

**RED DE PROTECCIÓN SOCIAL
(NI-0075)
RESUMEN EJECUTIVO**

Prestatario:	República de Nicaragua		
Agencia ejecutora:	Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)		
Monto y fuente:	BID (FOE):	US\$ 20,03millones	
	Prestatario:	US\$ 2,23millones	
	Total:	US\$ 22,26millones	
Términos y condiciones:	Amortización:	40 años	
	Período de Gracia:	10 años	
	Desembolso:	4.5 años	
	Tipo de interés:	1% por año durante los 10 primeros años; 2% por año de esta fecha en adelante	
	Inspección y vigilancia:	1% del monto del préstamo	
	Comisión de compromiso:	0,50% anual sobre el saldo no desembolsado	
Objetivos:	El fin del Programa es alcanzar mejores niveles de bienestar entre la población en extrema pobreza del país, apoyando su acumulación de capital humano. Para lograr este fin, el programa tiene cuatro objetivos: (i) fortalecimiento institucional para establecer el marco operativo inicial de una Red de Protección Social; (ii) suplementar el ingreso de las familias en extrema pobreza por un periodo de hasta tres años para incrementar su gasto en alimentación; (iii) aumentar el cuidado de los niños menores de 5 años y de las mujeres en edad fértil de esas familias; y (iv) reducir la deserción escolar en los primeros cuatro grados en las áreas del Programa.		

Descripción:

El Programa crea un marco institucional *inicial*, cuyo principio es unir a los principales agentes del gasto social para desarrollar una estrategia *integrada, focalizada y costo-efectiva* de protección. Paralelamente, se busca demostrar y evaluar diferentes formas de fortalecimiento de capital humano de los pobres a través de la integración de acciones de capacitación, alimentación, asistencia escolar, promoción de salud y reducción de enfermedades prevenibles y de bajo costo. Todas ellas enfocadas al núcleo familiar. El diseño es flexible y permite ajustar tanto el marco operativo como el menú a las necesidades y capacidad local. El Programa se iniciaría con un piloto para tener la oportunidad de probar el diseño y marco operativo. En base a una evaluación positiva del piloto, el Programa financiará la expansión progresiva de la Red a nivel nacional.

El Programa financiará: (i) **Fortalecimiento Institucional** para establecer el marco operativo de la Red; (ii) **Salud y seguridad alimentaria** que contiene un bono alimentario y un apoyo a la oferta para asegurar la disponibilidad de capacitación a la familia en nutrición y salud y la cobertura de inmunizaciones y control de desarrollo y crecimiento para el menor de 5 años; (iii) **Educación**, que financiará un bono escolar para las familias que tengan hijos en los grados 1ro a 4to, una mochila escolar que proveerá a los niños calzado, vestuario y útiles escolares básicos, y un bono a la oferta para insumos escolares; y (iv) **Focalización y evaluación**, que tiene como propósito establecer criterios objetivos y transparentes para la selección de los beneficiarios, así como indicadores de impacto para medir el desempeño del Programa.

Relación del Proyecto a la estrategia del Banco en el país y sector:

El Programa se enmarca dentro de la estrategia de crecimiento con equidad y tiene como fin construir la Red de Protección Social, que es el instrumento que falta en el sistema de protección social en Nicaragua. La Red es una pieza fundamental en la estrategia del Banco en Nicaragua ya que tiene como principio general la inclusión de las familias de extrema pobreza en el proceso de inversión en capital humano.

Revisión social y ambiental:

El Programa establecerá el marco inicial y el modelo de atención de una Red de Protección Social que dirige sus acciones a las familias en extrema pobreza. Se promoverá el desarrollo de la mujer al apoyar acciones tendientes a consolidar la unidad familiar y al otorgar poder a las madres de familias o a las jefas del hogar. Finalmente, se espera que su impacto sea positivo al promover un cambio de comportamiento de las familias que será favorable con respecto al medio ambiente.

- Beneficios:** La Red propicia un esquema que impulsa la cooperación de los ministerios de línea, los gobiernos locales y la comunidad. Se contribuye a ordenar la función normativa gubernamental y se promueve una actitud responsable de las familias, en cuanto a conductas que reduzcan los riesgos para la salud y una valorización más alta de la educación.
- Riesgos:**
- Focalización de beneficiarios:** existe el riesgo de incluir población que no se encuentre en extrema pobreza, que se minimiza estableciendo criterios rigurosos de focalización y un sistema de supervisión formal, a través de inspecciones de campo periódicas, y a través de la utilización de cabildos abiertos de la comunidad.
- Incentivos negativos en el mercado de trabajo:** la transferencia debería ayudar al bienestar familiar para suplementar la alimentación. Sin embargo, si las transferencias son sobredimensionadas, pueden aumentar el salario de reserva y así reducir la oferta en el mercado laboral. El apoyo al ingreso que se contempla aquí es suficientemente pequeño para no distorsionar el mercado.
- Coordinación Interinstitucional:** la incorporación al esquema de ejecución del Consejo Coordinador del FSS y el vínculo de este Consejo con los ministerios de línea fortalecerán dicha coordinación, lo que es importante por la naturaleza multisectorial del Programa.

Condiciones contractuales especiales:

1. Condiciones previas al primer desembolso:

Previo al primer desembolso de los recursos, el FISE deberá presentar, a satisfacción del Banco: (i) evidencia del convenio de transferencia de fondos suscrito con el Ministerio de Hacienda, que incluya entre otros, los elementos descritos en el párrafo 3.1; y (ii) el Reglamento Operativo del Programa elaborado de acuerdo a los términos convenidos con el Banco y aprobado por el Consejo Coordinador (pár. 3.3)

2. Otras condiciones especiales

La presentación por el FISE de la *lista final de las comarcas del piloto y de la línea de base de evaluación de la fase piloto*, es condición previa al desembolso de los componentes de salud y seguridad alimentaria y educación (párs. 3.16 y 3.44).

Cuando hayan transcurrido 12 meses contados a partir de la vigencia del Contrato de Préstamo del presente Programa o para desembolsar recursos del Financiamiento por encima del equivalente de cuatro millones de dólares que corresponden a la fase piloto del programa, lo que ocurra primero, el Organismo Ejecutor deberá presentar, a satisfacción del Banco, el informe de evaluación de la fase piloto, de acuerdo a lo establecido en los párrafos 3.39 y 3.42. La evaluación de la fase piloto se considerará satisfactoria si del análisis de desempeño de los indicadores del Programa resultaren deficiencias en menos del 50% de los indicadores, o si, habiéndose encontrado deficiencias en más del 50% de los indicadores se ha puesto en marcha un plan de acción remedial, previamente acordado entre el prestatario y el Banco (Par. 3.54).

A partir del 31 de marzo del año 2001, el desembolso de los recursos del Financiamiento está condicionado a que el Prestatario demuestre, a satisfacción del Banco, que ha extendido la vigencia del Consejo Coordinador del Fondo Social Suplementario o que ha creado un consejo, con estructura y funciones similares a las de aquel para la ejecución del Programa.

En el contrato de préstamo se dejará constancia de las condiciones que fueron cumplidas por el Organismo Ejecutor antes de presentación del Programa a Directorio descritas en el párrafo 3.55.

Clasificación del sector social y de la pobreza:

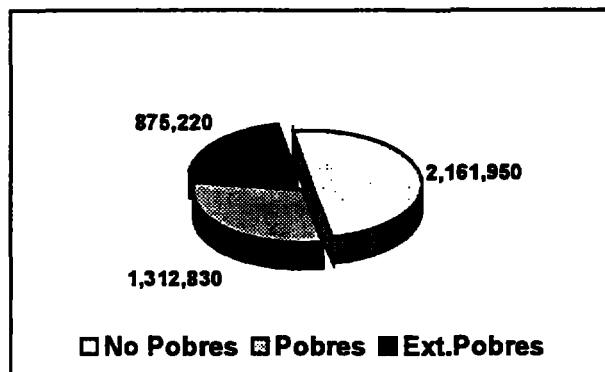
Esta operación califica como un proyecto orientado a la reducción de la pobreza (PTI) (Ver párs. 4.7, 3.15). También, esta operación califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos claves para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (Documento AB-1704). El prestatario utilizará el 10 por ciento de financiamiento adicional (par 2.25).

