivos generales y específicos pero no existe una herramienta que de apoyo al monitoreo y seguimiento del mismo. Entonces, el estudio de caso pretende construir una Matriz de Marco lógico<sup>15</sup> para el Programa Productivo Alimentario: Hambre Cero, teniendo como insumo el diseño original de este, un

---

12 ENDESA 1998, 2001 y 2006/2007.

13 Panorama General Nicaragua. Unicef.

[http://www.unicef.org/spanish/infobycountry/nicaragua\\_2086.html](http://www.unicef.org/spanish/infobycountry/nicaragua_2086.html).

14 Combatiendo la desnutrición infantil en América Central, Grupo del Banco Mundial:<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEXT/0,,contentMDK:21161445>

[~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:489669,00.html](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEXT/0,,contentMDK:21161445~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:489669,00.html)

15 MML propuesta por Jorge de la Fuente en la CEPAL.

cuestionario dirigido a algunos actores que han seguido de cerca el programa y la información proporcionada de la elaboración del árbol de problemas y de objetivos.

### 1.3 Objetivos

General:

Construcción de Matriz de Marco Lógico para el Programa Hambre Cero a fin de identificar los objetivos que debería cumplir en aras de contribuir al monitoreo y seguimiento del mismo.

Específicos:

Construir dos Matrices de Marco Lógico para el Programa, una de diagnóstico a partir del diseño original y de entrevistas a algunos actores involucrados y otra teórica obtenida del árbol de problemas y de objetivos, complementada también con entrevistas, que proponga lo que efectivamente debería contener una Matriz para este Programa con el objetivo de analizar la brecha de eficacia del programa en la práctica.

A partir de la Matriz, emitir algunas recomendaciones tomando como insumo el árbol de problemas y de objetivos para mejorar el proceso de implementación y sobre todo el monitoreo y seguimiento de este programa.

El estudio está estructurado en siete capítulos; primero se define la metodología de Marco Lógico que se utiliza en este caso para proponer un sistema de monitoreo de un programa social que actualmente no se da. La construcción de este instrumento permite analizar previamente el problema a resolver y como las funciones de los actores involucrados en el mismo son relevantes para lograr los objetivos del programa. Luego se revisa brevemente el marco conceptual visto desde el ámbito de las políticas públicas con foco en el papel del monitoreo de programas sociales. El capítulo cuatro fundamenta la relevancia del presente estudio al analizar cómo funciona el monitoreo de programas sociales en Nicaragua, haciendo una acotación referente al éxito del uso de sistemas de monitoreo dentro de instituciones del Estado de Chile: Dipres. Notando así el camino que falta recorrer en cuanto a la evaluación y seguimiento de proyectos, sean públicos o privados.

En el quinto capítulo se hace una reseña de lo que ha sido Hambre Cero, cómo nace, sus objetivos y lo que hasta ahora ha logrado, entendido desde la información que oficialmente informan los funcionarios públicos, sin tener una base de datos de acceso público que evidencie el cumplimiento de los objetivos del programa. El capítulo seis presenta lo que en esencia es la contribución de este estudio: una matriz de marco lógico diagnóstico y una matriz de propuesta para guiar y fortalecer el tema del monitoreo del Programa Productivo Alimentario (PPA) pero al mismo tiempo que sea una herramienta más utilizada en las instituciones públicas de Nicaragua, esto fue posible también gracias a la información proporcionada por tres funcionarios públicos que trabajaron directamente

con esta iniciativa, así como dos investigadoras de sociedad civil que realizaron diversos informes de avance respecto a la implementación del programa.

Finalmente se proponen algunas recomendaciones y conclusiones respecto de la implementación de esta propuesta y los beneficios de contar con un sistema de monitoreo dentro de las instituciones que intervienen en el desarrollo económico y social de la población, teniendo en cuenta que Nicaragua carece de sistemas de monitoreo de este tipo y que indudablemente es una herramienta útil para el sector público y la sociedad en general.

## 2. Metodología

### Matriz de Marco Lógico

Para la evaluación de programas sociales, la Matriz de Marco Lógico<sup>16</sup> es una herramienta analítica que se utiliza para la planificación de la gestión de proyectos orientados a procesos. Se considera que la ejecución de un proyecto es consecuencia de un conjunto de acontecimientos con una relación causal interna, esa es la lógica de esta metodología.

Implementada actualmente por muchas agencias de cooperación internacional. Es un instrumento útil para que el equipo involucrado en un proyecto de desarrollo llegue a un consenso sobre la concepción general del proyecto o programa así como para dar continuo seguimiento al cumplimiento de metas y objetivos de este.

La propuesta para un método de Monitoreo es a través de la Matriz de Marco Lógico ya que ésta permite construir una perspectiva global de un programa que constituye una política pública; un proceso ordenado desde el diseño, la ejecución y la evaluación que se convierte en un instrumento factible en su uso, comprensión y supervisión.

El PPA en su diseño no cuenta con una Matriz de Marco Lógico que efectivamente conduzca los procesos para medir el cumplimiento de los objetivos. Por tal razón la contribución de este estudio de caso será construir una Matriz para analizar de qué manera se aborda el problema que da origen al programa como respuesta a la necesidad existente y relevante y así apuntar a objetivos no muy ambiciosos que se puedan medir y principalmente cumplir.

Dado que se habla de un programa que ya se encuentra en marcha desde el 2007, no se evalúa la decisión de llevarlo a cabo, sino que se diseña un método para dar seguimiento mediante indicadores medibles y verificables usando el diseño del programa existente para identificar los principales objetivos. Es lo que se conoce como diseño inverso de la matriz de marco lógico (Aldunate, 2011, pág. 101).

En función de contar con un diagnóstico del programa para poder diseñar una Matriz de Marco Lógico para el PPA, se elaboró un cuestionario basado en la estructura de la matriz

---

<sup>16</sup> Ver anexo MML

con el objetivo de obtener información precisa sobre los componentes, y actividades fundamentalmente. Dicho cuestionario fue enviado a tres funcionarios públicos que trabajaron de cerca con el programa y dos investigadoras de sociedad civil que realizaron un estudio sobre la implementación y transparencia de Hambre Cero. La selección de estos actores responde en cierta medida a la revisión del mapeo de actores, la conveniencia y accesibilidad dado que éstos se encuentran en Nicaragua y este estudio se ha realizado en Chile.

Además, siguiendo la metodología de marco lógico, se elaboraron los árboles de problema y de objetivos a partir del problema que el programa intenta resolver, haciendo revisión de información de la pobreza en Nicaragua. La elaboración de alternativas a partir de los árboles no fue incorporada ya que no se está evaluando la formulación del programa, sino durante la implementación qué objetivos se desean alcanzar y cómo se podrían medir.

Figura N° 1



Matriz de referencia tomada de documentación de la CEPAL.

El enfoque de marco lógico plantea un esquema de operación desde lo que se llama lógica horizontal y vertical de la matriz, la primera se basa en el principio de la correspondencia, que vincula cada nivel de objetivo (fin, propósito, componente y/o actividades) a la medición del logro (indicadores y medios de verificación) y a los factores externos que pueden afectar su ejecución y posterior desempeño (supuestos principales). La segunda se basa en relaciones de causa-efecto entre los distintos niveles de objetivo de la Matriz de Marco Lógico; que las actividades sean necesarias para producir componentes, si se producen los componentes se logrará el propósito y si se logra este, se habrá contribuido de manera significativa a alcanzar el fin. Todo esto asumiendo el cumplimiento de los supuestos en cada nivel (DIPRES, Metodología para la elaboración de Matriz de Marco Lógico, 2009).

### 3. Marco Conceptual

La relevancia del presente estudio se fundamenta en lo importante de ejercer monitoreo y seguimiento de programas públicos principalmente en las instituciones del estado que los implementan interviniendo para resolver problemas que afectan a la sociedad en general.

El fin al que vendría a contribuir Hambre Cero es la reducción de la pobreza, el hambre y la desnutrición, problema del que sólo puede hacerse cargo el estado por medio de una política pública<sup>17</sup>. Este marco conceptual intenta revisar la relevancia de dar seguimiento continuo a programas sociales para mejorar las iniciativas existentes así como tener legitimidad de parte de la ciudadanía por la transparencia que muestran las instituciones al publicar indicadores de cumplimiento medibles y verificables.

Los instrumentos de monitoreo efectivamente dan lugar a una adecuada toma de decisiones a partir del análisis de resultados obtenidos, así como permite medir el grado de eficiencia y efectividad de los programas para cumplir los objetivos para los cuales fueron creados. No se puede hablar de monitoreo dejando de lado la evaluación, son procesos que van de la mano y que constituyen una fuente primordial de aprendizaje para los gobiernos y gestores de políticas públicas (Subirats, 1995)

Sin embargo el monitoreo, a diferencia de la evaluación, es el seguimiento que se lleva a cabo durante la ejecución de una política, programa o proyecto. Es un proceso permanente y continuo; un instrumento de gestión que revisa en forma periódica los aspectos fundamentales de las tres P (Políticas, Programas y Proyectos).

El objetivo principal de monitorear es “indagar y analizar permanentemente el grado en que las actividades realizadas y los resultados obtenidos cumplen con lo planificado, con el fin de detectar a tiempo eventuales diferencias, obstáculos o necesidades de ajuste en la planificación y ejecución” (UNESCO, 1999)

Dado que un sistema de monitoreo se construye con indicadores<sup>18</sup>, la matriz de marco lógico que aquí se propone, pretende seleccionar según prioridades –según los recursos- los objetivos de mayor necesidad y factibilidad de modo que los indicadores de éstos sean relevantes y generen una base de datos de fácil comprensión y acceso para el control social.

El enfoque de Marco Lógico comenzó como una técnica de planificación, pero por su estructura y sistematización de objetivos, se ha convertido en un instrumento integral que involucra todas las partes interesadas en la formulación, implementación y evaluación de proyectos. Por esta razón cumple un papel preponderante en la etapa de monitoreo de éstos y ya que en Nicaragua no se trabaja con esta metodología, fue seleccionada

---

<sup>17</sup> Política pública entendida como “uso estratégico de recursos para aliviar problemas nacionales”; Chandler y Plano 1988.

<sup>18</sup> Indicadores: medidas directas o indirectas de un evento, condición, situación o concepto, y permiten inferir conclusiones apreciativas acerca de su comportamiento o variación: Monitoreo y evaluación de políticas, proyectos y programas sociales Fundación CIPPEC 2012

para adecuarla a Hambre Cero y darle a este programa una guía para conocer y medir el cumplimiento de objetivos que se propuso.

Los criterios para la elaboración de un sistema de monitoreo y evaluación son los siguientes:

Pertinentes; donde los objetivos del programa sean acordes con los problemas identificados y los intereses que manifiesta la población.

Eficacia entendida como la capacidad de lograr de alcanzar los objetivos.

Eficiencia que dé cuenta de la productividad del proyecto, buena asignación de costos o recursos.

Sostenibilidad para lograr que el programa se mantenga por sí mismo. (MIMDES, 2006)

Con el fin de presentar una técnica fundamentada en la teoría y en la práctica, todos estos criterios fueron tomados en cuenta a la hora de construir la matriz propuesta para poder medir el cumplimiento del Programa Productivo Alimentario.

Si bien es cierto que un sistema de monitoreo con indicadores útiles aporta capacidad de mejorar la gestión de los programas, también es una herramienta importante para conseguir financiamiento con donantes, aspecto importante cuando un significativo porcentaje del producto nacional proviene de donaciones, 2.2% del PIB en el 2013 (BCN, 2013), donde los donantes requieren conocer en que se gastan los recursos, la transparencia con que lo hacen y sobre todo si finalmente causan impacto en la población.

