

## PROGRAMA DE DESARROLLO LOCAL DE LA COSTA ATLÁNTICA

(NI-0107)

### RESUMEN EJECUTIVO

<b>Prestatario:</b>	República de Nicaragua.	
<b>Organismos ejecutores:</b>	Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE); la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAM) y la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS), Ministerio de Salud (MINSAL) y Ministerio de Educación (MECD).	
<b>Monto y fuente:</b>	BID: (FOE)	US\$8.000.000
	Local:	US\$ 892.479
	Subtotal:	US\$8.892.479
	BID: (FOE, TC no reembolsable)	US\$ 330.000
	Local:	US\$ 33.000
	Subtotal:	US\$ 363.000
	Total:	US\$9.255.479
<b>Plazos y condiciones financieras:</b>	Plazo de amortización:	40 años
	Período de gracia:	10,5 años
	Período de compromiso:	3,0 años
	Período de desembolso:	3,5 años
	Tipo de interés:	1% los primeros 10 años y 2% en lo sucesivo
	Inspección y vigilancia:	1% del monto del préstamo
	Comisión de crédito:	0,5% anual sobre saldos no desembolsados
<b>Objetivos:</b>	El objetivo de este programa es fortalecer la capacidad de gobernabilidad de las instituciones de la Costa Atlántica a fin de orientar y gestionar el desarrollo sostenible de la región. Específicamente, el programa tendrá los siguientes objetivos: (i) fortalecer la capacidad del gobierno regional en la gestión financiera, la administración y la planificación para el desarrollo; (ii) crear capacidad comunitaria y municipal en identificación de proyectos y gestión del uso del suelo mediante la introducción de una metodología de planificación participativa, y (iii) emprender intervenciones innovadoras que atenderán a los problemas fundamentales y sentarán las bases para fortalecer las delegaciones regionales del Ministerio de Salud y del Ministerio de Educación.	

**Descripción:**

El programa fue concebido como operación intersectorial. Se basa en la doble premisa de que el desarrollo de la Costa Atlántica está condicionado por la capacidad del marco institucional y que los gobiernos regionales, débiles e incipientes, pueden convertirse en contrapartes competentes del desarrollo mediante un proceso de “aprender haciendo”. El programa prevé cuantiosas inversiones en capacitación, asistencia técnica y otras actividades de creación de capacidades para que la población local pueda adquirir las destrezas necesarias para administrar programas de desarrollo.

Las actividades de creación de capacidades fortalecerán la función de los gobiernos regionales como facilitadores y no como proveedores directos de servicios. En este respecto, los recursos financieros disponibles para inversiones locales se utilizarán para financiar proyectos locales viables con tasas satisfactorias de rendimiento social y serán incentivos para la adopción de reformas institucionales que de otra manera encontrarían fuertes obstáculos. El objetivo del programa es establecer relaciones de trabajo entre los gobiernos regionales y municipales y entre los gobiernos regionales y el gobierno central, apoyándose en los programas de desarrollo de la Costa Atlántica financiados por otras instituciones de financiamiento y desarrollo, y procurará fomentar una mayor coordinación entre la operación propuesta y estos esfuerzos en curso durante la ejecución.

El programa consta de tres componentes: (i) fortalecimiento institucional de los gobiernos regionales, (ii) inversiones locales en Metodología de Planificación Participativa (MPP) y proyectos prioritarios a pequeña escala, y (iii) intervenciones innovadoras en a) salud y b) educación. Además, el programa cubrirá sus propios costos de administración.

**Fortalecimiento institucional de los gobiernos regionales (US\$2.487.015)**

Este componente financiará un paquete de asistencia técnica para mejorar la capacidad dentro de los gobiernos regionales de cumplir con sus responsabilidades estratégicas en: (i) asistir a los gobiernos municipales a desarrollar su capacidad administrativa, de planificación y financiera para que asuman sus responsabilidades correspondientes, y (ii) coordinar los esfuerzos interinstitucionales para definir estrategias de desarrollo regional sostenible.

El paquete de asistencia técnica abarcará cuatro esferas clave: (i) introducción de una estructura orgánica diseñada para satisfacer las responsabilidades estratégicas de los gobiernos regionales;

(ii) modernización de los procedimientos administrativos y financieros mediante la introducción de sistemas compatibles con el SIGFA<sup>1</sup>; (iii) diseño de mecanismos para aumentar la sostenibilidad financiera de los gobiernos regionales y municipales, y (iv) creación de Unidades Técnicas Regionales (UTR) dentro de los gobiernos regionales. Las UTR asistirán en el desarrollo de los sistemas financieros, contables y de control interno dentro de los gobiernos regionales. Las UTR también respaldarán: (a) el desarrollo de la capacidad de los gobiernos municipales en las esferas de administración, planificación del uso del suelo y gestión de recursos naturales; y (b) la introducción de la MPP para identificar proyectos locales prioritarios e incorporarla en un proceso de planificación regional y programación de las inversiones públicas.

### **Inversiones locales (US\$2 millones)**

Este componente financiará dos conjuntos de actividades: la implementación de la metodología MPP a nivel municipal que permita identificar proyectos prioritarios (US\$400.000). También aportará recursos financieros para invertir en proyectos locales prioritarios (US\$1.600.000).

La disponibilidad de fondos para inversiones en proyectos prioritarios será un incentivo para que los gobiernos regionales adopten prácticas administrativas bien concebidas que de otra manera se enfrentarían con fuertes barreras. Por lo tanto, el acceso a los recursos para proyectos prioritarios estará condicionado a que los gobiernos regionales demuestren niveles aceptables de desempeño previamente acordados con el Banco, y medidos en relación con los indicadores de referencia.

### **Intervenciones innovadoras en salud y educación (US\$3.196.005)**

Este componente financiará ciertas intervenciones innovadoras en salud y educación para generar lecciones pertinentes que: i) atiendan a los problemas concretos que tiene el sector en la Costa Atlántica, ii) informen los debates sobre política nacional, y iii) integren la temática de la Costa Atlántica en los planes sectoriales nacionales. El programa respaldará un proyecto experimental de telemedicina y el establecimiento de un nuevo modelo de supervisión escolar. El programa no tiene por objeto resolver todos los problemas de salud y educación de la región sino hacer un aporte modesto para resolver cuestiones prioritarias

---

<sup>1</sup> Sistema Integrado de Gestión Financiera, Administrativa y Auditoría

mejorando la prestación de servicios a nivel regional y fortaleciendo la presencia institucional de los ministerios centrales respectivos.

### **Plan Regional de Prevención del Uso de Drogas (US\$363.000)**

Debido a la ubicación de la región en la principal ruta de transbordo de cocaína, el consumo de cocaína y crack se ha incrementado significativamente en los últimos años. En las comunidades autóctonas costeñas, la escalada de los niveles de violencia y crímenes relacionados con las drogas están erosionando las estructuras comunitarias tradicionales. Mediante recursos no reembolsables del FOE (US\$330.000) se financiará una cooperación técnica que respaldará actividades orientadas a prevenir el consumo de drogas ilícitas en las comunidades de la Costa Atlántica. El Plan de Operaciones se adjunta como Anexo III.

### **Administración del programa (US\$928.500)**

El programa tendrá el régimen administrativo y de supervisión que se describe a renglón seguido. Se ampliará el Consejo Coordinador del Fondo Social Suplementario (FSS) y este órgano deberá asegurar la consecución de los objetivos del programa, además de dictar las normas generales. También aprobará el reglamento operativo del programa, facilitará la coordinación interinstitucional, actuará como foro para la incorporación de los problemas de la Costa Atlántica a la temática nacional y dará su visto bueno a los planes operativos anuales y los informes generales que deba presentarse al Banco. El Consejo Coordinador del FSS, ampliado, estará compuesto por los ministerios de Tesoro y Crédito Público, de Educación y de Salud, los gobiernos de la RAAN y la RAAS, un representante de la comunidad donante, la Secretaría Técnica de la Presidencia (SETEC), que lo presidirá, y el Fondo de Inversión Social y de Emergencia (FISE), que tendrá a su cargo la secretaría.

Se establecerá una Unidad Coordinadora del Programa (UCP) en el ámbito del Fondo en Inversión Social y de Emergencia (FISE), que será responsable de los contactos con el Banco y de la coordinación de las distintas actividades de los organismos ejecutores de los componentes del programa. También se suministrará recursos financieros para llevar a cabo las auditorías anuales.

**Estrategia del Banco en el país y en el sector:**

El programa es coherente con la estrategia de desarrollo local del Banco para Nicaragua, la cual procura proseguir con la descentralización y crear capacidad en las instituciones locales y gobiernos municipales para fomentar procesos de desarrollo sostenible. El programa respalda las estrategias sectoriales del Banco en salud y educación fortaleciendo unidades descentralizadas y autónomas como los centros de salud y las escuelas, mejorando la calidad de los servicios de salud y la educación primaria en las zonas rurales y procurando soluciones eficaces y de bajo costo para mejorar la prestación de servicios.

El programa incorpora los resultados de las amplias consultas que tuvieron lugar con los interesados locales durante su preparación. Refleja, asimismo, la coordinación directa con otros donantes que participan en proyectos para la Costa Atlántica. La implementación del programa fomentará una nueva coordinación con la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI) y del Organismo Danés de Desarrollo Internacional (DANIDA), específicamente en torno a los componentes de fortalecimiento institucional e inversiones locales.

**Revisión ambiental y social:**

El programa propuesto ayudará a fortalecer la experiencia en planificación del uso del suelo y el manejo de recursos naturales en los gobiernos regionales y a nivel municipal en la Costa Atlántica. El acceso a los recursos financieros disponibles para inversiones en proyectos prioritarios estará condicionado a que los gobiernos regionales cumplan los indicadores de referencia en esferas vinculadas con la planificación básica del uso del suelo y la gestión de recursos naturales. En el desarrollo de proyectos prioritarios, el programa velará por la implementación de procedimientos probados de evaluación ambiental elaborados por el FISE.

El programa introducirá métodos participativos para identificar inversiones locales prioritarias. Al generar consenso en torno a las inversiones prioritarias, se reforzará la identificación con los objetivos de los proyectos y la sostenibilidad de los mismos. Los métodos participativos contribuirán a atender las demandas específicas de cada pueblo autóctono y étnico. Se prepararán reglas de operación de la MPP para asegurar la participación eficaz de la mujer en la planificación y en todas las actividades del proyecto

**Beneficios:**

La modernización de los sistemas de gestión financiera de los gobiernos regionales proporcionará el marco para la administración transparente y responsable de los fondos públicos canalizados mediante los gobiernos regionales. El programa también introducirá auditorías regulares con la expectativa de que de esta manera mejore la administración pública.

El programa producirá beneficios a nivel local en términos de oportunidades más amplias para que las comunidades y los municipios participen en la identificación de inversiones locales prioritarias. Al crear relaciones más fuertes entre los gobiernos regionales, las autoridades municipales y las comunidades se creará un mayor grado de responsabilización y se dará mayor eficiencia al uso de los recursos públicos. También aumentará la eficiencia por medio del compromiso adquirido por los grupos beneficiarios de suministrar financiamiento de contrapartida dado que así se promoverá la identificación con los objetivos del programa y la sostenibilidad de los proyectos.

El programa respaldará el desarrollo de experiencia técnica crucial dentro de los gobiernos regionales mediante la creación de las Unidades Técnicas Regionales (UTR), las cuales darán apoyo al desarrollo de las funciones estratégicas clave de los gobiernos regionales. Se fomentará la coordinación con otros donantes mediante el diseño de la MPP y la asignación de los recursos financieros disponibles para inversiones locales prioritarias

Además de abordar los problemas regionales clave en los sectores de salud y educación, las intervenciones financiadas por el programa generarán lecciones para acciones futuras. El programa piloto de telemedicina tiene el potencial de aplicarse a nivel nacional para mejorar el sistema de referencias del MINSA, proporcionar capacitación práctica a médicos y modernizar la red nacional de control epidemiológico. De igual manera, el nuevo modelo de supervisión escolar para la Costa Atlántica reforzará la capacidad de las delegaciones regionales para que se encarguen de la supervisión e impartan lecciones en una esfera que sigue desatendida por las reformas educacionales del MECD.

**Riesgos:**

El éxito de la operación depende de la habilidad de los gobiernos regionales de desarrollar la capacidad para guiar y administrar los procesos de desarrollo regional sobre la base de una descentralización más profunda. La factibilidad de la operación, por lo tanto, descansa sobre la voluntad política de llevar a cabo las mejoras necesarias y la continua participación de los actores locales, a fin de asegurar que el fortalecimiento institucional de los gobiernos regionales tenga tanta injerencia de las organizaciones de base como de los donantes. En este sentido, mediante un proceso participativo de preparación del programa se ha fomentado la identificación de los gobiernos regionales con los objetivos de los proyectos en cada etapa, lo que ya ha dado lugar a decisiones de ambos gobiernos de introducir reformas en sus sistemas de gestión financiera, administración y planificación de acuerdo con las mejoras de desempeño que procura instaurar el programa.

El programa abarca un gran número de instituciones y agentes muy diferentes tanto de la Costa Atlántica como del gobierno central. La ejecución del programa dependerá de que se logre una colaboración interinstitucional directa y eficaz y se comprendan claramente las líneas de responsabilidad, el procedimiento de presentación de información y los mecanismos de toma de decisiones en las diferentes instituciones participantes. Para poder reducir al mínimo el riesgo durante la ejecución habrá que definir claramente en el Reglamento de Operaciones del Programa las funciones de cada institución participante y el marco interinstitucional.

El programa confrontará fuertes retos a medida que vaya creando capacidad de ejecución a nivel de los gobiernos regionales. Por consiguiente, se dispone de recursos financieros para contratar asistencia técnica en esferas clave. Por otra parte, la Unidad de Coordinación del Programa también proporcionará asesoría y respaldo técnico. El Banco, a su vez, respaldará la ejecución con la contratación de un consultor de jornada completa que asistirá en la supervisión del programa en toda su duración.

El éxito de los componentes de salud y educación dependerá de la creación de canales efectivos de comunicación entre los ministerios centrales y las unidades regionales. Estos canales han sido históricamente deficientes debido a factores culturales y técnicos. El programa ha dirigido recursos para abordar este tema y mejorar la coordinación entre las unidades ejecutoras y las otras unidades a nivel central.

**Cláusulas  
contractuales  
especiales:**

**1. Antes del primer desembolso**

- i) Condiciones estándar previas al primer desembolso;
- ii) Pruebas de que entró en vigencia el Reglamento de Operaciones del Programa previamente acordado con el Banco (párrafo 3.13);
- iii) Pruebas de que entraron en vigencia los acuerdos celebrados entre el Prestatario y el FISE y entre el FISE y los organismos ejecutores para la transferencias de recursos del programa y la ejecución del programa (párrafo 3.1).

