

PROGRAMA DE ASIGNACION FAMILIAR - FASE II
(HO-0132)
RESUMEN EJECUTIVO

PRESTATARIO: República de Honduras

ORGANISMO EJECUTOR: Programa de Asignación Familiar (PRAF)

MONTO Y FUENTE:

BID (FOE):	US\$45.226.000
Aporte local:	US\$ 5.125.000
Total:	US\$50.351.000

PLAZOS Y CONDICIONES FINANCIERAS:

Plazo de amortización:	40 años
Período de desembolso:	4,5 años
Tipo de interés:	1% los primeros 10 años, 2% en adelante
Inspección y vigilancia:	1%
Comisión de crédito:	0,5 % sobre el monto no desembolsado.

ANTECEDENTES:

El PRAF ha venido funcionando desde 1990 como un programa transitorio para mitigar los costos del ajuste macroeconómico. El objetivo principal de un programa de esta naturaleza es compensar a las familias por la reducción en el ingreso que tendrán que enfrentar durante el período de ajuste. Por lo tanto, el PRAF fue originalmente diseñado como un programa de transferencias monetarias para los hogares. Los canales que se eligieron para la distribución de dicho subsidio fueron los centros de salud y las escuelas.

Dado los altos niveles de pobreza en el país existe aún una amplia justificación para la existencia del PRAF después del periodo de ajuste. Sin embargo, los objetivos del programa deberán permitirle transformarse en un instrumento efectivo para romper el círculo vicioso de la pobreza al que se ve enfrentada la población. Para ello, el programa debe asegurar que sus intervenciones aumenten el capital humano de sus beneficiarios y que el horizonte de impacto de éstas sea a más largo plazo.

OBJETIVOS:

El objetivo general del programa es aumentar la acumulación de capital humano en los niños de las familias más pobres entre los pobres, quebrando así el círculo de pobreza.

El programa debe concretar los siguientes objetivos específicos: (i) aumentar la demanda efectiva por servicios educativos; (ii) incentivar la participación de la comunidad educativa en el

desarrollo del aprendizaje de los niños; (iii) entrenar a las madres sobre prácticas alimentarias y de higiene; (iv) asegurar la disponibilidad de recursos monetarios suficientes para una ingesta adecuada; (v) incentivar la demanda y el acceso a servicios de salud por las madres embarazadas y lactantes y niños menores de tres años; y (vi) asegurar la atención de salud oportuna y pertinente para los beneficiarios del PRAF.

DESCRIPCION:

El programa está diseñado para reorientar la acción de PRAF de manera que logre la transición del modelo actual que es compensatorio a la pérdida de ingresos y de incentivos a la demanda, a un modelo que acumule el capital humano de los más pobres y que incluya incentivos a la demanda y a la oferta . En este sentido el diseño tiene como características principales: (i) el nuevo sistema de focalización para la selección de beneficiarios; (ii) las intervenciones sobre la demanda y la oferta educativa y de nutrición y salud; y, (iii) el levantamiento de la información de base y de paneles anuales sobre los beneficiarios para medir los resultados y avances del programa. Estas actividades se desarrollarán sobre cuatro grupos poblacionales distintivos que se seleccionarán bajo el nuevo sistema de focalización. El primero recibirá incentivos a la demanda solamente (GC1). El segundo incentivos a la demanda e intervenciones por el lado de la oferta (GC2). El tercero sólo intervenciones sobre la oferta (GC3); y por último se levantará información sobre grupos no intervenidos (GC4).

El programa se ha estructurado en tres componentes y dos tipos de subsidios.

Componente de Nutrición y Salud Materno Infantil (US\$17,7 millones): el actual BMI se transformará en dos tipos de subsidios para nutrición y salud. El primer subsidio estará dirigido a la demanda de ambas áreas y será una transferencia de recursos destinada a : (i) fomentar el consumo de alimentos que mejoren sustancialmente la ingesta de los niños y madres embarazadas en condición de extrema pobreza; y, (ii) incentivar la utilización de los servicios de salud materno-infantiles. El bono transferirá a cada familia un monto de US\$48 per cápita al año hasta un máximo de dos beneficiarios por familia. Esto representa el 29% de la población objetivo. El segundo tipo de subsidio será destinado a los proveedores o a la oferta tanto de salud como de nutrición. En nutrición se proveerá a las madres entrenamiento sobre prácticas alimentarias y de

higiene. Esta actividad será contratada por el PRAF con ONGs locales que llevarán a cabo las actividades a través de los puestos de salud seleccionados. En salud, el subsidio a los proveedores, se otorgará a través de los Centros de Salud Rural, para asegurar la atención de salud oportuna y pertinente de los beneficiarios PRAF (pars. 2.5-2.10).

Componente de Educación (US\$22,6 millones) Se financiará dos tipos de transferencias. La primera se mantendrá como un subsidio a la demanda, pero su valor de US\$38 per cápita por año, ha sido calculado en función del costo de oportunidad de las familias rurales pobres de mandar a sus hijos a la escuela. Este nuevo Bono Escolar será entregado a familias seleccionadas bajo el sistema de focalización, por cada niño que asista a la escuela de primer a cuarto grado, y menores de trece años hasta un máximo de tres niños por familia. Esto representa aproximadamente un 30% de la población objetivo. Adicionalmente, se financiará un nuevo bono de Incentivo al Desarrollo del Aprendizaje (IDA) para mejorar la prestación de los servicios educativos. El IDA incluye una transferencia de recursos a las asociaciones de padres a través de ONGs locales (pars. 2.11-2.16).

Componente de Fortalecimiento Institucional (US\$8,4 millones) El componente tiene como objetivo diseñar e implantar un sistema de focalización para programas de atención a los pobres, perfeccionar los sistemas de seguimiento y evaluación de programas y proyectos PRAF y mejorar la capacidad instalada del PRAF para que pueda gerenciar eficientemente ambos sistemas (pars. 2.17-2.23).

**ROL DEL PROYECTO
EN LA ESTRATEGIA
DEL BANCO DE PAIS
Y DE SECTOR:**

La estrategia social del Banco en Honduras está basada en la necesidad de establecer un diálogo con todos los actores pertinentes de los sectores sociales de manera tal que se logre llevar adelante una estrategia integrada de combate a la pobreza. Al mismo tiempo, la Estrategia del Banco hacia la Pobreza identifica como prioritarias intervenciones que no son sólo de naturaleza compensatoria sino que se focalicen en la creación de capital humano y social en las comunidades beneficiarias. El proyecto se inserta de manera integral tanto en la estrategia sectorial como en la de país.

La transición del PRAF de un modelo compensatorio hacia un modelo de acumulación de capital humano focalizado hacia los más pobres, sitúa al programa en un área estratégica del combate a la pobreza. Las

acciones del PRAF y sus resultados en cuanto a impacto serán de vital importancia para el desarrollo permanente de políticas nacionales de combate a la pobreza. El programa se inserta en la estrategia nacional de manera complementaria a la acción de otros actores como el FHIS. Ya que el PRAF trabajará a nivel de hogares asegurando una mayor y más pertinente utilización de los servicios sociales, mientras que el FHIS trabajará a nivel local y municipal para asegurar un acceso oportuno a los servicios sociales. La UNAT de la Secretaría de la Presidencia será el ente gubernamental que coordinará el alcance de ambos programas y de otros programas relevantes.

REVISION DE MEDIO AMBIENTE Y ASPECTOS SOCIALES: Durante la revisión de la operación no se identificaron aspectos ambientales o sociales de particular relevancia.

BENEFICIOS: La pobreza extrema se caracteriza por su perpetuación inter-generacional. Los niños que nacen de una familia pobre muestran un bajo peso al nacer y corren altos riesgos de mortalidad antes de llegar al año de vida. Además, se ven expuestos a enfermedades infecciosas recurrentes y a deficiencias nutricionales que medran sus capacidades normales de desarrollo. Los niños de las familias pobres tienden a iniciar su educación a edades tardías, y sin que se hayan visto expuestos a ningún tipo de programa o intervención que estimule sus habilidades primarias, como la educación preescolar. Por esto, la nutrición, la salud y la educación constituyen los factores estratégicos en acciones de combate a la pobreza. El programa fue diseñado para remover obstáculos que impiden a las familias pobres acceder a una nutrición adecuada, y una provisión de salud y educación pertinentes. Al mismo tiempo, el programa incentivará la mayor utilización de los servicios disponibles y fomentará la participación local en las acciones.

RIESGOS: En el programa se diseñará un nuevo instrumento de focalización. Para lograr llevar a terreno dicho instrumento y poder seleccionar a los beneficiarios con el nuevo mecanismo de focalización es imperativo que se levante una encuesta de hogares nacional. Asimismo, la línea de base de la evaluación deberá ser levantada al comienzo del primer año de ejecución, y sobre el universo de beneficiarios focalizados. Esto requiere que se establezca el grupo evaluador antes que se inicien dichas actividades. Para mitigar el riesgo de que la información no esté disponible a tiempo el equipo de proyecto se ha asegurado que los recursos financieros estén

disponibles y que el diseño de la encuesta y el trabajo de campo se lleven a cabo antes de la elegibilidad. De la misma manera, la contratación del Instituto Internacional de Investigación en Políticas Alimentarias (IFPRI) asegurará que el equipo evaluador esté funcionando antes que las actividades de focalización y levantamiento de información evaluativa comiencen (par. 4.21-4.22).

**CLAUSULAS
CONTRACTUALES
ESPECIALES**

Condiciones previas al primer desembolso

(a) evidencia de que se ha constituido la UCP, con el personal y los elementos necesarios para su adecuado funcionamiento;

(b) evidencia que se han presentado los modelos de convenio que se utilizarán para los contratos necesarios con las ONGs, las escuelas, y los Centros de Salud Rural, para la participación de los mismos en el programa; y que se haya presentado el Plan Operativo Anual (POA) para el primer año de ejecución del Proyecto (par. 3.23);

Otras condiciones contractuales

(a) que el organismo ejecutor haya presentado la lista de beneficiarios seleccionados a través del nuevo mecanismo de focalización descrito en par. 3.18, 3.19 y 3.20;

(b) que se haya puesto en vigencia el manual operativo del programa para la realización de las actividades relacionadas con los subsidios a la oferta de los centros de salud rural, las escuelas, y ONGs;

(c) evidencia que se ha establecido la línea de base de los beneficiarios del Programa y que se han revisado los montos de las transferencias a los proveedores de servicios y que el número de escuelas y centros de salud rural es el adecuado.

**FOCALIZACION EN LA
POBREZA Y
CLASIFICACION DE
SECTOR SOCIAL:**

El programa califica como PTI, dado que cuenta con un sistema de focalización que identifica a los hogares más pobres del país como beneficiarios.