Excepciones a las políticas del Banco:	Ninguna
Financiamiento retroactivo y contratación anticipada:	El Banco podrá reconocer como parte del financiamiento hasta US\$500.000 correspondiente a gastos realizados por el Prestatario a partir del 1o. de diciembre de 1998 para la realización de las actividades detalladas en el párrafo 3.50.
Adquisiciones:	El Programa no prevé la construcción de obras civiles. Se utilizarán los procedimientos del Banco para la adquisición de bienes y la contratación de servicios de consultorías.

I. MARCO DE REFERENCIA

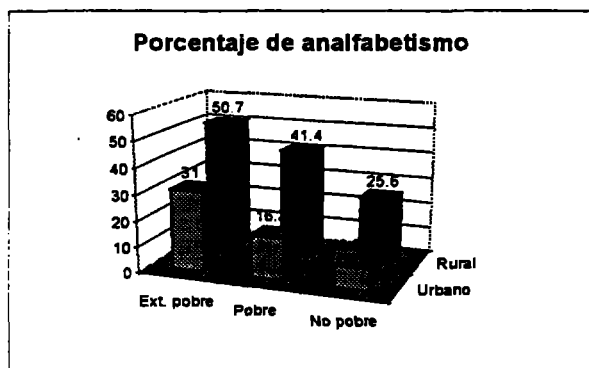
A. La pobreza en Nicaragua y su efecto en la acumulación de capital humano

- 1.1 Aproximadamente 50% de los nicaragüenses están en estado de pobreza y 20% en extrema pobreza ^{1/}. La población en extrema pobreza tiene un gasto promedio que



es inferior a la suma necesaria para satisfacer el requerimiento calórico mínimo—equivalente a US\$0,55 por persona diario ^{2/}. Invertir en las familias en extrema pobreza para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza es un reto y la mejor estrategia de protección social para Nicaragua.

- 1.2 Con el Programa que aquí se presenta, se espera remover obstáculos que impiden a las familias a acceder a niveles suficientes de alimentación, salud y educación. El



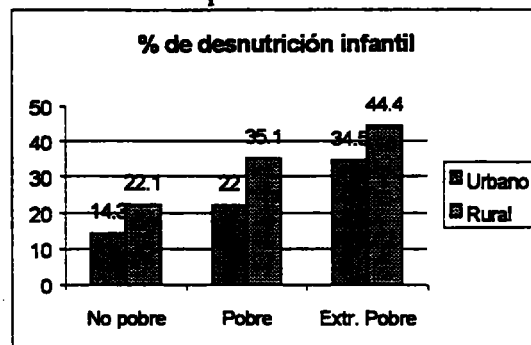
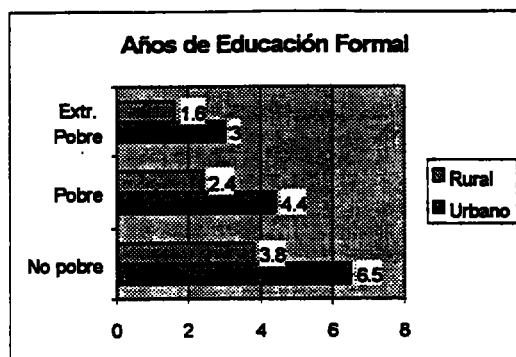
Programa busca un equilibrio entre acciones de *protección* que apoyan el ingreso de la familia para su consumo inmediato y aquellas *que representan una inversión* para promover su inserción productiva en la sociedad. El Programa propicia una actitud responsable de las familias e impulsa la cooperación entre el gobierno central, los gobiernos locales y la

sociedad civil. En este esquema participativo se crean sinergias y se contribuye a ordenar las funciones normativas del gobierno, sin menoscabo a la libertad de decisión que en una democracia debe tener la familia. Este reto es más difícil de superar en la zona rural por la vulnerabilidad de esta población, que queda fuera de los sistemas formales de acumulación de capital humano. Las causas responden a una combinación de factores asociados a la oferta y a la demanda de los servicios sociales básicos. Por ejemplo, el índice de analfabetismo rural (45,8%) es superior al promedio nacional (23%).

^{1/} Fuente LSMS 1993: línea de pobreza equivale a US\$428,94 anual per cápita y se define como el nivel de gasto anual per cápita requerido para que un individuo obtenga una canasta básica incluyendo alimentos + bienes no alimenticios. La línea de extrema pobreza equivale a US\$ 143,36 anual per cápita. Este es el nivel de gasto per cápita en alimentos requerido para que un individuo obtenga el requerimiento calórico mínimo diario determinado para Nicaragua de 2.226 calorías por adulto.

^{2/} Para cubrir la brecha de los requisitos mínimos calóricos de las familias en extrema pobreza, su gasto tendría que incrementarse en US\$0,16 per cápita diario.

- 1.3 El nivel de escolaridad de la población rural es casi 3 años menos que el promedio nacional (4 ½ años) por la alta deserción de la población rural en los primeros años de educación básica. La insuficiente inversión en capital humano se traduce



también en índices de desnutrición, morbilidad y mortalidad infantil y materna muy altos y que afectan más al área rural que al país en general. Así, mientras 25% de los niños están desnutridos a nivel nacional, la cifra alcanza 32% en la zona rural. La tasa de mortalidad infantil nacional es de 41 por mil frente a 51 por mil en el campo y la cobertura de inmunización de niños de 0 a 5 es sólo 68% en el área rural frente a 72% a nivel nacional. El predominio de las enfermedades transmisibles e infecciosas en el perfil epidemiológico del país se debe a la falta de acceso a la salud preventiva, así como a la baja cobertura de agua potable, letrificación y educación sanitaria.

- 1.4 Hasta ahora, las actividades relacionadas con la protección social en Nicaragua se habían dedicado a mejorar la oferta de los servicios de educación básica y salud mediante la ampliación de infraestructura y mejoras de calidad de los recursos humanos. La efectividad de estos esfuerzos ha sido limitada entre las familias más pobres cuyos niños tienen mayor probabilidad de abandono escolar, desnutrición y morbilidad por razones económicas. La poca valorización de los padres y madres de familia por los servicios contribuye a producir los índices anteriormente señalados. Por un lado, estas familias no cuentan con los medios para afrontar los costos de transporte, vestuario, medicamentos o útiles escolares de sus hijos. Al mismo tiempo, estos niños se encuentran ocupados en tareas que ayudan a la subsistencia familiar desde muy temprana edad.