## **2. Condición previa al desembolso de recursos para inversiones locales (Componente 2)**

Aceptación por el Banco de la certificación de la empresa que efectúa las auditorías simultáneas, donde se indique que los gobiernos regionales alcanzaron los niveles de desempeño exigidos y acordados previamente con el Banco (párrafos 2.24 y 3.14).

## **3. Condición previa al desembolso de recursos para el subcomponente de salud (Componente 3)**

- i) Aprobación del plan de operaciones del proyecto experimental de telemedicina por parte del Banco (párrafo 2.30).

Además, el contrato de préstamo incluirá otras cláusulas estándar relacionadas, entre otras cosas, con el seguimiento y la evaluación, la auditoría, el mantenimiento, la adquisición de bienes y la contratación de servicios.

### **Focalización en grupos de bajos ingresos y clasificación del sector social:**

El programa se considera un proyecto de equidad social/reducción de la pobreza tal como se describe en las metas indicativas dispuestas por el Octavo Aumento del Banco (Documento AB-1704).

El programa también se considera una inversión focalizada en la pobreza debido a su localización geográfica (párrafo 1.2). El país prestatario estará utilizando los 10 puntos porcentuales de financiamiento adicional (véase el párrafo 2.39).

### **Excepciones a políticas del Banco:**

Ninguna.

### **Adquisición de bienes y servicios:**

Toda la contratación se hará conforme a las políticas estándar del Banco. Se exige una licitación pública internacional para las obras de construcción cuyo monto sea de US\$1 millón o más, para bienes y servicios por US\$250.000 o más y para servicios de consultoría por más de US\$200.000. Las obras, los bienes y los servicios de consultoría cuyos montos sean inferiores a las sumas indicadas se someterán a los procedimientos adjuntos al contrato de préstamo y se resumen a continuación:

<b>Modalidad</b>	<b>Licitación pública</b>	<b>Licitación privada</b>
Obras	Entre US\$150.001 y US\$999.999	US\$150.000 y menos
Bienes y servicios	Entre US\$100.001 y US\$249.999	US\$100.000 y menos
Servicios de consultoría	Entre US\$100.000 y US\$200.000	US\$99.999 y menos



## **I. ANTECEDENTES**

### **A. Introducción**

- 1.1 Desde 1990 Nicaragua ha experimentado una década de recuperación económica y reconciliación social tras un prolongado período que se caracterizó por conflictos civiles y recesión. Su ingreso per cápita se redujo a más de la mitad durante los años ochenta, tendencia que se ha revertido apenas recientemente. No obstante, Nicaragua sigue siendo el segundo país más pobre de América Latina, con un ingreso per cápita de US\$468 en 1997.
- 1.2 La Costa Atlántica de Nicaragua fue una de las regiones más gravemente afectadas por los disturbios civiles y la contracción económica de los años ochenta. actualmente, figura entre las zonas más paupérrimas del país, el 61% de su población vive en la pobreza y el 20% en la extrema pobreza. Por ejemplo, el 23% de los niños de zonas urbanas y el 35% de los niños de zonas rurales están malnutridos y las tasas de analfabetismo son del 43%, en comparación con el promedio nacional del 24%.

### **B. La Costa Atlántica**

- 1.3 La región de la Costa Atlántica abarca más de 59.889 km<sup>2</sup>, más de la mitad del territorio nacional. Esta región se incorporó por primera vez a Nicaragua en 1894, y durante más de 200 años fue un protectorado Británico. Tras su incorporación, la región fue administrada como un departamento desde Managua. Sin embargo, la índole de esta relación se alteró fundamentalmente con el establecimiento de los Estatutos de Autonomía de 1987 y la creación de la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) y la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS). La autonomía regional fue el elemento central en la resolución del conflicto armado de los años ochenta en la Costa y creó el marco para la reconciliación y la gobernabilidad regional.
- 1.4 Más del 90% de la población autóctona de Nicaragua reside sobre la Costa Atlántica. Cuatro pueblos autóctonos: los miskitu, los mayagna, los rama y los garifuna, cada uno con su propio idioma y tradiciones, representan casi la mitad de la población de la región. El resto está constituido por mestizos que hablan castellano y por criollos que hablan inglés. Las comunidades autóctonas tradicionales viven principalmente en pequeños asentamientos costeros y ribereños, los mestizos en agrupaciones familiares aisladas en la frontera agrícola y los criollos en los centros urbanos de la región. La población costeña representa únicamente el 10% de los cinco millones de habitantes de Nicaragua. Sin embargo, está creciendo rápidamente debido a la migración de mestizos de la Costa del Pacífico y de las zonas centrales. Esta migración ha modificado la composición étnica de la región y la distribución demográfica, y exacerbó las tensiones por el acceso a los recursos naturales y a la seguridad de la tierra.

- 1.5 La mayoría de la población de la Costa Atlántica se gana la vida con la agricultura en pequeña escala, el pastoreo de ganado extensivo, la pesca artesanal, la recolección de madera y la minería artesanal. La mayoría de los hogares, inclusive los de familias autóctonas, subsisten a partir de una combinación de diferentes actividades de producción. Además, la Costa Atlántica aporta gran parte de la producción nacional a gran escala en silvicultura, minería y pesca, actividades para las cuales el gobierno central otorga y administra concesiones o licencias.
- 1.6 La falta de demarcación de las tierras autóctonas comunales sigue siendo un importante problema en la región. La percepción de que existen tierras sin propietarios y no explotadas es un importante factor que contribuye a la migración de agricultores pobres que provienen de regiones con una mayor densidad demográfica, lo que provoca conflictos con respecto al uso del suelo, y políticas de gestión del medio ambiente y de los recursos. El establecimiento de un marco jurídico para la propiedad de las tierras comunales es un objetivo de la participación del Banco Mundial en la región y ha recibido el respaldo de la cooperación bilateral. Se ha iniciado un proceso de consulta para la preparación de leyes sobre demarcación y registro de la propiedad de la tierra en ambas regiones autónomas.
- 1.7 La presencia del gobierno central en la región ha sido, tradicionalmente, mínima. En general, las instituciones del gobierno central tienen recursos y conocimientos limitados con respecto al contexto regional de la Costa Atlántica y por consiguiente, capacidad limitada para trabajar en la región. Al mismo tiempo, las instituciones de la Costa Atlántica no son lo suficientemente fuertes como para actuar como contrapartes de los programas de desarrollo a nivel nacional. En consecuencia, dichos programas a menudo no abarcan la región y es poca la integración de las cuestiones regionales en los debates de política nacional.

### **C. Gobiernos regionales y municipales**

- 1.8 Las administraciones regionales de la RAAN y de la RAAS comprenden un consejo regional y un gobierno regional encabezado por un coordinador. Las primeras elecciones del consejo tuvieron lugar en 1990. Las principales responsabilidades de estas administraciones se establecen en los Estatutos de Autonomía de 1987 que aún no han sido totalmente reglamentados. Incluyen: i) participación en programas de desarrollo a nivel nacional ejecutados en la región; ii) promoción de proyectos económicos, sociales y culturales a nivel regional, y iii) promoción del uso racional y la conservación de los recursos naturales de la región.
- 1.9 Los gobiernos regionales son parte fundamental del marco general institucional de las regiones y tienen el potencial de funcionar como contrapartes esenciales de los programas a nivel nacional y regional. Hasta la fecha, sin embargo, no se ha concretado plenamente este potencial. El principal obstáculo es la deficiencia institucional en las esferas de: i) gestión financiera; ii) administración, y

iii) planificación para el desarrollo, que incluye una coordinación eficaz con los gobiernos municipales y las comunidades como base para establecer prioridades de desarrollo e inversión.

- 1.10 En la RAAN, la gestión y los controles financieros se caracterizan por una débil capacidad de ejecución y revisión del presupuesto, capacidad deficiente para llevar registro contable exacto y puntual y la ausencia de auditoría interna. Una consecuencia es la falta de información financiera que sirva como herramienta gerencial en la administración y planificación de los asuntos del gobierno regional. Por consiguiente, el gobierno regional no ha estado en posición de notificar y rendir cuentas a su consejo en lo que se refiere al uso de los recursos financieros. No obstante, el nombramiento de un auditor interno en junio de 1999 ha comenzado a corregir esta situación. Las deficiencias administrativas se vinculan con la falta de procedimientos sobre recursos humanos así como con la aplicación de prácticas arbitrarias en la administración, reclutamiento y selección de personal, en la contratación y en las escalas salariales. Esta situación explica, en parte, el elevado número de empleados de gobierno no calificados en todos los niveles.
- 1.11 El gobierno de la RAAS también es deficiente en la ejecución y la revisión del presupuesto. Cuenta con procedimientos de contabilidad adecuados pero carece de mecanismos para utilizar la información preparada para la toma de decisiones a nivel administrativo. Si bien la institución realiza una auditoría interna, ésta es de mala calidad porque no se detectan las irregularidades. En general se carece de procedimientos sobre recursos humanos en las esferas de reclutamiento y selección, descripciones de puestos y estructuras salariales.
- 1.12 Recientemente ambos gobiernos han adquirido cierta experiencia en planificación y coordinación mediante iniciativas regionales que ofrecen oportunidades para trabajar más directamente con los gobiernos municipales, las comunidades y la sociedad civil. Un ejemplo es el proceso de participación emprendido para elaborar la estrategia de desarrollo de la Costa para la Reunión del Grupo Consultivo en Estocolmo en 1999. Las actividades subsiguientes de seguimiento, que incluyen un foro regional en Bluefields en septiembre de 1999, organizado por los gobiernos regionales y municipales, las universidades de la Costa Atlántica y la sociedad civil, confirman la disposición de abandonar las metodologías tradicionales impuestas desde arriba y adoptar enfoques más participativos. No obstante, sigue siendo débil la capacidad de desarrollar planes anuales de operaciones. La capacidad de incorporar consideraciones sobre el uso de la tierra y el medio ambiente a distintas escalas en las decisiones de desarrollo regional también brilla por su ausencia. En la esfera de la formulación de proyectos, la Secretaría Técnica de la Presidencia inició recientemente un programa de capacitación como parte de su esfuerzo para incluir a los gobiernos regionales en el proceso de inversión en el sector público.
- 1.13 La RAAN está integrada por siete municipios y la RAAS por once. Bluefields, el más grande de ellos, tiene 60.000 habitantes y el más pequeño sólo 3.500. Las

primeras elecciones para los gobiernos municipales en la Costa tuvieron lugar apenas en 1996. Si bien no existe una clara definición ni división de las esferas individuales de responsabilidad entre los gobiernos regionales y municipales, las responsabilidades específicas de estos últimos se describen en la Ley Municipal de 1997. Incluyen el desarrollo de planes sobre el uso del suelo, el desarrollo económico y social a nivel local, y la promoción del uso racional y de la conservación de los recursos naturales del municipio.

- 1.14 En general, los gobiernos municipales de la Costa Atlántica son mucho más débiles que sus contrapartes de otras regiones del país. En algunas localidades, su reciente establecimiento en esferas donde existen estructuras tradicionales de gobierno ha suscitado conflictos sobre la administración de los servicios básicos, los recursos y el uso del suelo. Los municipios más grandes suministran agua potable, saneamiento y servicios de recolección de residuos sólidos aunque principalmente a sus poblaciones urbanas. Las autoridades municipales de Siuna, Bonanza y La Rosita han asumido, apenas recientemente, estas responsabilidades sobre los servicios básicos tras la partida de las empresas mineras extranjeras. Confrontan la dificultad de introducir sostenibilidad financiera a los servicios que tradicionalmente se prestaban en forma gratuita. Las vastas zonas geográficas que abarcan estos municipios, con poblaciones dispersas en comunidades aisladas, dificultan mucho una gobernabilidad efectiva, sobre todo dada la gran limitación de recursos financieros y humanos que tienen a su disposición.
- 1.15 Los gobiernos regionales y los consejos de la Costa Atlántica reciben transferencias del gobierno central para financiar sus presupuestos de operaciones e inversión. Durante 1998, las transferencias a la RAAN ascendieron a C\$8,2 millones (US\$700.000) y C\$7,2 millones (US\$600.000) a la RAAS. Otras transferencias a los gobiernos regionales se han financiado con ingresos que recibe el gobierno central por las concesiones mineras y las licencias de pesca. En 1998, las transferencias a la RAAN a partir de estos ingresos relacionados con los recursos naturales ascendieron a C\$7,2 millones (73% del total de transferencias) y a C\$3,3 millones (40% del total de transferencias) en el caso de la RAAS. En 1998, los salarios fueron la partida más elevada del gasto en la RAAN y en la RAAS, ubicándose en 48% y 54% respectivamente.
- 1.16 En general, los gobiernos municipales de la Costa Atlántica son financieramente débiles. En el marco de la Ley Municipal, el 25% de los ingresos de la explotación de los recursos naturales deben destinarse a los gobiernos municipales. El gobierno regional de la RAAN cumple parcialmente con esta disposición y en 1998 distribuyó el 10% de los ingresos recaudados por concepto de concesiones y licencias a los municipios. Esta distribución, sin embargo, no tiene lugar en la RAAS. La falta de transparencia en los procedimientos y mecanismos, que caracterizan la transferencia de ingresos por concepto de concesiones, ha exacerbado las tensiones entre los gobiernos regionales y municipales.

- 1.17 También se está deteriorando la situación financiera de la mayoría de los municipios como resultado de un ajuste constante en sus principales fuentes de ingresos: el impuesto a las ventas. Waspam y Bonanza, en la RAAN, tuvieron un total de ingresos de C\$1,5 millones (US\$100.000) en 1997. Los ingresos combinados de seis municipios de la RAAS (Bluefields, Corn Island, El Rama, Muelle de los Bueyes, Nueva Guinea y Paiwas) en 1997 fue de C\$20,8 millones (US\$1,8 millón). En la RAAN las transferencias representaron del 23% del ingreso municipal total, en tanto que los impuestos municipales ascendieron al 43%. En la RAAS, las transferencias, que representaron el 4% de los ingresos totales, fueron menos importantes, en tanto que los impuestos municipales contribuyeron al 57% de los ingresos totales. Los salarios municipales constituyen el rubro más amplio del gasto, ubicándose en 48% en la RAAN y en 43% en la RAAS.