**EXCEPCIONES A
POLITICAS DEL
BANCO:**

Ver sección de Adquisiciones a continuación.

ADQUISICIONES:

Como excepción al procedimiento de selección de consultores mediante concurso público, se recomienda

la contratación directa de los servicios del Instituto Internacional de Investigación en Políticas Alimentarias (IFPRI) para que realice la supervisión técnica del diseño e implantación de la ficha de focalización y el proceso de selección de beneficiarios (Pars. 3.18 y 3.19) que es una de las etapas más cruciales de la ejecución del programa y que se prevé demoraría entre 8 y 12 meses en completarse. Dicha contratación cumple con lo establecido en el capítulo GS-403 del Manual de Adquisiciones (par. 3.13).

I. ANTECEDENTES

A. La situación de Pobreza en Honduras

- 1.1 El actual nivel de desarrollo de Honduras denota un ingreso per cápita entre los más bajos de la región y un nivel de pobreza muy extendido. En la última década el ingreso per cápita anual se ha mantenido alrededor de US\$600. En la Región, sólo Haití y Nicaragua muestran ingresos menores. La pobreza no sólo es alta en cuanto a índices tradicionales como la proporción de pobres en la población sino, también, con respecto a índices que miden la distribución de los ingresos dentro de la población pobre. La baja urbanización de Honduras relativa a su nivel de desarrollo agrava más aún la situación de pobreza dado que la probabilidad de ser pobre es generalmente más alta en el sector rural.

Cuadro I-1. Distribución y Profundidad de la Pobreza

Indices de Pobreza (1996)	Nacional	Urbana	Rural
FGT 0	46,0%	27,3%	60,1%
FGT 1	21,3%	9,8%	29,9%
FGT 2	12,8%	5,0%	18,6%

Fuente: Encuesta de Hogares, INEC 1996

- 1.2 La distribución del ingreso muestra un nivel de desigualdad relativamente alto (el coeficiente de Gini es .55 en el área rural, y .52 en el sector urbano). Existe evidencia de que la distribución del ingreso en un país es un factor importante al tratar de implantar políticas de combate a la pobreza. En primer lugar, una alta desigualdad de ingresos puede restringir los niveles de crecimiento, y por lo tanto, la tasa de reducción de pobreza será también más baja 1/. En segundo lugar, aún si la distribución inicial fuera neutral con respecto al crecimiento económico, los pobres se beneficiarían en menor proporción de cada unidad adicional de crecimiento del ingreso promedio.
- 1.3 En cuanto a las características de los hogares es importante destacar que las jefaturas de hogar femeninas son un factor altamente relevante para distinguir a los hogares pobres de los no-pobres. En el último quintil de ingreso el 34% de los hogares son de jefaturas femeninas mientras que sólo el 10% de los hogares exhiben la misma característica en el quintil superior. Además, el 44% de los hogares con jefaturas femeninas del último quintil tienen por lo menos un niño menor de 5 años.

1/ Ravallion M. "Can high-inequality developing countries escape absolute poverty?" Economics Letters 56 (1997) 51-57

B. Marco de políticas y arreglos institucionales

1. La red de protección social de Honduras

- 1.4 En Honduras, los programas focalizados hacia los pobres son el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), y el Programa de Asignación Familiar (PRAF), el cual se originó como una experiencia piloto del primero. Mientras que el FHIS provee infraestructura social básica, el PRAF otorga dos tipos de transferencias monetarias a familias pobres. El primero, llamado Bono Escolar (BE) se da a las familias, si éstas envían a sus niños a la escuela, para un máximo de tres niños que asistan el 1er. a 3er. grado. El segundo, el Bono Materno-Infantil (BMI), se suministra a madres embarazadas o lactantes con la condición que éstas realicen chequeos materno-infantiles básicos.
- 1.5 Los fondos de inversión social tratan de asegurar la ampliación de la cobertura de servicios de infraestructura básica para los más pobres. Sin embargo, existe evidencia que, aún cuando exista acceso a los servicios sociales, la demanda se mantiene baja. Por ejemplo, la demanda por educación es relativamente baja en América Latina cuando uno considera el alto retorno que tiene dicha inversión. Se ha argumentado que la calidad importa y que el retorno es más bajo en una escuela de baja calidad.
- 1.6 El PRAF ha venido funcionando desde 1990 como un programa transitorio para mitigar los costos del ajuste macroeconómico. El objetivo principal de un programa de esta naturaleza es compensar a las familias por la reducción en el ingreso que tendrán que enfrentar durante el período de ajuste. Por lo tanto, el PRAF fue originalmente diseñado como un programa de transferencias monetarias para los hogares. Los canales que se eligieron para la distribución de dicho subsidio fueron los centros de salud y las escuelas. Esto ha sido una práctica bastante común en otros programas similares en América Latina dada la alta cobertura geográfica de estos servicios y su naturaleza pública (ie. es el caso de la Beca Alimentaria en Venezuela).
- 1.7 Dado los altos niveles de pobreza en el país existe aún una amplia justificación para la existencia del PRAF después del período de ajuste. Sin embargo, los objetivos del programa deberán permitirle transformarse en un instrumento efectivo para romper el círculo vicioso de la pobreza al que se ve enfrentada la población. Para ello, el programa debe asegurar que sus intervenciones aumenten el capital humano de sus beneficiarios y que el horizonte de impacto de éstas sea a más largo plazo. Por ello, el programa en su nueva fase deberá concentrar sus esfuerzos en tratar de llegar a los niños más pobres y asegurar que éstos reciban servicios de educación y salud que cumplan con un estándar mínimo. A través de un nuevo mecanismo de focalización, el programa identificará e incorporará aquellas familias que se encuentran en los deciles más bajos de la distribución.

2. La situación actual del PRAF

- 1.8 En su transición de programa transitorio de ajuste hacia una más sólida institucionalidad, el PRAF ha sufrido una serie de problemas que limitan su efectividad y que deberán ser resueltos en el corto plazo si el programa ha de servir como instrumento para combatir la pobreza. Estos problemas se describen a continuación con base en evaluaciones realizadas por el Banco como parte de la preparación del presente proyecto.
- 1.9 En la implantación de las actividades del PRAF, ha primado la ejecución de tareas operativas a expensas de desarrollo de capacidades estratégicas. Mientras que aspectos tales como el suministro de los bonos y el desarrollo de una logística para ello son labores en las que el programa ha sobresalido, el logro de sus metas de salud y educación, el trabajo coordinado con los Ministerios de línea, la medición y evaluación de sus logros sobre la pobreza o la reformulación de sus actividades y políticas han sido insuficientes.
- 1.10 **El sistema de selección de beneficiarios.** Los estudios del Banco y la encuesta de hogares realizada por CARE en 1996 muestran las debilidades del actual sistema de selección de beneficiarios del PRAF. Los datos muestran problemas que reducen considerablemente las posibilidades que tiene el programa para contribuir efectivamente a combatir la pobreza en Honduras. Cuarenta por ciento (40%) de los beneficiarios del Bono Materno-Infantil y 30% de los beneficiarios del bono escolar (BE) en los departamentos más pobres de Honduras se encuentran en los dos quintiles más altos de la distribución del ingreso. Adicionalmente, las familias de mayores ingresos poseen un mayor número de beneficiarios por hogar que están recibiendo bonos materno-infantiles 2/.
- 1.11 **La naturaleza de las intervenciones del programa.** Las evaluaciones realizadas durante la preparación del proyecto muestran un notorio grado de discordancia entre las metas del programa y las intervenciones que éste utiliza. Por ejemplo, en la actualidad el programa usa el BMI como una transferencia de ingresos que, se espera, habría de generar un mayor consumo de servicios esenciales de salud por parte de los beneficiarios. Pese a las posibles ventajas de un mayor acceso a los servicios básicos de salud, un aumento en la demanda de éstos no garantiza un mejor estado de salud. A ello contribuyen factores propios de la oferta y características propias de los demandantes.
- 1.12 Una de las principales conclusiones de los estudios realizados por el Banco, y que se apoyan en experiencias en otros países en desarrollo, es que una intervención de la naturaleza del PRAF, basada exclusivamente en subsidios a la demanda, es insuficiente en ausencia de intervenciones complementarias sobre la oferta. En

2/ CARE, Encuesta de Seguridad Alimentaria, 1996.

ausencia de transformaciones en la calidad de los servicios de salud y educación y de programas destinados a mejorar la capacidad de toma de decisiones de las mujeres beneficiarias sobre autocuidado y nutrición, el simple aumento del ingreso del hogar sobre el estado nutricional y de salud es muy reducido 3/.

- 1.13 Las limitaciones que se han detectado en lo que al Bono Materno-Infantil (BMI) se refiere, provienen de problemas en la definición de metas de salud del programa, la falta de mecanismos sólidos de selección de beneficiarios, la fragmentación de beneficios y de beneficiarios, y la ausencia de un sistema de información que permita evaluar los efectos específicos del programa sobre el estado de salud de sus beneficiarios 4/.
- 1.14 Por otro lado no existe garantía alguna de que los beneficios de salud del PRAF se concentren en el mismo núcleo familiar ni que la familia beneficiaria del programa reciba de forma integral las intervenciones del PRAF. Con esto se reduce considerablemente el conocido impacto sinérgico que posee el aumento del ingreso familiar, de un lado, con las intervenciones educativas y de salud, por el otro.
- 1.15 El cuadro I-2 presenta un resumen de las actuales limitaciones del programa, tanto desde la perspectiva de la oferta como de la demanda. Esta matriz ha sido usada para diseñar las intervenciones a ser financiadas con recursos del Banco a partir de 1999.

Cuadro I-2. Resumen de las actuales limitaciones institucionales del PRAF

POR EL LADO DE LOS USUARIOS	POR EL LADO DE LOS PROVEEDORES
No se sabe si el monto de los bonos es suficiente para inducir y sostener la demanda de servicios y/o mejorar la nutrición de los beneficiarios.	No han ocurrido intervenciones sobre la calidad de los servicios prestados.
La selección de beneficiarios no garantiza que los beneficiarios sean realmente los más pobres de los pobres.	No existen incentivos para que los proveedores presten ni más ni mejores servicios de salud y educación a los beneficiarios del PRAF.
Los beneficiarios ostentan un papel pasivo de receptores de bonos.	Los problemas estructurales del sector público limitan las opciones de los beneficiarios para recibir servicios.
Los bajos niveles de educación en las mujeres beneficiarias reducen el impacto de las intervenciones de salud.	Las Unidades Proveedoras de Servicios y las Escuelas actúan de forma pasiva, esencialmente como centros de distribución de bonos.