Hambre Cero es una iniciativa del Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional convertida en política pública por la necesidad que ésta plantea cubrir. Vista como una ventana de oportunidades conociendo los indicadores de pobreza que caracterizan el país. Pero, como es usual en Nicaragua y en muchos países, todas estas decisiones tienen un componente más político que social, son orientaciones que provienen de arriba y se acatan abajo; mejor conocido como *top-down*, enfoque que enfatiza la decisión creadora de la tecnocracia gubernamental y sus diseñadores con capacidad de generar programas y políticas que se implementan por derrame causal; la jerarquía, dirección y control se constituyen los elementos principales a la hora de comprender el proceso de instrumentación de políticas públicas. La jerarquización alude principalmente a la importancia y la influencia de la escala de poder que tienen los distintos niveles políticos y burocráticos sobre la implementación, es decir la mayor responsabilidad recae sobre la cúspide; la dirección y control también están ligadas a esta estructura jerárquica, como bien plantea Taylor, quienes planean y estructuran las políticas son responsables de su éxito, valiéndose de su capacidad directiva y de control sobre los niveles inferiores. (Sabatier, 1986)

Este enfoque racionalista se expresa operativamente en la definición desde arriba de objetivos claros, estructura de órdenes hacia abajo debidamente prevista, aseguramiento de los recursos y apoyo necesario así como un sistema de comunicación que garantice el descenso de las órdenes centrales y la retroalimentación de los responsables.

Si se cumplieren a cabalidad las características de esta visión de implementación de políticas públicas sería una estructura funcional casi perfecta. Pero el estado no es “todo

poderoso” y la racionalidad de las decisiones está condicionada por aspectos políticos fundamentales dejando de lado la estructuración legal del proceso de implementación. Así, como propone Sabatier, aún temiendo sobre simplificar; se trata de adoptar los elementos más fuertes del *top-down* y *botton-up* (enfoque de abajo hacia arriba, sobre enfatiza el poder de la periferia: al contrario del *top-down*), de éste último su unidad de análisis, el estudio detallado de las estrategias de los actores intermedios y los más importantes en la escala de órdenes de la implementación; del primero su interés en conocer el impacto de las estructuras legales sobre la conducta de los actores, y la aplicación de esta perspectiva al estudio del cambio en las políticas en el largo plazo.

Como el sistema de aplicación de políticas públicas tiene fallas y la mayoría de estructuras obedecen más a enfoques verticalistas, lo importante es tener herramientas que ayuden a quienes ejecutan la política y a la sociedad en general para fortalecer el papel que estos juegan en el ámbito de políticas públicas.

El monitoreo, que se focaliza fundamentalmente en los procesos y productos de un programa, en este caso la propuesta es orientada al diseño en cuanto a las metas a conseguir (ex- ante) y no a los productos, impactos (ex- post). Aunque el programa ya se implementa hace 7 años y pretende continuar, es pertinente la valoración de los insumos: recursos humanos, materiales, temporales y financieros, entre otros, es lo que la propuesta de matriz marco lógico intenta aportar al débil monitoreo que actualmente existe en este y otros programas del estado.

#### 4. Monitoreo en Nicaragua

El seguimiento de los procesos es uno de los componentes esenciales del ciclo de vida de las políticas públicas. Sin embargo, es quizás la actividad que menos se desarrolla por diversas causas; en parte por la escasez de recursos, la ausencia de sistemas de información que permitan soportar dicha tarea y muy importante, la falta de una cultura que conciba que los procesos no terminan con las obras y la ejecución total de los presupuestos asignados a un proyecto o programa, sino que sus resultados son el insumo para retroalimentar futuras políticas que pretendan trabajar en la solución de problemas similares.

En Nicaragua la falta de recursos económicos limita en muchas ocasiones el asignar presupuesto para fortalecer los sistemas de monitoreo de programas y proyectos sociales principalmente, y es difícil saber qué obstáculo representa una mayor amenaza para el desarrollo de estos procesos.

La realidad nacional evidencia un claro problema de acceso a la información así como disponibilidad de la misma. Por un lado tiene que ver con inversión en sistemas de información, líneas de base, y por otro lado la transparencia de las instituciones de publicar información aunque no sea la deseable, sobre todo cuando hay compromisos de cumplir indicadores para obtener donaciones y financiamientos.

El hecho de ocultar o limitar el acceso a la información constituye una violación a la Ley N° 621, de acceso a la información pública:

*“...tiene por objeto normar, garantizar y promover el ejercicio del derecho de acceso a la información pública existente en los documentos, archivos y bases de datos de las entidades o instituciones públicas, las sociedades mixtas y las subvencionadas por el Estado, así como las entidades privadas que administren, manejen o reciban recursos públicos, beneficios fiscales u otros beneficios, concesiones o ventajas.”*

Esta Ley establece que las instituciones del estado deben crear Oficinas de Acceso a la Información Pública, éstas formarán y mantendrán debidamente actualizados, índices descriptivos del contenido de los archivos, libros y bases de datos, así como registros adecuados de los actos administrativos, reglamentos y expedientes administrativos, que deben facilitar a los ciudadanos para su consulta y para su reproducción; debiendo poner a disposición de los particulares tales índices.

Por experiencia propia, el acceso a la información es una suerte de utopía, si bien es cierto que existen estas oficinas, la burocracia administrativa entorpece la obtención de lo solicitado; llenar una forma con datos personales, datos de la institución donde uno trabaja, qué información necesita y para qué la necesita, y aun así no está garantizado que efectivamente la información será proporcionada.

Este problema escapa de las manos de los ciudadanos particulares que acuden a estas oficinas, a menos que exista un compromiso de levantar movimientos sociales constantes para revertir esta situación.

Por otro lado, son pocas las instituciones que ponen a disposición del público sus archivos y bases de datos, no necesariamente por falta de voluntad pero sí por falta de personal capacitado que procese la información y tecnología de información que permita actualizar las plataformas virtuales de las instituciones. El Banco Central de Nicaragua y Ministerio de Hacienda son de las pocas instituciones que si cuentan con un excelente sistema actualizado y disponible en la web. Este es un esfuerzo respaldado por la cooperación internacional que busca fomentar la cultura de monitorear los indicadores más importantes de crecimiento y desarrollo económico, así como el desglose del presupuesto general de la república.

Sin embargo la mayoría de programas sociales no tienen un sistema de información actualizado y en algunas ocasiones no lo tienen del todo. En el caso de Hambre Cero, la información no está sistematizada, no hay un consenso dentro de las instituciones que implementan el programa en cuanto a muchos de los datos estadísticos; y principalmente no tiene un instrumento que permita dar continuo seguimiento a los objetivos que intenta cumplir el programa para mejorarlo.

Más específico aún, en Nicaragua se trabaja muy poco con enfoque de marco lógico, es más común su uso en las ONGs nacionales y sobre todo en las de cooperación internacional; se conoce la técnica pero no se ha llevado a la práctica en las instituciones públicas y por esta razón no se conocen sus facilidades. Es el BID que generalmente en sus formas de trabajo conjunto solicita el uso de marco lógico, sin embargo en Nicaragua no ha sido una prioridad.

En su mayoría, la herramienta utilizada para monitorear las actividades de los programas en las organizaciones es el Plan Operativo Anual, que si bien es un sistema eficiente en el corto plazo focalizando la asignación de recursos humanos y materiales, no facilita la creación de indicadores que permita evaluar el cumplimiento de objetivos de manera constante.

Un programa que tuvo un sólido sistema de evaluación y monitoreo es la Red de Protección Social, a la que sustituyó Hambre Cero, realizado por el Banco mundial, CEPAL y organizaciones que promueven políticas de salud y nutrición<sup>19</sup>.

De esta manera se constata que el país tiene arraigado las tres causas de un débil sistema de monitoreo de programas sociales, la falta de recursos, la no disponibilidad ni acceso a la información y la poca cultura de llevar a cabo estos procesos. Así cuando los financiadores solicitan un informe de cumplimiento, se traduce en un gasto innecesario de recopilar información y movilizarse al terreno porque no existen los indicadores que evidencien el alcance de metas.

#### 4.1 Marco Lógico para el monitoreo en Chile: DIPRES

Por otro lado existe evidencia de buenas prácticas en cuanto a la inclusión y promoción de evaluación y monitoreo de programas sociales desde las instituciones del estado, el caso de Chile.

Desde 1997 el gobierno de Chile anexó a su sistema de gestión de programas la evaluación ex - post de programas públicos a través de la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG). Esta iniciativa responde a lo establecido en el Art. 52 del Decreto Ley N° 1.263, de 1975 Orgánico de Administración Financiera del Estado y al Reglamento fijado a través del Decreto N° 1177 del 17 de Diciembre de 2003<sup>20</sup>.

El hecho de estar establecido por Ley, da cuenta de la importancia que la evaluación de programas tiene para el estado de éste país. Son seis pilares fundamentales en los que se sostiene el diseño orientador de las evaluaciones. Independientes, públicas, confiables, pertinentes, oportunas y eficientes; en resumen, lo principal es que sean realizadas por un panel de expertos externos a la institución que se evalúa, que la información esté disponible para los ciudadanos, sea confiable, necesaria y concretada en plazos y con costos razonables.

La cobertura es completa, abarca la totalidad de los programas sociales, de fomento productivo y desarrollo institucional, ejecutados por instituciones del Sector Público, sean éstas centralizadas o descentralizadas.

La matriz de marco lógico es la metodología utilizada por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda para todas estas evaluaciones expost, sugerida por organismos multilaterales de desarrollo como el Banco Mundial y el BID en sus convenios de cooperación. Es de cierta forma centralizada en DIPRES porque es ésta dirección la que

---

19 IFPRI: International Food Policy Research Institute

20 Información publicada en página web de DIPRES: Sistema de Evaluación y Control de Gestión.

asigna el presupuesto a las demás instituciones que ejecutan los programas, y a la que éstas deben rendir cuenta de los recursos utilizados. De esta manera han instaurado una cultura de evaluación y monitoreo por medio de este enfoque.

Además se concibe al seguimiento como una etapa que persigue recoger información de cómo las recomendaciones han sido incorporadas y de cómo ha evolucionado el desempeño del programa, antecedentes que deben enriquecer el análisis de asignación de recursos públicos. El seguimiento no es una actividad burocrático-administrativa, sino un espacio de reflexión y análisis de la relación resultados/recursos.

Existe un manual oficial de la metodología de marco lógico para las evaluaciones públicas, el personal de la DIPRES se capacita constantemente y capacita a las demás instituciones en el tema. El logro de cumplimiento de objetivos se ve premiado con un bono de carácter monetario, así establecido en el Programa de Mejoramiento a la Gestión, que nace para incentivar el buen desempeño de los funcionarios dentro de los programas sociales.

Todas estas evaluaciones de iniciativas públicas van desde los programas gubernamentales, de impacto, comprehensivas del gasto hasta de los programas nuevos que se van implementando; gracias a esto las instituciones cuentan con herramientas para perfeccionar la gestión de recursos públicos concretados en dichos programas y con legitimidad ciudadana en cuanto a la información que publican.