#### **D. Educación y salud**

- 1.18 Los sectores de educación y salud en la Costa Atlántica padecen muchos de los mismos problemas que afectan a estos sectores en el resto del país, como la formación inadecuada de profesionales, la carencia de materiales y suministros básicos y una infraestructura pobre. Existen también factores específicos de la región, como la diversidad de idiomas, la práctica de la medicina tradicional, la diversidad étnica y la inaccesibilidad, los que contribuyen a su marginación de las políticas nacionales de salud y educación.
- 1.19 El Ministerio de Educación tiene delegaciones regionales en la RAAN y en la RAAS, responsables de la administración, supervisión y formación de los docentes. No obstante, su presencia institucional es débil porque sus delegaciones se caracterizan por la escasez de recursos operativos, la falta de personal capacitado, y una infraestructura física y sistemas de comunicación inadecuados. Una de las consecuencias más importantes es la falta de capacidad de las delegaciones para supervisar adecuadamente a las escuelas. Esto se refleja en visitas insuficientes sobre el terreno, poca duración de las visitas que se realizan, supervisores capacitados en forma deficiente y la falta de recursos para llevar a cabo un seguimiento, todo lo cual perjudica la calidad de la educación.
- 1.20 Las unidades administrativas regionales del Ministerio de Salud (SILAIS –Sistemas Locales de Atención Integral de la Salud) se caracterizan por deficiencias institucionales similares. Además de los problemas de la escasez de recursos operativos, los centros de salud de las zonas rurales tuvieron dificultades significativas para contratar y retener personal calificado, sobre todo médicos. Este último problema se está resolviendo mediante incentivos financiados por el FSS (Fondo Social Suplementario). Pese a todo, la falta de infraestructura física adecuada y las deficiencias de los sistemas de comunicaciones imponen graves limitaciones de acceso a los servicios de salud. Esto significa, con frecuencia, que no se dispone de servicios oportunos ni de calidad a nivel comunitario, lo que incrementa el número de referencias a los hospitales de Puerto Cabezas y

Bluefields. Dadas las grandes distancias y los elevados costos de transporte de la región, estas referencias significan erogaciones significativas para los pacientes y para el sistema de atención de la salud.

- 1.21 Debido a la ubicación de la región en la principal ruta de transbordo de cocaína de sur a norteamérica, los miembros de las comunidades costeñas de los departamentos de la Costa Atlántica a menudo encuentran paquetes de drogas abandonados. Esto ha provocado que el consumo local de marihuana, crack y cocaína se incremente significativamente durante los últimos años, constituyéndose en la raíz de serios problemas sociales y de salud pública. Los asentamientos autóctonos costeños han sido especialmente afectados por este problema, notándose un incremento de los niveles de violencia y el número de crímenes relacionados con drogas. No obstante, las comunidades se han movilizado y participaron en la discusión de programas y proyectos para mitigar este problema y recientemente se establecieron comisiones de lucha contra las drogas en las dos regiones.

**E. Estrategia y justificación de la participación**

- 1.22 La estrategia gubernamental de la Costa Atlántica es integrar a la región en los marcos de desarrollo nacional e incrementar su capacidad de desarrollo con base regional. Las esferas prioritarias son la infraestructura de transportes y los sistemas de comunicaciones, la formación de capital humano y el desarrollo del sector privado.
- 1.23 El programa tiene por objeto fortalecer la gobernabilidad regional en la Costa Atlántica e integrar cuestiones regionales en la política a nivel nacional. Esto se logrará por medio de: i) el fortalecimiento institucional de los gobiernos regionales; ii) el mejoramiento de las relaciones entre los gobiernos regionales y municipales, y las comunidades locales y iii) intervenciones innovadoras en salud y educación, concentradas en problemas concretos de la Costa y que faciliten el diálogo entre las autoridades nacionales y regionales. El programa, que se centra en el fortalecimiento del marco institucional en la Costa Atlántica, corresponde a la estrategia del Banco destinada a promover la descentralización.
- 1.24 El programa creará capacidad de las contrapartes en la Costa Atlántica, principalmente a nivel de los gobiernos regionales, las delegaciones regionales del Ministerio de Salud y del Ministerio de Educación, pero también dentro de los gobiernos municipales. La capacidad de los gobiernos regionales de trabajar en forma concertada con los gobiernos municipales y las comunidades ayudará a generar consenso en torno a las prioridades ecológicas, sociales y de desarrollo económico, asegurando de esa manera la identificación con los objetivos del programa y la sostenibilidad.
- 1.25 La ejecución del programa procura aprovechar las estructuras e instituciones existentes, específicamente las que aportan el Fondo Social Suplementario (FSS) y

el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE). El FSS fue creado en 1998 para respaldar los gastos ordinarios en salud y educación y facilitar reformas focalizadas en la pobreza en esos sectores. Mediante un Consejo Coordinador integrado por representantes de los ministerios de Salud, de Educación y de Tesoro y Crédito Público y presidido por la Secretaría Técnica de la Presidencia (SETEC) se ha fomentado exitosamente la coordinación de políticas y programas. El FISE es una institución central en la estrategia de descentralización a largo plazo del gobierno. Ha iniciado el proceso de fortalecimiento de la capacidad de administración de los gobiernos municipales en la costa del Pacífico. El FISE tiene una reconocida capacidad de operación que aceleraría la ejecución del programa y reduciría sus costos administrativos. La participación del FISE en la ejecución del programa también es congruente con su estrategia de aumentar su participación en las cuestiones de desarrollo de la Costa Atlántica.

- 1.26 El programa ha sido desarrollado en consulta y en coordinación con interesados locales de la Costa Atlántica y otros miembros de la comunidad internacional presentes en esa región. Los componentes del programa complementan los esfuerzos en curso de la región y responden a necesidades prioritarias. Específicamente, el fortalecimiento institucional de los gobiernos regionales y el respaldo que ofrece el programa a la planificación participativa se han desarrollado tomando en cuenta los programas de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI) y del organismo danés de desarrollo internacional (DANIDA) en estas esferas que abarca el programa.
- 1.27 Desde 1995, la ASDI ha iniciado un programa que tiene por objeto fortalecer la capacidad administrativa de los gobiernos regionales. La segunda etapa de este programa (US\$3 millones en el período 1997-2001) financiará un componente para fortalecer a los gobiernos municipales de Puerto Cabezas, Bluefields y Corn Island, que incluye la introducción de una metodología de planificación participativa. DANIDA también tiene una larga presencia en la Costa Atlántica. En la esfera del desarrollo municipal, DANIDA iniciará un programa quinquenal a un costo de US\$5 millones con los gobiernos municipales de Bonanza, Siuna, La Rosita y Prinzapolka en el año 2000, que también abarcará el desarrollo de una metodología de planificación participativa. Además, el programa en curso de DANIDA, cuyo costo es de US\$14 millones, tiene por objeto mejorar la infraestructura del transporte de la región. Se ha iniciado la tercera etapa (1999-2003) por valor de US\$12,5 millones, con lo que se ha fomentado la participación comunitaria y municipal en la identificación de las inversiones prioritarias.
- 1.28 En lo que se refiere al manejo de recursos naturales y a la demarcación y escrituración de los títulos de propiedad de la tierra, el Banco Mundial participa en forma significativa ofreciendo respaldo al proyecto del corredor biológico del Atlántico y al proyecto de tecnología agrícola y manejo de tierras. Los proyectos PROCODEFOR y BOSAWAS, respaldados por el Servicio Holandés de Cooperación y GTZ respectivamente, también se ocupan del manejo de los recursos

naturales y de la demarcación de las tierras comunitarias. Estos proyectos, así como los proyectos de desarrollo integrado –PRORAAS (Servicio Holandés de Cooperación/PNUD), WANKI II y PRODERBO (Unión Europea)– tienen componentes que respaldan proyectos de infraestructura comunitaria a pequeña escala.

- 1.29 En lo que respecta a la educación bilingüe, los programas comunitarios internacionales incluyen BASE II (USAID), Aprende (Banco Mundial) y ASEN (Servicio Holandés de Cooperación). Se han invertido cuantiosos recursos bilaterales y de ONG en la atención primaria de salud. En la RAAS, la ASDI está respaldando un programa de brigadas móviles y la USAID está financiando un proyecto de salud y nutrición materno-infantil por medio de ONG ejecutado por World Relief. Cabe citar otros programas de salud primaria por medio de ONG en la RAAS como los de Acción Médica Cristiana en Laguna de Perlas y Rama Key, Ayuda en Acción en Kukra Hill y Médicos sin Fronteras en Cruz de Río Grande. En la RAAN, DANIDA acaba de concluir un proyecto de formación de promotores de salud; la cooperación austríaca está respaldando la atención de salud primaria y preventiva por medio de ONG en la región minera y Acción Médica Cristiana tiene una presencia sustancial a lo largo del río Coco.



## **II. EL PROGRAMA, COSTO Y FINANCIAMIENTO**

### **A. Objetivos del programa**

- 2.1 El objetivo de este programa es fortalecer la capacidad de gobernabilidad de las instituciones de la Costa Atlántica a fin de orientar y gestionar el desarrollo sostenible de la región. Específicamente, el programa tendrá los siguientes objetivos: i) fortalecer la capacidad del gobierno regional en la gestión financiera, la administración y la planificación para el desarrollo; ii) crear capacidad comunitaria y municipal en identificación de proyectos y planificación del uso del suelo mediante la introducción de una metodología de planificación participativa, y iii) emprender intervenciones innovadoras que sentarán las bases para fortalecer las delegaciones regionales de los ministerios de salud y educación.

### **B. Panorama del programa**

- 2.2 El programa está concebido como una operación multisectorial con un costo total estimado en US\$8,9 millones (el financiamiento del Banco equivale a US\$8 millones). Si bien los componentes del programa abarcan necesariamente diversas esferas, la estrategia y los principios que subyacen a su diseño general, así como los de cada componente individual, son claros. El programa se apoya en la doble premisa de que el desarrollo de la Costa Atlántica está condicionado por la capacidad de su marco institucional y que los débiles e incipientes gobiernos regionales pueden convertirse en contrapartes competentes mediante un esfuerzo concertado que respalde un proceso de “aprender haciendo”.
- 2.3 En consecuencia, se efectuarán sustanciales inversiones en capacitación, asistencia técnica y otras actividades de creación de capacidades para que la población local adquiera la destreza para administrar el programa. Además del paquete de capacitación para los gobiernos regionales, las actividades programáticas dirigidas hacia los gobiernos municipales ayudarán a superar las barreras que existen entre distintos niveles de gobierno. Al mismo tiempo, las relaciones de trabajo creadas durante la ejecución del programa constituirán una significativa contribución a los esfuerzos futuros de desarrollo en la región. En este sentido, el programa también reconoce la importancia de la participación de la sociedad civil en la implementación eficaz del proceso de inversiones públicas.
- 2.4 Las actividades de creación de capacidades se desplegarán específicamente con el objeto de fortalecer a los gobiernos regionales en su función de facilitadores y de supervisores y no como proveedores directos de servicios. En tanto los gobiernos regionales se embarcan en el proceso de adquirir la capacidad para acceder a los recursos financieros de los que disponen en los programas de desarrollo en curso, los recursos disponibles para inversiones locales desempeñarán una función doble. Por un lado, serán utilizados para financiar proyectos locales viables con tasas

satisfactorias de rendimiento social. Por otra parte, actuarán como un incentivo para adoptar reformas institucionales que de otra manera pueden encontrarse con barreras considerables.

- 2.5 El programa se apoya en los programas de desarrollo de la Costa Atlántica que son financiados por otros miembros de la comunidad internacional. Además, las actividades del programa tienen por objeto mejorar la coordinación que se inició durante la preparación. Se promoverá la coordinación de los donantes en un conjunto de esferas críticas, que incluyen la planificación participativa, el desarrollo institucional de los gobiernos regionales y municipales y la creación de un entorno conducente a la administración responsable y transparente de los recursos públicos. En este último sentido, el programa hará un esfuerzo significativo en lo que se refiere a la auditoría con el respaldo de la Contraloría General de la República, un proceso de auditoría simultánea de los resultados de las actividades de fortalecimiento institucional con los gobiernos regionales y auditorías anuales del programa.
- 2.6 El diseño de la estructura de ejecución del programa tiene por objeto ayudar a satisfacer el objetivo estratégico de integrar a la Costa Atlántica en las deliberaciones de política a nivel nacional y en los programas de desarrollo. El programa aprovecha la estructura del FSS, que ha facilitado deliberaciones de política interinstitucionales en torno a las reformas del sector social. Un Consejo Coordinador ampliado constituirá un foro para las deliberaciones sobre las cuestiones relativas a la Costa Atlántica y su incorporación en los diálogos de política a nivel nacional y en los programas de desarrollo.
- 2.7 El programa consta de tres componentes: i) fortalecimiento institucional de los gobiernos regionales, ii) inversiones locales en Metodología de Planificación Participativa (MPP) y proyectos prioritarios a pequeña escala, y iii) intervenciones innovadoras en a) salud y b) educación. Además, el programa cubrirá sus propios costos de administración.

## **C. Componentes del programa**

### **1. Fortalecimiento institucional de los gobiernos regionales (US\$2.487.015)**

- 2.8 Este componente financiará un paquete de asistencia técnica para mejorar la capacidad dentro de los gobiernos regionales de cumplir con sus responsabilidades estratégicas en: i) asistir a los gobiernos municipales a desarrollar su capacidad administrativa, de planificación y financiera para que asuman sus responsabilidades correspondientes, y ii) coordinar los esfuerzos interinstitucionales para definir estrategias de desarrollo regional sostenible.

- 2.9 El paquete de asistencia técnica abarcará cuatro esferas clave: i) introducción de una estructura orgánica diseñada para satisfacer las responsabilidades estratégicas de los gobiernos regionales; ii) modernización de los procedimientos administrativos y financieros, inclusive la introducción de sistemas compatibles con el SIGFA<sup>1</sup>; iii) diseño de mecanismos para aumentar la sostenibilidad financiera de los gobiernos regionales y municipales, y iv) creación de Unidades Técnicas Regionales (UTR) dentro de los gobiernos regionales.
- 2.10 Las UTR asistirán inicialmente en el desarrollo de los sistemas financieros, contables y de control interno que requerirán los gobiernos regionales para poder gestionar los recursos de los que dispone este componente. Las UTR serán responsables de elaborar los términos de referencia, identificar y contratar los servicios profesionales contemplados en el paquete de asistencia técnica que respaldará el fortalecimiento institucional de los gobiernos regionales. En la implementación de estas actividades, las UTR seguirán los procedimientos que estarán contenidos en el Reglamento de Operaciones del Programa y estarán respaldadas por una Unidad de Coordinación del Programa localizada en el FISE.
- 2.11 Las UTR respaldarán posteriormente los esfuerzos de los gobiernos regionales en: i) el desarrollo de la capacidad de los gobiernos municipales para trabajar con las comunidades locales en la planificación del uso del suelo y en la administración de recursos en las aldeas; ii) la identificación de inversiones locales prioritarias a pequeña escala que incorporen consideraciones ambientales, socioeconómicas y culturales; iii) la incorporación de la MPP en un proceso de planificación regional y programación de la inversión pública, y iv) la coordinación de esfuerzos interinstitucionales en torno a estrategias de desarrollo regional sostenible.
- 2.12 El programa financiará personal clave en las UTR en las esferas de planificación, finanzas y administración y desarrollo de proyectos, así como equipo, transporte y capacitación. El financiamiento de este personal clave se efectuará en bases decrecientes (100% en el año 1, 70% en el año 2 y 40% en el año 3) para asegurar no sólo que los costos sean gradualmente asumidos por los gobiernos regionales sino también para promover la integración de esta capacidad en las estructuras regionales al concluir el programa.
- 2.13 El componente también financiará tres estudios que tienen por objeto mejorar la sostenibilidad financiera de los gobiernos regionales y municipales de la Costa Atlántica. Los estudios tendrán los siguientes objetivos: i) identificar la base de la sostenibilidad financiera de los gobiernos regionales y municipales; ii) evaluar los mecanismos de transferencia que regulan los ingresos procedentes de concesiones y licencias, incluidos los incentivos para la gestión descentralizada de los recursos naturales, y iii) evaluar los arbitrios regionales y la factibilidad de crear un Fondo Especial de Desarrollo como se estipula en los Estatutos de Autonomía. Los

---

<sup>1</sup> Sistema Integrado de Gestión Financiera, Administrativa y Auditoría.

términos de referencia de estos estudios serán acordados con el equipo de proyecto del Banco.