- 1.16 Además de los problemas de equidad antes descritos, el sistema de selección de beneficiarios del PRAF adolece de problemas de continuidad e integralidad que limitan considerablemente su efecto potencial sobre una reducción de la pobreza en Honduras. Por un

3/ Alderman, H., García, M., Poverty, Household Food Security, and Nutrition in Rural Pakistan, International Food Policy Research Institute, Washington, 1993

4/ De la Hoz, J.C., Informe de Consultoría, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, Agosto de 1998.

lado, no existe continuidad en los beneficios ni en los beneficiarios ya que éstos últimos cambian con frecuencia sin razones aparentes. A esto se suma la alta volatilidad en el patrón de cobertura y nivel de gastos del programa en los últimos años (Cuadro I-3).

Cuadro I-3. Evolución de Gastos y Cobertura PRAF

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Gasto Social (millones lempiras)							
Educación y Salud	1.180	1.353	1.621	2.150	2.475	3.035	
FHIS	110,8	285,9	125,9	169,1	461,1	650,3	
PRAF	38,5	62,9	47,9	132,2	188,7	215,2	
Costo por Bono (US\$ 1997)	3,54	2,86	1,42	1,57	2,59	3,05	3,66
Cobertura (miles de personas)							
BE	33,0	193,6	159,5	157,2	165,0	172,3	84,7
BMI	29,0	89,5	93,6	123,2	113,3	137,0	75,4

C. Las Barreras a la Prestación Eficiente de Servicios Sociales en Honduras

- 1.17 **Sector Educación.** Los principales problemas del sector de educación en Honduras son los siguientes. Entre ellos: una capacidad gerencial y administrativa débil, información inadecuada sobre el rendimiento del sistema, ausencia de relación entre rendimiento y premios, baja o inexistente rendición de cuentas a los padres y alumnos, incentivos personales inadecuados tanto para padres y maestros, falta de consenso sobre el papel del sector público en el financiamiento y en la prestación de los servicios de educación.
- 1.18 Como consecuencia de esto el sistema educativo presenta: (i) altos niveles de repetición (30% en 1er. grado) y deserción (50% en 6to. grado); (ii) baja tasa de graduación (por cada 8 alumnos que ingresan sólo uno termina la secundaria); y (iii) alta tasa de analfabetismo (30% rural y 15% urbana).
- 1.19 Contrario a la percepción pública, el financiamiento de la educación no es el mayor problema, ya que Honduras asigna más de 100 dólares por alumno en el nivel primario y más de 140 dólares por alumno en el secundario. Estas cifras son comparativamente favorables con los gastos por estudiantes en países con mayor rendimiento interno. Por ejemplo, Nicaragua invierte US\$51, y Guatemala US\$67 por año. México y Costa Rica gastan en educación secundaria US\$664 y US\$496 respectivamente (UNESCO).
- 1.20 **Sector Salud.** Durante las últimas décadas Honduras ha logrado avances significativos en el nivel de salud de su población. La tasa de fertilidad y la de mortalidad infantil se han reducido significativamente, mientras que la cobertura de inmunizaciones, agua potable y la esperanza de vida han mejorado.

- 1.21 El suministro de servicios de salud para las poblaciones más pobres se ha basado tradicionalmente en un sistema público cuyas características dominantes incluyen una extremada centralización de las funciones operativas así como debilidades administrativas en todos los niveles del sistema. Por el lado del financiamiento, el sistema de presupuesto financia exclusiva e insuficientemente los insumos de producción concentrándose en el sector hospitalario.
 - 1.22 Por otro lado, la red de organizaciones del primer nivel de atención depende marcadamente del financiamiento externo para cubrir una buena parte de sus costos de inversión y funcionamiento lo cual, unido a los problemas estructurales antes mencionados, crea restricciones financieras y administrativas para la efectiva respuesta del sistema de atención básica a las necesidades de sus usuarios. Finalmente, la ausencia de métodos efectivos de focalización del gasto público no permite garantizar que los subsidios públicos al sistema de salud lleguen realmente a los usuarios con mayor necesidad.
 - 1.23 La situación así descrita hace que el sistema sea incapaz de mejorar el acceso a los servicios de salud para quienes viven en condiciones extremas de pobreza contribuyendo así a perpetuar el círculo vicioso de pobreza y enfermedad. Pese a ello, una serie de innovaciones de nivel local hacen pensar que el diseño de un sistema adecuado de incentivos basado en la participación comunitaria y la autonomía organizacional puede contribuir a mejorar el problema de acceso a los servicios básicos.
- D. Conceptualización del Programa: De la Mitigación al Combate de la Pobreza
- 1.24 Dentro de un nuevo marco de referencia el desarrollo institucional del PRAF del futuro debe apuntar hacia su fortalecimiento como elemento central en el proceso de formulación, ejecución y evaluación de la política social destinada a combatir la pobreza en Honduras. Para ello, el programa deberá garantizar el logro de sus metas y el ajuste permanente de sus políticas con base en los resultados de su ejecución. Cuando PRAF era un programa compensatorio de ajuste, la ejecución de tareas operativas era suficiente, pero dentro de sus nuevos objetivos deberá estar en condiciones de probar cuál intervención o qué mezcla de ellas es la más efectiva y eficiente para efectivamente lograr un aumento en la demanda de servicios sociales, un resultado efectivo sobre el estado de salud y el desempeño educativo y, en general, una ruptura del círculo vicioso de la pobreza en sus poblaciones beneficiarias.
 - 1.25 El punto de partida del nuevo programa será el diseño de criterios claros de cobertura, la mejoría de la calidad de los servicios de educación y salud, y la selección de beneficiarios y su principal elemento de desarrollo institucional será el seguimiento y la evaluación de los costos y de la efectividad de sus intervenciones. El diseño de éstas se ha basado en las debilidades detectadas en los estudios y diagnósticos de la preparación del programa y se les

ha estructurado de forma tal que sus resultados y productos sean medibles en el horizonte temporal del proyecto.

- 1.26 Lo anterior implica que, desde su inicio, el programa deberá contar con nuevos instrumentos de focalización que permitan identificar claramente a la población beneficiaria. Sin definir ex-ante cuáles intervenciones producen más o mejores resultados, el programa hará uso de un sistema de incentivos destinados a transformar el comportamiento de los hogares y de los proveedores de servicios de salud y educación.

E. La Estrategia del Banco en el País y en el Sector

- 1.27 La estrategia social del Banco en Honduras está basada en la necesidad de establecer un diálogo con todos los actores pertinentes de los sectores sociales de manera tal que se logre llevar adelante una estrategia integrada de combate a la pobreza. Al mismo tiempo, la Estrategia del Banco hacia la Pobreza identifica como prioritarias intervenciones que no son sólo de naturaleza compensatoria sino que se focalicen en la creación de capital humano y social en las comunidades beneficiarias.
- 1.28 La transición del PRAF de un modelo compensatorio hacia un modelo de acumulación de capital humano focalizado hacia los más pobres, sitúa al programa en un área estratégica del combate a la pobreza. Las acciones del PRAF y sus resultados en cuanto a impacto serán de vital importancia para el desarrollo permanente de políticas nacionales de combate a la pobreza. El programa se inserta en la estrategia nacional de manera complementaria a la acción de otros actores como el FHIS. Ya que el PRAF trabajará a nivel de hogares asegurando una mayor y más pertinente utilización de los servicios sociales, mientras que el FHIS trabajará a nivel local y municipal para asegurar un acceso oportuno a los servicios sociales. La UNAT de la Secretaria de la Presidencia será el ente gubernamental que coordinará el alcance de ambos programas y de otros programas relevantes.

II. EL PROGRAMA, SU COSTO Y FINANCIAMIENTO

A. Objetivos

- 2.1 El objetivo general del programa es aumentar la acumulación de capital humano en los niños de las familias más pobres entre los pobres, quebrando así el círculo de pobreza.
- 2.2 El programa debe concretar los siguientes objetivos específicos: (i) aumentar la demanda efectiva por servicios educativos; (ii) incentivar la participación de la comunidad educativa en el desarrollo del aprendizaje de los niños; (iii) entrenar a las madres sobre prácticas alimentarias y de higiene; (iv) asegurar la disponibilidad de recursos monetarios suficientes para una ingesta adecuada; (v) incentivar la demanda y el acceso a servicios de salud por las madres embarazadas y lactantes y niños menores de tres años; y (vi) asegurar la atención de salud oportuna y pertinente para los beneficiarios del PRAF.

B. Descripción

- 2.3 El programa está diseñado para reorientar la acción de PRAF de manera que logre la transición del modelo actual que es compensatorio y de incentivos a la demanda, a un modelo que acumule el capital humano de los más pobres. En este sentido el diseño tiene como características principales: (i) el nuevo sistema de focalización para la selección de beneficiarios; (ii) las intervenciones sobre la demanda y la oferta educativa y de nutrición y salud; y, (iii) el levantamiento de la información de base y de paneles anuales sobre los beneficiarios para medir los resultados y avances del programa. Estas actividades se desarrollarán sobre cuatro grupos poblacionales distintivos que se seleccionarán bajo el nuevo sistema de focalización. El primero recibirá incentivos a la demanda solamente (GC1). El segundo incentivos a la demanda e intervenciones por el lado de la oferta (GC2). El tercero sólo intervenciones sobre la oferta (GC3); y por último se levantará información sobre grupos no intervenidos (GC4).
- 2.4 El programa se ha estructurado en tres componentes y dos tipos de subsidios, los cuales se detallan a continuación;

Cuadro II-1
Componentes y subsidios del programa

Componentes	Subsidios	
	Consumidores (Demanda)	Proveedores (Oferta)
Nutrición	Bono Nutricional y de Salud (BNS)	Entrenamiento a las madres sobre prácticas alimentarias y de higiene
Salud	Bono Nutricional y de Salud (BNS)	Incentivo a la Calidad de los Servicios de Salud (ICS)
Educación	Bono Escolar (BE)	Incentivo al Desarrollo del Aprendizaje (IDA)

1. Componente de Nutrición y Salud Materno Infantil
(US\$ 17,7 millones)

- 2.5 Las actuales intervenciones del PRAF en el área de nutrición y salud se limitan al bono materno infantil (BMI) el cual es una transferencia monetaria que por un lado, aumenta los ingresos del hogar (lo cual permitiría un mayor consumo), y por el otro, incentiva a las madres a utilizar los servicios de salud materno-infantil (ya que es requisito para la entrega del bono que las beneficiarias hayan concurrido a sus chequeos médicos). Sin embargo, la entrega de los bonos se encuentra bastante desligada del cumplimiento de los prerequisites por falta de un sistema eficiente de seguimiento de beneficiarios. Esto limita fuertemente la efectividad del beneficio de salud. Por otro lado, la falta de relevamiento de información sobre los patrones de consumo tanto de los beneficiarios como de grupos control, no permite identificar el impacto de la transferencia sobre el consumo ni sobre la nutrición de la familia.
- 2.6 En este programa, el actual BMI se transformará en dos tipos de subsidios para nutrición y salud. El primer subsidio estará dirigido a la demanda de ambas áreas y será una transferencia de recursos destinada a : (i) fomentar el consumo de alimentos que mejoren sustancialmente la ingesta de los niños y madres embarazadas en condición de extrema pobreza; y, (ii) incentivar la utilización de los servicios de salud materno-infantiles.
- 2.7 El bono transferirá a cada familia un monto de US\$48 per cápita al año hasta un máximo de dos beneficiarios por familia. Este costo ha sido estimado en función de un tercio de la canasta alimentaria mínima para el sector rural del país. Se espera que el nuevo bono beneficie aproximadamente 69.000 personas por año durante los tres últimos años de ejecución del programa. Esto representa el 29% de la población objetivo de este componente. Para facilitar la transición entre el BMI actual y el nuevo, durante el primer año de ejecución se financiaran bonos BMI actuales por un monto anual de 600 lempiras por personas, con lo cual se espera beneficiar a 33.425 personas, aproximadamente.