B. La estrategia de protección social del Gobierno y su marco institucional

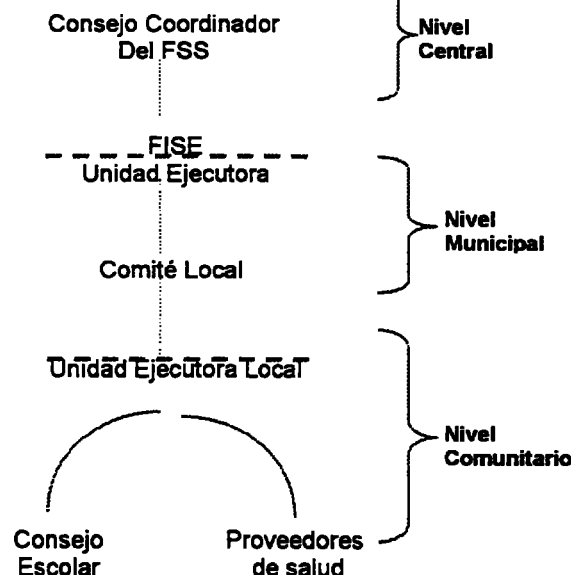
- 1.5 Las consecuencias del huracán Mitch destacaron la gran vulnerabilidad de las poblaciones pobres frente a los desastres naturales, poniendo en evidencia la falta de un sistema efectivo de protección social, lo que confirmó la pertinencia de la estrategia adoptada por el Gobierno. Esta se asienta en un plan de *crecimiento económico* con equidad, en las reformas y finalmente, en el diseño y puesta en marcha de *una red de protección social para la población vulnerable*.
- 1.6 La Red iniciará sus actividades, protegiendo a las familias en extrema pobreza a través de un plan de acciones estratégicas en educación, salud y alimentación. Estas acciones fueron seleccionadas para tener un equilibrio entre la *protección inmediata* del consumo de alimentos y la inversión en educación primaria y salud preventiva para *acumular capital humano*. El Plan incluye incentivos a la

demanda, condicionados al cambio en la valorización del capital humano. La corresponsabilidad de las familias en la formación del capital humano es el corazón de esta estrategia, ya que los esfuerzos gubernamentales sólo pueden rendir frutos con la participación activa de los beneficiarios mismos.

1.7 En Estocolmo 3/, el Gobierno se comprometió a profundizar las reformas orientadas hacia la eficiencia del gasto público, a fortalecer la inversión en infraestructura social con un enfoque integral en los municipios de mayor pobreza y finalmente a incorporar una estrategia para la protección de la salud y educación de los más pobres, llenando un vacío que no cubre ninguno de los principales programas de protección social actuales—el Fondo Social Suplementario (FSS) y el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)—ni las reformas estructurales del MECD y el MINSA.

1.8 La Red de Protección Social se construirá sobre un marco interinstitucional integrado que aprovecha instituciones y estructuras existentes. Esta se apoyará a nivel central en las capacidades ya establecidas del Consejo Coordinador del FSS y del FISE, a nivel municipal en las alcaldías a través de las Unidades Técnicas Municipales y a nivel comunitario en los Consejos de Educación y proveedores de salud.

1.9 La Red se apoyará para las decisiones de políticas y normas generales en FSS, legalmente constituido en 1998. El FSS fue diseñado con el apoyo técnico del Banco, el Banco Mundial y el FMI. Su objetivo es suplementar el gasto recurrente per cápita de educación y salud durante el período de transición. Este fondo capta recursos tanto para acelerar la implantación de las reformas de salud y educación, como para apoyar la preparación e implantación de programas que benefician directamente a los pobres. Actualmente, cuenta con un financiamiento de US\$28,3 millones, de los cuales 70% se destina a la atención primaria. Es un fondo coordinador y financiador de proyectos y no ejecutor, sujeto a auditoría externa.



1.10 EL Consejo Coordinador del FSS está integrado por los Ministros de Salud, Educación y Hacienda y presidido por el Secretario Técnico de la Presidencia. Un representante de los donantes es miembro de dicho consejo. Al incorporar a estos ministerios se permite coordinar la oferta con la demanda, mejorar la calidad de servicios de la población vulnerable y vincular a la Red con los programas de reformas que se describen más adelante.

1.11 La Red de Protección Social se incubará dentro del FISE, que además de tener una misión afín a la de la Red, contribuirá al marco operativo de la Red su capacidad

3/ "Invirtiendo en nuestro mejor recurso, una estrategia revisada después del huracán Mitch", mayo 25 – 28 de 1999 y "Red de Protección Social", mayo 25 – 28 de 1999.

institucional técnica y administrativa instalada y experiencia reconocida. El FISE ha financiado un 80% de la infraestructura social del país y es el principal esfuerzo de focalización directa que existe, desde que fue creado en noviembre de 1990 con el apoyo del Banco. Sus funciones principales son aprobar, contratar y evaluar proyectos. Los proyectos son solicitados por comunidades pobres y ejecutados por el sector privado y ONGs. Es una institución financiada por el Gobierno y múltiples donantes internacionales, que está sujeta a auditoría externa. 4/ El FISE cuenta actualmente con US\$145 millones de financiamiento, de los cuales 90% están destinados a mejorar la infraestructura social para población en alta y extrema pobreza y el resto para apoyo y desarrollo comunitario de la misma población.

- 1.12 Al incorporar el FISE en el esquema institucional como el organismo ejecutor del Programa, se reducirá en forma significativa el costo administrativo de la puesta en marcha de la Red. En su corto historial el FISE ha evolucionado en un instrumento de apoyo a la descentralización, transfiriendo su capacidad de planificación de las inversiones sociales y de manejo del ciclo de proyecto a las Unidades Técnicas Municipales. Esta capacidad será ahora aprovechada por la Red, la que incorporará a estas mismas unidades en su marco operativo. Más aún, el FISE ha ganado experiencia en la organización de consejos de salud y educación, lo que es relevante para el funcionamiento de la Red. Para no sobrecargar la capacidad del FISE éste será fortalecido incorporando nuevos estratos técnicos y operativos para desempeñar funciones específicas de la Red.
- 1.13 Las reformas han realizado avances de alcance nacional y crearon esquemas descentralizados sobre los cuales se asienta la Red. La reforma educativa, apoyada por el Banco Mundial y la AID, se ha concentrado en la autonomía escolar a través de los *consejos escolares* y en mejorar la oferta de los servicios de educación básica mediante el incremento de la cobertura y calidad de la oferta, con el entrenamiento y la provisión de incentivos a maestros.
- 1.14 La reforma de salud, apoyada por el Programa de Modernización de la Red Hospitalaria financiado por el Banco (US\$48,6 millones) y por el Programa de Modernización del sector Salud del Banco Mundial, promueve la autonomía hospitalaria y la ampliación de cobertura de atención primaria bajo un modelo de atención integral a la mujer y a la niñez, a través de contratos con *proveedores privados*.
- 1.15 A nivel local se cuenta con las Unidades Técnicas Municipales dentro de las alcaldías que tienen a su cargo la planificación y evaluación de los proyectos. Estas coordinarán su acción con delegados locales de los ministerios de educación y salud y con la sociedad civil. Finalmente, los consejos escolares, vehículo central de la autonomía, tienen las funciones administrativas a nivel de las escuelas. Al asentar la Red sobre los esquemas anteriores se impulsa el desarrollo comunitario y la contraloría social.

4/ Esta institución será el órgano ejecutor de la Red para facilitar el arranque del programa

C. La estrategia del Banco en el país y en el sector

- 1.16 Este Programa juega un papel fundamental en la estrategia del Banco en Nicaragua ya que tiene como principio general la inclusión de las familias de extrema pobreza en el proceso de inversión en capital humano, contribuyendo a reducir los efectos negativos del ajuste en las poblaciones más vulnerables. El Programa propuesto se enmarca dentro de la estrategia de crecimiento con equidad y tiene como fin construir la Red, que es el instrumento que falta en el sistema de protección social en Nicaragua.
- 1.17 El Programa crea un marco institucional *inicial*, cuyo principio es unir a los principales agentes del gasto social para desarrollar una estrategia *integrada, focalizada y costo-efectiva* de protección. Paralelamente, se busca demostrar y evaluar diferentes formas de fortalecimiento de capital humano de los pobres a través de la integración de acciones de capacitación, alimentación, asistencia escolar, promoción de salud y reducción de enfermedades prevenibles y de bajo costo. Todas ellas enfocadas al núcleo familiar. El diseño es flexible y permite ajustar tanto el marco operativo como el menú a las necesidades y capacidad local.
- 1.18 Reconociendo que no es posible cerrar la brecha de capital humano sin el apoyo externo en la presente situación fiscal de Nicaragua, se busca movilizar otros recursos externos de préstamos blandos y donaciones para aumentar la cobertura de la Red. El liderazgo técnico del Banco en cuanto al seguimiento y evaluación de la Red en su totalidad facilitará esta movilización, ya que aumentaría la confianza y credibilidad y reduciría la carga administrativa para otros donantes.