- 2.14 Este componente también financiará actividades de fortalecimiento de las capacidades financieras y administrativas de las autoridades municipales. Las UTR, con el respaldo municipal que proporcionarán los programas financiados por la ASDI y DANIDA, identificarán las actividades específicas del programa que respaldarán. El componente financiará las auditorías simultáneas que monitorearán el proceso de la capacidad institucional de los gobiernos regionales.

## **2. Inversiones locales (US\$2.000.000)**

- 2.15 Este componente financiará dos actividades. Proporcionará recursos financieros para la implementación de la MPP y también proporcionará recursos para la ejecución de los proyectos prioritarios locales.

### **(i) Metodología de planificación participativa (US\$400.000)**

- 2.16 Esta actividad incluirá los costos de implementación de la MPP, el diseño y la supervisión del proyecto así como las actividades que fomentan la participación y la organización de las comunidades, incluidas campañas de información al público y foros comunitarios para promover el dialogo entre diferentes interesados. El ejercicio de planificación producirá planes de desarrollo municipal que incluirán: los proyectos identificados y priorizados por las comunidades y las autoridades locales; la zonificación del uso del suelo, y actividades de manejo de los recursos naturales.
- 2.17 El programa fomentará el desarrollo de una MPP para la Costa Atlántica. Su diseño se basará en diferentes experiencias de planificación participativa en Nicaragua, en general, y en la Costa Atlántica, específicamente. La MPP se desarrollará sobre la base de un proceso de discusiones en mesa redonda con partes interesadas de la región costeña así como otros organismos nacionales e internacionales que contemplan la introducción de la planificación participativa en sus programas para la Costa Atlántica.
- 2.18 El objetivo es asegurar que la MPP satisfaga las demandas específicas de la Costa Atlántica y reduzca las perspectivas de que proliferen diferentes enfoques. La MPP incluirá aspectos específicamente vinculados con la estructura y la organización de las comunidades étnicas, que incluyen género, uso del suelo y propiedad y manejo de los recursos naturales. En el ejercicio de la MPP participarán las comunidades locales, las autoridades municipales, ONG, organizaciones de la sociedad civil y otros agentes que participan en actividades de desarrollo local.
- 2.19 Los ejercicios de MPP se llevarán a cabo en aquellos municipios que no están cubiertos por las actividades de otros programas respaldados por entidades nacionales e internacionales, como la ASDI y DANIDA. Hasta la fecha se prevé

como posibles participantes en este componente seis municipalidades, a saber: Waspam, La Desembocadura, Cruz de Río Grande, Tortuguero, Kukra Hill y Laguna de Perlas. Los recursos disponibles también podrían utilizarse para complementar las actividades de MPP emprendidas por otras entidades en caso de que se requiera una labor adicional. Las UTR prepararán la lista definitiva de municipios en los que el programa implementará las MPP. La lista de municipios se presentará al Banco para que éste le dé su visto bueno.

**(ii) Inversiones locales (US\$1.600.000)**

- 2.20 La disponibilidad de fondos para inversiones locales identificadas por medio de la MPP será un incentivo para que participen en el ejercicio las comunidades, las autoridades municipales y los gobiernos regionales. Las UTR y la UCP elaborarán una fórmula para la asignación de fondos del programa a inversiones locales. Ese proceso fomentará actividades de coordinación entre programas dado que el Banco exige que la fórmula se haya basado en el mapa de pobreza de Nicaragua y en un análisis de la asignación definitiva de recursos financieros para inversiones locales disponibles en programas de la ASDI, DANIDA y otros similares en la Costa Atlántica. La fórmula que determinará la asignación regional y municipal de los recursos financieros se presentará al Banco para que éste le dé su visto bueno.
- 2.21 Los criterios de selección de proyectos abordarán la sostenibilidad de las inversiones en proyectos por los beneficiarios, y los gobiernos municipales y regionales. El Reglamento de Operaciones del Programa proporcionará directrices para la participación de los beneficiarios en el diseño y la implementación de los proyectos, así como otros principios básicos vinculados con la sostenibilidad ambiental. Los beneficiarios de los proyectos y los gobiernos municipales y regionales tendrán que cofinanciar por lo menos el 10% del costo de cada proyecto, en efectivo o en especie (incluyendo tierra y mano de obra donada por la comunidad). Cada diseño de proyecto incluirá un mecanismo de mantenimiento y establecerá un convenio de propiedad.
- 2.22 El programa no aplicará un menú de proyectos ex ante. Se han identificado tres amplias categorías de proyectos:
  - a. Proyectos para la prestación de servicios sociales básicos en educación y salud tales como: reparación de infraestructura de escuelas y centros de salud, distribución de equipo para escuelas y centros de salud, proyectos de agua potable, etc.
  - b. Proyectos para infraestructura económica tales como: electricidad, canales de drenaje, reforestación, medidas para mitigar la vulnerabilidad ante peligros naturales, guarderías infantiles para las madres que trabajan, etc.

- c. Programas y proyectos para actividades consideradas prioritarias a nivel local tales como: centros comunales, áreas recreativas, planes de prevención de desastres naturales, etc.

2.23 Se ha identificado una lista de actividades que no serán financiadas con recursos del programa: vivienda, construcción y mejoramiento de caminos rurales y calles urbanas, construcción y reparación de edificios municipales, salarios municipales y equipo, construcción y reparación de edificios de los gobiernos regionales, sueldos y equipos de éstos y financiamiento de deudas de los gobiernos regionales, crédito e insumos para actividades agrícolas, agroindustriales e industriales, vehículos, actividades e infraestructura de entidades religiosas y partidos políticos, festividades locales y regionales, adquisición de bienes raíces y actividades e infraestructura para juegos de lotería y de azar.

### **(iii) Acceso a los recursos financieros para inversiones locales**

2.24 El acceso de los gobiernos regionales a los recursos financieros que tienen a disposición para ejecutar los proyectos prioritarios identificados a través de la MPP estarán condicionados a que los gobiernos regionales cumplan con los indicadores de referencia vinculados con el desempeño. Estos indicadores medirán la introducción de sistemas de contabilidad y financieros, la adopción de procedimientos de administración de personal para el reclutamiento, la contratación, escalas salariales y descripciones de puestos de trabajo y el uso del Reglamento de Operaciones del Programa. Se contratarán empresas de servicios profesionales que se ocuparán de monitorear cuatrimestralmente el desempeño de los gobiernos regionales. El Banco recibirá copias de los informes de auditorías simultáneas cuatrimestrales. Una vez que los gobiernos regionales hayan alcanzado normas aceptables de desempeño, solicitarán la aprobación del Banco para el desembolso de los recursos financieros para el componente de inversiones locales.

### **3. Intervenciones innovadoras en salud y educación (US\$3.196.005 millones)**

2.25 Este componente financiará intervenciones innovadoras seleccionadas en salud y educación que tienen por objeto generar lecciones pertinentes que: i) aborden los problemas específicos de la Costa en estos sectores; ii) informen los debates sobre política a nivel nacional, y iii) integren la temática de la Costa Atlántica en los planes sectoriales nacionales. El programa no tiene por objeto abordar todos los problemas de salud y educación de la región sino hacer una contribución para resolver cuestiones prioritarias mediante una mejor prestación de servicios a nivel regional y el fortalecimiento de la presencia institucional de los ministerios centrales respectivos. Este componente financiará actividades que han sido identificadas mediante una serie de reuniones y talleres con una amplia representación de miembros de la sociedad civil de la Costa Atlántica y funcionarios del Ministerio de Salud y Educación a nivel nacional y regional. Las actividades también reflejan las prioridades identificadas en la estrategia de

desarrollo de la Costa Atlántica que fue elaborada para la Reunión del Grupo Consultivo en Estocolmo en 1999

**a. Salud (US\$2.246.225)**

- 2.26 Este subcomponente financiará un proyecto piloto para introducir la telemedicina en la región durante un período de tres años.
- 2.27 El proyecto piloto respaldará la introducción de tecnologías probadas de telemedicina para mejorar el acceso y la calidad de los servicios de atención de salud para comunidades aisladas y rurales en la Costa Atlántica. Este componente abordará una inquietud del Ministerio de Salud en cuanto a que la mala calidad de los diagnósticos y los tratamientos en los centros de salud hace que los pacientes acudan a los hospitales para que se los diagnostique<sup>2</sup>. El proyecto piloto, por lo tanto, fortalecerá los vínculos entre hospitales regionales que se encuentran en las dos capitales regionales y determinados centros de salud. Los hospitales regionales serán el Nuevo Amanecer (RAAN) y el Dr. Ernesto Sequeira (RAAS). Se definirá aproximadamente ocho hospitales centrales conforme a estos criterios: i) dificultad de acceso debido a factores geográficos, ii) demanda comprobada de servicios clínicos y iii) la existencia de centros de salud con una capacidad instalada mínima. El programa también financiará una conexión con un hospital de referencia situado en Managua. La lista de los hospitales centrales se incluirá en el plan de operaciones del subcomponente.
- 2.28 La introducción de tecnologías de telemedicina respaldará actividades vinculadas con la atención de pacientes, como las consultas radiológicas, el seguimiento posquirúrgico y el triaje de problemas de emergencia. Además de la atención a los pacientes, la telemedicina respaldará: i) **la educación profesional** mediante programas de educación médica continua, información en línea y recursos educativos, y supervisión e instrucción individuales, y ii) **las actividades de salud pública** como la notificación de enfermedades y el control epidemiológico.
- 2.29 Las actividades de atención a los pacientes incluirán aplicaciones para resolver problemas clínicos, recolectar información clínica y facilitar procesos de tratamiento completos. En cuanto a los problemas clínicos, se procurará resolver situaciones de emergencia y urgentes para las cuales es esencial una evaluación y un manejo inmediatos. Además, la telemedicina coadyuvará en la recolección de un texto alfanumérico (por ejemplo, historia clínica del paciente, resultados de laboratorio, directrices prácticas) e imágenes (por ejemplo, fotografías, placas radiológicas). La atención al paciente también se mejorará mediante la facilitación de procesos de tratamiento completos fortaleciendo la prevención, el diagnóstico, el tratamiento, la rehabilitación y el seguimiento.

---

<sup>2</sup> Véase "Necesidades de Inversión en la Red de Salud de la Costa Atlántica de Nicaragua", Ministerio de Salud, junio de 1999.

- 2.30 El proyecto piloto financiará el plan de operaciones para el subcomponente de telemedicina. La aprobación por el Banco de dicho plan será condición para el desembolso de los recursos financieros disponibles para estas actividades: i) equipo de comunicaciones (computadoras, líneas telefónicas etc.) y software; ii) software de almacenamiento, procesamiento, compresión y destilación de datos; iii) adaptación de espacio mediante la rehabilitación de la infraestructura; iv) amplia capacitación de usuarios y sistemas de respaldo y mantenimiento; v) equipo básico relacionado directamente con la aplicación de telemedicina, y vi) asistencia técnica para respaldar la educación profesional.
- 2.31 También se financiará la evaluación sistemática del componente. En la evaluación se analizarán múltiples aspectos del proyecto piloto, como la calidad del cuidado, el acceso, el costo y la eficacia en función de los costos, y las percepciones de los pacientes y los médicos clínicos. Los indicadores clave de referencia para el proyecto serán: i) número de intervenciones que tienen lugar en los centros de salud utilizando tecnología de telemedicina que de otra forma se hubiesen referido a los hospitales regionales; ii) disposición del Ministerio de Salud para extender el proyecto piloto más allá de la región de la Costa Atlántica, expresada en compromisos presupuestarios claros y en una solicitud de respaldo internacional.

**b) Educación (US\$949.780)**

- 2.32 Este subcomponente elevará la capacidad de las delegaciones regionales para emprender la supervisión administrativa y pedagógica de las escuelas de todos los programas del Ministerio de Educación en la Costa Atlántica, incluyendo programas de educación bilingüe. La experiencia internacional ha demostrado que la supervisión escolar de alta calidad tiene un impacto directo en la calidad de la educación, especialmente cuando la supervisión involucra la capacitación docente en el servicio. El programa financiará actividades con el fin de: i) mejorar la experiencia técnica de los supervisores para asumir sus responsabilidades de supervisión dentro de un contexto multicultural; ii) facilitar el transporte para asegurar visitas regulares a las escuelas, y iii) hacer más énfasis en la capacitación docente en el servicio como parte de las actividades supervisorias.
- 2.33 Específicamente, para ampliar la experiencia práctica de los supervisores, el subcomponente financiará el diseño y la implementación de un programa de capacitación que abarca aspectos vinculados con el respaldo administrativo, pedagógico y de contenido. Este programa de capacitación consistirá en: i) una sección básica común a todos los supervisores de programas del Ministerio de Educación, y ii) una sección específica para cada programa vinculada con las metodologías y los requisitos de capacitación de cada uno. La sección básica permitirá capacitar a los supervisores para que manejen mejor el proceso de recolección de información administrativa y académica y para que participen los directores de las escuelas y los docentes en esta tarea. Por medio de la sección específica del programa se capacitará a los supervisores en el uso de metodologías y



materiales clave para proporcionar respaldo académico dentro del aula. Además, el componente financiará los costos de transporte de los supervisores que realicen las visitas regulares sobre el terreno.