Lo importante del desarrollo que existe en estos procesos es cómo esta forma de profesionalizar el quehacer surge ante el planteamiento de algunas interrogantes; frente al desafío de evaluar el desempeño de las instituciones públicas y sus acciones se pueden sintetizar en dos preguntas fundamentales ¿a través de qué instrumentos es posible efectuar esta función? y ¿cómo incorporamos los juicios evaluativos que surjan de tales evaluaciones en acciones que mejoren la situación? (DIPRES, Evaluación de Programas e Indicadores de Desempeño, 2001)

La respuesta a estas preguntas se traduce en iniciativas de transparencia y mejoramiento de procedimientos para la elaboración y discusión presupuestaria. El balance general desde la puesta en práctica evidencia una clara satisfacción en cuanto a la consolidación de la metodología para la mejor toma de decisiones, la retroalimentación de los resultados, incorporación al ciclo presupuestario y desarrollo institucional.

Es importante destacar que si hay un significativo cumplimiento de la Ley de acceso a la información pública, esto facilita la eficacia y eficiencia de las evaluaciones y monitoreo de programas.

La institucionalidad mediante legislación del procedimiento de evaluación de programas gubernamentales exige un comportamiento transversal de parte de los funcionarios del sector público, asegura la creación y corrección de indicadores de desempeño, y la continua preocupación por mejorar la gestión de los recursos fiscales.

## 5. Antecedentes Hambre Cero

Los programas de protección social tienden a contribuir a reducir la pobreza en el país y a proteger a la población en situación de vulnerabilidad económica y social ante desastres naturales y choques económicos negativos.

Con el cambio de gobierno, como suele pasar en muchos países Latinoamericanos, se dejan de implementar proyectos y diseñan otros nuevos; el Programa Productivo Alimentario vino a sustituir al programa Libra por Libra, Programa enfocado únicamente en el desarrollo de mercado de la semilla y apoyo a la producción de alimentos básicos. Los campesinos entregaban su semilla tradicional a cambio de semilla mejorada; y por otro lado a la Red de Protección Social, ejecutado por el anterior gobierno, según el cual las familias en extrema pobreza recibían dinero en efectivo, a cambio de mantener a sus hijos en la escuela, vacunarlos y llevarlos al centro de salud.

El nuevo programa propone ser integral y surge como resultado de experiencias de iniciativas que organizaciones no gubernamentales afines al partido de gobierno iniciaron durante la última década en los territorios rurales del país. Una de las Organizaciones es CIPRES (Centro para la promoción, investigación y desarrollo rural social) cuyo coordinador, el Dr. Orlando Núñez, formuló las líneas generales de un nuevo Programa Productivo Alimentario durante los años 2005 y 2006. (MEFCCA (Ministerio de Economía Familiar).

La idea de este programa nace por la situación de desastre social crítico que venía agravándose y que el Huracán Mitch terminó de empeorar en 1997 en el país. Es desastre social porque la población se encontraba vulnerable ante la naturaleza por la falta de condiciones que les permitiesen resistir la fuerza de la tempestad. Debido a que fue el Occidente del país la zona más afectada, países vecinos y otros cooperaron con ayuda humanitaria y además con significativas donaciones para contribuir a levantar a las familias campesinas que fueron afectadas; tal fue el caso de CIPRES, con fondos de cooperación inicia un programa de apoyo dirigido a unas 500-800 familias aproximadamente.

El éxito del proyecto piloto implementado desde la ONG CIPRES –en una comunidad al occidente de Nicaragua en el departamento de León- logró que fuese considerado como programa emblemático de una política pública extendida a nivel nacional.

El Director ejecutivo de esta ONG propuso la implementación del Programa Productivo Alimentario (PPA) a los dirigentes del partido FSLN quienes acogieron la propuesta y la llevaron a cabo.

El PPA fue pensado principalmente para convertir las parcelas familiares en granjas integrales campesinas;

Se trata de capitalizar con bienes pecuarios, agrícolas y equipos, dirigir las parcelas campesinas con un enfoque agroecológico y bajo sistema de reciclaje, trabajando la tierra de forma intensiva para producir y además comercializar.

Otro objetivo es llevar a cabo un proceso de integración horizontal de la economía local campesina;

Cambiando la manera de ver el desarrollo económico en el país desde la integración vertical, es decir la industrialización bajo el control jerárquico y centralizado en el fortalecimiento de las grandes empresas, hacia una integración horizontal que combine el control familiar de las parcelas productivas, control cooperativo y comunitario de los procesos así como la gestión y conducción hacia cambios de comportamiento que mejoren sus condiciones de vida.

Finalmente el conformar redes comunitarias;

Permite trascender la organización económica y social a consejos de desarrollo y bienestar comunitario, integrando a organizaciones e instituciones de las localidades.<sup>21</sup>

A partir de su experiencia en CIPRES, Orlando Núñez sostiene que se está frente a una emergencia social, por eso se propone este Programa el cual pretende erradicar la pobreza extrema, el hambre y la desnutrición<sup>22</sup>

Una vez planteado lo anterior se crea la necesidad de construir e impulsar un nuevo modelo de desarrollo rural como instrumento principal de lucha contra la pobreza fijando al campesinado en las áreas rurales donde han estado siempre con el fin de capitalizarlos y dotarles de asistencia técnica para que produzcan sus alimentos y en la medida que van desarrollando habilidades productivas puedan organizarse como pequeños productores, insertarse en el mercado nacional así como al mercado internacional en un mediano, largo plazo.

Entonces en el 2007, el gobierno del presidente Daniel Ortega anunció dos programas considerados por su administración como fundamentales y de nueva generación para la lucha contra la pobreza; El Programa Productivo Alimentario mejor conocido como Hambre Cero y Usura Cero.

### 5.1 Descripción del programa.

El Programa Productivo consiste en la entrega de un bono productivo es decir bienes (cerdas y vacas preñadas, gallinas, semillas, etc.), acompañado de asistencia técnica para asegurar la sostenibilidad de la producción y cambios de comportamiento dentro de las familias rurales a nivel nacional. “No estamos hablando, entonces, de una economía de reproducción simple que sólo trabaja para comer, sino de una economía diversificada de reproducción ampliada que genera y reinvierte excedentes, que comercializa y escala mercados, que incorpora tecnología para incrementar rendimientos, que tiende a industrializarse ya mejorar su nivel de vida año con año, contribuyendo así al mejoramiento de la economía nacional.” (MAGFOR, 2008, pág. 10)

En el diseño, se trata de una transferencia en forma de bienes y animales que posteriormente deben reintegrar hasta en un 20% aproximadamente, para lograr la

---

21 PPA Validación de experiencia de CIPRES 1999-2005

22 Palabras de Orlando Núñez en entrevista exploratoria para este estudio de caso. Enero 2014

sostenibilidad del programa de manera que se pueda beneficiar a otras familias por vía ampliación de cobertura.

El objetivo y meta del programa es “Erradicar el hambre, la desnutrición crónica, la pobreza extrema y el desempleo en 75,000 familias rurales pobres, mediante el incremento cuantitativo y cualitativo de la producción y el consumo de alimentos proteicos, favoreciendo a la vez la sustitución del consumo de leña por el biogás” (MAGFOR, 2008, pág. 15)

Desde el punto de vista organizativo, el programa tiene cuatro momentos: En un primer momento se seleccionan y se organizan las familias para recibir el bono de capitalización. En un segundo momento las familias en número de 50 forman una cooperativa. En un tercer momento, varias cooperativas conforman una unión o central de cooperativas. En un cuarto momento las uniones o centrales conforman federaciones de cooperativas.

En cuanto a la parte productiva también se divide en 4 momentos; la primera fase o momento corresponde a la ejecución del Bono Productivo Alimentario y está a cargo del Programa Productivo Alimentario del MAGFOR (hoy en manos del ministerio de Economía Familiar, Comunitaria, Cooperativa y Asociativa). La segunda fase o momento será apoyada en lo que a manejo de fondos se refiere por el Fondo de Crédito Rural (FCR). La tercera fase o momento será apoyada en lo que a agroindustria se refiere por el Instituto de Desarrollo Rural (IDR). La cuarta fase será apoyada por el Ministerio de Economía, el Banco de Fomento, la Cancillería de la República, la Secretaría Técnica de la Presidencia, entre otras.

Ahora bien, dado que actualmente existen otras familias campesinas (distintas a las familias beneficiarias del bono productivo) que ya se encuentran en la segunda, tercera y cuarta fase, las mismas estarán siendo atendidas desde ahora por las instituciones señaladas. Asimismo, participan en la atención a las familias campesinas en general otras instituciones agropecuarias, tales como el Instituto de Tecnología Agropecuario (INTA), el Instituto Nacional Tecnológico (INATEC), la Empresa Nacional de Abastecimiento (ENABAS), además de los organismos encargados de atender y fomentar el cooperativismo en el país. En su cuarta fase las uniones o federaciones cooperativas deberán ser atendidas por el Banco de Fomento y demás servicios bancarios públicos y privados, por el ministerio de Finanzas, Industria y Comercio (MIFIC) por todas las otras instituciones relacionadas con el desarrollo nacional, particularmente por la iniciativa Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA).

El programa se centra en productores empobrecidos porque “los pequeños y medianos productores del campo son los mayores generadores de empleo, riqueza y producción exportable, de donde resulta que invertir en ellos es económicamente rentable”<sup>23</sup>

Por otro lado, el componente de equidad de género es novedoso teniendo en cuenta que la sociedad nicaragüense ha sido predominantemente machista y que supone toda una lucha desaparecer esta concepción sobre todo en las familias rurales del país.

---

23 Palabras de Orlando Núñez en entrevista exploratoria para este estudio de caso. Enero 2014

Este programa se ha focalizado exclusivamente en mujeres pobres campesinas, ya que desde la percepción de éste y basados en la observación empírica, son quienes tienen más sentido de responsabilidad a la hora de administrar el presupuesto familiar.

La atención de 75,000 mujeres a quienes se les entrega el bono y quienes se organizan para administrarlo, se convierte en el mayor programa de cooperativismo de mujeres y por lo tanto en el mayor programa de liderazgo de la mujer en el campo nicaragüense.

Los objetivos específicos iniciales del programa son:

Capitalizar a 75.000 familias campesinas empobrecidas cuya tenencia o acceso de la tierra es de una a tres manzanas, mediante la transferencia de bienes de producción proteicos y un biodigestor integrado con cocina y unidad sanitaria,

Capacitar a las 75,000 familias campesinas en aspectos sociales, administrativos y tecnológicos y,

Organizar a esas 75,000 familias para que asuman el manejo de sus fondos rotativos.

Una vez bien instalado el Gobierno de Unidad y Reconciliación Nacional de inmediato se inició el proceso de implementación del programa, sin un presupuesto definido tampoco quedaba claro el papel que jugaría respecto de la política rural en general y la política de seguridad y soberanía alimentaria y nutritiva.

## 6. Diagnóstico y Propuesta de Matriz Marco Lógico.

### 6.1 Actores involucrados

Actores relevantes; definido el problema, en este breve análisis se hace un intento de ubicar los actores involucrados en la implementación del PPA divididos según los espacios en que se desenvuelven<sup>24</sup>;

#### **Gobierno**

La estrategia de ejecución del Bono es responsabilidad del Gabinete Nacional de Producción, conducido por la Presidencia de la República. La institución del Gabinete de Producción que coordina este programa, es el MAGFOR (Ministerio Agropecuario y Forestal), entregando las tecnologías y orientando sus acciones al desarrollo de capacidades técnicas y productivas para mejorar la seguridad alimentaria de las familias beneficiadas.