- 2.8 El segundo tipo de subsidio será destinado a los proveedores o a la oferta tanto de salud como de nutrición. En nutrición se proveerá a las madres entrenamiento sobre prácticas alimentarias y de higiene. Esta actividad será contratada por el PRAF con ONGs locales que llevarán a cabo las actividades a través de los puestos de salud seleccionados. El programa financiará el costo de dicho entrenamiento y el diseño, impresión y distribución de materiales, entre otros. Se espera que se beneficien aproximadamente 27.500 personas por año.
- 2.9 En salud, el subsidio a los proveedores, se otorgara a través de los Centros de Salud Rural e incluye un pago de US\$5.000 anuales para asegurar la atención de salud oportuna y pertinente de los beneficiarios PRAF. Se estima que el programa cubrirá bajo esta nueva modalidad alrededor de 150 centros durante su periodo de ejecución.
- 2.10 El cuadro siguiente detalla anualmente los costos y beneficios del componente, de acuerdo a los grupos poblacionales y tipos de bonos que se otorgarían.

Cuadro II-2. Número de Beneficiarios por Tipo de Subsidio y Costo Unitario Anual de las Transferencias

Beneficiarios:	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4
Grupo 1. BNS		42.483	42.483	42.483
Grupo 2. BNS Centros de Salud Capacitación Nutricional		27.500 75 13.750	27.500 75 13.750	27.500 75 13.750
Grupo 3. Centros de Salud Capacitación Nutricional		75 13.750	75 13.750	75 13.750
Bono Materno-Infantil tipo Préstamo 949/SF	33.425			
Total Beneficiarios Demanda Oferta	33.425	69.983	69.983	69.983 150
Costo Unitario de las Transferencias: Demanda Oferta	600 lemp.	US\$48 US\$5.000	US\$48 US\$5.000	US\$48 US\$5.000

2. Componente de Educación (US\$22,6 millones)

- 2.11 El actual Bono Escolar (BE) es un incentivo a los hogares dirigido a lograr la permanencia del niño en la escuela por un año adicional. Dicho bono adolece de los mismos problemas que el BMI ya que su entrega está desligada del cumplimiento de las obligaciones de asistencia del alumno a la escuela. En el caso del

BE el cumplimiento de los requisitos es más fácil de controlar ya que los niños deben concurrir más frecuentemente a la escuela que las madres al puesto de salud. Sin embargo, el PRAF no cuenta con un sistema de información que permita monitorear la asistencia de los niños de manera de poder corroborar la decisión del maestro 5/ de retirar los beneficios. Asimismo, existe evidencia de que los beneficiarios son retirados de las listas sin que el maestro conozca las razones del retiro. La discontinuidad en el beneficio a las mismas familias, la falta de monitoreo y las ausencias de acciones sobre la oferta que permitan asegurar una tasa de retorno positiva a la inversión de mandar los niños a la escuela rural, son actividades que están contempladas dentro del nuevo modelo.

- 2.12 Para los hogares más pobres, el costo que significa mandar a los niños a la escuela (ie. reducción del consumo de otros bienes y servicios) es más alto que los beneficios que dicha inversión genera. Por otro lado, existe evidencia que otros factores como lo es la baja calidad de la educación ofertada reduce la demanda potencial por los servicios educativos 6/.
- 2.13 Este componente financiará dos tipos de transferencias. La primera se mantendrá como un subsidio a la demanda, pero su valor de US\$38 per cápita por año, ha sido calculado en función del costo de oportunidad de las familias rurales pobres de mandar sus hijos a la escuela. Este nuevo Bono Escolar será entregado a familias seleccionadas bajo el sistema de focalización, por cada niño que asista a la escuela de primer a cuarto grado, siempre que sean menores de trece años, hasta un máximo de tres niños por familia.
- 2.14 El total de niños de cinco a doce años en el cuartil más bajo de la distribución de ingresos, alcanza un total de aproximadamente 379.000 niños. Se beneficiarán aproximadamente 112.500 personas por año durante los tres últimos años de ejecución del programa. Esto representa un aproximadamente un 30% de la población objetivo. Para facilitar la transición entre el BE actual y el nuevo, durante el primer año de ejecución se financiará bonos BE actuales por un monto anual de 500 lempiras por beneficiario, con lo cual se espera beneficiar a aproximadamente 40.110 personas.
- 2.15 Adicionalmente, se financiará un nuevo bono de Incentivo al Desarrollo del Aprendizaje (IDA) para mejorar la prestación de los servicios educativos. El IDA incluye una transferencia de recursos a las asociaciones de padres a través de ONGs locales. El monto de la transferencia se determinará en función del número de alumnos de cada escuela beneficiaria con un promedio ponderado de US\$4.000 por escuela. Se beneficiarán 400 escuelas por año, de las cuales 300 tendrían alumnos PRAF. El nuevo bono propiciará la autogestión

5/ Maestro/maestra en todos los casos

6/ Behrman and Birdsall (1985) "The quality of schooling: a reply", American Economic Review, vol. 75, no. 5, pp. 1202-1205.

escolar e incentivará la participación de los padres en actividades escolares. El uso del bono será supervisado por una ONG local. Los padres podrán usar una porción de este bono para premiar el desempeño del maestro.

- 2.16 El cuadro siguiente detalla anualmente los costos y beneficios del componente, de acuerdo a los grupos poblacionales y tipos de bonos que se otorgarían.

Cuadro II-3. Número de Beneficiarios por Tipo de Subsidio y Costo Unitario Anual de las Transferencias

Beneficiarios:	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4
Grupo 1. BE		97.500	97.500	97.500
Grupo 2. BE Escuelas		15.000 300	15.000 300	15.000 300
Grupo 3. Escuelas		100	100	100
Bono Escolar tipo Préstamo 949/SF	40.110			
Total Beneficiarios Demanda Oferta	40.110	112.500 400	112.500 400	112.500 400
Costo Unitario de las Transferencias: Demanda Oferta	500 lemp.	US\$38 US\$4.000	US\$38 US\$4.000	US\$38 US\$4.000

3. Componente de Fortalecimiento Institucional (US\$ 8,4 millones)

- 2.17 El componente tiene como objetivo diseñar e implantar un sistema de focalización para programas de atención a los pobres, perfeccionar los sistemas de seguimiento y evaluación de programas y proyectos PRAF y mejorar la capacidad instalada del PRAF para que pueda gerenciar eficientemente ambos sistemas. Para estos propósitos se financiarán las siguientes actividades:

a. Focalización y Selección de Beneficiarios (US\$3,2 millones)

- 2.18 Las acciones previstas en este programa en beneficio de la educación, salud y nutrición de los pobres, contarán con un nuevo mecanismo de focalización y selección de beneficiarios. Dicho mecanismo se basa en la identificación y selección de familias en extrema pobreza a través de una ficha estandarizada que refleje las características socio-económicas de cada núcleo familiar.
- 2.19 Para el diseño de dicha ficha se contratará, con cargo a los recursos del préstamo 949/SF-HO, el levantamiento de una encuesta representativa de hogares que servirá de base para la definición de las variables, con sus pesos relativos, que serán incluidas en la

ficha de selección de beneficiarios. Se financiarán servicios de consultoría para el análisis econométrico de la información levantada en la encuesta para el diseño de la ficha. Asimismo, se financiará el diseño e impresión de la ficha y los costos del levantamiento censal de la misma para todos los hogares de las localidades seleccionadas mediante los procedimientos definidos en el par. 3.18. Para la implantación de este sistema se proveerá entrenamiento, equipamiento y asistencia técnica al PRAF.

b. Sistema de Seguimiento y Evaluación (US\$5,2 millones)

- 2.20 Se fortalecerá la capacidad del PRAF para el seguimiento y evaluación de todas sus intervenciones. Esto incluye la entrega de bonos, el seguimiento de la calidad de servicios prestados y la frecuencia de utilización de los mismos, entre otros aspectos. Se financiará la Unidad de Coordinación (UCP) del proyecto de manera que se puedan desarrollar las actividades preparatorias en relación al mecanismo de focalización, intervenciones sobre la oferta y los nuevos mecanismos de distribución y supervisión de los bonos, sin sobrecargar las tareas normales del PRAF.
- 2.21 Se financiará el levantamiento de información longitudinal de los hogares beneficiarios y no beneficiarios de las siguientes combinaciones: (i) beneficiarios de los subsidios a la demanda Bono Escolar (BE) y Bono de Nutrición (BN); (ii) beneficiarios de los subsidios BE y BN, más las intervenciones a la prestación de los servicios; (iii) beneficiarios de la prestación de los servicios sin subsidios a la demanda; y (iv) población no beneficiaria de ninguna intervención. La información incluye la línea de base necesaria para el financiamiento por parte de la nueva operación y cuatro encuestas de panel anuales durante la ejecución.
- 2.22 Se financiará asistencia técnica, equipamiento, mobiliario y vehículos para apoyar la ejecución de las actividades relacionadas a la selección de beneficiarios, levantamiento de encuestas de hogares, mediciones antropométricas, y sistemas de seguimiento a la operación de las intervenciones. Las evaluaciones de impacto del programa serán realizadas por expertos nacionales e internacionales, y los resultados se diseminarán en seminarios y publicaciones incluidas en el financiamiento. Esto permitirá que las evaluaciones se realicen de forma independiente al programa. La información y datos necesarios para las evaluaciones serán generadas durante la ejecución por el programa.
- 2.23 Las evaluaciones de medio término relacionadas tanto a la operación como a impactos intermedios del programa serán diseminados vía seminarios, en los cuales se espera participarán todos aquellos actores que de manera relevante contribuyan a lograr una red de protección social efectiva. Entre estos se incluye la Secretaría de Educación, la Secretaría de Salud, la UNAT de la Secretaría de la Presidencia, y el FHIS.