- 2.34 Para maximizar el impacto de este respaldo de supervisión sobre la calidad de la enseñanza, el componente financiará la creación de minicentros docentes. Son éstos grupos de docentes que se reúnen regularmente para intercambiar experiencias y organizar proyectos conjuntos. Los minicentros han demostrado que tienen grandes repercusiones sobre la adopción de prácticas eficaces de manejo del aula. Los supervisores participarán directamente en los minicentros y utilizarán las reuniones como un foro para ajustar y reforzar sus metodologías y herramientas supervisorias. El componente también financiará el equipo y los materiales necesarios para estas actividades.
- 2.35 El programa financiará mecanismos de incentivos para recompensar la participación de los supervisores en la resolución de problemas pedagógicos y administrativos en las escuelas.
- 2.36 También se financiará la evaluación del proyecto piloto, que incluirá una gama de técnicas que incluyen la evaluación de los beneficiarios (director de la escuela, docentes y padres), indicadores clave de referencia cuantitativos (aprovechamiento académico, número y frecuencia de visitas escolares, asistencia a los minicentros) e indicadores clave de referencia cualitativos (evaluación de las cuestiones y proyectos planteados en los minicentros y la disposición del Ministerio de Educación para ampliar el proyecto piloto a otras delegaciones regionales expresada en forma de compromisos presupuestarios). El subcomponente también financiará reuniones, foros y actividades de información pública para divulgar los resultados de este proyecto piloto.
- 2.37 **Plan Regional para la Prevención del Uso de Drogas.** (US\$363.000). Mediante recursos no reembolsables del FOE (US\$330.000) se financiará una cooperación técnica que respaldará actividades dirigidas a prevenir el consumo de drogas ilícitas en las comunidades de la Costa Atlántica. El Plan de Operaciones en el que se detallan las actividades y su costo se adjunta como Anexo III.

#### **D. Administración del programa (US\$928.500)**

- 2.38 El programa financiará la creación de una Unidad de Coordinación del Programa (UCP). La UCP estará dotada de un coordinador, un especialista en finanzas y un administrador (US\$313.500). La UCP estará ubicada en el FISE. Se considera que el FISE es la institución apropiada para coordinar las actividades del programa porque es una institución fundamental en la estrategia de descentralización a largo plazo del gobierno. Ha iniciado el proceso de fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos municipales de la costa del Pacífico. Su función en la gestión de la operación propuesta es congruente con la estrategia del FISE para

ampliar sus actividades en la Costa Atlántica. El programa financiará la adquisición del equipo y los suministros necesarios y otros gastos de oficina (US\$195.000), la implementación del sistema de seguimiento y evaluación del programa (US\$20.000) y pondrá fondos a disposición de otras actividades de asistencia técnica y capacitación (US\$50.000). Además, el programa financiará el costo de las auditorías externas de fin de año (US\$240.000). Y proporcionará respaldo a las delegaciones regionales de la Contraloría General de la República como parte del esfuerzo para fortalecer la capacidad de auditoría en la Costa Atlántica (US\$110.000).

#### **E. Costo y financiamiento**

- 2.39 El costo total del programa se ha estimado en US\$9.255.479. El financiamiento mediante un préstamo del BID, equivalente a US\$8.000.000, provendrá del Fondo de Operaciones Especiales (FOE) y sufragará hasta el 90% del costo total del programa porque esta operación se considera una inversión focalizada geográficamente en la pobreza.
- 2.40 Los fondos de contrapartida local, equivalentes US\$892.479, procederán del gobierno central. Se requerirán, como contrapartida local, contribuciones de gobiernos municipales y/o comunidades a los costos del proyecto en forma de efectivo, materiales o mano de obra. Estas contribuciones no figuran en la tabla de costos.
- 2.41 El costo del programa incluye también una cooperación técnica no reembolsable financiada por el FOE por valor de US\$330.000. Los fondos de contrapartida local ascienden a US\$33.000.

Categorías de inversión	Programa de inversiones			Cooperación técnica no reembolsable		Total	%
	IDB	Local	Subtotal	IDB	Local		
<b>I. Fortalecimiento institucional de los gobiernos regionales</b>	<b>2.202</b>	<b>285</b>	<b>2.487</b>			<b>2.487</b>	<b>27</b>
1. Servicios de consultoría	1.455	285	1.740			1.740	
2. Capacitación	184		184			184	
3. Equipo y suministros	463		463			463	
4. Respaldo general	100		100			100	
<b>II. Proyectos de inversiones locales</b>	<b>2.000</b>		<b>2.000</b>			<b>2.000</b>	<b>22</b>
1. Servicios de consultoría PPM	400		400			400	
2. Obras	1.600		1.600			1.600	

Categorías de inversión	Programa de inversiones			Cooperación técnica no reembolsable		Total	%
	IDB	Local	Subtotal	IDB	Local		
<b>III. Intervenciones innovadoras en salud y educación</b>	<b>2.662</b>	<b>534</b>	<b>3.196</b>			<b>3.196</b>	<b>35</b>
<u>Salud</u>	1.918	329	2.247			2.247	
1. Servicios de consultoría	164		164			164	
2. Capacitación	164		164			164	
3. Equipo y suministros	1.149		1.149			1.149	
4. Infraestructura	300		300			300	
5. Respaldo general	141	329	470			470	
<u>Educación</u>	744	205	949			949	
1. Servicios de consultoría	191		191			191	
2. Capacitación	129		129			129	
3. Equipo y suministros	182		182			182	
4. Infraestructura	125		125			125	
5. Respaldo general	117	205	322			322	
<b>IV. Programa de prevención del uso de drogas</b>				<b>330</b>	<b>33</b>	<b>363</b>	<b>4</b>
1. Servicios de consultoría				254		254	
2. Capacitación				55		55	
3. Equipo y suministros				17		17	
4. Infraestructura					33	33	
5. Imprevistos				5		5	
<b>Total componentes del programa</b>	<b>6.864</b>	<b>819</b>	<b>7.683</b>	<b>330</b>	<b>33</b>	<b>8.046</b>	<b>87</b>
<b>Administración del programa</b>	<b>898</b>	<b>31</b>	<b>929</b>			<b>929</b>	
Servicios de consultoría	663	21	684			684	
Capacitación	50		50			50	
Equipo y suministros	90		90			90	
Respaldo general	95	10	105			105	
<b>Costos financieros</b>	<b>238</b>	<b>43</b>	<b>281</b>			<b>281</b>	<b>3</b>
Intereses	158		158			158	
Comisión de crédito		43	43			43	
FIV	80		80			80	
<b>Costo total del programa</b>	<b>8.000</b>	<b>893</b>	<b>8.893</b>	<b>330</b>	<b>33</b>	<b>9.256</b>	<b>100</b>
<b>Porcentaje</b>	<b>90%</b>	<b>10%</b>	<b>100%</b>				

2.42 Los plazos y condiciones de la operación propuesta son los siguientes:

Fuente de los fondos	FOE
Moneda	US\$
<b>Plazos:</b>	
Amortización	40 años
Período de gracia	10,5 años
Compromiso	3,0 años
Desembolso	3,5 años
Tasa de interés	1% los primeros 10 años y 2% en lo sucesivo
Supervisión	1% del monto del préstamo
Comisión de crédito	0.50% anual sobre saldos no desembolsados

### III. ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL PROGRAMA

#### A. El prestatario y los organismos ejecutores

- 3.1 El prestatario y aval del préstamo será el Gobierno de Nicaragua. El organismo ejecutor que tendrá la responsabilidad básica de la coordinación del programa es el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE). La responsabilidad técnica de la ejecución de los componentes del programa residirá en los gobiernos regionales en la RAAS y la RAAN, el Ministerio de Salud (MINSA) y el Ministerio de Educación (MECD). Se celebrarán acuerdos para la transferencia de recursos del prestatario al FISE, así como entre el FISE y las cuatro unidades ejecutoras con responsabilidad técnica. **Como condición previa al primer desembolso deberá demostrarse que están en vigencia los acuerdos para la transferencia de recursos y ejecución del programa.**

#### B. Ejecución y administración del programa

##### 1. Administración del programa

- 3.2 Un Consejo Coordinador del FSS ampliado tendrá la responsabilidad de supervisión general de las actividades programáticas. Para efectos de este programa, el Consejo Coordinador estará integrado por los gobiernos regionales de la RAAS y de la RAAN, los ministerios de Hacienda y Crédito Público, MINSA, el MECD, la SETEC, entidad que presidirá el consejo y el FISE que desempeñará la secretaría. La función de seguimiento general del Consejo Coordinador velará por que se logren los objetivos del programa dentro del período de implementación acordado. Dará seguimiento al avance del programa, evaluará los resultados e identificará las medidas correctivas necesarias para cumplir los objetivos del programa. El Consejo Coordinador también aprobará el Reglamento de Operaciones del programa y dará su visto bueno a los planes operativos anuales y los informes que deba presentarse al Banco. Además, el Consejo Coordinador asegurará que las actividades programáticas sean coherentes con las políticas sociales y nacionales y que estén integradas en las mismas. Se espera que el Consejo Coordinador se reúna por lo menos cuatro veces al año. Se invitará a miembros del equipo del Banco a participar como observadores.
- 3.3 La coordinación del programa estará a cargo de la Unidad de Coordinación del Programa (UCP) ubicada en el FISE. La UCP contará con un coordinador, un especialista financiero y un administrador. Sus responsabilidades serán: i) preparar los documentos para cumplir con las condiciones previas; ii) respaldar la creación de las Unidades Técnicas Regionales en la RAAN y la RAAS; iii) proporcionar asistencia técnica y logística a las UTR en la ejecución de las actividades de fortalecimiento institucional; iv) prestar asistencia con la adquisición de bienes y servicios relacionados con el programa; v) asistir a los gobiernos regionales en la

administración de la auditoría simultánea que medirá su desempeño, y vi) presentar informes financieros y de otra índole al Banco. Se utilizarán recursos de una cooperación técnica (TC-98-11-92-9) para contratar al coordinador del programa y a un especialista financiero durante un período de hasta nueve meses antes del primer desembolso. Se seguirán los procedimientos estándar del Banco para la contratación de consultores.

### C. Ejecución de los componentes del programa

- 3.4 Para lograr el objetivo general del programa de fortalecer el marco institucional en la Costa Atlántica, se asignará la responsabilidad funcional de la ejecución de los diferentes componentes a distintas instituciones, a saber:

Consejo Coordinador ampliado/FSS: Seguimiento, supervisión y foro de políticas			
FISE: Coordinación del programa			
Componente 1. Fortalecimiento institucional de los gobiernos regionales	Componente 2. Inversiones locales	Componente 3. Intervenciones innovadoras en salud y educación	
Organismos ejecutores con responsabilidad técnica			
Gobiernos regionales de la RAAN y la RAAS por medio de las UTR	Gobiernos regionales de la RAAN y la RAAS por medio de las UTR	Ministerio de Salud Dirección de Salud Ambiental y Epidemiología	Ministerio de Educación División General Coordinadora de las Delegaciones y Supervisión
Unidades de apoyo			
Unidad de Coordinación del Programa en el FISE	Gobiernos municipales	SILAIS regionales UTR	Delegaciones regionales en la RAAN y la RAAS UTR

#### 1. Componente 1. Fortalecimiento institucional de los gobiernos regionales

- 3.5 Los gobiernos regionales, por medio de las UTR, ejecutarán este componente. Este componente financiará la contratación de personal profesional en las esferas de gestión financiera, adquisición y planificación. Los fondos procederán de una cooperación técnica (TC-98-11-92-9) para contratar dos directores de UTR y dos especialistas financieros por un período de seis meses. La contratación se llevará a cabo de conformidad con los procedimientos estándar del Banco para la contratación de consultores. Estos profesionales serán responsables de establecer los sistemas de contabilidad financiera y los procedimientos de control internos para administrar los recursos financieros del programa. El FISE proporcionará asistencia en esta área. Se contratará posteriormente al personal profesional de las UTR con los recursos que se reciban al cumplir con las condiciones generales del préstamo.

- 3.6 Con la instalación de los sistemas de administración del programa, las UTR, respaldadas por el coordinador del programa, contratarán a una empresa de servicios profesionales que prestará consultoría con los siguientes fines: i) modernizar los sistemas contable y financiero y preparar los manuales respectivos; ii) diseñar la estructura orgánica de los gobiernos regionales de conformidad con sus responsabilidades estratégicas, y iii) diseñar sistemas de manejo de recursos humanos que incluyan el reclutamiento y la política salarial, con sus respectivos manuales. Este componente también fortalecerá las unidades de auditoría interna, mediante la implementación de procedimientos de control internos, la preparación de los manuales respectivos y la capacitación del personal que trabaja actualmente en la unidad.
- 3.7 Las principales esferas de fortalecimiento institucional se identificaron durante la preparación, y el contenido de las actividades será definido al inicio de la ejecución del proyecto. En el proceso de definición de la lista precisa de actividades que serán financiadas por el programa se tendrán en cuenta las reformas que serán introducidas por los gobiernos regionales durante el período de transición. Desde que se efectuó el análisis institucional inicial, la RAAN contrató a un auditor interno; el sistema contable computarizado está funcionando y en condiciones de producir todo el conjunto de informes financieros, y el atraso en los registros contables es de dos meses en lugar de siete. En la RAAS se celebraron reuniones entre representantes de la ASDI y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el objeto de encontrar soluciones a los problemas inherentes al sistema de administración financiera. La lista actualizada de las actividades de fortalecimiento institucional se presentará al Banco para que éste le dé su visto bueno.
- 3.8 Se contratarán servicios de consultoría y capacitación a corto plazo para fortalecer la capacidad de los gobiernos regionales en el uso del suelo así como la planificación regional estratégica. Además, se proporcionará asistencia financiera con los siguientes fines: i) elaborar una estrategia financiera sostenible para los gobiernos regionales y municipales; ii) evaluar y efectuar recomendaciones sobre el sistema de transferencias de los ingresos procedentes de las concesiones y licencias, y iii) evaluar los arbitrios regionales y el establecimiento de fondos especiales de desarrollo.
- 3.9 Asimismo se proporcionará asistencia técnica y capacitación a corto plazo a las autoridades municipales en las esferas de administración general y financiera, contabilidad, planificación del uso del suelo, administración de recursos naturales, así como preparación y ejecución de proyectos. Las UTR prepararán planes para el uso de estos recursos financieros que serán presentados al Banco para que éste les dé su visto bueno. Estos planes se basarán en las actividades de capacitación y creación de capacidad que serán financiadas por la ASDI, DANIDA y otros donantes.

- 3.10 El programa financiará también equipo de informática y otro equipo de oficina para las actividades de contabilidad, gestión financiera y auditoría. Se financiará además equipo de comunicación por radio, vehículos, motocicletas y transporte acuático para asegurar el seguimiento y la supervisión adecuados.

## **2. Componente 2. Inversiones locales**

- 3.11 Los gobiernos regionales de la RAAN y la RAAS serán responsables, por intermedio de las UTR, de la ejecución de este componente.
- 3.12 **Planificación participativa.** Los ejercicios de planificación participativa serán administrados y supervisados por las UTR, quienes contratarán ONG y empresas privadas para que trabajen con las comunidades y los gobiernos locales a fin de identificar las prioridades locales y determinar la manera de responder. Asimismo, asegurarán la participación activa de la mujer y otros grupos vulnerables en el proceso.
- 3.13 Se utilizarán recursos de una cooperación técnica (TC-98-11-92-9) para contratar a un consultor que preparará el Reglamento de Operaciones del Programa. En el reglamento se incluirán las regulaciones de la MPP así como los procedimientos de evaluación y supervisión ambiental que serán adoptados por el programa. **Como condición del primer desembolso en el marco del programa deberá demostrarse que está en vigencia el Reglamento de Operaciones del Programa acordado previamente con el equipo de proyecto del Banco.**
- 3.14 **Acceso a recursos financieros para proyectos prioritarios locales.** El programa condicionará el acceso a los recursos financieros disponibles para proyectos prioritarios locales a que los gobiernos regionales cumplan los puntos de referencia de desempeño relacionados con las actividades de fortalecimiento institucional. Los recursos del préstamo serán desembolsados cuando se hayan cumplido, a satisfacción del Banco, los indicadores de referencia que figuran en el siguiente cuadro. Se contratará a una empresa de servicios profesionales para que efectúe una auditoría simultánea a fin de verificar el cumplimiento de esos indicadores.