D. Lecciones aprendidas

- 1.19 Existe poca experiencia en el Banco en estos tipos de programas. El Banco tiene en ejecución la segunda fase del Programa de Asistencia Familiar en Honduras (PRAF). En general, las lecciones aprendidas en programas semejantes tales como el del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) de México en cuanto al *tema de transferencias* indican que es preferible utilizar una estrategia que combine transferencia de dinero y capacitación de los usuarios con el fin de instruirlos en nutrición. Muchos países utilizan además, como una estrategia para lograr una buena distribución de los alimentos, la madre como recipiente del beneficio.
- 1.20 También se ha comprobado que la transferencia monetaria es más eficiente pues no provoca distorsiones en el precio relativo de los productos que compra la familia. Además, permite a las familias beneficiarias seleccionar su propia canasta, maximizando la utilidad del beneficiario. La transferencia de dinero, en particular en la forma de bonos, es más simple que otras alternativas de transferencia y tiene menor costo administrativo (más eficiente). Experiencias en Venezuela muestran que la transferencia de dinero tiene menor filtración de beneficiarios.
- 1.21 La transferencia en especie (o vouchers) implica en general una complejidad organizativa que incrementa substancialmente los costos administrativos. Otra desventaja es que suele producir distorsiones en los precios relativos de los productos involucrados en la canasta. El seguimiento de este tipo de transferencia es engorroso y se presta a actividades fraudulentas. Se han observado no sólo

problemas con los precios, sino también con las cantidades entregadas a los beneficiarios.

- 1.22 ~~Es función del Gobierno decidir sobre el objetivo social del programa para determinar el sistema de transferencia ideal. Una transferencia uniforme por hogar es el método más efectivo si el objetivo del gobierno es reducir el porcentaje de hogares pobres. Las transferencias uniformes son muchos menos efectivas si el objetivo es reducir la profundidad o la severidad de la pobreza.~~
- 1.23 En cuanto al *tema de focalización 5/* la premisa es que los métodos de focalización más precisos tienden a ser más costosos. Una mayor inversión en focalización deja menos recursos disponibles para ayudar a los potenciales beneficiarios de las redes.
- 1.24 La focalización en una área geográfica determinada implica que es muy probable que hogares en extremas pobreza de municipios no seleccionados hayan sido excluidos. Esto no es un defecto del método de focalización sino más bien uno de los lineamientos de la operación del programa. Esto implica que la evaluación del método de focalización del programa debe ser realizado dentro de las localidades elegidas. En el proceso de selección de beneficiarios, la experiencia de PROGRESA muestra que la validación de esta selección por la comunidad es importante desde el punto de vista de la legitimidad del programa aunque se disputan muy pocos casos de los seleccionados (0,1%).
- 1.25 El método geográfico basado en índices de marginalidad (NBI), tiende a cubrir más hogares que no son pobres que a descuidar aquéllos que si lo son. Estos métodos son muy precisos para identificar hogares en extrema pobreza y menos precisos en distinguir hogares que se encuentran más cercanos a la línea de pobreza.
- 1.26 Los criterios de selección municipales que se aplicarían en el presente Programa favorecen la incorporación de municipios con mayor interés en desarrollar su capacidad organizativa. Este es un factor que facilita la ejecución de la Red, ya que algunas de las actividades principales del programa requieren un alto grado de participación local, pero tienden a incrementar el error de exclusión de familias merecedoras en comparación al método de selección que usa exclusivamente el criterio de extrema pobreza.

5 / Una evaluación reciente de PROGRESA compara los métodos de focalización geográfica con métodos más precisos como aquellos basados en la construcción de índices de consumo por hogar.

II. EL PROGRAMA, SU COSTO Y FINANCIAMIENTO

A. Objetivos del programa

- 2.1 El propósito del Programa es propiciar la acumulación de capital humano de las familias en extrema pobreza a través de la promoción de cambios de comportamiento de esas familias. Tiene los siguientes cuatro objetivos: (i) lograr un fortalecimiento institucional para establecer el marco operativo inicial de la Red; (ii) suplementar el ingreso de las familias en extrema pobreza por un período de hasta tres años, para incrementar el gasto en alimentación; (iii) aumentar el cuidado de niños de 0 a 5 años, así como de las mujeres en edad fértil; y (iv) reducir la deserción de los alumnos del 1^{ro} a 4^{to} grado en las áreas del Programa.

B. Descripción general del programa

- 2.2 Las familias que viven en condición de pobreza extrema son la población objetivo del Programa. La identificación de las familias se llevará a cabo mediante un proceso riguroso y criterios objetivos que permitan una misma base de comparación a nivel nacional.^{6/} La cobertura de la Red se extenderá por fases en las que se incorporarán de manera gradual a las distintas zonas geográficas del país. En sus etapas iniciales, la Red se orientará a las localidades marginadas rurales del país. La Red ampliará gradualmente su cobertura, tanto de localidades como de familias, conforme a la asignación de recursos.
- 2.3 El Programa se iniciaría con un piloto para tener la oportunidad de probar el diseño y marco operativo de la Red antes de su eventual expansión a nivel nacional.^{7/} El período de ejecución del piloto será de 12 meses y el período de ejecución del Programa incluyendo el período piloto, será de 4 años, ambos períodos contados a partir de la vigencia del Contrato de Préstamo del presente Programa. Las actividades principales del piloto consistirán en el refinamiento del marco conceptual, la puesta en marcha de la unidad ejecutora y la demostración del modelo de inversión de capital humano en seis municipios.^{8/} El ejecutor podrá comprometer hasta un monto máximo de US\$4 millones para financiar las actividades del piloto, una vez cumplidas las condiciones previas a primer desembolso, previstas en el contrato de préstamo del Programa. Al cabo de 12 meses contando a partir de la vigencia del Contrato de Préstamo del presente Programa, el piloto será evaluado en base a indicadores previamente acordados con el prestatario, que se describen en los párrafos 3.38-3.41 para determinar el grado de cumplimiento global del Programa con dichos indicadores y la factibilidad de comprometer recursos del préstamo más allá de US\$4 millones.

C. Componentes del programa

- 2.4 El Programa cubre cuatro áreas principales: (i) fortalecimiento institucional; (ii) salud y seguridad alimentaria; (iii) educación; y (iv) focalización y evaluación.

^{6/} Aplicando el criterio de extrema pobreza, según se establece mediante la Encuesta de Medición del Nivel de Vida del INEC.

^{7/} El cuadro de costo del piloto se incluyó en los archivos técnicos del Programa.

^{8/} Los municipios del piloto fueron seleccionados de acuerdo a los criterios acordados para el Programa.

1. Fortalecimiento institucional (US\$3,0 millones)

- 2.5 El objetivo de este componente es establecer el marco operativo e institucional de la Red de Protección Social. Con los recursos del componente se financiará: (i) la contratación de un "core group" de consultores de largo plazo, profesionales, técnicos y personal de apoyo para integrar la Unidad Ejecutora del Programa (UEP) ^{9/}; (ii) la contratación de los coordinadores de las Unidades Ejecutoras Locales (UELs); (iii) la capacitación del personal de la UEP, de las UELs, de las promotoras comunitarias, y del personal de los ministerios de línea, delegados municipales y de la sociedad civil que formen parte del esquema de ejecución; (iv) la contratación de un Asesor Técnico Principal (ATP) que servirá de apoyo técnico general para el arranque y puesta en marcha del Programa (deberá ser un experto internacional de redes de protección); (v) la contratación de servicios de consultoría para el diseño de sistemas de información gerencial, comunicación social y manuales operativos; (vi) otros gastos operativos (tales como alquileres, servicios públicos, transporte y mantenimiento); y (vii) el equipamiento de la UEP y las UELs.
- 2.6 En las localidades donde operará el Programa se contará con promotoras comunitarias que servirán de enlace entre los beneficiarios y las UELs. Al inicio de la operación del Programa en cada comarca, la promotora recibirá capacitación y materiales para respaldar la operación en su localidad.
- 2.7 Se financiará el equipamiento de la UEP y de las UELs para cubrir las necesidades del Programa. El equipamiento para el Gerente y los Directores de la Red consiste en computadoras con sus respectivas impresoras, mobiliario de oficinas y vehículos. Se dotará a las UELs de equipamiento de oficina, computadora, impresora y movilidad.