C. Costos y Financiamiento del Programa

2.24 El Cuadro II-4 presenta el desglose de los costos y financiamiento del programa por fuente y categoría de inversión.

Cuadro II-4. Costo y Financiamiento (en miles de US\$)			
Categorías	BID	GHO	TOTAL
1. <u>Nutrición y Salud</u>	15.834	1.850	17.684
Bono Materno-Infantil tradicional	1.500		1.500
G1. Subsidio demanda (BNS)	4.267	1.850	6.117
G2. Subsidio demanda (BNS)	3.960		3.960
Subsidio oferta salud (ICS)	1.125		1.125
Subsidio oferta nutrición	206		206
G3. Subsidio oferta salud (ICS)	1.125		1.125
Subsidio oferta nutrición	206		206
Costos administrativos ONGs	1.849		1.849
Materiales	721		721
Consultorías	275		275
Imprevistos	600		600
2. <u>Educación</u>	19.599	3.000	22.599
Bono Escolar Tradicional	1.500		1.500
G1. Subsidio demanda (BE)	8.115	3.000	11.115
G2. Subsidio demanda (BE)	1.710		1.710
Subsidio oferta escuelas (IDA)	3.600		3.600
G3. Subsidio oferta escuelas (IDA)	1.200		1.200
Costos administrativos ONGs	2.644		2.644
Consultorías	110		110
Imprevistos	720		720
3. <u>Fortalecimiento Institucional</u>	8.437		8.437
3.1 <u>Focalización y Selección Beneficiarios</u>	3.194		3.194
3.1.1 Equipo y materiales	794		794
3.1.2 Diseño y Análisis de Ficha	100		100
3.1.3 Relevamiento de la Ficha	2300		2300
3.2 <u>Evaluación y Seguimiento</u>	5.243		5.243
3.2.1 Encuestas de Línea de Base y Paneles	1.400		1.400
3.2.2 Evaluaciones	1.600		1.600
3.2.3 Fortalecimiento PRAF	1.590		1.590
Imprevistos	653		653
4. <u>Auditorías</u>	80		80
5. <u>Subtotal</u>	45.950	4.850	48.500
6. <u>Costos Financieros</u>			
6.1 Intereses	836		836
6.2 FIV	440		440
6.3 Comisión de Crédito		275	275
Total	45.226	5.125	50.351
Porcentaje	90	10	100

- 2.25 El costo total se estima en US\$50,35 millones, detallado en el Cuadro II-4, y dividido en: (i) US\$45,22 millones del Banco con cargo al Fondo de Operaciones Especiales (FOE), en dólares de los EE.UU.; y (ii) US\$5,1 millones del Gobierno de Honduras. Dado que el programa clasifica como una inversión focalizada hacia los pobres (PTI), se aplicarán 10 puntos porcentuales adicionales al financiamiento del Banco. Las condiciones del préstamo se detallan a continuación.

Cuadro II-5 Condiciones del Préstamo	
Fuente de Financiamiento	Fondo de Operaciones Especiales (FOE)
Moneda	Dólares de EE.UU.
Condiciones: Amortización Período de Gracia Período de Desembolso	40 años 10 años 4,5 años
Tasa de Interés	1% por 10 primeros años y 2% los años restantes
Supervisión y Vigilancia	1% del total del préstamo
Comisión de Crédito	0,50% del saldo no desembolsado

III. EL PRESTATARIO Y EL EJECUTOR

A. El Prestatario

- 3.1 El prestatario sería la República de Honduras, la cual designaría como ejecutor al Programa de Asignación Familiar (PRAF) de la Presidencia de la República.

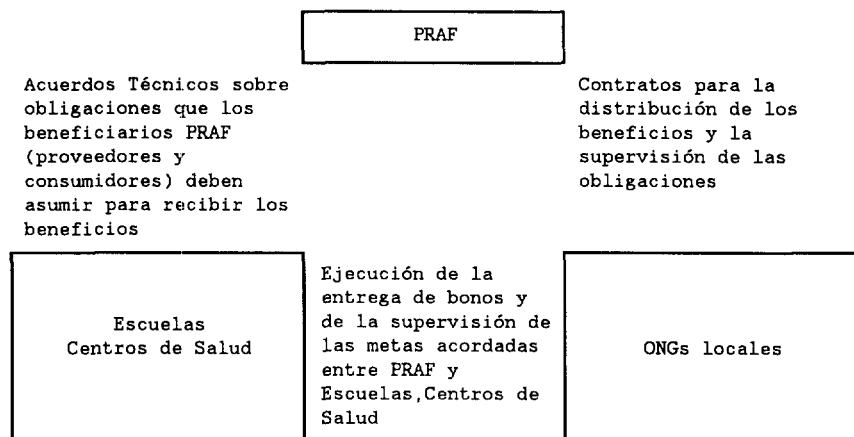
B. Período de Ejecución y Desembolsos

- 3.2 El período de ejecución sería de 4 años y el de desembolsos de los recursos del financiamiento de 4,5 años, ambos contados a partir de la vigencia del eventual contrato de préstamo.

C. Esquema Básico de Ejecución

1. Aspectos Conceptuales

- 3.3 El esquema básico de ejecución del programa se ha diseñado de modo que sus acciones sean compartidas entre el PRAF, que es el ejecutor del Préstamo 949/SF-HO del Banco, las Escuelas, los Centros de Salud Rural y Organizaciones No Gubernamentales sin fines de lucro. El diagrama que sigue ilustra la relación entre dichas partes.



- 3.4 El PRAF establecerá los criterios técnicos, contables y legales, bajo los cuales las escuelas, a través de la asociación de padres, y los centros de salud rural, a través del personal del centro, recibirán los recursos financieros para el logro de las metas de educación y nutrición y salud sobre la población de beneficiarios PRAF que les corresponda. Dichas metas estarán establecidas en los manuales operativos antes mencionados. El PRAF establecerá convenios con las escuelas y los centros de salud rural donde se reflejan las obligaciones de las partes con respecto a la concreción de las metas de nutrición, salud y educación.
- 3.5 Asimismo, las ONGs locales estarán encargadas de la distribución de los bonos, tanto a las familias como a los proveedores en los

sectores de educación, nutrición y salud, y de la supervisión del cumplimiento de las obligaciones expuestas en los convenios mencionados en par. 3.4. El PRAF contratará los servicios de dichas ONGs de acuerdo al Plan de Adquisiciones del programa.

- 3.6 En este contexto, se concibió que cabría ampliar la actual capacidad instalada del PRAF para: (i) crear e implantar mecanismos eficientes de focalización; (ii) mejorar los sistemas de creación y distribución de bonos a los beneficiarios elegibles; (iii) ampliar la cobertura y mejorar los sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación de proyectos y programas; (iv) perfeccionar los controles financieros-administrativos asociados al uso de los recursos; (v) incrementar la coordinación con las instituciones privadas especializadas; (vi) divulgar informaciones al público sobre los resultados y alcances de las actividades financiables; y, (vii) realizar estudios prospectivos sobre el sector y publicar sus resultados.

2. Aspectos Institucionales, Financieros y Operativos

- 3.7 Institucionales: el Programa de Asignación Familiar (PRAF) de la Presidencia de la República se originó como experiencia piloto del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), con el propósito de otorgar transferencias monetarias en la forma de Bono Escolar, para incentivar a las familias pobres a enviar sus niños a la escuela, y Bono Materno-Infantil a madres embarazadas o lactantes, condicionado a la realización de chequeo médico para madre y lactante.
- 3.8 Durante el período 1992-1998 los bonos PRAF de ambas categorías beneficiaron a un promedio anual de 233 mil personas pobres, cifra que representa un 37% mayor que las metas originalmente previstas. En el ejercicio de estas actividades, el PRAF desarrolló una apreciable capacidad institucional para la distribución de los bonos en forma oportuna, haciendo con que la acción de beneficiar a los pobres adquiriera la valorización social que hoy la caracteriza.
- 3.9 Dicha capacidad será aprovechada para la ejecución de este programa, la cual se complementará y reforzará en las siguientes áreas claves: (i) **Gerencia Financiera y Técnica**, mediante asistencia técnica en manejo presupuestario, contabilidad, auditoría, desembolsos, adquisiciones de bienes y servicios y manejo del nuevo sistema de focalización y selección de beneficiarios; (ii) **Informática**, a través de la compra de sistemas y equipos computarizados, capacitación del personal existente y asistencia técnica en informativa, comunicaciones electrónicas, registros y estadísticas; (iii) **Monitoreo y Evaluación**, mediante la adquisición de sistemas, software y equipos de cómputo que permitan recoger las informaciones necesarias para establecer la línea básica de datos y registrar los datos anuales que se utilizarán para el seguimiento, monitoreo y evaluación del programa mediante

asistencia técnica en dichas áreas; y (iv) **Distribución de Bonos y Supervisión**, a través de la contratación de ONGs especializadas.

- 3.10 Para los propósitos de este programa las Escuelas PRAF deberán contar con una Asociación de Padres debidamente constituida, comprometerse a utilizar los recursos para mejorar la calidad de la educación, asegurar la permanencia del niño en la escuela y proveer estadísticas educativas e indicadores de asistencia. Por su parte los Centros de Salud Rural se comprometerían a prestar la canasta básica de servicios de salud que se defina mutuamente siguiendo los estándares y protocolos de la Secretaria de Salud, a lograr las metas de salud de la población beneficiaria establecidas en la línea de base y en las revisiones anuales y a proveer informaciones sobre los servicios prestados.
- 3.11 Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) serán contratadas a través de procedimientos públicos competitivos y estarán encargadas de realizar las siguientes funciones básicas por sectores: (i) **Educación:** a) entregar el Bono Escolar a las familias beneficiarias; b) verificar las estadísticas educativas y los indicadores que provea la escuela sobre la asistencia de los niños, entre otros; y, c) entregar el IDA a la Asociación de Padres para la compra de los bienes y servicios autorizados que se requieran para el buen funcionamiento de la escuela y supervisar el gasto; y (ii) **Nutrición y Salud:** a) entregar el Bono de Nutrición y Salud a las familias beneficiarias y a los Centros de Salud Rural; b) verificar el cumplimiento de las metas antropométricas en los niños; y, c) verificar que los proveedores de salud apliquen estándares universales de calidad en la prestación de los servicios y cumplan las metas de salud pactadas con el PRAF.
- 3.12 Las ONGs informarán al PRAF el resultado de la supervisión de ambos sectores y formularán las recomendaciones que sean pertinentes sobre pagos a realizar y mejoramiento de procesos y sistemas, entre otros aspectos.
- 3.13 Adicionalmente, como excepción al procedimiento de selección de consultores mediante concurso público, se recomienda la contratación directa de los servicios del Instituto Internacional de Investigación en Políticas Alimentarias (IFPRI) para que realice la supervisión técnica del diseño e implantación de la ficha de focalización y el proceso de selección de beneficiarios (Párrafos 3.18 y 3.19) que es una de las etapas más cruciales de la ejecución del programa y la cual se prevé demoraría entre 8 y 12 meses en completarse. Estos servicios también cubrirían la calificación técnica del relevamiento de los datos básicos que servirán de insumos para el seguimiento, monitoreo y evaluación del programa y para verificar la pertinencia de los indicadores de progreso y resultados y sus metas. Además, el Instituto coordinaría la realización de los estudios de evaluación requeridos; y conjuntamente con el PRAF diseminaría sus resultados. Dicho instituto tiene amplia experiencia en este tipo de trabajos y

recientemente ha sido responsable por la evaluación del PROGRESA en México, el cual tiene características similares a este programa.