### **Indicadores de referencia para medir el desempeño de los gobiernos regionales**

<b>I. Sistemas de gestión financiera</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Se ha demostrado un procedimiento regular de preparación de los principales estados financieros: balance general, estado de resultados y estado de cambios en la posición financiera.</li><li>➤ Se ha adoptado el manual financiero compatible con el SIGFA y se está trabajando con entradas actualizadas (incluido el inventario físico).</li><li>➤ Se ha demostrado la capacidad de preparar el presupuesto (incluso para el proceso de inversión pública-SNIP) y de la capacidad para preparar estados de ejecución del presupuesto y proyecciones de flujo de caja a corto plazo.</li><li>➤ Se ha adoptado y está funcionando el Manual de Auditoría Interna compatible con el SIGFA.</li></ul>



<b>II. Sistemas de manejo de recursos</b>	
a. <u>Recursos humanos</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Se ha instalado el organigrama</li> <li>➤ Se ha aprobado y aplicado el manual de descripciones de puestos de trabajo</li> <li>➤ Se ha acordado y está vigente la escala salarial</li> <li>➤ Se han celebrado y están vigentes contratos individuales de trabajo</li> <li>➤ Se ha acordado y aplicado el manual de reclutamiento de recursos humanos</li> </ul>
b. <u>Adquisición de bienes y servicios</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Se han acordado y están en vigencia procedimientos de adquisición</li> </ul>
<b>III. Sistemas de planificación</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Se han recogido pruebas de que los gobiernos regionales han adoptado la Metodología de Planificación Participativa</li> <li>➤ Se han recogido pruebas de coordinación con otros donantes en lo que se refiere a la identificación de los municipios que serán cubiertos en las actividades y en la Metodología de Planificación Participativa del programa.</li> <li>➤ Se han recogido pruebas de coordinación con otros donantes en lo que se refiere a la asignación de recursos financieros disponibles para invertir en proyectos prioritarios locales.</li> <li>➤ Se han celebrado acuerdos entre los gobiernos regionales y las autoridades municipales que se benefician de las actividades de la Metodología de Planificación Participativa y se cuenta con recursos financieros para invertir en proyectos prioritarios locales.</li> <li>➤ Se han recogido pruebas de planes de trabajo para asistencia técnica a las autoridades municipales en las esferas de administración financiera y general, planificación del uso del suelo, manejo de recursos naturales y preparación y ejecución de proyectos.</li> </ul>

- 3.15 Las UTR serán responsables de contratar y pagar a los prestadores de servicios que prepararán los perfiles de los proyectos (preinversión) y los diseños de los proyectos. Además, las UTR serán responsables de preparar los documentos de licitación y los contratos, así como de la contratación de la construcción de las obras y su supervisión. Además, las UTR verificarán que los proyectos sean viables desde el punto de vista técnico, económico, financiero y ecológico. El FISE transferirá las técnicas y herramientas de evaluación inicial de proyectos a las UTR.

### 3. Componente 3. Intervenciones innovadoras en salud y educación

- 3.16 La responsabilidad técnica de la ejecución de las actividades en salud y educación residirán dentro de los ministerios centrales respectivos. Se utilizaron tres criterios para identificar la unidad o división más apropiada para la ejecución, a saber: i) compatibilidad con la actividad del componente; ii) presencia en la Costa Atlántica, y iii) capacidad para coordinar la labor ministerial en la Costa Atlántica.
- 3.17 Dentro del MECD, se nombrará a un grupo ejecutor central que será responsable de la ejecución del subcomponente de educación. Este grupo estará integrado por personal de la División General Coordinadora de las Delegaciones y Supervisión, supervisores de las delegaciones regionales y dos administradores de programas. Un administrador del programa, financiado con recursos del programa, será responsable de las funciones administrativas y de respaldo, que incluirán: i) la preparación del plan anual de operaciones; ii) la coordinación de todas las

actividades del programa, y iii) la presentación de los informes que exige el Banco. El segundo administrador del programa tendrá responsabilidades técnicas en actividades de capacitación y evaluación. El 30% del tiempo de trabajo de esta persona, que será el supervisor nacional del MECD para la Costa Atlántica, será financiado con recursos del programa bajo un acuerdo presupuestario interno.

- 3.18 Dentro del MINSA, el subcomponente de salud será ejecutado por la Dirección General de Salud Ambiental y Epidemiología, unidad que ha sido fortalecida con el respaldo de la ASDI, la USAID y el Banco Mundial. El personal y el equipo de comunicaciones de esta Dirección General así como del SILAIS de la Costa Atlántica se reforzará aún más para ejecutar el proyecto de telemedicina. Se contratarán tres coordinadores del proyecto –uno a nivel central y uno en cada región– que serán responsables de la ejecución de las actividades técnicas y administrativas. El programa proporcionará asistencia técnica y capacitación a los coordinadores. Las funciones de los coordinadores del proyecto incluirán las siguientes: i) implementación del plan anual de operaciones; ii) seguimiento directo del proyecto; iii) respaldo técnico administrativo; iv) evaluación del proyecto, y v) coordinación con gobiernos regionales y municipales. La Dirección General del Servicio de Salud también proporcionará respaldo en forma de recursos técnicos y humanos para la ejecución del proyecto piloto a nivel de SILAIS.

#### **D. Municipios**

- 3.19 Los municipios fomentarán e integrarán en los procesos de planificación participativa con sus comunidades y asistirán en las operaciones y mantenimiento del proyecto.

#### **E. Otras entidades participantes**

- 3.20 **ONG.** Se contratarán ONG para que presten servicios especializados y capacitación a los líderes de municipios y comunidades para identificar y asignar prioridades a las necesidades. Se contratarán también ONG para los ejercicios de MPP en los municipios participantes, las cuales podrán participar también en la ejecución de obras prioritarias.
- 3.21 **Universidades.** Se contratarán universidades para que preparen e impartan cursos de capacitación para los gobiernos regionales y municipales.
- 3.22 **Sector privado.** Se contratarán empresas privadas así como consultores individuales para que proporcionen asistencia técnica a corto y largo plazo. También se contratarán para el diseño, la construcción y la supervisión de obras de infraestructura.
- 3.23 Se seleccionarán y contratarán todas las entidades participantes de conformidad con los procedimientos estándar del Banco.

3.24 **Coordinación del programa.** La coordinación del programa estará en manos de la UCP que se encuentra en el FISE. El programa cubrirá los gastos de administración de la UCP, incluyendo los honorarios del coordinador del programa y su personal clave, el equipo, artículos de oficina y otros gastos de operación. También se proporcionarán recursos para otro tipo de asistencia técnica específica, viajes e intercambios de profesionales, diseño e implementación de un sistema de seguimiento y evaluación específico para cada programa y para financiar la auditoría externa anual. Asimismo, el programa proporcionará recursos financieros para capacitación y equipo de informática para las oficinas regionales de la Contraloría General de la República.

3.25 **Reglamento de Operaciones.** La ejecución del programa se atenderá a los requisitos, reglas y procedimientos establecidos en el contrato de préstamo entre el Banco y el Gobierno de Nicaragua y el Reglamento de Operaciones del Programa. El reglamento incluirá, entre otras cosas: i) los criterios y procedimientos que se utilizarán para asignar los recursos para inversión; ii) los criterios y procedimientos para clasificar y seleccionar los proyectos prioritarios; iii) el análisis económico, financiero, ambiental y social de los proyectos; iv) procedimientos para el examen ambiental de los proyectos; v) procedimientos de desembolso y control financiero entre la UCP y los gobiernos regionales y otras unidades ejecutoras; vi) procedimientos para la contratación, supervisión, gestión financiera y controles para la implementación del Componente 2, y vii) procedimientos operativos para la MPP, incluidos los mecanismos correspondientes de evaluación social y ambiental.

**F. Seguimiento y evaluación, preparación de informes sobre el programa y supervisión**

3.26 **Seguimiento y evaluación.** Se implementará, para cada componente del programa, un sistema que permita evaluar los resultados generales del programa. Se utilizarán diferentes técnicas y herramientas, como informes de auditoría, consultas con partes interesadas y visitas al terreno.

3.27 **Evaluación a mediados del período.** El equipo de proyecto efectuará una evaluación a mediados del período, después de que los gobiernos regionales informen al Banco que han alcanzado el nivel aceptable de desempeño acordado previamente con el Banco, y medidos según los indicadores de referencia. En la evaluación a mediados del período, el equipo de proyecto del Banco trabajará con la UCP y las instituciones ejecutoras para, entre otras cosas: i) examinar las actividades del programa a fin de efectuar los ajustes requeridos para cumplir con los objetivos, ii) examinar las actividades de coordinación con otros donantes, y iii) evaluar el progreso de la participación de la Costa Atlántica en el diálogo de política y en el proceso de inversiones públicas.

3.28 **Informes.** La UCP será responsable de coordinar la presentación de los informes. Cada unidad ejecutora enviará informes semestrales de situación a la UCP, la cual

los consolidará en un documento que presentará al Banco dentro de un plazo de un mes al concluir cada semestre. La forma, el alcance y el contenido de estos informes se detallarán en el informe inicial, y serán acordados por el equipo de proyecto del Banco. La UCP usará recursos del préstamo para contratar una evaluación externa 15 meses después de iniciado el programa, cuyos resultados constituirán un aporte a la evaluación de mediados de período del Banco.

#### **G. Supervisión**

- 3.29 El Banco, por intermedio de la Representación en el país, con el respaldo del equipo de proyecto, supervisará la ejecución del programa. Se espera que esta supervisión exceda el alcance normal y para ello se requerirá la contratación de un consultor a largo plazo en la Representación del BID en Nicaragua que se dedique a la ejecución del programa en toda su duración. El equipo de proyecto del Banco visitará Nicaragua a fin de participar en la evaluación de mediados del período. El equipo de proyecto será responsable de aprobar el Reglamento de Operaciones del Programa así como todos los términos de referencia para la contratación de los servicios de consultoría.

#### **H. Adquisición de obras, bienes y servicios, y servicios de consultoría**

- 3.30 Se exigirá una licitación pública internacional para las obras de construcción cuyo valor sea de US\$1 millón o más, para bienes y servicios cuyo valor exceda de US\$250.000 y para servicios de consultoría por encima de los US\$200.000. Las obras, bienes y servicios de consultoría cuyos valores sean inferiores a estas sumas se someterán a los procedimientos adjuntos al contrato de préstamo, como se resumen a continuación.

<b>Modalidad</b>	<b>Licitación pública nacional LPN<sup>3</sup></b>	<b>Licitación privada LPP</b>
Obras	Entre US\$150.001 y US\$999.999	US\$150.000 y menos
Bienes y servicios	Entre US\$100.001 y US\$249.999	US\$100.000 y menos
Servicios de consultoría	Entre US\$100.000 y US\$200.000	US\$99.999 y menos

#### **I. Desembolsos**

- 3.31 **Anticipo de fondos.** El FISE establecerá para el programa un fondo rotatorio. Se recomienda poner a disposición, con carácter de anticipo, el equivalente del 5% del préstamo del Banco.
- 3.32 **Desembolsos.** Los recursos del préstamo y los fondos de la contrapartida local serán desembolsados directamente en una cuenta bancaria especial administrada

---

<sup>3</sup> La definición de licitación pública y licitación privada son las que prescribe la *Ley de contratación*.

por el FISE. Cada una de las cuatro instituciones ejecutoras establecerá su propia cuenta especial separada.

- 3.33 Los gobiernos regionales administrarán los recursos financieros para los Componentes 1 y 2. La UCP efectuará el primer desembolso contra la presentación del plan del primer año para la contratación de las empresas de servicios profesionales que proporcionarán servicios de fortalecimiento institucional y la auditoría simultánea.
- 3.34 Los fondos para el Componente 3 serán transferidos por la UCP directamente a cuentas especiales del programa administradas por el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación. El primer desembolso para estos componentes se efectuará contra la presentación de los planes anuales de operaciones respectivos.
- 3.35 Cada institución ejecutora presentará a la UCP la justificación de las solicitudes de anticipos y reembolsos. La UCP consolidará estas solicitudes para su presentación al Banco siguiendo los procedimientos adoptados por éste. La UCP verificará que las solicitudes estén acompañadas por la información de respaldo necesarias. El Banco examinará *ex ante* esta información, que incluirá contratos, pedidos, facturas, recibos, comprobantes de pagos, certificados de proveedores y otra documentación aceptable acordada con el Banco.
- 3.36 Los desembolsos del programa se efectuarán en un período de tres años y medio a partir de la fecha efectiva del contrato del préstamo. Se estima que el calendario de desembolsos es el siguiente:

**Distribución propuesta de recursos del programa por años**

Año 1	Año 2	Año 3	Año 4 <sup>4</sup>	Total
10%	45%	30%	15%	100%

**J. Contabilidad y auditoría**

- 3.37 El FISE, los gobiernos regionales, el Ministerio de Salud, y el Ministerio de Educación establecerán y mantendrán cuentas y registros adecuados de conformidad con procedimientos de contabilidad aceptados, y establecerán mecanismos de control internos e independientes para asegurar el cumplimiento con las regulaciones operativas del programa. Las comisiones anti-drogas de los dos gobiernos regionales también establecerán y mantendrán cuentas y registros adecuados para los recursos financieros de asistencia técnica.
- 3.38 **Auditoría simultánea.** La auditoría simultánea monitoreará el fortalecimiento técnico y financiero de los gobiernos regionales. Será realizada por una empresa de

---

<sup>4</sup> El período de ejecución del programa es de 3,5 años.

servicios profesionales independiente aceptable para el Banco, y seguirá los términos de referencia acordados con el equipo de proyecto del Banco. Se presentarán informes de situación cada tres meses hasta el momento en que los gobiernos regionales cumplan los indicadores de referencia acordados. Se efectuará una evaluación a mediados del período en el momento en que se reciba un informe de auditoría que indique que los gobiernos regionales han llegado al nivel aceptable de desempeño previamente acordado con el Banco.