2. Salud y seguridad alimentaria (US\$10, 2 millones)

- 2.8 Los objetivos de este componente son contribuir a mejorar la ingesta familiar, la vigilancia y promoción del crecimiento y desarrollo (VPCD) del niño de 0 a 5 cinco años y el cuidado de la mujer en edad fértil. El Programa otorgará un apoyo monetario a las familias beneficiarias para contribuir a mejorar la cantidad y diversidad de su consumo de alimentos. Para tener derecho a recibir este apoyo las familias deberán completar un plan de atenciones periódicas de salud y asistir a cursos de capacitación. Así, el apoyo se vincula con la atención preventiva y con el desarrollo de una cultura de autocuidado y la capacitación propicia que la atención sea oportuna y tenga continuidad. El impacto esperado de este componente en el corto plazo es un aumento en el consumo de alimentos y un cambio de conducta tendiente a reducir los riesgos para la salud de los miembros del hogar. En el largo plazo se busca la reducción de las tasas de morbi-mortalidad infantil en las zonas atendidas.

^{9/} El diseño de la UEP está detallado en los Informes de consultoría disponibles en los archivos técnicos de RE2-SO2: Manual de Organización y Funciones y Presupuesto Operativo de la Red. El Director General del Programa ya ha sido designado por el FISE. Además, el ejecutor cuenta con recursos para contratar antes del primer desembolso a tres consultores de la UEP (incluyendo al Director, al Gerente Técnico y al Gerente Operativo) para facilitar el arranque del Programa. Los recursos provienen de una cooperación técnica (ATN/SF-4555-NI) financiada por el Banco.

- 2.9 Los instrumentos para lograr los objetivos anteriormente señalados incluyen una intervención a la demanda, el Bono Alimentario (BA) y una a la oferta, el Bono a la Oferta (BO). La entrega del BA estará condicionada a la participación de la familia en un plan de atención de salud. El BO asegura que la demanda de atenciones inducida por el BA esté cubierta con los servicios de salud.
- 2.10 **El bono alimentario.** El valor del BA sería US\$224 anuales por familia. El monto de este apoyo es el mismo para todo el país, y se entregará a las familias beneficiarias sin importar su ubicación, tamaño y composición. Para tener derecho a recibir este apoyo las familias beneficiarias deberán cumplir con un plan de atención predeterminado.
- 2.11 **El plan de salud.** El plan de salud, el cual se detalla en el Reglamento Operativo del Programa, fue seleccionado con un enfoque de prevención de la enfermedad y de capacidad de ejecución en las comarcas correspondientes, donde algunas veces no hay fácil acceso a puestos de salud. El plan comprende un grupo de atenciones preventivas y costo efectivas, incluyendo: (i) capacitación en salud sexual y reproductiva, en nutrición, en cuidado del niño y lactancia materna, en salud ambiental e higiene familiar; (ii) inmunizaciones a niños de 0 a 5 años, según el esquema del MINSA (antipolio, pentavalente, MMR, DPT, BCG); y (iii) cobertura de las atenciones de la vigilancia y promoción del crecimiento y desarrollo (VPCD) del menor de 5 años.
- 2.12 El plan se otorgará bajo un esquema de operación descentralizado y extramural. Para brindar mayores oportunidades de que las familias cuenten con atención preventiva se ha considerado no sólo establecer mecanismos de operación que propicien facilidad de acceso, como las visitas periódicas a las comunidades aisladas o dispersas, sino también la participación de agentes de salud comunitarios, ONGs, o proveedores privados quienes ofrecerán los diversos componentes del plan de atención, aplicando las normas y los estándares de calidad del MINSA. El MINSA proveerá las vacunas necesarias para el esquema de inmunización de los niños beneficiarios. Además, el MINSA determinará quienes son los proveedores habilitados para dar el plan de salud y brindará la capacitación inicial a los proveedores para transportar, manipular y aplicar las vacunas. En caso de que no se encuentren proveedores de servicios en alguna localidad, el MINSA asumirá directamente la responsabilidad de la prestación de la atención.
- 2.13 **El bono a la oferta.** El costo del BO se estima en US\$54 anuales por familia y se pagaría a cambio del logro de metas en la extensión de cobertura de familias del programa tal como se detalla en el párrafo 3.37.

3. Educación (US\$5,4 millones)

- 2.14 El objetivo de este componente es apoyar la incorporación, permanencia y aprovechamiento escolar de los niños de 1^{ro} a 4^{to} grado. El Programa reducirá los obstáculos para el ingreso inicial de los niños a la escuela, compensando el costo de vestuario y útiles escolares. Asimismo se otorgará un apoyo periódico a la familia para evitar la deserción prematura causada por las necesidades de incorporar al niño a un empleo a temprana edad o de realizar las labores domésticas. Para tener derecho a recibir estos apoyos la asistencia escolar es obligatoria. Estos esfuerzos por el lado de la demanda serán complementados por

el fortalecimiento a la oferta escolar y la interacción de los padres y maestros en la formación integral del niño. El impacto esperado en el corto plazo de este componente es el incremento en la matrícula y la reducción de la deserción escolar. En el largo plazo se busca el aumento en los años de escolaridad en las zonas de extrema pobreza.

- 2.15 El propósito de concentrar los apoyos en el 1^{ro} al 4^{to} grado es contribuir a acumular años de escolaridad en la familia rural en extrema pobreza donde las tasas de deserción son altas en los primeros grados de primaria y la escolaridad promedio es de menos de 2 años. La entrega de los servicios de educación se hará en las escuelas—bajo la supervisión de los consejos escolares.
- 2.16 Se utilizarán tres instrumentos para lograr los objetivos, dos intervenciones a la demanda y una a la oferta: (i) Bono Escolar (BE) para compensar parcialmente los ingresos que con su trabajo aportan los niños a su hogar; (ii) Mochila Escolar (ME) que contiene vestuario y útiles escolares básicos y sirve para compensar el costo de los mismos; y (iii) Bono a la Oferta (BO) para el pago de incentivos a los maestros y la compra de material didáctico, para la atención de los niños de la Red.
- 2.17 **El bono escolar.** El valor del BE se ha determinado en US\$112 por familia al año y se entregará a las familias que tengan al menos un hijo en la edad escolar establecida. Para tener derecho a recibir este apoyo, todos los niños en edad de 1^{ro} a 4^{to} grado deberán asistir a la escuela.
- 2.18 **La mochila escolar.** El costo unitario de la ME es US\$21 10/ y este apoyo podrá entregarse en especie o en efectivo, tal como se indica en el párrafo 3.35. Se distribuirá a todos los hijos matriculados en 1^{ro} a 4^{to} grado al comienzo del año escolar.
- 2.19 **El bono a la oferta.** El valor del BO es US\$4.75 por alumno al año, equivalente a la contribución que hacen los padres de familia a la escuela bajo el régimen de autonomía. El BO se entrega al consejo escolar, uno por cada hijo matriculado. El pago del BO estará ligado a la participación del maestro en el programa de la Escuela de Padres y Madres del MECD y que las escuelas apliquen para ingresar al régimen de autonomía. 11/.