Las instituciones del Gabinete Nacional de Producción que participan para impulsar, complementariamente el desarrollo asociativo de las beneficiarias en sus comunidades y sus capacidades en el procesamiento y la comercialización de los excedentes son: el Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria (INTA) en el marco del

---

<sup>24</sup> La información general de las “instituciones participantes del PPA” se proporcionó en archivos que no se encuentran en la web, complementada con informe de Avances-Desafíos de Hambre Cero de IEEPP.

fortalecimiento del modelo de desarrollo agropecuario esta institución se propone reorientar la estrategia de trabajo, desarrollando la investigación e innovación a fin de incrementar la producción y productividad principalmente de pequeños y medianos productores/as del país.

GRUN (Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional) → Primera Dama: Secretaria de Comunicación. Fomenta y establece como uno de los ejes principales de su política de soberanía alimentaria. Baja los lineamientos hacia las instituciones ejecutoras.

El Instituto de Desarrollo Rural (IDR), es una Institución pública del Poder Ciudadano que facilita servicios de apoyo a la producción, con el fin de garantizar la seguridad alimentaria de la población rural pobre.

El Instituto Nicaragüense de Fomento Cooperativo (INFOCOOP), es el organismo rector de la política nacional de protección, fomento y desarrollo cooperativo, además de la regulación, suspensión, supervisión y control de las cooperativas. Tiene como objetivo principal fomentar, promover, divulgar y apoyar el movimiento cooperativo a todos los niveles.

El Fondo de Crédito Rural (FCR) del Banco Produzcamos y el Instituto Nacional Tecnológico (INATEC) Que brindan acompañamiento financiero y capacitación técnica para mejorar los sistemas productivos que dinamicen la producción.

INIFOM (Instituto Nicaragüense de Fomento de Municipios) se encargaba de comprar y entregar bienes a las familias que habían sido seleccionadas según los criterios correspondientes. Parlamento Nacional, Aprobó presupuesto para el MAGFOR y el Ministerio de Economía Familiar así como dentro de la ERCERP (Estrategia de Reducción de la Pobreza) para la implementación del PPA. Cabe mencionar que al pasar de 2007 al 2008 el presupuesto se vio incrementado de C\$ 183 millones a C\$ 264 millones de córdobas, los siguientes años mantuvo un presupuesto alrededor de los C\$ 200 millones.

CGR (Contraloría General de la República), que forma parte del aparato estatal, es auditor de procedimientos legales/presupuestario en cuanto a licitaciones para llevar a cabo el programa. La CGR excluyó de trámites de licitación al PPA en los primeros meses de su implementación.

También se integran en la ejecución -para asegurar los objetivos del programa- las Alcaldías y estructuras del Poder Ciudadano en los territorios, ellos en el terreno son los más cercanos a la comunidad e inciden en la selección de beneficiarias.

### ***Sociedad Civil***

CIPRES (Centro para la Promoción, la Investigación y el Desarrollo Rural y Social) Es la Organización que implementó el proyecto Piloto de la cual se desprendió Hambre Cero, las experiencias exitosas fueron utilizadas en el Programa nacional. Actualmente no se encuentra vinculada

CPC (Consejos del Poder Ciudadano) Asociación de vecinos pertenecientes al partido de gobierno quienes tienen mucha presencia política en los barrios y han influido en la selección de usuarias del programa así como los GPC (Gabinetes del Poder Ciudadano) que también coordinan con las instituciones para la distribución del Bono.

Las beneficiarias directas así como sus familias son el objetivo principal del programa y claramente son participantes activos que van configurando el PPA. Para la selección de las beneficiadas se ha montado una estructura a nivel departamental, municipal y comarcal, donde participan representantes del MAGFOR, los Consejos del Poder Ciudadano (CPC) y los secretarios políticos del FSLN. Tomando en cuenta el número reducido de Bonos y el gran número de familias rurales y semi-urbanas que viven en extrema pobreza, la selección de las beneficiadas se convierte en un componente sensible

### *Organismos Internacionales*

FAO (Food and Agriculture Organization) por medio de la Organización de Naciones Unidas y los Objetivos de Desarrollo del Milenio tiene especial interés en la seguridad alimentaria y nutrición de los países. Monitorea las acciones del gobierno en cuanto a estos temas, las instituciones brindan la información a discreción. FAO contribuyó significativamente en la financiación y diseño del programa y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) es un actor indirecto en la medida en que vela por los derechos de la niñez, en este caso la seguridad nutricional, mediante el código de la niñez y las normativas en la legislación nicaragüense.

BID (Banco Interamericano de desarrollo), la cooperación Taiwanesa y austriaca hicieron significativos préstamos y donaciones según cada caso para lograr los objetivos del programa.

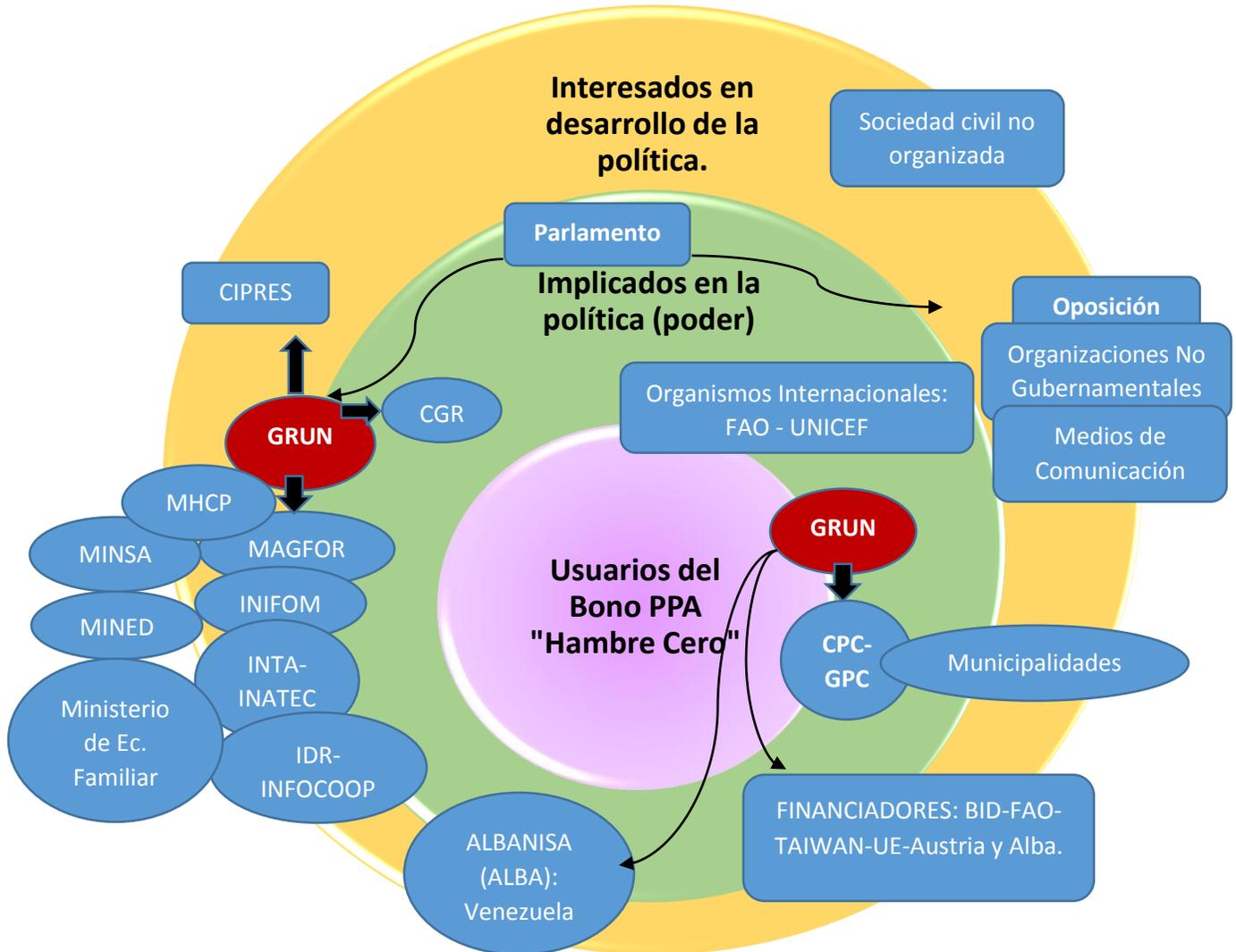
Los fondos de financiamiento provienen, mayoritariamente, de los recursos del Presupuesto General de la República, complementándose con recursos externos de fuentes tales como Venezuela, BID, Taiwán, AECI/Fondos para el Desarrollo de los Objetivos del Milenio, Fondo Común (Suiza, Finlandia y Suecia) y Austria, así como fondos provenientes de programas dirigidos al combate a la pobreza, que administran y ejecutan instituciones públicas y asociadas del sector agropecuario, alineándose a la política y estrategia del Gobierno. De las rentas del tesoro se ha financiado el 40%, de donaciones externas el 3% y de préstamos externos 57%<sup>25</sup>

Los fondos de ALBA (Alternativa Bolivariana para Nuestros Pueblos de las Américas), ALBANISA (Alternativa Bolivariana para nuestros Pueblos de las Américas de Nicaragua Sociedad Anónima) así como de CARUNA (Caja Rural Nacional) esta última compuesta por fondos provenientes del ALBA, desembolsaron para los Bonos de Economía de Patio.

---

25 Información obtenida en página del Ministerio de Hacienda, MHCP, Presupuestos Generales de la República.

Figura N° 2



Elaboración propia a partir de metodología de mapa de actores en Políticas Públicas<sup>26</sup>

En el mapa de actores se distinguen a los interesados de los implicados en la Política Pública, y dentro de esas esferas se encuentra el foco central del programa, la población objetivo que requiere superar la pobreza y desnutrición.

El GRUN, en rojo en la figura 2 con notación de ejercer poder, es quien implantó el programa presentado por Orlando Núñez de CIPRES, -el cual ya no tiene mucho que ver en el mismo-, dentro del set de políticas públicas de este gobierno. Este baja los

<sup>26</sup> Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración, pág. 120. Joan Subirats

lineamientos a los Ministerios ejecutores del PPA. El Ministerio de Hacienda según lo aprobado por el Parlamento en el presupuesto, asignaba al MAGFOR los montos correspondientes para ejecutar el programa, el cual compraba los bienes a entregar y se coordinaba con los demás ministerios implicados; actualmente es al Ministerio de Economía Familiar, Comunitaria y Asociativa a quien se traspasó la dirección del PPA. El MINSA y MINED tienen un rol menos activo que los demás ministerios, es posible que la etapa predominante actualmente sea la de distribución y asistencia técnica, pero en un largo plazo con la conformación de comunidades participativas y organización de cooperativas, se espera que se logre integrar el componente de salud y educación, tal como se tiene contemplado en el diseño del programa, sin embargo es un objetivo igualmente ambicioso que requiere más tiempo y cambio de comportamiento por parte de las familias.

Los organismos como FAO-UNICEF son observadores-evaluadores del programa, no participan directamente para el desarrollo de este, más si en alguna etapa del diseño dando ciertas recomendaciones al mismo para mejorar ciertos aspectos estructurales, en general las organizaciones de la ONU deben respetar la autonomía en las decisiones a lo interno de los países.

Se observa también que dentro de los involucrados, en alguna medida, los grupos están haciendo lo suyo por separado, existen diferentes niveles de incidencia. Por ejemplo, la cooperación venezolana tiene diferente acercamiento (fuerte relación) al gobierno del que tiene el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, esto por los intereses-afinidades políticas.

Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil en su mayoría critican la implementación del programa en cuanto a la selección de las beneficiarias, la cobertura, así como la rendición de cuentas y ejecución del programa. También los medios de comunicación se encuentran parcializados, se puede distinguir entre los llamados “oficialistas” y los de oposición, en su mayoría no son medios fidedignos. Poco se puede hablar de periodismo investigativo (IEEPP, 2011).

Además, los CPC y GPC son estructuras organizacionales gestionadas por el FSLN por ende todas sus actividades son avaladas por el gobierno<sup>27</sup>. Están directamente relacionados con los usuarios así como las alcaldías que en su mayoría son de este actual gobierno. Estas asociaciones participan muy de cerca en la implementación del PPA.

No hay evidencia sobre hasta qué punto las mujeres beneficiarias así como sus familias participaron en el diseño o construcción colectiva del programa, así mismo respecto al seguimiento que se les ha dado a estas familias y sus comunidades. Los usuarios del bono claramente, una vez que son electos, tienen una participación activa en la sostenibilidad que se pretende con el programa, finalmente son ellos los testigos del impacto del programa en la calidad de vida de sus familias y el entorno en general.

---

<sup>27</sup> Los CPC y GPC son organizaciones legalmente reconocidas por el gobierno de Nicaragua, creado por la actual administración de Daniel Ortega, vistas como una extensión del partido político del presidente y están presentes a nivel nacional [http://www.confidencial.com.ni/archivo/2009-651/politica2\\_651.html](http://www.confidencial.com.ni/archivo/2009-651/politica2_651.html)

## 6.2 Matriz Diagnóstico

Después de unos 7 años de implementación aproximadamente, y con aporte de apreciaciones de algunos actores relacionados al diseño y ejecución del PPA se puede extraer una especie de fotografía del estado del programa en cuanto a lo que ha sido:

Objetivos	Indicadores	Verificadores	Supuestos
<b>Fin:</b> Contribuir a reducir la pobreza extrema, el hambre y la desnutrición en zonas rurales y peri-urbanas de Nicaragua	a. Mapa de pobreza.	Sitio web INIDE, Mapa de pobreza extrema según NBI. <a href="http://www.inide.gob.ni/censos2005/CifrasMun/MapPobrezaM.pdf">http://www.inide.gob.ni/censos2005/CifrasMun/MapPobrezaM.pdf</a>	
<b>Propósito:</b> 75 mil familias rurales capitalizadas, productivas y asociadas.	Número de familias beneficiadas con el BPA	SPPA MAGFOR VI objetivos del subprograma <a href="http://www.magfor.gob.ni/prorural/programasnacionales/perfilessub/SPPA.pdf">http://www.magfor.gob.ni/prorural/programasnacionales/perfilessub/SPPA.pdf</a>	
<b>Componente 1:</b> Familias Rurales logran producir más alimentos de mejor calidad y así asegurar su alimentación y nutrición.	Productividad de granos básicos.	Página oficial Banco Central de Nicaragua: Estadísticas, anuario; Sector Real, I21 <a href="http://www.bcn.gob.ni/estadisticas/anuario_estadistico/index.php">http://www.bcn.gob.ni/estadisticas/anuario_estadistico/index.php</a>	
<b>Componente 2:</b> Las mujeres jefas de hogar forman asociaciones y comercializan sus excedentes de producción.	Número de núcleos de mujeres asociadas	Página oficial MEFCCA <a href="http://www.economiafamiliar.gob.ni/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=672&amp;Itemid=228">http://www.economiafamiliar.gob.ni/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=672&amp;Itemid=228</a>	

		PNDH Nicaragua: Hambre Cero <a href="http://www.pndh.gob.ni/documentos/pndhactualizado/pndh.pdf">http://www.pndh.gob.ni/documentos/pndhactualizado/pndh.pdf</a>	
<b>Componente 3:</b> Niños con mejor nivel educativo	Tasa de escolaridad.	de Ministerio de Educación, no disponible en página web. Se solicita información de manera personal. Información no actualizada a la fecha en páginas de la CEPAL	
<b>Componente 4:</b> Niños con mejor nivel nutricional.	Nivel de nutrición en menores de 5 años	de Estadísticas Ministerio de Salud disponibles vía solicitud escrita. Censa Nacional de Nutrición.	
<b>Actividades C1:</b> Selección de usuarias y entrega de Bono Productivo (Vacas, cerdas, gallinas, semillas).	Número de bonos entregados a beneficiarias	de Página oficial MEFCCA <a href="http://www.economiafamiliar.gob.ni/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=672&amp;Itemid=228">http://www.economiafamiliar.gob.ni/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=672&amp;Itemid=228</a>	
<b>Actividades C2:</b> Capacitación técnica: 1. aprovechamiento de los bienes entregados 2. organización de asociaciones de mujeres productoras y 3. capacitación financiera para acceso a créditos	Número de mujeres productoras capacitadas. Cantidad de mujeres con acceso a créditos bancarios.	de Seguimiento programa hambre cero. Página oficial MEFCCA: Hasta 2012 <a href="http://www.economiafamiliar.gob.ni/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=672&amp;Itemid=228">http://www.economiafamiliar.gob.ni/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=672&amp;Itemid=228</a> PNDH Nicaragua: Hambre Cero	

Creación de planes de negocios para la comercialización de la producción.	Numero de planes de negocio presentados.	de <a href="http://www.pndh.gob.ni/documentos/pndhactualizado/pndh.pdf">http://www.pndh.gob.ni/documentos/pndhactualizado/pndh.pdf</a>	
<b>Actividades C3:</b> Las familias se comprometen a enviar a sus niños a la escuela	No existe un indicador que este siendo monitoreado en este sentido	-	
<b>Actividades C4:</b> Los niños de las familias rurales asisten controles periódicos en centros de salud.	Tasa de variación de desnutrición infantil.	-	

(GRUN, 2012)

(Nicaragua, 1960-2013)

(MEFCCA, 2012)

Como consenso, dentro del documento que define el Programa Productivo Alimentario y en lo obtenido como respuesta en los cuestionarios, el fin del programa queda planteado como: “concebido con el objetivo de erradicar la pobreza extrema y el hambre en Nicaragua, priorizando a las mujeres rurales. El objetivo se lograría a través del otorgamiento de un conjunto de bienes (...) llamado Bono Productivo” Cuestionario CG. Así mismo el propósito tangible del PPA es “... la capitalización de familias pobres en el campo y periurbana para elevar el nivel de vida mediante el incremento cuantitativo y cualitativo de la producción y el consumo de alimentos proteicos” Cuestionario CM. Son 75 mil familias que fueron mencionadas cuando se describieron los objetivos de Hambre Cero, porque así lo especificó el MAGFOR en su momento como meta inicial.

Ahora, las limitantes a la hora de construir una matriz de marco lógico a partir de información incompleta y no disponible para el acceso público son numerosas; según el diseño del programa, se plantean diversos objetivos que en su mayoría no se logran cumplir:

“La mejoría de los ingresos familiares no se logra porque lo que dieron no permitía vender productos, puesto que apenas daba para el consumo familiar. También se plantearon mejorar la equidad de género en las familias y la distribución de tareas entre hombres y mujeres; en este aspecto, no sólo no se mejora, sino que se recarga a las mujeres de

más tareas y responsabilidades, incluyendo la de disminuir la pobreza de la familia, la deuda por las cosas que le entregaron, la obligación de participar en reuniones, capacitaciones y en actividades políticas y organizativas; así como el cuidado y la responsabilidad de los animales entregados.” Cuestionario AQ

Esta aseveración es fruto de una investigación realizada por el Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP) en terreno que evidencia las deficiencias del programa desde las voces de algunas beneficiarias, entonces ¿qué tan conveniente es tener una metodología de monitoreo de objetivos para un programa que nace como un compromiso político?. Si la idea del programa es integrar a todos los actores sociales, es necesario que cuenten con una herramienta de fiscalización en cuanto a medir el cumplimiento de los objetivos.

Por otro lado, en ésta matriz diagnóstico no se evidencian supuestos ya que según un ex funcionario del Ministerio Agropecuario y Forestal:

“De hecho no hay ninguna consideración en riesgo externos para su implementación. Esta fue una oferta de la campaña electoral que llevó al poder al FSLN en el 2007. O sea había un compromiso político. La fundamentación para su implementación descansaba en los éxito obtenidos por el CIPRES el en modelo implementado en sus programa a poblaciones rurales, principalmente después del Huracán Mitch de 1998, entre ellos en Chacraseca León.” Cuestionario CM

Sin embargo, efectivamente existen riesgos externos que no están en las manos del programa y que al ser independientes, éste no se hace cargo. Es importante tenerlos en cuenta porque influyen en el desarrollo de Hambre Cero así como en el impacto que tiene en quienes se benefician de él.

Con relación a los indicadores, la existencia de información es casi nula o muy limitada. Lo que existe como indicadores son más bien datos estadísticos descriptivos: “...lo cierto es que el gobierno no manifestó interés en evaluar o dar seguimiento con seriedad al programa y esto está demostrado por la falta de información o la multiplicidad de datos para un determinado período provenientes incluso de la misma fuente. (Se encontraron hasta 6 datos sobre beneficiarios con diferencias de hasta 50,000 personas).” Cuestionario AQ

La inestabilidad institucional del programa debido a conflictos internos también limita la obtención de información clara y verificable, Hambre Cero ha estado en mano de distintas instituciones en el tiempo que lleva su implementación. Primero estuvo a cargo del Ministerio de Agrícola y Forestal y actualmente por el recién creado Ministerio de Economía Familiar, así mismo también hubo un desfile de directores del programa en los primeros años de éste, condición que debilitó en su momento la credibilidad del mismo, y que teniendo divididas las tareas, la sistematización de la información se vuelve engorrosa.

Ahora bien, para construir una Matriz alternativa que proponga un mejor camino hacia el monitoreo y seguimiento del programa es necesario definir el árbol de problemas y su

respectivo árbol de objetivos para el objetivo principal que como programa se propone Hambre Cero: Reducir la extrema pobreza, el hambre y la desnutrición.

Al analizar el árbol de problemas y de objetivos, elaborados con algunos aportes de los cuestionarios, se puede obtener un sin número de objetivos que le competen al programa y otro que si bien se desprenden del principal problema, el programa definitivamente no puede hacerse cargo y se convierten en su gran mayoría en supuestos de la Matriz a proponer, por ejemplo la vulnerabilidad ante desastres naturales, los precios internacionales de granos básicos, entre otros.