- 3.39 Las cuentas del programa serán auditadas al final de cada ejercicio fiscal por una empresa de auditores independientes y calificados que sea aceptable para el Banco. Los estados financieros auditados que se presentarán al Banco incluirán un dictamen de las cuentas y registros que mantienen las diferentes instituciones ejecutoras y del uso de los fondos del programa. La presentación de los estados al Banco se efectuará durante la ejecución del programa y comenzará con el primer año de ejecución.
- 3.40 La misma empresa de auditores profesionales auditará las cuentas que se mantienen bajo la cooperación técnica paralela.

## **IV. BENEFICIOS Y RIESGOS**

### **A. Beneficios**

- 4.1 El programa producirá beneficios interrelacionados en tres esferas: dentro de los gobiernos regionales; dentro de las delegaciones regionales del Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación, y en términos de la integración de la Costa Atlántica a la política y la programación a nivel nacional.

#### **1. Gobiernos regionales**

- 4.2 El programa financiará un paquete integrado de asistencia técnica que incrementará la capacidad de los gobiernos regionales para que actúen como instituciones de contrapartida para el desarrollo. La modernización de sus sistemas de administración financiera reforzará la gestión transparente y responsable no sólo de los recursos financieros del programa sino también de todos los fondos públicos canalizados a través de los gobiernos regionales. El apoyo financiero proporcionado a las delegaciones regionales de la Contraloría General de la República también consolidará la práctica de gestión responsable del sector público.
- 4.3 El programa producirá beneficios a nivel local en términos de oportunidades más amplias para que las comunidades y los municipios participen en la identificación de inversiones locales prioritarias. Al crear relaciones más fuertes entre los gobiernos regionales, las autoridades municipales y las comunidades se creará un mayor grado de responsabilización y se dará mayor eficiencia al uso de los recursos públicos. También aumentará la eficiencia por medio del compromiso adquirido por los grupos beneficiarios de suministrar financiamiento de contrapartida dado que así se promoverá la identificación con los objetivos del programa y la sostenibilidad de los proyectos.
- 4.4 Se seguirán mejorando las relaciones entre los gobiernos regionales y municipales al grado de que se introducirán reformas a los mecanismos que regulan las transferencias de los ingresos procedentes de las concesiones y licencias para explotar los recursos naturales. Con una mayor claridad y confiabilidad en estas transferencias, los gobiernos municipales estarán en mejor situación de prestar servicios, así como de desarrollar sus capacidades en áreas tales como la planificación del uso del suelo y la gestión de los recursos naturales.
- 4.5 El programa promoverá la coordinación con las actividades de otros donantes. En esta actividad, las Unidades Técnica Regionales (UTR) creadas dentro de los gobiernos regionales tendrán un papel clave. Se espera que los beneficios de esta coordinación sean considerables. La coordinación facilitará el desarrollo de una metodología de planificación participativa (MPP) para aplicación en toda la región, velará por que se complementen los esfuerzos que respaldarán las actividades de

fortalecimiento institucional y provean las bases para la fórmula de asignación de los recursos financieros disponibles a los proyectos prioritarios locales. Como resultado, no sólo habrá mayor eficacia en términos de asignación de recursos sino que también los gobiernos regionales obtendrán importante experiencia directa en relaciones con los donantes.

- 4.6 Se prevé que el programa tenga un impacto global positivo en el medio ambiente en la Costa Atlántica. Respaldará la adquisición de experiencia en la planificación del uso del suelo y en el manejo de recursos naturales dentro de los gobiernos regionales y a nivel municipal. Además de desarrollar esta capacidad práctica de planificación local, el programa financiará estudios para analizar los mecanismos de transferencia que regulan la distribución de los ingresos procedentes de las concesiones y licencias de explotación de recursos naturales. Al fortalecer el vínculo entre la viabilidad financiera de los gobiernos regionales y municipales y el uso prudente de los recursos naturales, se prevé que el programa contribuya facilitando estrategias y programas de desarrollo regional sostenible. A nivel de la operación, el Reglamento de Operaciones del Programa perfeccionará el uso de herramientas y técnicas de evaluación ambiental en torno a la ejecución de las inversiones locales.

## **2. Salud y educación**

- 4.7 Además de abordar los problemas regionales clave en los sectores de salud y educación, las intervenciones financiadas por el programa generarán lecciones para acciones futuras. El programa piloto de telemedicina tiene el potencial de extenderse a nivel nacional y regional para mejorar el sistema de referencias del MINSA, proporcionar capacitación práctica a médicos y modernizar la red nacional de control epidemiológico. De igual manera, el nuevo modelo de supervisión escolar para la Costa reforzará la capacidad de las delegaciones regionales para que se encarguen de la supervisión, mejoren la calidad de ésta e impartan lecciones en una esfera que sigue desatendida por las reformas educacionales del MECD.
- 4.8 Ambos componentes cuentan con mecanismos ejecutores que integran el personal y los recursos de los niveles centralizados (MECD y MINSA) y los niveles descentralizados (delegaciones regionales y SILAIS). Estos mecanismos servirán para maximizar las comunicaciones entre estas estructuras. Además, el compromiso del gobierno central de sufragar los gastos ordinarios que se originen de esta contraparte ayudará a establecer la sostenibilidad de programas similares en el futuro.

## **3. Planeación y programación a nivel nacional**

- 4.9 El programa facilitará la disponibilidad de información sobre la Costa Atlántica y ayudará a asegurar la inserción de la temática de esta región en el foro de elaboración de políticas a nivel nacional. La creación del Consejo Coordinador



ampliado y el establecimiento de la Unidad de Coordinación del Programa dentro del FISE facilitará los debates sobre las oportunidades de programas de inversión en la Costa Atlántica. Paralelamente, el diseño de las intervenciones en salud y educación asegurará que estos proyectos piloto brinden información sobre áreas programáticas nuevas a sus ministerios respectivos.

## **B. Riesgos**

- 4.10 El éxito de la operación depende de la habilidad de los gobiernos regionales de desarrollar la capacidad para guiar y administrar los procesos de desarrollo regional sobre la base de una descentralización más profunda. La factibilidad de la operación, por lo tanto, descansa sobre la voluntad política de llevar a cabo las mejoras necesarias y la continua participación de los actores locales, a fin de asegurar que el fortalecimiento institucional de los gobiernos regionales tenga tanta injerencia de las organizaciones de base como de los donantes.
- 4.11 La tarea de transformar a los gobiernos regionales en instituciones de contrapartida creíble se complica por varios factores, incluida la débil condición financiera, su deficiente organización administrativa y la gran cantidad de financiamiento que la comunidad de donantes pone a su disposición. El programa procura coordinar estas actividades para evitar duplicación de esfuerzos, pero gran parte de la responsabilidad del éxito de la coordinación entre la operación actual y la de otros donantes va a recaer en los gobiernos regionales y en la supervisión de la UCP y el Consejo Coordinador.
- 4.12 El éxito de los componentes de salud y educación dependerá de la creación de canales efectivos de comunicación entre el gobierno central y las unidades regionales. Estos canales han sido históricamente deficientes debido a factores culturales y técnicos. Estos componentes también requieren una excelente coordinación entre las unidades ejecutoras y las otras unidades a nivel central. La inestabilidad institucional y los conflictos internos entre estas unidades podrían limitar el impacto de los programas. Aunque los programas han sido diseñados de manera tal que los costos ordinarios sean mínimos, debe considerarse el tema de la sostenibilidad si se han de obtener los beneficios del programa a mediano y largo plazo. La estructura financiera del programa tiene por objeto asegurar la máxima participación del MECD y del MINSA en el financiamiento de los costos ordinarios con sus propios recursos presupuestarios.
- 4.13 El programa abarca un gran número de instituciones y agentes muy diferentes tanto de la Costa Atlántica como del gobierno central. La ejecución del programa dependerá de que se logre una colaboración interinstitucional directa y eficaz y se comprendan claramente las líneas de responsabilidad, el procedimiento de presentación de información y los mecanismos de toma de decisiones en las diferentes instituciones participantes. Para poder reducir al mínimo el riesgo durante la ejecución habrá que definir claramente en el Reglamento de Operaciones

del Programa las funciones de cada institución participante y el marco interinstitucional.

NICARAGUA  
Programa de Desarrollo Local de la Costa Atlántica  
(NI-0107)  
Marco Lógico

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
<b>Fin del Programa</b>			
Costa Atlántica integrada en discusiones a nivel nacional sobre políticas y programas de desarrollo	La financiación de programas a nivel nacional con financiamiento externo incluye actividades en la Costa Atlántica.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estrategias de política nacional</li> <li>- Documentos de proyecto</li> <li>- Documento del País del Banco</li> </ul>	
<b>Propósito del Programa</b>			
Proceso de desarrollo dirigidos y promovidos eficientemente por gobiernos regionales, los Ministerios y sus delegaciones regionales	Los Gobiernos regionales y las delegaciones regionales de MINSA y MECD participando plenamente en el diseño, ejecución y evaluación de proyectos financiados por la Cooperación Externa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entrevistas</li> <li>- Relevamiento de documentos</li> </ul>	
<b>Proyectos</b>			
1. Gobiernos Regionales fortalecidos	Gobiernos Regionales participando en el diseño, ejecución y evolución de proyectos financiados por la Cooperación Externa y en proceso de preparación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entrevistas</li> <li>- Relevamiento de documentos</li> </ul>	
2. Servicios de educación y salud fortalecidos		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entrevistas</li> <li>- Relevamiento de documentos</li> </ul>	

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
<b>Proyecto 1</b>			
Fortalecimiento Institucional de los Gobiernos Regionales			
<b>Objetivos</b>			
1. Estructura Organizativa adecuada	1.1 Estructura institucional reflejando roles estratégicos de los gobiernos al final del primer año de ejecución	Organigrama	
2. Políticas y manuales financieros adoptados	2.1 Manual financiero contable en uso al final del primer año de ejecución	Estados financieros anuales auditados	
3. Políticas y manuales de recursos humanos en vigencia	3.1 100% de nuevas contrataciones establecidas de acuerdo a nuevas políticas de contratación al final del proyecto. 3.2 50% de empleados existentes, bajo nuevas normas de recursos humanos al final del año 1 3.3 100% de contratos de empleo firmados al final del programa	Contratos firmados  Anuncio de vacantes  Contratos de empleo firmados	
4. Sistemas de Planificación Participativa introducidos	4.1 Procesos de Planificación Participativo (PPM) llevados a cabo en 100% de municipios al final del programa	Planes de inversión	
5. Proyectos financiados	5.1 100% de proyectos prioritarios financiados por el programa completados y en uso al final del proyecto	Programa en archivos de gobiernos regionales	

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
<b>Proyecto 2</b>			
Servicios de Educación y Salud fortalecidos			
<b>Objetivos</b>			
1. Nuevo sistema de supervisión funcionando instalado	1.1 100% de supervisores entrenados al final del primer año. 1.2 Microcentros funcionando al final del 2do. año	Informes de supervisión del Ministerio	
2. Sistema de Tele Medicina instalado	2.1 100% de los municipios del sistema	Informe de SILAIS	

	<p>de Tele Medicina seleccionados y participando al final del proyecto</p> <p>2.2 nuevo sistema de seguimiento epidemiológico funcionando al final del proyecto</p> <p>2.3 100% de médicos y enfermeras en los centros de salud y hospitales participantes capacitados al final del proyecto</p>		
3. Programa de prevención del uso de drogas implementado	<p>3.1 100% de los componentes financiadas y funcionando al 3 año del proyecto</p>	<p>Informes del Consejo Coordinador</p>	

**PROGRAMA DE DESARROLLO LOCAL DE LA COSTA ATLÁNTICA  
(NI-0107)**

**PLAN DE ADQUISICIONES**

<b>Adquisiciones principales</b>	<b>Financiamiento</b>	<b>Método de adquisición (Miles)</b>	<b>Precalificación</b>	<b>Fecha prevista de publicación AEA</b>
<b>1. Ejecución del programa</b>				
<u>Consultores en contratos de largo plazo para UTR (US\$570.000)</u> 2 Directores, 4 especialistas, 2 asistentes y 2 secretarías	56% BID 44% Gob.	LPI para más de US\$200  LPN desde \$100 a \$200  LPP para menos de US\$100	No	I/2000
<u>Asistencia técnica especializada a corto y largo plazo (US\$2.254.430)</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecer la planificación de los gobiernos regionales, el uso del suelo, la capacidad regional de planificación estratégica, gestión y políticas financiera y de administración de recursos</li> <li>- Modernizar la administración financiera y los procedimientos de auditoría externa de los gobiernos regionales</li> <li>- Empresa que realice la auditoría simultánea</li> <li>- Fortalecer la capacidad financiera y administrativa de los gobiernos municipales</li> <li>- Estudiar la sostenibilidad financiera de los gobiernos regionales y municipales</li> <li>- Evaluar los mecanismos de transferencias, evaluar los arbitrios regionales y establecer un Fondo Especial de Desarrollo</li> <li>- Diseñar e implementar un sistema de seguimiento y evaluación</li> <li>- Diseñar e implementar la Metodología de Planificación Participativa</li> </ul> Subcomponente de salud (US\$163.930) <ul style="list-style-type: none"> <li>- Preparar el plan de operación.</li> <li>- Preparar e implementar el sistema de evaluación</li> <li>- Evaluar el subcomponente</li> </ul> Subcomponente de educación (US\$190.500) <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diseñar el mecanismo de supervisión y los minicentros</li> <li>- Preparar y aplicar instrumentos</li> <li>- Evaluar el subcomponente</li> </ul>	100% BID	LPI para más de US\$200  LPN desde US\$100 a US\$200  LPP para menos de US\$100	No	II/2000
<u>Capacitación – US\$481.000</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Del personal regional en contabilidad financiera</li> <li>- Del personal municipal en administración financiera y medio ambiente</li> <li>- Procedimientos de auditoría interna</li> <li>- Amplio uso de equipo sanitario</li> <li>- Supervisores de educación</li> <li>- Cursos, seminarios y viajes de estudios</li> </ul>	100% BID	LPI para más de US\$200  LPN desde US\$100 a US\$200  LPP para menos de US\$100	No	II/2000 a II/2003
<u>Equipo, bienes y servicios– US\$1.870.445</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Computadoras, software, sistema para Internet, equipo de radio, vehículos, motocicletas y pangas</li> </ul>	100% BID	LPI para más de US\$250	No	I/2000 a II/2003