4. Focalización y Evaluación (US\$0,8 millones)

- 2.20 **Focalización.** Este subcomponente tiene como propósito establecer criterios objetivos y transparentes para la selección de los beneficiarios. Como resultado de la focalización se espera por un lado minimizar la exclusión no intencionada de familias merecedoras, lo mismo que la inclusión en el programa de familias no merecedoras. El subcomponente financia asistencia técnica para el montaje de los sistemas de focalización, así como la realización periódica de dichas actividades según los criterios de focalización detallados en los archivos técnicos del proyecto y resumidos en los párrafos 3.13-3.16.

10/ La ME estará compuesta por: (i) elementos básicos de vestuario como pantalones, faldas, camisas y ropa interior, y (ii) útiles escolares tales como cuadernos, lápices, gomas de borrar, etc.

11/ La Escuela de Padres y Madres realiza acciones informativas sobre el proceso educativo, impulsa la participación directa en la planificación y ejecución de actividades de proyección comunitaria y apunta a formar a los padres y madres de familia en las características y oportunidades de la autonomía escolar.

- 2.21 **Evaluación.** El subcomponente de evaluación financiera dos evaluaciones: (i) la evaluación piloto, descrita en los párrafos 3.38-3.41 que se realizará a los 12 meses contados a partir de la vigencia del Contrato de Préstamo de este Programa; y (ii) la evaluación de impacto del Programa que se efectuará antes del último desembolso y tiene como objetivo principal determinar si el modelo de protección aplicado por este Programa tiene un impacto positivo sobre el cambio de comportamiento de la familia en cuanto a la acumulación de capital humano.^{12/}
- 2.22 Las actividades de los dos subcomponentes anteriores serán llevadas a cabo con consultores externos o firmas consultoras.
- 2.23 Se establece que estos dos subcomponentes serían financiados con los recursos FOE reembolsables en divisa aunque se ha manifestado la preferencia del gobierno por financiar éstos con fondos no reembolsables. Por ello, se está activamente buscando otras fuentes de financiamiento de donación a través del FSS. Se solicita al Directorio su visto bueno para que el plan de financiamiento pueda ser ajustado posterior a la aprobación del Programa, en caso de conseguir recursos de donación.
- D. Costos y financiamiento**
- 2.24 El cuadro a continuación presenta el desglose de los costos y financiamiento del programa por fuente y categoría de inversión.

^{12/} La metodología está detallada en los archivos técnicos del proyecto y los criterios principales se resumen en los párrafos 3.45-3.47

Programa de Red de Protección Social de Nicaragua

Costos y Financiamiento (en dólares)				
CATEGORÍAS	BID	GNI	TOTAL	del Total
1 Fortalecimiento Institucional			2.969.938	13,34%
1.1 Consultores de Largo Plazo	910.800	833.250	1.744.050	
1.2 Gastos Operativos	176.652	257.514	434.166	
1.3 Equipamiento	201.722	0	201.722	
1.4 Capacitación	250.000	0	250.000	
1.5 Asistencia Técnica+B34	260.000	80.000	340.000	
2 Salud y Seguridad Alimentaria			10.232.763	45,97%
2.1 Bono Alimentario	8.019.329	205.937	8.225.266	
2.2 Bono a la Oferta	1.568.574	438.923	2.007.497	
3 Educación			5.384.667	24,19%
3.1 Bono Escolar	4.009.664	102.969	4.112.633	
3.2 Mochila Escolar	1.031.914	0	1.031.914	
3.3 Bono a la Oferta	240.120	0	240.120	
4 Focalización y Evaluación			815.948	3,67%
4.1 Focalización	140.628	0	140.628	
4.2 Evaluación	675.320	0	675.320	
5 Auditorias			140.000	0,63%
5.1 Auditoria Externa	35.000	105.000	140.000	
6 Imprevistos	1.949.047	0	1.949.047	8,76%
7 Costos Financieros			767.638	3,45%
7.1 Intereses	360.931	0	360.931	
7.2 FIV	200.300	0	200.300	
7.3 Comisión de Crédito	0	206.407	206.407	
Total	20.030.000	2.230.000	22.260.000	100,00%
Porcentaje	90,0%	10,0%		

- 2.25 El costo total se estima en US\$22,26 millones y dividido en: (i) US\$20,03 millones del Banco con cargo al Fondo de Operaciones Especiales (FOE), en dólares de los EE.UU.; y (ii) US\$2,23 millones del Gobierno de Nicaragua. Las condiciones del préstamo se detallan a continuación. Dado que esta operación califica como un proyecto orientado a la reducción de la pobreza (PTI), el prestatario utilizará el 10% de financiamiento adicional.

Condiciones del Préstamo	
Fuente de Financiamiento	Fondo de Operaciones Especiales (FOE)
Moneda	Dólares de EE.UU.
Condiciones:	
Periodo de Gracia	10 años
Amortización	40 años
Periodo de Desembolso	4.5 años
Tasa de Interés	1% por año durante el periodo de gracia y 2% en adelante.
Inspección y Vigilancia	1% del total del préstamo
Comisión de Crédito	0.5% por año sobre el saldo no desembolsado a partir de la fecha de aprobación por el Directorio

III. EL PRESTATARIO Y EL EJECUTOR

A. El prestatario y el organismo ejecutor

- 3.1 El prestatario del préstamo sería la República de Nicaragua. El organismo ejecutor es el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE). El prestatario y el FISE suscribirán un convenio de transferencia de fondos en el que se establecerá, entre otros elementos los siguientes: (i) la forma en que se transferirán a FISE los recursos del financiamiento del Banco y los de la contrapartida; y (ii) el compromiso del FISE de asumir las obligaciones que le correspondan bajo el Programa.

B. Período de ejecución y desembolso

- 3.2 El periodo de ejecución del Programa sería de 4 años y el periodo de desembolsos de los recursos de financiamiento de 4 ½ años, ambos plazos contados a partir de la vigencia del contrato de préstamo.

C. Esquema institucional

- 3.3 El esquema básico del Programa se ha diseñado de manera que las responsabilidades de implantación sean compartidas entre: (i) un Consejo Coordinador (CC) a cargo de la coordinación a nivel central; (ii) los Comités Técnicos (CTs) que servirán de enlace entre el CC y el Organo Ejecutor; (iii) la UEP que se alojará en el FISE por ser el Organo Ejecutor del Programa y estará a cargo de la administración de la Red; (iv) los Comités Locales (CLs) que se ubicarán en cada municipio donde existe el Programa y realizarán la coordinación intersectorial a nivel municipal; (v) las Unidades Ejecutoras Locales (UELs) que estarán constituidas por un coordinador, los Consejos Escolares y los proveedores de salud y tendrán a su cargo el seguimiento y entrega de los servicios. Las funciones específicas, relaciones de dependencia, normas y procedimientos de coordinación entre los distintos niveles se detallarán en el Reglamento Operativo que aprobará el CC antes del primer desembolso del préstamo.

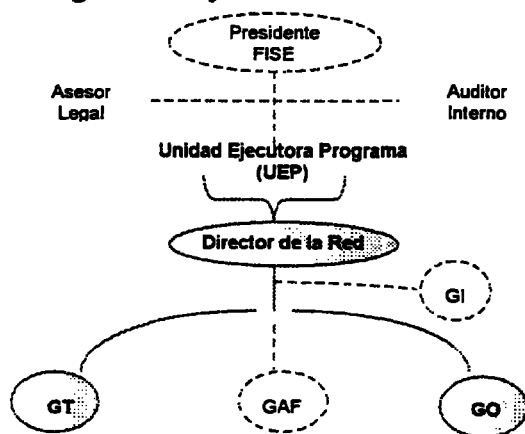
1. Nivel Central.