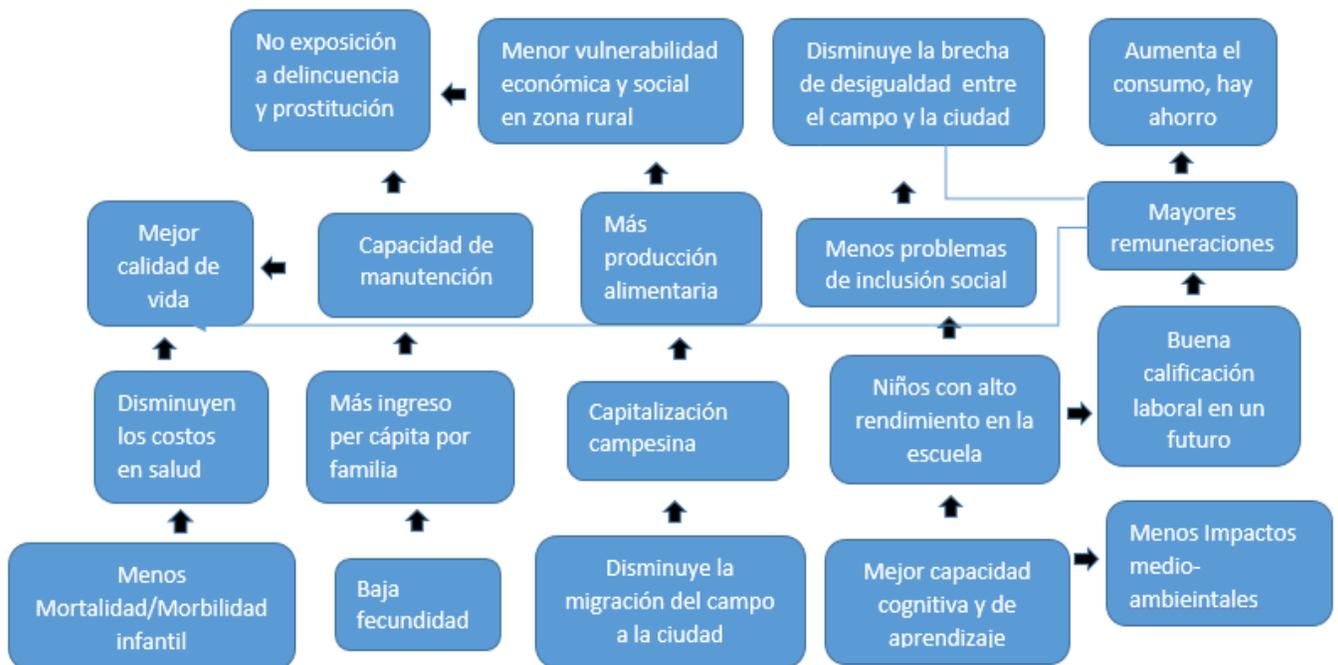
En el árbol de problemas, los efectos corresponden a las consecuencias de la mala alimentación y el alto nivel de desempleo que por su falta de calificación tienen, unido a esto la baja comercialización de sus productos por falta de créditos, de capacitación en planes de negocio, cooperativas productivas, etc. Las causas tienen causas en sí mismas y son una cadena de condiciones

En la propuesta de matriz si se consideraron supuestos acorde al fin, propósito, componentes y actividades aunque el PPA ya es implementado, pues en teoría éstos deberían cumplirse para que sea factible y se cumplan los objetivos del proyecto o programa y por otro lado porque pueden estar explicando algunas falencias del éste.

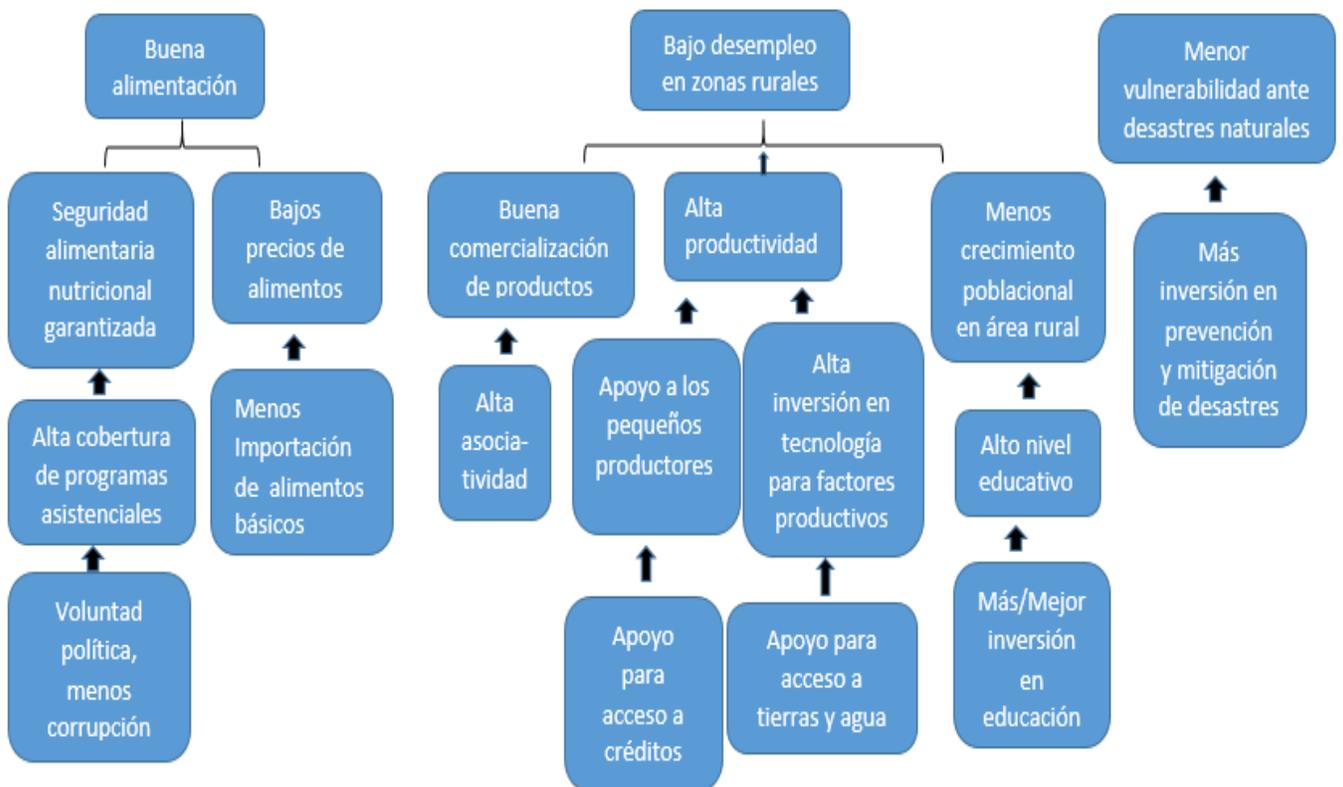
El fin de Hambre Cero en su discurso es, como ya se ha mencionado, la reducción de la pobreza extrema, sin embargo, se le adiciona en “población rural” porque es ahí donde actúa directamente el PPA: beneficiando a mujeres rurales de Nicaragua. Es en el área rural donde se agudiza la pobreza en el país, y las causas son innumerables, desde la falta de educación que perpetúa la situación y condición de vida de estas familias hasta la poca inversión pública que limita las oportunidades y hace que los campesinos migren a las ciudades y abandonen su trabajo en la producción agrícola.



## 6.4 Árbol de Objetivos



### Reducción de población rural en extrema pobreza con hambre y desnutrición



## 6.5 Propuesta de Diseño de MML

Al estudiar los árboles de problema y objetivos que se obtuvieron de la revisión del documento diseño original del programa, literatura de causas de la pobreza e información de los cuestionarios, se logra descomponer en objetivos –de forma general- lo que Hambre Cero realmente va producir en las familias usuarias del bono que éste entrega.

El problema principal es la reducción de la pobreza, y se asume que la producción de alimentos que la familia va a obtener, se traduce en una mejor nutrición para los miembros de ésta, principalmente los niños.

Si bien en cierto la pobreza es un problema multidimensional, y las causas son numerosas, claramente el tema de la delincuencia y todo ese ambiente que surge de la falta de oportunidades requiere de otras políticas que combatan directamente estas situaciones.

El papel de la educación es algo de lo cual no se puede hacer cargo el programa pues tiene que ver con que realmente las usuarias cumplan el compromiso de enviar a sus hijos a la escuela.

Además, los factores externos, como los climatológicos, que se encuentran fuera de las manos del programa, se consideraron supuestos porque finalmente si influyen en la continuación del PPA y se deben tomar en cuenta para valorar las alternativas de acción.

De esta manera, la matriz de propuesta se centra en las usuarias del programa y lo que éste va producir para lograr cumplir el propósito y contribuir al fin.

Objetivos	Indicadores	Verificadores	Supuestos
<b>Fin:</b> Contribuir a reducir la pobreza extrema rural y semi-rural en los territorios abordados por el programa.	Eficacia: Tasa de variación de familias en pobreza extrema respecto a un año base.  % de infantes en desnutrición severa y crónica respecto a un año base	Estudio de pobreza antes y después de la intervención. Sitio web INIDE, Mapa de pobreza extrema según NBI. <a href="http://www.inide.gob.ni/censos2005/CifrasMun/MapPobrezaM.pdf">http://www.inide.gob.ni/censos2005/CifrasMun/MapPobrezaM.pdf</a>  Informes FIDEG: “Dinámicas de la	- El programa se convierte en una política de Estado y no de gobierno para asegurar su continuidad. - Existe voluntad política para continuar asignando presupuesto al programa y darle seguimiento. - Se mantienen estables las condiciones macroeconómicas del país.

		<p>pobreza en Nicaragua 2009-2013”</p> <p><a href="http://www.fideg.org/investigaciones-y-publicaciones">http://www.fideg.org/investigaciones-y-publicaciones</a></p> <p>Estudio de desnutrición sobre las estadísticas capturadas en los centros de salud, por territorio</p>	
<p><b>Propósito:</b></p> <p>Mujeres rurales de Nicaragua en extrema pobreza, mejoran la producción agroalimentaria de sus familias</p>	<p><b>Eficacia:</b></p> <p>Tasa de variación mujeres rurales en ext. pobreza mejoraron su producción agropecuaria respecto a año base</p>	<p>Estudio de producción agroalimentaria de las mujeres en extrema pobreza realizado por el Ministerio de Economía familiar</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las condiciones climatológicas no generan desastres naturales</li> <li>- Los usuarios aplican las herramientas entregadas por el programa para mejorar la producción</li> <li>- Familias saben administrar sus beneficios para invertirlo en los activos biológicos y aumentar su producción.</li> <li>- Las instituciones locales - públicas y/o privadas- involucradas colaboran para facilitar el cumplimiento de los objetivos del programa</li> </ul>
<b>Componentes</b>			
<p><b>C1:</b> Mujeres de familias rurales reciben el bono</p>	<p><b>Eficacia:</b></p> <p>Tasa de variación de bonos entregados a las</p>	<p>Informe oficial de bonos entregados, por año y territorio</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El mercado nacional ofrece los bienes necesarios para la entrega del bono</li> </ul>

<p>productivo (insumos)</p>	<p>usuarias respecto de un año base</p> <p>Eficiencia:</p> <p>Tiempo promedio de entrega del bono entre selección de familias y recepción del bono</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las familias se comprometen a utilizar el bono de acuerdo a las condiciones del programa.</li> <li>- Los bienes o insumos entregados presentan la calidad requerida para proceso productivo</li> </ul>
<p><b>C2:</b> Mujeres de Familias rurales reciben capacitación en temas productivos, y de comercialización</p>	<p>Eficacia:</p> <p>% de usuarias que reciben capacitación respecto del total de usuarias del programa</p> <p>calidad:</p> <p>% de usuarias satisfechas con la capacitación recibida respecto del total de capacitadas</p>	<p>Estudio de calidad de las capacitaciones y satisfacción de las usuarias respecto de estas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El mercado laboral ofrece técnicos y profesionales de calidad para asegurar el aprendizaje</li> <li>- Los usuarios asisten sistemáticamente a las actividades de capacitación</li> </ul>
<p><b>C3:</b> Familias rurales reciben asistencia técnica para mejorar los procesos productivos, y de comercialización</p>	<p>Eficacia:</p> <p>% de usuarias que reciben asistencia técnica respecto del total de usuarias del programa</p> <p>calidad:</p>	<p>Página oficial MEFCCA</p> <p><a href="http://www.economiafamiliar.gob.ni/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=672&amp;Itemid=228">http://www.economiafamiliar.gob.ni/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=672&amp;Itemid=228</a></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El mercado laboral ofrece técnicos y profesionales de calidad para asegurar el aprendizaje</li> <li>- Los usuarios reciben a los técnicos en las visitas prediales.</li> </ul>