- 3.14 Financieros: entre 1992 y 1997 el presupuesto ejecutado del PRAF aumento 435%. En valores absolutos se paso de un presupuesto de US\$2,4 millones en 1992 a uno de US\$19 millones en 1997. El gasto consolidado de los programas de pobreza que en 1992 fue de US\$51 millones paso a US\$112 millones en 1997. Lo gastado en el PRAF representa 18% en relación al gasto consolidado en programas de pobreza. De acuerdo con el calendario de inversiones que se detalla más abajo, los aportes locales anuales estimados, serían totalmente atendibles con los recursos presupuestarios disponibles en 1998 y los proyectados para 1999.
- 3.15 Operativos: debido a que la fase inicial de ejecución del presente programa empalma con la fase final de ejecución del Préstamo 949/SF/HO y tomando en consideración que en este programa se introduciría el diseño e implantación de un novedoso sistema de focalización de beneficiarios que es precondition para el otorgamiento de los Bonos (Par. 2.3), se consideró la siguiente sincronización de eventos para asegurar una ejecución ordenada:
- a. Distribución de bonos actuales
- 3.16 Para no interrumpir el auxilio a familias pobres, el PRAF utilizaría hasta un monto máximo de US\$3,0 millones de los recursos de este programa para otorgar aproximadamente 40,000 Bonos Escolares y 33,000 Bonos Materno-Infantil del mismo tipo y usando los mismos procedimientos que se usaron en el Préstamo 949/SF-HO. Según las demandas registradas, se estima que el PRAF otorgaría dichos Bonos en un plazo no mayor a doce meses.
- b. Procedimiento para la distribución de los nuevos Bonos a las familias
- 3.17 Para la distribución de los Bonos en el territorio nacional, el PRAF elaborará una lista de las localidades del país basado en los resultados del censo de 1997 sobre talla por edad; de esta lista se seleccionarán las localidades con índice de desnutrición crónica por debajo de una desviación estandard de la mediana. De esta lista de localidades elegibles a financiamiento se seleccionará una muestra estadística aleatoria a las cuales se aplicará la ficha de focalización, en base a la cual se asignarán los nuevos bonos. Sólo serán elegibles de recibir nuevos bonos aquellas familias en las localidades antes mencionadas que calificaron bajo el sistema de focalización descrito más adelante.
- c. Criterios para la selección de las Escuelas y los Centros de Salud Rural que recibirán los nuevos Bonos
- 3.18 Se seleccionarán Escuelas y Centros de Salud Rural que cumplan los siguientes criterios:

GRUPO	
GC-2	Localidades que tengan beneficiarios PRAF
GC-3	Localidades que no tengan beneficiarios PRAF

d. Diseño e implantación de la ficha de focalización para la selección de beneficiarios

- 3.19 **Diseño de la ficha:** Para el diseño de la ficha de focalización, se contratará, con los recursos del Préstamo 949/SF-HO, los servicios de una firma consultora para que realice una encuesta de hogares representativa a nivel nacional, la cual proveerá los datos estadísticos para el diseño y el análisis econométrico de la ficha. Adicionalmente se contratará servicios especializados de consultoría para estimar el sistema de pesos mediante el cual se ponderarán las variables relevantes que se incluirán en la ficha, para determinar la pertinencia de los beneficiarios a los subsidios PRAF. Dichos servicios, también se encargarán de diseñar el software que se utilizará para el relevamiento de los datos y el procesamiento de la ficha.
- 3.20 **Implantación de la ficha y selección de beneficiarios:** se contratarán servicios especializados para la implantación de la ficha, proceso que se iniciará con el relevamiento censal de las familias ubicadas en las localidades seleccionadas y se continuará con la entrada de los datos al sistema y la entrega al PRAF del software con los datos y demás documentos relevantes pertinentes. El PRAF procesará la información y emitirá la lista de beneficiarios potenciales por familia, con indicación de su ubicación geográfica y el tipo y monto del subsidio que se aplicará en cada caso. Solo los beneficiarios de esta lista podrán recibir los nuevos Bonos del programa y el Banco deberá dar su no objeción a la misma antes de comenzar a otorgar los bonos a los beneficiarios correspondientes.
- 3.21 La lista de beneficiarios mencionada, se mantendrá constante durante la ejecución del programa. El ejecutor deberá obtener previamente la no objeción del Banco para modificarla, indicando las razones que justifiquen tal acción. Se prevé que modificaciones menores a la lista podrían ocurrir a consecuencia del incumplimiento por parte de los beneficiarios de los requisitos del programa, tales como asistencia de los niños a la escuela y visitas pre y post natales de las madres a los Centros de Salud Rural.

D. Otros Aspectos de la Ejecución

1. Calendario de Inversiones y Condiciones Especiales Previas al Primer Desembolso

- 3.22 **Calendario de Desembolsos:** el cuadro siguiente contiene el monto de los recursos que se desembolsarían por tipo de actividad, durante el período de ejecución del PRAF:

Cuadro III-1
Calendario de Desembolsos
(US\$millones)

Actividad	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4
Bonos:				
Escolares	1,5	4,8	4,8	4,8
Nutrición y Salud	1,5	5,8	5,8	5,8
Consultorías	4,0	0,3	0,3	0,3
Equipos y software	0,3	-	-	-
Administración	1,3	3,0	2,2	2,0
TOTALES	8,6	13,9	13,1	12,9

- 3.23 **Condiciones Previas Especiales al Primer Desembolso:** el cuadro siguiente detalla las condiciones previas especiales al primer desembolso, las fechas estimadas de cumplimiento y los instrumentos de verificación que se utilizarán para darlas por cumplidas:

Cuadro III-2
Condiciones previas especiales al primer desembolso

CONDICIÓN	PLAZO DE CUMPLIMIENTO	INSTRUMENTO DE VERIFICACIÓN
Modelos de Convenio PRAF - ONG PRAF - Escuela PRAF - Centros de Salud Rural	1 mes	Convenio Negociado

2. Seguimiento, Monitoreo y Evaluación

- 3.24 El ejecutor elaborará los informes anuales de seguimiento y los presentará a consideración del Banco dentro de los primeros 60 días del año que corresponda. Dichos informes examinarán el estado de ejecución del PRAF e incorporarán variables de medición tales como el estado nutricional de los niños, patrón de consumo de los hogares, asistencia y rendimiento escolar de los niños, atención y cuidado de la mujer embarazada y vacunaciones.
- 3.25 El PRAF será evaluado en dos instancias: (i) al término del primer año de ejecución tomando en cuenta el diseño e implementación de la ficha de focalización, los procedimientos de recolección de datos y el procesamiento y eficiencia del sistema de distribución de los bonos. Los resultados de esta evaluación servirán para introducir ajustes en el diseño de la ficha y en la distribución de los bonos como también el monto y cobertura de los bonos a la oferta, antes de volver a usarlos para seleccionar los beneficiarios y adjudicar los subsidios de los ciclos siguientes. La evaluación también medirá los indicadores de progreso señalados para educación, nutrición y salud; y, (ii) al término del tercer año de ejecución sobre la base de los mismos indicadores de eficiencia de la ficha y los correspondientes a educación, nutrición y salud. El Marco

Lógico que figura en el Anexo I contiene los indicadores de seguimiento que se usarán para medir los avances del programa.

3. Reconocimiento de Gastos y Financiamiento Retroactivo

- 3.26 El GH0 indicó que no existen gastos que pudieran ser reconocidos y/o financiados retroactivamente por el programa.

4. Fondo Rotatorio

- 3.27 Se recomienda establecer un fondo rotatorio con el equivalente al 5% del financiamiento durante el primer año de ejecución del programa y aumentarlo a 10% en el segundo, tercer y cuarto años de ejecución del programa, respectivamente. Esta recomendación toma en cuenta que los bonos serían financiados mayormente con los recursos del Banco y que, para el segundo, tercero y cuarto años de ejecución, se prevén gastos por este concepto de aproximadamente US\$10 millones en cada año. Los montos del fondo rotatorio propuestos le darían al ejecutor suficiente seguridad de cumplir a tiempo con los compromisos asumidos en la distribución de bonos a los beneficiarios, evitando retrasos que pudieran afectar su confiabilidad. Se estima que el ejecutor estaría en condiciones de justificar los fondos rotatorios recomendados en los plazos establecidos en las normas pertinentes del Banco, debido a que se trata de pago de subsidios directos a la demanda y oferta de servicios de educación, nutrición y salud. Se recomienda además que el ejecutor mantenga a disposición del Banco los comprobantes de pagos de los gastos efectuados a cargo del financiamiento para que este pueda revisarlos.

5. Adquisición de Bienes y Servicios

- 3.28 El programa no contempla la construcción de obras civiles. Se utilizarán los procedimientos del Banco para la adquisición de bienes y la contratación de servicios de consultoría. La contratación directa de consultores estará sujeta a previo visto bueno del Banco.
- 3.29 El eventual contrato de préstamo contendría las cláusulas estándares del Banco sobre terrenos y servidumbres, contabilidad y auditorías e inspección y vigilancia.

IV. VIABILIDAD, BENEFICIOS Y RIESGOS

A. Viabilidad Institucional

- 4.1 El análisis institucional demuestra que el PRAF tiene experiencia en el manejo y distribución de transferencias a entidades locales en todo el país y ha demostrado poder manejar un volumen significativo de recursos. Esta entidad goza de autonomía administrativa, técnica, y financiera, tiene experiencia en la implementación de sistemas de focalización de beneficiarios y en relaciones vía convenios con instituciones de nivel local como las escuelas y los centros de salud rural. La capacidad operativa del PRAF es sólida y ha demostrado ser una eficiente agencia ejecutora de proyectos internacionales.
- 4.2 El nuevo modelo contemplado en el programa demandará una base de datos más compleja que requerirá de un sistema computacional más complejo del que existe actualmente, para lo cual se deberá fortalecer la gerencia de sistemas de la institución. El nuevo sistema de focalización, los subsidios a la oferta y las nuevas modalidades de distribución de los bonos requieren del fortalecimiento del capital humano con que PRAF cuenta. Esto implica la temprana y pertinente capacitación del personal técnico de manera que estos puedan desarrollar las nuevas tareas incluidas en el programa.