- 3.4 El Consejo Coordinador del FSS descrito en el párrafo 1.10, fungirá como CC de la Red. El presidente del FISE actuará como secretario ejecutivo del CC en las reuniones en que dicho consejo trate asuntos de la Red. El CC tendrá las siguientes funciones para este Programa: la definición de políticas y normas generales, la coordinación de la Red con otros programas



intersectoriales, la aprobación del reglamento operativo, la solicitud de recepción de informes de auditoría y el seguimiento a la evaluación del Programa

- 3.5 A partir del 31 de marzo del año 2001, el desembolso de los recursos del Financiamiento está condicionado a que el Prestatario demuestre, a satisfacción del Banco, que ha extendido la vigencia del Consejo Coordinador del Fondo Social Suplementario o que ha creado un consejo, con estructura y funciones similares a las de aquel para la ejecución del Programa
- 3.6 Cada Comité Técnico (CT) de los ministerios constituidos en el marco del FSS, darán seguimiento a los asuntos de la Red, a través del nombramiento de un delegado por cada uno de los ministerios, para tratar asuntos relacionados con la Red. El CC enviará una notificación oficial al ejecutor sobre dichos nombramientos. La UEP estará representada en los CTs por su Director General—el cual ya ha sido designado—o un delegado. El Banco deberá dar su no objeción a cambios del Director General.
- 3.7 La Unidad Ejecutora del Programa (UEP) se creará como una nueva Dirección del FISE y será responsable de la administración del Programa ^{13/}. El FISE, como organismo ejecutor contratará el “core group” para desempeñar las funciones



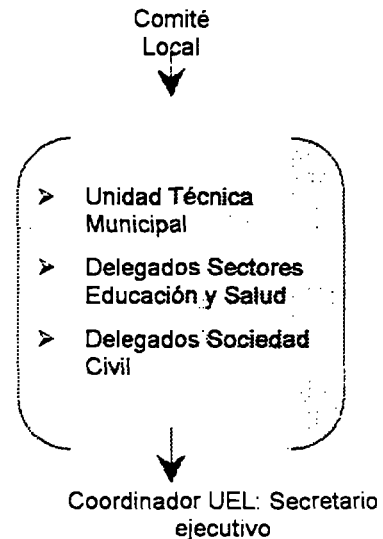
específicas de la Red. Este estará constituido por el Director General de la Red y dos nuevas gerencias—la Gerencia Técnica (GT) y la Gerencia Operativa (GO). Además de crear nuevas gerencias, la Red fortalecerá para su uso la Gerencia de Administración y Finanzas (GAF) y la Gerencia de Informática (GI), ambas bajo la actual Dirección Operativa del FISE. También la UEP se apoyará en los servicios de Auditoría Interna y Asesoría Legal ya existentes en el FISE.

- 3.8 Las funciones principales la GT incluyen: la focalización, el registro de beneficiarios y la coordinación de la evaluación y auditoría externa. Las funciones de la GO consisten en coordinación sectorial y municipal, preparación de los servicios en el territorio, control de la co-responsabilidad de las familias, órdenes de pago a proveedores, transferencias a las familias y subcontratos a terceros. Estas dos Gerencias estarán constituidas por un Gerente Técnico, un Gerente Operativo y un número mínimo de profesionales.

^{13/} Las nuevas unidades creadas específicamente para la Red se señalan en el gráfico con negrillas y las unidades existentes del FISE que apoyarán a la Red, se señalan con líneas discontinuas. La estructura orgánica, los cargos y términos de referencia y el presupuesto operativo están detallados en los informes de consultoría: Manual de organización y funciones y Presupuesto operativo de la Red.

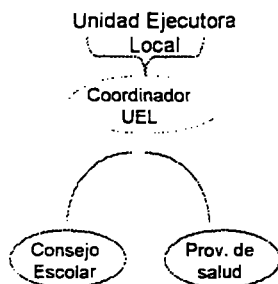
2. Nivel Local

- 3.9 Para ser elegible a participar en la Red cada municipio deberá formar un comité local (CL) que controlará el cumplimiento de los objetivos del Programa en su territorio. Cada CL estará integrado por cinco (5) miembros: el coordinador de la Unidad Técnica Municipal, un delegado del ministerio de salud, un delegado del ministerio de educación y dos delegados de la sociedad civil electos por los demás miembros del CL. Los delegados de la sociedad civil provendrán de diversos sectores de la sociedad (ONGs, iglesias, sector productivo o notables de la comunidad) y deberán ser ciudadanos de reconocido prestigio por su capacidad, honorabilidad y sensibilidad social. El coordinador de la UEL se desempeñará como secretario ejecutivo del CL con derecho a voz pero sin voto. Las funciones principales de los CLs serán: (i) verificar la aplicación correcta de criterios de focalización; (ii) identificar mecanismos de ejecución en la localidad que propicien acceso del plan de atención en educación y salud a las zonas más remotas; (iii) convocar las asambleas comunitarias; (iv) designar el local donde la UEL desempeñará sus funciones; y (v) supervisar la transferencia de los apoyos monetarios. Cada CL coordinará con la UEL las actividades de la Red en su zona de influencia.



3. Nivel Comunitario

- 3.10 Se creará una Unidad Ejecutora Local (UEL) dirigida por un coordinador para atender la provisión de los servicios e incentivos en las comarcas. El FISE contratará a los coordinadores de las UELs, aproximadamente 1 por cada 1.000 familias. Cada UEL estará integrada por un representante del consejo escolar, un representante de los proveedores de servicios de salud y el coordinador. Este último será designado por el Director General de la UEP y tendrá las funciones siguientes: (i) desarrollar labores de coordinación con el CL; (ii) dirigir a las promotoras comunitarias; (iii) consolidar los registros de asistencia; (iv) establecer el valor de los incentivos ganados por las familias y enviar dicha información a la UEP; (v) verificar la entrega de los apoyos monetarios en tiempo y forma; y (vi) realizar el seguimiento general del Programa. Las funciones de los otros miembros de la UEL son: (i) registrar a los beneficiarios; (ii) dar seguimiento al cumplimiento del plan de atenciones de las familias; y (iii) presentar periódicamente al coordinador de la UEP los registros de asistencia que otorgan el derecho a los apoyos monetarios.
- 3.11 En las localidades donde operará el Programa se contará con una promotora comunitaria que será el enlace entre los beneficiarios y la UEL. La promotora será una beneficiaria que voluntariamente desee colaborar con el programa. Las titulares de las familias beneficiarias designarán a la promotora para que las represente. La elección se efectuará por medio de una votación durante la asamblea



de incorporación de las familias. Sus funciones consistirán en: (i) informar a las familias, así como promover el cumplimiento de las acciones de co-responsabilidad; (ii) aclarar dudas de la comunidad sobre componentes del programa; (iii) canalizar las preguntas y quejas que se presenten sobre la operación y la entrega de apoyos; y (iv) promover la utilización de los apoyos monetarios en bienes y servicios que mejoren las condiciones nutricionales y de educación y salud.

D. Normas de ejecución

1. Beneficios y selección de beneficiarios

- 3.12 Los beneficios comprenden los apoyos monetarios y los apoyos en especie. En cuanto a los primeros, cada familia será elegible a un bono alimentario (BA) uniforme, independiente de su tamaño, más un bono escolar (BE) si tienen al menos un hijo elegible para asistir del 1^{ro} al 4^{to} grado. Los apoyos que se darán en especie—para útiles escolares, vestuario, inmunización y VPCD del menor de 5 años—variarán de acuerdo al tamaño de la familia.
- 3.13 La UEP será responsable por la identificación inicial de las familias beneficiarias del Programa. El CL, a través de la utilización de cabildos abiertos de la comunidad, verificará localmente dicha identificación pudiendo realizar los ajustes necesarios para asegurar una correcta aplicación de los criterios en su territorio.
- 3.14 La identificación inicial de los beneficiarios se llevará a cabo mediante una rigurosa evaluación de su situación socioeconómica. En base a la información que se recoge de las Encuestas de Medición del Nivel de Vida y del Censo. La metodología—que se detalla en los archivos técnicos del proyecto—identifica los municipios, ordenándolos en base a la brecha de pobreza municipal. Dentro de cada municipio, las familias se evalúan de manera individual en base a métodos econométricos de variables próximas relacionadas con las condiciones de pobreza, para obtener así una clasificación de cada familia. Este sistema permite la identificación de beneficiarios del programa mediante criterios objetivos y homogéneos para todo el país, a fin de asegurar la equidad de trato a la población en condición de pobreza extrema con independencia del municipio en la que habite la familia.