	% de usuarias satisfechas con la asistencia técnica recibida respecto del total de capacitadas	PNDH Nicaragua: Hambre Cero <a href="http://www.pndh.gob.ni/documentos/pndhactualizado/pndh.pdf">http://www.pndh.gob.ni/documentos/pndhactualizado/pndh.pdf</a>	
<b>C4:</b> Mujeres de familias rurales acceden al sistema de crédito	Eficacia: % de usuarias que acceden a crédito respecto del total de usuarios postulantes Eficiencia: Costo de administración promedio por usuaria	Estudio de seguimiento de mujeres que obtuvieron crédito para sus proyectos de emprendimiento	-Las instituciones financieras del país están abiertas a financiar a los usuarios del programa - Los usuarios respetan los compromisos contraídos con las instituciones financieras
<b>C5:</b> Productores interesados se capacitan para organizar emprendimientos colectivos	Eficacia: % de usuarias capacitadas respecto del total de usuarias del programa Eficiencia: % de usuarias capacitadas que se constituyeron como organización respecto al total de capacitadas	Estudio del impacto de las capacitaciones en las mujeres usuarias del bono y la relación con proyectos de emprendimiento.	-Hay voluntad de las mujeres productoras para organizarse y formar cooperativas y otro tipo de organización.
<b>Actividades</b>			

<p><b>Actividad C1:</b></p> <p>Act1:-Gestionar presupuesto con Hacienda y la cooperación externa.</p> <p>Act2: Realizar Diagnostico de los municipios en extrema pobreza del país.</p> <p>Act3: Seleccionar beneficiarias según criterios.</p> <p>Act4: Comprar bienes que componen el bono productivo.</p> <p>Hacer entrega legal del bono a mujeres de zonas rurales.</p>			<p>-Se cuenta con un presupuesto estable para llevar a cabo el programa.</p> <p>-El proceso de selección se realiza de acuerdo a los méritos de los postulantes y en forma abierta y transparente</p> <p>- Los actores involucrados tienen gran disposición a entregar información requerida</p>
<p><b>Actividad C2:</b></p> <p>Act1: Detección de necesidades de capacitación.</p> <p>Act2: preparación de material educativo</p> <p>Act3: Realización de capacitaciones</p>			<p>-Mujeres y sus familias asisten a las capacitaciones y ponen en práctica los conocimientos suministrados en estas.</p> <p>- Los actores involucrados tienen gran disposición a entregar información requerida</p> <p>- Existen las condiciones necesarias para acceder a</p>

			los lugares donde se realizan las capacitaciones
<p><b>Actividad C3:</b></p> <p>Act1: Organización de la asistencia técnica por territorios</p> <p>Act2: Preparación de material educativo y de los técnicos para la asistencia técnica</p> <p>Act3: Realización de Asistencia Técnica</p> <p>Act4: evaluación del proceso de asistencia técnica</p>			<p>- Existen las condiciones necesarias para acceder a los lugares donde se realizan las capacitaciones</p>
<p><b>Actividad C4:</b></p> <p>Act1: Realizar acuerdos y convenios con organismos financieros del país para dar crédito a mujeres del programa</p> <p>Act2: Capacitación financiera para que las cooperativas de productoras puedan acceder a créditos.</p>			<p>-Existe voluntad para reunirse y formar agrupaciones de productoras.</p> <p>-Existe interés de instituciones financieras para firmar convenios de trabajo</p> <p>-El mercado laboral ofrece técnicos y profesionales de calidad para asegurar la presentación de buenos proyectos.</p>

<p>Act3: Reuniones para formulación de planes de negocios.</p> <p>Act4: Informar a los usuarios del programa de las condiciones para acceder al crédito</p> <p>Act5: Apoyar a la presentación de pequeños proyectos de los usuarios organizados</p> <p>Act6: Supervisión del uso del crédito.</p>			
<p><b>Actividad C5:</b></p> <p>Act1: Detección de grupos interesados en emprendimientos colectivos</p> <p>Act2: Análisis de la dinámica del grupo y de la cadena de valor del rubro a emprender</p> <p>Act3: Realización de capacitaciones en organización económica para el emprendimiento</p>			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los actores involucrados tienen gran disposición a entregar información requerida</li> <li>- Existen las condiciones necesarias para acceder a los lugares donde se realizan las capacitaciones.</li> </ul>

Act4: Apoyo a las actividades destinadas a la organización del negocio			
--	--	--	--

Elaboración propia a partir del documento diseño del PPA, árbol de problema y objetivos y colaboración de Jorge de la Fuente.

El principal obstáculo en la elaboración de ésta matriz, dejando de lado la condición geográfica y el hecho de que no existe un diseño de matriz marco lógico original para Hambre Cero, es la información disponible para verificar los indicadores propuestos. Por lo general las encuestas de salud, de empleo y condiciones de vida se realizan cada cierto tiempo y no precisamente cada año, además después de cada encuesta pasa un lapso significativo de tiempo para el procesamiento de la información. El siguiente escalón le corresponde a las instituciones, pero como se mencionó anteriormente, estas no tienen sistemas de base de datos ni archivos públicos a la disposición de los ciudadanos, a excepción del Banco Central y el Ministerio de Hacienda.

La actualización de los datos es otro tema que limita la medición y verificación constante de lo que se quiere medir, cuestión que debería realizarse como mínimo cada año, sobre todo cuando se trata de tener cobertura nacional e incidir sobre problemas como la pobreza y la desnutrición que son ejes de política fundamentales del actual gobierno.

Contra intuitivamente, no hay evaluaciones del diseño publicadas por parte de los organismos financiadores, en su mayoría son evaluaciones de implementación y que tienen que ver con la transparencia de los procedimientos: rendición de cuentas, criterios de selección de beneficiadas y compra de bienes entregados.

Sin embargo ésta propuesta es un primer acercamiento a una sistematización de objetivos, se respetaron los objetivos principales, y a partir de ellos se dividieron en componentes y actividades, respetando la lógica vertical<sup>29</sup> que exige esta metodología

---

<sup>29</sup> Ver anexo MML.

## 7. Recomendaciones para la implementación de la metodología

El proceso de compilación de información respecto a la importancia de dar seguimiento a programas sociales como Hambre Cero, y el estudio del diseño del programa permite hacer algunas recomendaciones para la futura implementación de mismo, así como el establecimiento de un sistema de indicadores claros para el monitoreo continuo de éste.

Obviando las deficiencias estructurales de las instituciones y sus funcionarios (Falta de transparencia, corrupción, captura política, etc...);

A partir de la experiencia de operación del programa se recomienda elaborar una matriz de marco lógico del programa -acuerdo oficial- es decir que efectivamente quede establecido como un componente insumo para la evaluación y monitoreo de este.

Una vez establecida la metodología, se requiere de un plan de capacitación de manejo de marco lógico, mismo que sea impartido por expertos contratados en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo que tiene experiencia trabajando con este enfoque. El Ministerio de Hacienda, que es donde se centralizan los recursos para ser distribuido a demás instituciones del estado y luego a los demás ministerios, es donde debería centrarse la implementación de la metodología y que luego demande el uso de ésta en todos los ministerios que ejecutan programas que tienen impacto en la sociedad principalmente.

Definir ésta metodología y forma de operar con un plan operativo anual para realizar las actividades y a partir de esto establecer la forma de monitorear.

Teniendo la evidencia de buenas prácticas de evaluación y monitoreo, se propone establecer mediante ley la evaluación de programas sociales, haciéndolo un proceso amigable con los funcionarios, técnicos y profesionales de manera que sean capacitados en Marco Lógico y demás procesos involucrados. Institucionalizando el seguimiento de programas en el quehacer del servidor público.

De preferencia, la evaluación debe hacerse por parte de una agencia externa independiente que garantice resultados confiables y evite la politización. Y que ésta agencia concurse públicamente demostrando su capacidad para realizar dicha tarea. Podrían ser paneles de académicos de universidades reconocidas de Nicaragua, expertos independientes, etc.

También reglamentar la actual ley de acceso a la información pública en cuanto a su cumplimiento, esto requiere una transformación profunda dentro de las instituciones, debe haber coordinación entre ellas para proporcionar información, así como establecer que ésta se otorgue sin condicionalidades. El que la información sea absolutamente pública exige eficiencia en el cumplimiento de las metas organizacionales y por lo tanto entregar datos de calidad.

Fortalecer la coordinación interinstitucional, consistente con las lecciones aprendidas en Brasil (Fome Zero) y México (Cruzada contra el Hambre) por ejemplo, se recomienda se cumpla con la idea de implementación indirecta -a través de ONGs, para reducir los costos y mejorar la efectividad del programa. Además, el programa debe asegurar procesos abiertos y competitivos para la compra, venta, distribución, y transporte de transferencias.

Actualmente la Institución encargada de implementar el Programa Productivo Alimentario es el Ministerio de Economía Familiar, una nueva división del estado enfocado a fortalecer a la pequeña y mediana empresa tanto rural como urbana, esta debe publicar de informes de gestión periódicas que permitan mejorar la implementación en el camino y así los resultados presentados sean los deseables.

Crear una línea base del BPA para valorar su impacto real en las beneficiadas y facilitar la realización de diversas evaluaciones, desde su diseño, implementación, hasta una evaluación del desempeño general del programa. En este sentido se propone una sistematización continua de las actividades que se van realizando a fin de documentar los resultados de cada una de ellas.

Realizar flujos de procesos para determinar dónde están los problemas o las dificultades para capturar información requerida en la matriz. Se podría definir una comisión permanente, sea interna o externa, para realizar estos flujos en cada uno de los programas sociales.

Por otro lado, evitar la centralización de la implementación para aumentar su efectividad y disminuir costos, tal como se proponía en un inicio; una iniciativa que integrara a todos los actores locales. En todo el proceso, el PPA fue llevado a cabo con los medios y recursos del Estado, evitando la articulación con programas y proyectos rurales existentes que cuentan con muchos años de experiencia y podrían enriquecer el PPA.

Finalmente, podría ser útil el estudio y revisión de buenas prácticas sobre la utilización del enfoque de marco lógico evidenciado en otros países que han institucionalizado su uso y son testigo de la mejora en la gestión de programas públicos gracias a este.

## 8. Conclusiones

La implementación de programas sociales en Nicaragua no está en discusión, más sí el seguimiento que pueda generarse para cada uno de ellos.

Los programas que trabajan bajo el esquema de fondos rotativos suelen tener experiencias exitosas en su implementación por la auto sostenibilidad que éstos proponen. Sin embargo el compromiso social con los más vulnerables no finaliza con el hecho de ejecutarlos, también los procesos evaluativos después de la implementación efectivamente son importantes para mejorar la gestión institucional y de recursos empleados en estos programas sociales.

El proceso de construcción de la matriz permitió conocer más a fondo el Programa Productivo Alimentario, pero sobre todo la necesidad de construir un sistema de monitoreo del mismo que actualmente no existe y que pueda servir de guía para otros programas.