B. Viabilidad Técnica

- 4.3 La viabilidad técnica del programa propuesto se basa tanto en los resultados de la experiencia internacional en programas similares, como también en los resultados de programas específicos en el área de nutrición, salud y educación 7/. Asimismo, el programa basó la viabilidad técnica de las intervenciones por el lado de la oferta en experiencias similares en el país y en la región, como el Programa ACCESO de la Secretaría de Salud de GH0, y los Programas EDUCO del Ministerio de Educación de El Salvador y PROHECO de la Secretaría de Educación de GH0 8/.

C. Beneficios, Beneficiarios e Impacto

- 4.4 El programa contribuirá de manera integral a los esfuerzos de mitigación de la pobreza del GH0 y constituirá un importante instrumento para proveer una red de protección social adecuada y efectiva. Se espera que el programa aumente la efectividad de los programas relacionados con la mitigación de la pobreza,

7/ Véase por ejemplo: "Progresá: Programa de Educación, Salud y Alimentación." Gobierno de México; "Poverty, Household Food Security, and Nutrition in Rural Pakistan" Alderman and García, Research Report 96. IFPRI; Weis, K. A., 1990 "Influence of economic incentives on the clinical performance of the physician agent". University of North Carolina, Chapel Hill.

8/ Hernández, N. "Estudio de Viabilidad Socio-Económica de Intervenciones de Oferta y Demanda en Nutrición y Salud". BID mimeo. Agosto 1998.

implementado y evaluando intervenciones del lado de la demanda y de la oferta y determinando la importancia relativa de éstas.

- 4.5 La pobreza extrema se caracteriza por su perpetuación inter-generacional. Los niños que nacen de una familia pobre muestran un bajo peso al nacer y corren altos riesgos de mortalidad antes de llegar al año de vida. Además, se ven expuestos a enfermedades infecciosas recurrentes y a deficiencias nutricionales que medran sus capacidades normales de desarrollo.
- 4.6 En Honduras como en otros países los niños de las familias pobres tienden a iniciar su educación a edades tardías, y sin que se hayan visto expuestos a ningún tipo de programa o intervención que estimule sus habilidades primarias, como la educación preescolar. Estudios específicos en Honduras han demostrado que la probabilidad de adquirir un año adicional de educación está fuertemente correlacionada a la edad de inicio del niño de su educación escolar. El estudio concluye que por cada año adicional que un niño tenga después de los seis años al iniciar la escuela, aumenta la probabilidad de desertar en un 25% 9/.
- 4.7 Las deficiencias nutricionales y alimentarias continúan cuando el niño se encuentra en edad escolar, limitando el aprovechamiento de los aprendizajes impartidos. Asimismo, las dificultades económicas que enfrentan los hogares hace que apremie la decisión de retener a los niños en el hogar de manera de suplementar los ingresos. De esta manera, se van generando condiciones que perpetúan la pobreza de generación en generación.
- 4.8 Por esto, la nutrición, la salud y la educación constituyen los factores estratégicos en acciones de combate a la pobreza. El programa fue diseñado de manera de remover obstáculos que impiden a las familias pobres acceder a una nutrición adecuada, y a una provisión de salud y educación pertinentes. Al mismo tiempo, el programa incentivará la mayor utilización de los servicios disponibles y fomentará la participación local en las acciones. Los beneficios específicos de cada una de las acciones del programa se detallan en el marco lógico del documento.
- 4.9 **Impacto sobre la mujer.** Es importante considerar que el programa transfiere los bonos en efectivo a las madres, sean éstas jefas de hogar o no; y supone que ellas distribuirán los recursos de manera distinta a los hombres.
- 4.10 Las transferencias monetarias pueden tener efectos secundarios no previstos por el programa. El mayor control que las mujeres ejercen sobre el ingreso familiar puede reeditar en una utilización más eficiente de los recursos; pero también puede disminuir las transferencias de los hombres hacia las mujeres, aumentando el

9/ Edwards, J. and Parandenkar, S. 1997 "Primary Education Efficiency in Honduras. What Remains to be Done?". LASHD Paper Series No. 7, World Bank.

consumo de bienes personales por parte del hombre. Asimismo, los cambios en la relación de control sobre recursos intra-familiares y la correlación con cambios en la probabilidad de violencia doméstica deben ser monitoreadas durante la ejecución.

- 4.11 **Metodología Evaluativa.** El diseño del programa ha tomado en consideración los temas que se detallan a continuación de manera de asegurar que la evaluación del programa pueda ser llevado a cabo.
- 4.12 **Grupos de Intervención y Grupos Control.** De manera de poder evaluar el impacto que los subsidios sobre la oferta y la demanda tienen sobre los indicadores de nutrición, salud y educación es necesario establecer grupos de intervención que permitan separar los efectos. Por esto, el diseño del programa incluyó cuatro grupos poblacionales distintivos.

Cuadro IV. Grupos de Intervención y Control	
G1	Subsidios a la demanda
G2	Subsidios sobre la oferta y la demanda
G3	Subsidios sobre la oferta
G4	Grupos de Control sin transferencias

- 4.13 La taxonomía arriba detallada sugiere que sólo se necesitan cuatro grupos experimentales. Sin embargo, la selección de grupos de control debe tomar en consideración otras variables de influencia en los indicadores de impacto de las intervenciones. Por esto es de vital importancia que los grupos de control estén localizados en las mismas áreas geográficas. Además, para poder discriminar el impacto sobre los hogares más pobres, los controles deberán incluir hogares en municipalidades seleccionadas y no seleccionadas por el programa, y hogares que calificaron y que no calificaron en el nuevo sistema de focalización.
- 4.14 *Dimensionamiento de los grupos de beneficiarios.* Los tamaños de cada grupo han sido especificados para establecer suficiente confianza estadística para no cometer errores estadísticos Tipo I (asumir que sí existen impactos cuando en realidad no los hay), y para asegurar que existe suficiente poder estadístico para determinar efectos cuando realmente los hay (error estadístico Tipo II). El primero se llama significado estadístico y el segundo poder estadístico. Los tamaños de los grupos que incluye el programa han sido seleccionados de manera que tengan un significado de ,05 y un poder de ,90. Es decir, para poder medir un impacto sobre la utilización de servicios de salud por parte de las mujeres en edad fértil fue necesario financiar alrededor de 27.000 beneficiarios en cada grupo. Con esto, se financiaría un 73% de la cobertura actual. En el caso de educación se espera medir el impacto sobre el aprendizaje de los niños y para ello se requiere 15.000 beneficiarios. Sin embargo, para no reducir dramáticamente la

cobertura del programa actual se incluye un financiamiento adicional con el cual aún se estaría financiando solamente un 48% de la cobertura actual.

- 4.15 Los tamaños de los grupos han sido ajustados a los siguientes factores: (i) efectos de diseño (que el muestreo no sea puramente aleatorio), (ii) que la proporción de información completa sobre los hogares sea del 80%, (iii) la proporción de individuos elegibles para participar en el programa en cada hogar.

D. Sustentabilidad Económica y Financiera

- 4.16 Sustentabilidad Económica. Esta se basa en lograr las metas en los indicadores de salud, nutrición y educación identificados en el marco lógico del programa. La acumulación del capital humano en los beneficiarios del programa garantiza que las inversiones han sido económicamente viables. Las evaluaciones disponibles de los bonos del PRAF indican que éstos son relativamente eficaces en función de sus costos. Sin embargo, no se ha avanzado en estimar el impacto de distintas intervenciones. El programa asegurará que la información para llevar a cabo una evaluación de impacto sea recopilada a lo largo del programa, de manera de poder evaluar el costo-eficiencia de los subsidios a la demanda vs. la oferta o una combinación de ambos.

Cuadro IV-2. Costos, y eficacia de programas materno-infantiles

Indicador	Bonos (BMI)	PAMI (distribución de alimentos)	PAC (alimentación en el establecimiento)
Número de Beneficiarios	117.041	39.500	56.561
Número de Familias	78.027	19.750	26.934
Total de Costos	24.002	17.072	22.077
Costo por beneficiario	205	432	390
Transferencia de Lempiras	23.174	3.002	11.043
Costo por Transferencia (lempiras)	1.03	2.00	5.69

Fuente: "Una evaluación de los Programas de SMI para distribución de Bonos (BMI) y de Alimentos". Fiedler, Sanghvi, Sáenz, Rogers, Behrman, Phillips y Tatian, septiembre de 1995

- 4.17 Sustentabilidad Financiera. El programa PRAF nace en 1990 como una medida de compensación económica que permite mitigar el impacto del ajuste macroeconómico en la población pobre e indigente del país, mientras que el manejo de la economía permitía un más adecuado y equitativo ingreso entre los pobres. A partir de 1992 y sobre todo durante el período 95-98 el PRAF recibe aportes financieros internacionales por un total de US\$80 millones del BID y Banco Mundial. La diferencia hasta un total de US\$100 millones provendría del aporte local y aportes menores de otros países como Japón. Esto

permitió mantener el mismo nivel de gasto que durante el período 90-94 y costear el incremento de las nuevas demandas generadas por el ajuste. El esfuerzo nacional para mantener la sustentabilidad financiera del PRAF se refleja en el incremento presupuestal que paso de US\$2,4 millones en 1992 a US\$19 millones en 1997. El gasto presupuestado de US\$12 millones en el 1998 y el proyectado para 1999 de US\$10 señala el compromiso asumido por el GH0 de cambiar el modelo compensatorio a uno de acumulación de capital humano en los más pobres.

- 4.18 Este programa aumentará la eficiencia del gasto del PRAF ajustando los valores de las transferencias de manera que estas sean suficientes pero no excesivas para producir el impacto deseado en educación y salud. Más importante aún, el PRAF focalizará sus transferencias en aquellas familias más pobres de la distribución de ingresos (25% más pobres) para aumentar el impacto de sus intervenciones. Se estima que en Honduras el número de familias en el último cuartil es aproximadamente 205.203. Por lo tanto, el número total de beneficiarios potenciales de PRAF es igual a las madres de niños de cero a tres años y niños de cinco a doce años en estas familias. Este universo es igual a 622.000 beneficiarios. El cuadro siguiente denota el máximo de recursos que PRAF necesitaría para atender al 100% de dicha población.

Cuadro IV-3. Recursos financieros necesarios para atender al 100% de la población objetivo.