Adquisiciones principales	Financiamiento	Método de adquisición (Miles)	Precalificación	Fecha prevista de publicación AEA
<ul style="list-style-type: none"> <li>para los gobiernos regionales</li> <li>- Equipo básico para los gobiernos municipales</li> <li>- Equipo médico para el proyecto piloto de telemedicina más computadoras, software, teléfonos y líneas</li> <li>- Materiales didácticos para los subcomponentes de salud y educación</li> </ul>		LPN desde US\$100 a US\$250  LPP para menos de US\$100		
<u>Proyectos de inversión local – US\$2.025.000</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Proyectos prioritarios identificados por las comunidades y los gobiernos locales</li> <li>- Renovación de los centros de salud y delegaciones educativas regionales</li> </ul>	100% BID	LPI para más de US\$1 millón  LPN desde US\$150 a US\$1 millón  LPP para menos de US\$150	Sí	I/2000 a II/2003
<b>2. Coordinación del programa</b>				
<u>Consultores en contratos a largo plazo para la Unidad de Coordinación (US\$313.500)</u> Coordinador del programa, 2 especialistas y 1 secretaria	93% BID 7% Gob.	LPI para más de US\$200  LPN desde \$100 a \$200  LPP para menos de US\$100	No	I/2000
<u>Asistencia técnica especializada a corto y largo plazo (US\$280.000)</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistema de desarrollo y seguimiento y evaluación de programas</li> <li>- Empresas para auditorías anuales</li> <li>- Otra asistencia técnica</li> </ul>	100% BID	LPI para más de US\$200  LPN desde \$100 a \$200  LPP para menos de US\$100	No	I/2000 a II/2003
<u>Capacitación (US\$50.000)</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Viajes de estudio e intercambio de profesionales</li> </ul>	100% BID	LPI para más de US\$200  LPN desde \$100 a \$200  LPP para menos de US\$100	No	I/2000 a II/2003
Útiles y equipo de oficina y vehículos (US\$90.000)	100% BID	LPI para más de US\$250  LPN desde US\$100 a US\$250  LPP para menos de US\$100	No	I/2000 a II/2003

**LPI** – Licitación pública internacional  
**LPN** – Licitación pública nacional  
**LPP** – Licitación pública privada  
**AEA** – Aviso especial de adquisición

**NICARAGUA**  
Plan de Operaciones  
(TC-99-10-02-5)

<b>Título del Proyecto:</b>	Plan Regional de Prevención del Uso de Drogas de la Costa Atlántica	
<b>Número de la Cooperación Técnica:</b>	TC-99-10-02-5	
<b>Beneficiario:</b>	República de Nicaragua	
<b>Organismo Solicitante:</b>	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	
<b>Organismos Ejecutores:</b>	Gobiernos Regionales de la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS) y de la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) por intermedio de sus respectivos Consejos Regionales de Lucha contra las Drogas.	
<b>Fuente de Financiamiento y Moneda:</b>	BID (FOE) No Reembolsable	US\$330.000
	Contribución Gobiernos Regionales	US\$ 33.000
	Total Cooperación Técnica	US\$363.000
<b>Fecha de Solicitud del País Beneficiario:</b>	Septiembre de 1999	
<b>Condiciones Contractuales Especiales:</b>	Las condiciones previas al primer desembolso de la contribución CT serán: a) las condiciones estándares del Banco previas al primer desembolso, y b) evidencia de que han entrado en vigencia sendos convenios entre el Beneficiario y los Organismos Ejecutores para la transferencia de los recursos de la contribución para la ejecución del Programa.	

## **I. OBJETIVOS Y DESCRIPCION**

- 1.1 Debido a la ubicación de la región en la principal ruta de transbordo de cocaína de Sur a Norte América, miembros de las comunidades costeñas de los departamentos de la Costa Atlántica a menudo encuentran paquetes de drogas abandonados. Esto ha provocado que el consumo local de marihuana y cocaína se incremente significativamente durante los últimos años, constituyéndose en la raíz de serios problemas sociales y de salud pública. Los asentamientos indígenas costeños han sido especialmente afectados por este problema notándose un incremento de los niveles de violencia y el número de crímenes relacionados con drogas. Estos hechos están socavando las estructuras comunitarias tradicionales.



- 1.2 Esta cooperación técnica financiará la implementación de un plan para la prevención del uso de drogas en la región. Las actividades del plan han sido identificadas y desarrolladas por expertos del área mediante un proceso participativo en consulta con los actores comunitarios de la Costa Atlántica. El plan pone énfasis en medidas preventivas más que en medidas enfocadas en la coerción y la institucionalización de usuarios de drogas. Las actividades de prevención son generalmente costo-eficientes, sostenibles, y han demostrado tener gran impacto bajo circunstancias similares a aquéllas de la Costa Atlántica.
- 1.3 La cooperación técnica financiará: (i) la contratación y capacitación de un equipo técnico multicultural para implementar actividades preventivas en el ámbito comunitario, así como los recursos necesarios para la administración, promoción y evaluación del plan; (ii) actividades de comunicación y difusión pública; (iii) actividades de capacitación de agentes comunitarios; (iv) foros intersectoriales y comunitarios para mejorar el diálogo entre las diversas partes interesadas; (v) la evaluación del plan consistente en el monitoreo del mismo, evaluaciones anuales para afinar el plan y evaluación del impacto.
- 1.4 A continuación se describen con más detalle los componentes del Plan Regional de Prevención del Uso de Drogas de la Costa Atlántica:
  - 1. Recursos Humanos e Infraestructura.**
- 1.5 Este componente financiará la contratación y capacitación de recursos humanos, la provisión de materiales y el apoyo administrativo para promover, ejecutar y evaluar en el nivel regional los objetivos y estrategias del plan.
  - 2. Comunicación.**
- 1.6 El componente de comunicación promoverá los procesos de construcción y difusión de conocimientos con el propósito de incrementar la concurrencia social y potenciar la capacidad de intervención de las comunidades. Se desarrollará un sistema de comunicación para promover la prevención del uso de drogas y la adopción de estilos de vida saludables en la Región Atlántica.
- 1.7 Se financiará la difusión de programas preventivos que se apoyarán en los medios de comunicación radiales de amplio alcance en la Costa. Estas acciones, junto con la edición, impresión y publicación de material educativo y publicitario incluyendo periódicos murales, afiches, cartillas y folletos, permitirán que el proceso educativo tenga mayor permanencia y que su misión preventiva se realice y potencie hacia un mayor número de posibles beneficiarios.
  - 3. Capacitación**
- 1.8 La capacitación estará compuesta de procesos pedagógicos y metodológicos mediante los cuales las comunidades según su cultura adquirirán y construirán las visiones, los conocimientos, las actitudes y las habilidades necesarias para comprender e implementar procesos de prevención del consumo de Drogas. Este componente será la base de un programa de capacitación permanente para la

formación de agentes multiplicadores en la prevención del uso de drogas y promoción de estilos de vida saludable.

- 1.9 Se considera de mucha importancia la vinculación de los diversos sectores involucrados en la atención de la problemática de la droga para ello se contempla la capacitación a funcionarios de OGS, entre los cuales se cuentan funcionarios del Ministerio de Salud, Ministerio de Familia, Policía, Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, Ministerio de Gobierno, Autoridades de la región y Representantes de ONG'S. También se capacitará a jóvenes de edades comprendidas entre 12 a 18 años, mujeres de las diferentes organizaciones femeninas y líderes religiosos y comunitarios.

#### **4. Actividades Intersectoriales y de Coordinación**

- 1.10 Este componente promoverá la coordinación intersectorial como estrategia para lograr que las diferentes entidades involucradas en trabajar frente al problema del uso de drogas en la Región orienten sus actividades de acuerdo con objetivos comunes. El propósito de esta coordinación es que todas estas acciones se ejecuten de forma coherente y racional.
- 1.11 Se pretende propiciar la discusión, la reflexión y el análisis sobre el tema de las drogas entre los jóvenes para comprometerlos en la búsqueda de alternativas a través de foros, encuentros y todo tipo de encuentros que propicie una mayor conciencia social frente al problema. Con el propósito de apoyar la movilización y organización del joven alrededor de la temática de drogas, se financiarán bonos para coordinadores comunitarios y la compra de materiales y equipos para béisbol, música y teatro.

#### **5. Evaluación**

- 1.12 La evaluación se concentrará en los procesos sistemáticos de recolección y análisis de información conducentes a determinar la relevancia, el progreso, la eficacia, la efectividad y el impacto de las acciones programáticas. Un experto nacional elaborará un instrumento que permita medir el desarrollo del Plan de Prevención del Uso Indebido de Drogas y capacitará al personal del equipo. Se contempla una evaluación sistemática y permanente por parte del equipo de la ejecución del Plan mediante la presentación al Gobierno Regional, al Gobierno Central y al BID de un informe semestral de monitoreo de las actividades, acciones planteadas e impacto de las acciones del plan.
- 1.13 Se hará una evaluación de medio término a los 18 meses del arranque de las actividades para medir el progreso y tomar decisiones sobre los siguientes pasos.

## **II. EJECUCIÓN Y PRESUPUESTO**

- 2.1 El Plan Regional de Prevención del Uso de Drogas de la Costa Atlántica será ejecutado por los gobiernos de la RAAN y de la RAAS, por intermedio de sus Consejos Regionales de Lucha contra las Drogas y sus oficinas de enlace en

Managua. Para la ejecución del Plan, los Consejos serán apoyados por un equipo técnico multicultural conformado por tres profesionales financiados con recursos de la CT y adscritos a los Consejos. Uno de estos profesionales actuará como Coordinador General del Plan. Los Consejos son entes regionales adscritos a los Gobiernos Regionales que cuentan con un representante de cada una de las siguientes instituciones: (i) los gobiernos regionales; (ii) las ONGs involucradas en actividades regionales para la prevención de drogas; (iii) la policía nacional; (iv) los ministerios nacionales (MECD o MINSA); y (v) la comunidad. El equipo técnico recibirá capacitación en la administración, promoción y evaluación del plan. El Coordinador General del Plan coordinará todas las actividades de la CT y presentará al BID toda la documentación relativa a esta operación previa autorización de los Gobiernos de la RAAN y la RAAS representados por sus respectivos Consejos.

- 2.2 Esta Cooperación Técnica será ejecutada en un período de 36 meses coincidente con el período de desembolso. Todas las contrataciones para los servicios de consultoría y para la adquisición de bienes seguirán los procedimientos estándares del Banco. Los contratos de los consultores, excepto los contratos de los profesionales del equipo técnico coordinador, se suscribirán por una suma a mano alzada y los desembolsos se realizarán de la siguiente manera: 40% a la firma del contrato y presentación de un plan de trabajo detallando las actividades que se proponen realizar; y 60% a la entrega del informe final en el que se presente el cumplimiento de sus labores. El plan de trabajo y el informe final de cada consultoría requerirán de la conformidad del Banco.
- 2.3 En el caso de los consultores integrantes del equipo técnico coordinador el pago por los servicios prestados se hará mensualmente. Los archivos técnicos del proyecto contienen los Términos de Referencia para la contratación de estos consultores.
- 2.4 Para la contratación de consultores por sumas de US\$ 200.000 o inferiores, y de conformidad con lo señalado en el Anexo B, las partes acuerdan, adicionalmente a lo establecido en el Anexo B de este Contrato lo siguiente: (i) las contrataciones de servicios de consultores por un valor equivalente entre US\$100.000 y US\$200.000, se llevarán a cabo por concurso público nacional; (ii) las contrataciones de servicios de consultores por un valor equivalente a US\$99.999 o inferior, se llevarán a cabo por concurso privado, que evaluará a lo menos a tres candidatos.

2.5 A continuación se presenta el presupuesto estimado de esta cooperación técnica.

Componente y Actividades	Costo Unitario (en US\$)	Cantidad	Unidad	Total
<b>1. Recursos Humanos e Infraestructura</b>				
<b>a. Recursos Humanos</b>				
Coordinador General	600	36 meses		21.600
Asistentes Tecnicos y Administrativos	400	108 meses		43.200
<b>Subtotal Recursos Humanos</b>				<b>64.800</b>
<b>b. Infraestructura</b>				
Total Equipo	5550	2 oficinas		11.100
Total Amoblamiento	2700	2 oficinas		5.400
<b>Subtotal Infraestructura</b>				<b>16.500</b>
<b>c. Gastos Operativos</b>				
Gastos de Operacion de Oficinas Coordinadoras	100	72 meses		7.200
<b>Subtotal Gastos Operativos</b>				<b>7.200</b>
<b>Total Recursos Humanos e Infraestructura</b>				<b>88.500</b>
<b>2. Comunicación</b>				
Comunicador Social	1800	6 meses		10.800
Actividades de Difusion		1 paquete		115.000
Materiales		1 paquete		4.500
<b>Total Comunicación</b>				<b>130.300</b>
<b>3. Capacitacion</b>				
Taller con funcionarios de OG y ONG	4400	1 taller		4.400
Modulo de Capacitacion a Actores Comunitario	9	5000 individuos		45.000
Materiales de Capacitacion		1 paquete		5.300
<b>Total Capacitacion</b>				<b>54.700</b>
<b>4. Actividades Intersectoriales y de Coordinacion</b>				
Taller de necesidades de capacitacion y difusion	2200	1 taller		2.200
Equipos y Materiales		1 paquete		18.800
Bonos para Coordinadores	1000	18 coordinadores		18.000
<b>Total Act. Intersectoriales y de Coordinacion</b>				<b>39.000</b>
<b>5. Evaluacion</b>				
Consultoria - Experto Nacional	2000	5 meses		10.000
Taller de presentacion de evaluacion y planeacion de acciones futuras	2200	1 taller		2.200
<b>Total Evaluación</b>				<b>12.200</b>
<b>Total Componentes</b>				<b>324.700</b>
<b>Imprevistos</b>				<b>5.300</b>
<b>Total IDB</b>				<b>330.000</b>
<b>Total Contribución Local (inf. física)</b>				<b>33.000</b>
<b>Total General</b>				<b>363.000</b>

### **III. RESPONSABILIDAD**

- 3.1 La administración y la responsabilidad de la operación corresponderán a la Representación del Banco en Nicaragua. El Equipo de Proyecto deberá revisar y aprobar los procesos de selección de los consultores o firmas consultoras, y los planes de trabajo y los informes finales de los consultores.

## PROYECTO DE RESOLUCION

NICARAGUA. PRESTAMO \_\_\_\_/SF-NI A LA REPUBLICA DE NICARAGUA

Programa para el Desarrollo Local de la Costa Atlántica

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 Nicaragua, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un Programa para el Desarrollo Local de la Costa Atlántica. Dicho financiamiento será hasta por una suma de US\$8.000.000 o su equivalente en otras monedas, excepto la de Nicaragua, 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.

## PROYECTO DE RESOLUCION

### NICARAGUA. COOPERACION TECNICA NO REEMBOLSABLE PARA UN PLAN REGIONAL DE PREVENCION DEL USO DE DROGAS DE LA COSTA ATLANTICA.

El Directorio Ejecutivo:

RESUELVE:

1. Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe para que proceda en nombre y representación del Banco a suscribir los acuerdos necesarios con la República de Nicaragua y a adoptar las demás medidas pertinentes para la ejecución del plan de operaciones a que se refiere el Documento AT- , sobre una cooperación técnica no reembolsable para un Plan Regional de Prevención del Uso de Drogas de la Costa Atlantica.
2. Destinar para los fines de esta resolución, hasta la suma de US\$330.000, o su equivalente en otras monedas convertibles, con cargo a los ingresos netos del Fondo para Operaciones Especiales.
3. Establecer que la suma anterior sea otorgada con carácter no reembolsable.