Para elaborar una propuesta de sistema de monitoreo a partir de indicadores basada en marco lógico, fue preciso entender cómo se da el desempeño interinstitucional entre las entidades públicas que han estado involucradas desde el inicio de Hambre Cero específicamente en cuanto al rol que han ocupado así como su contribución con la información de respaldo que se supone deben tener disponible y proporcionar ante cualquier evaluación integral del programa.

La información es fundamental para cometer los objetivos de construir la propuesta y de medir los indicadores de cumplimiento del programa que ésta plantea; en Nicaragua es un tema sensible pues la información no es de acceso totalmente público como la Ley lo establece. Así pues, es un factor definitivamente determinante para que la propuesta de matriz de marco lógico se materialice, sea efectiva y proyecte los resultados esperados.

Se evidenció una seria deficiencia en los sistemas de información de las instituciones tanto por falta de recursos para construir bases de datos y elaborar informes a partir de estas, así como falta de cultura organizacional de dar seguimiento a las actividades que se van realizando para llevar a cabo los programas.

Diseñar una metodología de éste tipo para este y todos los programas sociales en Nicaragua es un gran reto; hay una línea transversal que cruza los procesos que concretan los programas; para revertir una cultura de débil monitoreo y seguimiento se requiere difusión de la importancia y beneficios de usar estas herramientas para el mejoramiento de la gestión y ante la falta de recursos la cooperación internacional juega un papel fundamental en el apoyo de estas iniciativas.

Es posible la puesta en práctica de ésta propuesta, pero ciertamente requiere de serios compromisos asumidos por las instituciones, cambios en la estructura organizacional y profesionalización de los procesos de evaluación.

## 9. Bibliografía

- Aldunate, E. y. (2011). Formulación de programas con la metodología de Marco Lógico. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL, Naciones Unidas., Santiago de Chile.
- BCN. (2013). Informe Anual 2013. Banco Central de Nicaragua, División Económica, Managua.
- CEPAL. (1999). Gasto Público en Servicios Básicos en América Latina y el Caribe. Comisión Económica Para América Latina y El Caribe, Naciones Unidas.
- CISAS. (2001). Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza. Centro de Información y Servicios de Asesoría en Salud.
- CIPRES. (1999-2005). Programa Productivo Alimentario. Cuaderno de CIPRES N°. 28 Centro para la Promoción, la Investigación y el Desarrollo Rural y Social.
- CODENI. (2012) Alertas de Salud y Educación. Observatorio de Derechos Humanos. Federación Coordinadora Nicaragüense de ONGs que trabajan con la Niñez y la Adolescencia
- DIPRES. (2001). Evaluación de Programas e Indicadores de Desempeño. Ministerio de Hacienda, DIPRES, Santiago.
- DIPRES. (2009). Metodología para la elaboración de Matriz de Marco Lógico. Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto, Santiago.
- FAO. (2007-2012). Revisión y ajuste de Marco Nacional de prioridades para la asistencia técnica de la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- FIDEG. (2012). Informe de resultados de la encuesta de hogares. Fundación Internacional para el Desafío Económico Global, Dirección de Investigaciones, Managua.
- GRUN. (2012). Plan Nacional de Desarrollo Humano, Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional.
- IEEPP. (2011). Hambre Cero- Avances y Desafíos. Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, Dirección de investigaciones, Managua.
- INIDE. (2005). Encuesta Medición de Nivel de Vida. EMNV. Instituto Nacional de Información de Desarrollo, Dirección de encuestas y censos, Managua.
- Kester, P. (2009). Informe Evaluativo, Programa Productivo Alimentario: Hambre Cero. Embajada del Reino de los Países Bajos.
- MAGFOR. (2008). Subprograma Productivo Alimentario, Ministerio Agropecuario y Forestal.

- MEFCCA. (2012). Programa Hambre Cero, Ministerio de Economía Familiar, Comunitaria, Cooperativa y Asociativa: [http://www.economiafamiliar.gob.ni/index.php?option=com\\_content&view=article&id=672&Itemid=228](http://www.economiafamiliar.gob.ni/index.php?option=com_content&view=article&id=672&Itemid=228).
- MIMDES. (2006). Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales. Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Dirección General de Descentralización.
- Banco Mundial. (1993-2005). Informe sobre la pobreza, Nicaragua. Publicaciones-Banco Mundial.
- Nicaragua, B. C. (1960-2013). Anuario Estadístico, Sector Real. Publicaciones-Banco Central de Nicaragua
- Sabatier, P. (1986). Enfoques de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba en la investigación sobre implementación: un análisis crítico y propuesta de síntesis.
- Subirats, J. (1995). Los Instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación. Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), División de administración pública, México.
- UNESCO, S. y. (1999). Gestión integral de programas sociales orientada a resultados: Manual metodológico para la planificación y evaluación de programas sociales. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

## 10. Anexos

### Matriz de Marco Lógico (MML)<sup>30</sup>

Es una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Su propósito es brindar estructura al proceso de planificación y comunicar información esencial relativa al proyecto.

La Matriz de Marco Lógico que se elabora para efectos de la evaluación debe reflejar lo que el programa es en la actualidad. Si bien muchos programas no han sido diseñados con el método del Marco Lógico, se debe realizar un ejercicio de reconstrucción de los distintos niveles de objetivos del programa (fin, propósito, componentes) con sus respectivos indicadores, que permitan medir el nivel de logro alcanzado. La Institución Responsable del programa debe completar cada casilla de la matriz.

**Fin del Programa:** Es la descripción de cómo el programa contribuye, en el largo plazo, a la solución del problema o satisfacción de una necesidad que se ha diagnosticado. No implica que el programa, en sí mismo, será suficiente para lograr el Fin, pudiendo existir otros programas que también contribuyen a su logro.

**Propósito del Programa:** Es el resultado directo a ser logrado en la población objetivo, como consecuencia de la utilización de los componentes (bienes y/o servicios) producidos por el programa. Es una hipótesis sobre el beneficio que se desea lograr. Es la contribución específica a la solución del problema (o problemas) diagnosticado (s).

**Componentes del Programa:** Son los bienes y/o servicios que produce o entrega el programa para cumplir su propósito. Deben expresarse como un producto logrado o un trabajo terminado (sistemas instalados, población capacitada, alumnos egresados, etc). El conjunto de los componentes permite el logro del propósito.

Un componente es un bien y/o servicio dirigido al beneficiario final o, en algunos casos, dirigido a beneficiarios intermedios. No es una etapa en el proceso de producción del componente.

**Actividades del Programa:** Son las principales tareas que se deben cumplir para el logro de cada uno de los componentes del programa. Corresponden a un listado de actividades en orden cronológico y secuencial, para cada uno de los componentes.

Las actividades deben presentarse agrupadas por componente.

**Indicadores:** Los indicadores de desempeño son una herramienta que entrega información cuantitativa respecto del nivel de logro alcanzado por un programa, pudiendo cubrir aspectos cuantitativos o cualitativos de este logro. Es una expresión que establece una relación entre dos o más variables, la que comparada con períodos anteriores, productos (bienes o servicios) similares o una meta o compromiso.

---

<sup>30</sup> Metodología para la elaboración de Matriz de Marco Lógico, División de control de gestión. DIPRES

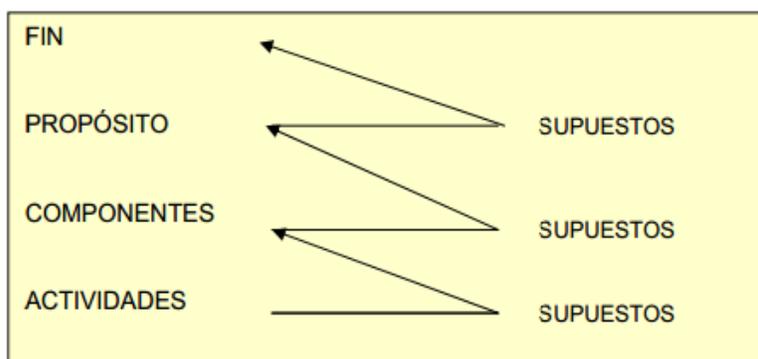
La Matriz de Marco Lógico de un Programa presenta un diseño coherente cuando se cumple su lógica horizontal y vertical.

**Lógica Horizontal de la Matriz de Marco Lógico:** Se basa en el principio de la correspondencia, que vincula cada nivel de objetivo (fin, propósito, componente y/o actividades) a la medición del logro (indicadores y medios de verificación) y a los factores externos que pueden afectar su ejecución y posterior desempeño (supuestos principales).

**Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico:** se basa en relaciones de causa-efecto entre los distintos niveles de objetivo de la Matriz de Marco Lógico y postula lo siguiente:

Si se realizan las actividades se producen los componentes, siempre y cuando los supuestos identificados sean confirmados en la realidad de la ejecución del programa. Las actividades necesarias y suficientes para producir un componente, junto con los supuestos a este nivel, confluyen al éxito de la ejecución del mismo.

Si se producen estos componentes y los supuestos de este nivel se ratifican, se logrará el propósito. Los componentes, junto con los supuestos a este nivel, describen las condiciones necesarias y suficientes para lograr el propósito. Si se logra el propósito, y se confirman los supuestos de este nivel, se habrá contribuido de manera significativa a alcanzar el fin. El propósito, junto con los supuestos a este nivel, describen las condiciones necesarias, aún cuando no sean suficientes, para lograr el fin.



Colaboradores del cuestionario.

[ON]Orlando Núñez Soto, Director Ejecutivo de CIPRES, diseñador del Programa Productivo Alimentario. Director del Programa Hambre Cero 2007

[CM]César Martínez, ex Asesor del Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR), primera institución que se hizo cargo del programa.

[AQ]Ana Quiroz Víquez, Periodista. Investigadora de Informes de Hambre Cero, Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP)

[CR]Claudia García Rocha, Licenciada en Ciencias Políticas; Ex coordinadora de Investigaciones IEEPP.

[AN]Alí Narváez Salinas, Director de Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INATEC) de Masaya.

[VC]Virginia Calero Franco, Coordinadora de unidad de capacitación, INATEC Managua.

### **Cuestionario para Matriz de Marco Lógico, Hambre Cero Nicaragua.**

El siguiente cuestionario tiene como objetivo ser el insumo de una matriz diagnóstica de lo que ha sido y de lo que ha carecido el Programa Productivo Alimentario teniendo como base la secuencia de objetivos que recoge una Matriz de Marco Lógico.

1. ¿Cuál considera usted que es el objetivo al que pretende contribuir el programa Hambre Cero? (no se trata del objeto concreto del programa)
2. Según su opinión y conocimiento, ¿cuál era el objetivo del cual el programa se hace cargo de manera explícita? ¿Qué cree que se ha logrado con la implementación del programa y qué no?
3. ¿Qué bienes y/o servicios han sido los resultantes de este programa y que no se logró producir? Es decir, ¿Qué recibió la gente?
4. ¿De qué manera considera usted que se han logrado producir estos bienes y/o servicios, es decir qué actividades permitieron que se materializaran? ¿Qué actividades piensa que hubiesen sido más pertinentes?
5. Desde su opinión, ¿Cuáles fueron los indicadores planteados para la medición del cumplimiento de los objetivos? ¿Quedaron algunos que no se tomaron en cuenta?
6. Bajo su consideración, ¿Qué riesgos externos al programa se tomaron en cuenta antes de su implementación para la toma de decisión de llevarlo a cabo?