Categoría de Beneficiario	Universo	Transferencia Unitaria	Total de Recursos
Madres y Niños de 0-3 años	242.178	US\$ 48	11.624.544
Niños de 5 a 12 años	378.913	US\$ 38	14.398.694
Total	621.091	%10 administración	28.523.238

- 4.19 Los recursos arriba descritos solo toman en consideración los subsidios a la demanda, si los subsidios a la oferta prueban ser indispensables como parte de la intervención para lograr los impactos buscados, los recursos serían considerablemente más altos. Especialmente en el caso de educación en el cual se debería considerar una transferencia adicional de US\$4.000 por escuela, con una cobertura necesaria de por lo menos 7.500 escuelas. Lo cual agregaría US\$30 millones sólo en subsidios a la oferta educativa. Por el lado de salud se estima que se requeriría aproximadamente US\$5 millones adicionales a un costo por paquete básico de US\$5.
- 4.20 Lo anterior resalta la importancia de asegurar que las intervenciones del PRAF sean efectivas, es decir, que realmente aumenten el capital humano en su población objetivo. El volumen de recursos financieros necesarios para atender a los más pobres de los pobres son considerables dentro de la estructura de gastos del sector social. La sustentabilidad financiera de PRAF estará determinada en último término en que logre focalizar sus recursos

en los más pobres, y que las intervenciones sean evaluadas y ajustadas permanentemente para lograr el mayor impacto en su población objetivo. Finalmente, las intervenciones en las áreas de salud, nutrición y educación deben estar fuertemente vinculadas a las intervenciones de los ministerios de línea, ya que estos debería impulsar actividades y programas compensatorios que complementen o substituyan las inversiones del PRAF sobre la misma población objetivo.

E. Riesgos

- 4.21 **Focalización de Beneficiarios.** Durante la identificación el equipo de proyecto evaluó los mecanismos de focalización utilizados por el PRAF, y consideró que el programa requería desarrollar mecanismos más cercanos a las familias para la selección de beneficiarios. A los posibles errores de inclusión de no pobres al programa, se suman los posibles errores de exclusión de los más pobres, ya que probablemente estas familias no se encuentren utilizando los servicios sociales.
- 4.22 Para lograr una mayor efectividad en el programa se diseñará un nuevo instrumento de focalización. Para lograr llevar a terreno dicho instrumento y poder seleccionar a los beneficiarios con el nuevo mecanismo de focalización es imperativo que se levante una encuesta de hogares nacional. Asimismo, la línea de base de la evaluación deberá ser levantada al comienzo del primer año de ejecución, y sobre el universo de beneficiarios focalizados. Esto requiere que se establezca el grupo evaluador antes que dichas actividades se inicien. Para mitigar el riesgo de que la información no esté disponible a tiempo el equipo de proyecto se ha asegurado que los recursos financieros estén disponibles y que el diseño de la encuesta y el trabajo de campo se lleven a cabo antes de la elegibilidad. De la misma manera, la contratación del Instituto Internacional de Investigación en Políticas Alimentarias (IFPRI) asegurará que el equipo evaluador esté funcionando antes que las actividades de focalización y levantamiento de información evaluativa comiencen.

MARCO LOGICO
HONDURAS
PROGRAMA DE ASIGNACION FAMILIAR (PRAF)
(HO-0132)

Resumen Narrativo (RN)	Indicadores Verificables (IVO)	Medios de Verificación (MFV)	Suposiciones Importantes
Meta: 1. Red de Protección Social para combatir la pobreza en Honduras adecuada y efectiva.	1.1 Un modelo de Red de Protección Social opera en Honduras.	1.1 Evaluación ex-post del programa.	(Meta a Super-Meta)
Propósito: 1. Quebrar el círculo de la pobreza a través del aumento de la acumulación de capital humano en los niños de las familias más pobres entre los pobres.	1.1 Al menos mejores prácticas identificadas al final del programa.	1.1 Documentos de evaluación.	(Propósito a Meta): 1. Consenso socio-político del gobierno de quebrar el círculo de pobreza a nivel nacional.

Resumen Narrativo (RN)	Indicadores Verificables (IVO)	Medios de Verificación (MFV)	Suposiciones Importantes
<p>Resultados:</p> <p>1. Efectiva utilización de servicios de salud pertinentes y adecuados; mejores prácticas alimentarias y de higiene a nivel del hogar, incentivadas a través de bonos para niños y madres embarazadas en situación de extrema pobreza.</p>	<p>1.1 Niveles de desnutrición crónica en menores de 3 años reducidos en un 30% en 4 años.</p> <p>1.2 13.750 mujeres por año en edad fértil entrenadas en nutrición y autocuidado de la salud.</p> <p>1.3 Demanda de servicios de salud en familias beneficiarias ha aumentado en 25% en 4 años.</p> <p>1.4 Las visitas de control prenatal aumentan en un 25% al fdp.</p> <p>1.5 Las visitas de control de crecimiento y desarrollo en los menores de 3 años se incrementan en 15% al fdp.</p> <p>1.6 30% de las madres realizan una visita de control postnatal madre-hijo durante los primeros 10 días postparto.</p> <p>1.7 Las mujeres embarazadas muestran cobertura universal de vacuna antitetánica.</p> <p>1.8 Desembolso de 55.000 bonos anuales de nutrición y salud a las familias beneficiarias durante los años 2, 3, y 4.</p> <p>1.9 Incremento promedio del 10% anual en la demanda de los servicios básicos de salud en las familias beneficiarias durante los años 2, 3 y 4.</p> <p>1.10 Programa de educación nutricional diseñado y aprobado en el año 1.</p> <p>1.11 Materiales de educación nutricional producidos y distribuidos en los años 2, 3 y 4.</p>	<p>1.1 Panel de mediciones antropométricas bimensuales, durante la ejecución del proyecto (años 2, 3 y 4).</p> <p>1.2 Encuesta de base y mediciones periódicas de los conocimientos, y prácticas de los hogares en salud y nutrición.</p> <p>1.3 Panel de mediciones anuales de la demanda y de los determinantes del acceso a los servicios de salud en los hogares.</p> <p>1.4 Encuesta prospectiva de hogares.</p> <p>1.5 Informes anuales del Programa.</p>	<p>(Resultado a Propósito)</p> <p>1. Disposición de beneficiarios de participar en el Programa.</p>

Resumen Narrativo (RN)	Indicadores Verificables (IVO)	Medios de Verificación (MFV)	Suposiciones Importantes
2. Demanda de servicios educativos y de la participación de la comunidad educativa en el desarrollo de los niños incentivada a través de bonos.	<p>2.1 Bonos escolares benefician 40,110 niños en el primer año y 40,000 niños en los próximos 3 años.</p> <p>2.2 400 escuelas se benefician de incentivos en cada uno de los 3 últimos años del proyecto.</p> <p>2.3 Aumento del 20% de alumnos de 6 años matriculados en primer grado a partir del año 1.</p> <p>2.4 95% alumnos reentrantes a segundo y tercer grado a partir del año 2.</p> <p>2.5 10% de disminución en tasa de repitencia a fines de año 2, y 20% deserción a partir del año 1.</p> <p>2.6 400 Asociaciones de Padres capacitadas a partir del año 1.</p>	<p>2.1 Constancia de la ONG de la entrega de los bonos firmado por la madre que los recibió.</p> <p>2.2 Constancia de la ONG de la entrega del incentivo a la Asociación de Padres.</p> <p>2.3 Informe de la ONG del número de alumnos matriculados en primer grado; número de reentrantes a 2do. y 3er. grado; tasa de repetición y deserción de los beneficiarios y el número de inasistencias injustificadas.</p> <p>2.4 Actividades educativas generadas por la Asociación de Padres de Familia a partir del año 2.</p>	
3. Capacidad institucional del PRAF fortalecida en focalización, evaluación y operatividad.	<p>3.1 Distribución de bonos en municipios seleccionados a partir del 2do. año del programa.</p> <p>3.2 Análisis econométrico para diseñar Ficha de focalización en el año 1.</p> <p>3.3 IFPRI instalado y funcionando en el año 1.</p> <p>3.4 Línea de base se levanta en el año 1.</p> <p>3.5 Capacitación de personal existente y la contratación de 6 meses personas en informática.</p> <p>3.6 Relación entre ONGs y escuelas normadas.</p> <p>3.7 Equipo y entrenamiento para nuevos sistemas instalados y funcionando en el año 1.</p>	<p>3.1 Encuesta Nacional</p> <p>3.2 Levantamiento censal en comunidades.</p> <p>3.2 Nueva base de datos</p>	

HONDURAS
PROGRAMA DE ASIGNACION FAMILIAR (PRAF)
(HO-0132)
PLAN DE ADQUISICIONES

Adquisiciones Principales	Financ.	Método de Adquisición (miles)	Precalif.	Fecha prevista publicación AEL
1. Ejecución del Programa				
<u>Asistencia Técnica</u> <u>(US\$ 13.0 millones)</u> Capacitación nutrición Capacitación ONGs Material educativo en Nutrición, Salud y Educación Guías de operación para escuelas, centros de salud y ONGs Evaluación y Seguimiento	100% BID	LPI sobre US\$200 LPN de US\$100 a US\$199 LP menor de US\$99 y mayor de US\$40 CD menor de US\$40	No	de 11/99 a 1/03
<u>Equipos de Informática y Software</u> <u>(US\$1.0)</u> Equipo - (computadoras, impresoras, scanners) Software	100% BID	LPI sobre US\$250 LPN de US\$140 a US\$249 LP menor de US\$139 y mayor de US\$40 CD menor de US\$40	No	de 11/99 a 1/03
<u>Transferencias:</u> (US\$33.0 millones)	85% BID 15% GHO	no aplica	No	N/A
2. Administración del Programa				
<u>Consultorías de corto y largo plazo</u> <u>(US\$1.5 millones)</u> Apoyo logístico al programa Cursos y seminarios personal PRAF	100% BID	LPI sobre US\$200 LPN de US\$100 a US\$199 LP menor de US\$99 y mayor de US\$40 CD menor de US\$40	No	N/A

LPI: Licitación pública internacional
 LPN: Licitación pública nacional
 LP: Licitación privada
 CD: Contratación directa

PROYECTO DE RESOLUCION

HONDURAS. PRESTAMO ____/SF-HO A LA REPUBLICA DE HONDURAS
Programa de Asignación Familiar - Fase II

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Honduras, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un Programa de Asignaciones Familiares - Fase II. Dicho financiamiento será por una suma hasta de cuarenta y cinco millones doscientos veintiséis mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$45.226.000) o su equivalente en otras monedas, excepto la de Honduras, que formen parte de los recursos del Fondo para Operaciones Especiales del Banco, y se sujetará a las "Condiciones Contractuales Especiales" y a los "Plazos y Condiciones Financieras" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.