i. Criterios de elegibilidad de localidades

- 3.15 La selección de localidades se establece en base al análisis del Mapa de Pobreza que permite definir municipios que concentran localidades con mayor marginación tanto en términos de población como de brecha de pobreza. Los criterios son que las localidades (comarca o barrio): (i) estén ubicadas en municipios clasificados en pobreza; (ii) demuestren capacidad de participación local mediante la presentación al ejecutor del acta de constitución del CL; y (iii) cuenten con alguna forma de provisión de servicios de educación y salud. Inicialmente se seleccionarán exclusivamente municipios clasificados en extrema pobreza.

ii. Criterios de elegibilidad de beneficiarios

- 3.16 Los criterios generales de selección de beneficiarios son los siguientes: (i) que la familia esté en condiciones de extrema pobreza; (ii) que haya capacidad para proveer el plan de atenciones de la Red en la localidad y que lo anterior esté

demostrado por el CL con la presentación del esquema de ejecución; y (iii) que se cuente con el compromiso formal de la "titular" a participar en el plan de atenciones de la Red y que lo anterior esté demostrado por la inscripción de los niños a la escuela y el registro de las familias con un proveedor de salud.

iii. Criterios de elegibilidad para el piloto

- 3.17 El piloto se implantaría en 6 municipios ^{14/} que cumplen con los criterios de selección establecidos. Los criterios de selección de municipios que se aplicarían en el piloto son: (i) el interés de los municipios en desarrollar su capacidad organizativa y que lo anterior esté demostrado por su incorporación al programa de microplanificación participativa que ofrece el FISE; (ii) que los municipios estén debajo de la línea de extrema pobreza; y (iii) que cuenten con alguna forma de provisión de servicios de salud y educación. En estos municipios 43 comarcas que equivale a más de 10,000 familias y 66,000 personas cumplen con el criterio de extrema pobreza lo que demuestra que hay suficiente beneficiarios pre-identificados para arrancar con el Programa rápidamente. De estos, la UEP seleccionará unas 5.000 familias aplicando los criterios establecidos en el párrafo anterior y los CLs correspondientes verificarán dicha selección, antes del primer desembolso de los componentes de salud y seguridad alimentaria y educación.

2. Preparación de los servicios de educación y salud

- 3.18 El propósito de esta etapa es realizar las acciones necesarias para asegurar una adecuada cobertura de los servicios de salud y educación de las comarcas seleccionadas y dotar a las UELs de los materiales y equipos necesarios para atender a las familias beneficiarias, así como capacitar al personal de educación y salud que participe en el programa.
- 3.19 En salud, durante esta etapa se llevará a cabo la presentación del esquema de ejecución local y la contratación de los proveedores. El CL a través del delegado de salud del MINSA presentará al coordinador de la UEL la lista de los proveedores habilitados por el MINSA, el nombre del establecimiento de salud y del personal del MINSA a cargo del seguimiento del Programa. La UEP seleccionará a los proveedores de salud que formarán parte de las UELs.
- 3.20 En educación el CL, a través del delegado del MECD identificará las escuelas a cargo de la entrega de los servicios educativos y los nombres de los delegados de los consejos escolares que formarán parte de las UELs.

3. Incorporación y registro de beneficiarios

- 3.21 En esta etapa se lleva a cabo la incorporación formal de las familias al Programa a través de: (i) una asamblea comunitaria; y (ii) la inscripción de los niños a la escuela y el registro de la familia con un proveedor de salud. La incorporación de las familias es responsabilidad de la "titular" y de la UEP.
- 3.22 Para incorporar a los beneficiarios el ejecutor convocará una asamblea comunitaria con el apoyo de las autoridades del CL. Esta asamblea constituye el primer

^{14/} Para el detalle de la selección de los municipios ver anexo de focalización de la fase piloto en los archivos técnicos.

contacto formal de la Red con las “titulares” de las familias beneficiarias para explicarles su funcionamiento, hacer entrega de las cédulas de identificación que las acreditan como beneficiarias, de los formatos para su registro en los servicios de educación y salud, y el material informativo impreso, así como para elegir a la promotora comunitaria.

- 3.23 Para operar el programa el ejecutor hará un registro de las familias beneficiarias. Este registro sirve para calcular el monto del subsidio por familia, preparar los flujos de caja del programa, preparar los pagos y preparar las actividades de monitoreo y evaluación. Este registro deberá ser sencillo y de bajo costo y estar continuamente actualizado para evitar duplicidades y deberá contener sólo un pequeño número de variables necesarias e indispensables para la correcta operación del Programa (e.g. nombre completo de cada uno de los miembros, localización geográfica, fecha de nacimiento, parentesco con el jefe del hogar y, si está trabajando al momento de iniciar el programa).

4. Seguimiento de la co-responsabilidad de la familia

- 3.24 Para recibir los apoyos monetarios, la “titular” deberá comprobar que la familia ha cumplido en *forma integral* con el plan de atención en educación y salud, que se detalla en el Reglamento Operativo. Además de los beneficios privados y sociales que produce la inversión separada en cada una de las actividades del plan, cuando se juntan sus efectos se multiplican y se fortalecen mutuamente. Después de un periodo de prueba y aprendizaje prudencial para adaptarse a las condiciones de las comunidades, el ejecutor exigirá el cumplimiento de todas las partes del plan como condición necesaria para que la familia califique para recibir los apoyos.
- 3.25 Los consejos escolares y proveedores de salud remitirán a los coordinadores de las UELs una copia de los controles de asistencia y cumplimiento con el plan de atención con una lista de aquellos beneficiarios que no hayan cumplido con los requisitos de asistencia fijados 15/. Las UELs enviarán esta información a la UEP.

i. Plan de atención de la Red

- 3.26 El plan de atención comprende las siguientes actividades: (i) asistencia a la escuela de los niños entre 1^{ro} y 4^{to} grado; (ii) cobertura del esquema de inmunizaciones de niños de 0 a 5 años acordado con el MINSA; (iii) cobertura de las atenciones de VPCD para menores de 5 años; y (iv) asistencia comprobada a los cursos de capacitación establecidos para los miembros del hogar (e.g. nutrición, lactancia y cuidado del niño, salud ambiental e higiene familiar y salud sexual y reproductiva).
- 3.27 Durante la fase piloto el ejecutor podrá: (i) ajustar el plan de atención en educación o en salud; y/o (ii) separar el bono escolar del bono alimentario si fuera necesario. Cualquiera de las modificaciones anteriores deberán ser debidamente justificada por el ejecutor demostrando que dichos ajustes son necesarios para la provisión del plan, en la localidad en la que se tomará esta medida.

15/ La información de asistencia diaria será exhibida prominentemente en cada salón de clase y esta información podrá ser constatada sin previo aviso por miembros de Consejo Escolar o por representantes de la Red. En caso de registrarse repetidas irregularidades el centro podrá perder los beneficios del BO.

- 3.28 También durante la fase piloto el ejecutor podrá adicionar nuevas actividades para ser financiadas con recursos de otros cooperantes, siempre que se demuestre que el marco operativo de la Red esté suficientemente maduro para absorber dichas actividades y que se mantenga el propósito original del Programa.

ii. Condiciones para mantener la elegibilidad

- 3.29 Para mantener su elegibilidad la familia deberá demostrar un 85% de cumplimiento con cada una de las actividades de este plan. El incumplimiento de tres meses consecutivos descalificará a la familia para continuar en el Programa.

5. Entrega de apoyos monetarios y en especie

- 3.30 Los apoyos monetarios y los apoyos en especie se entregarán a las familias que cumplieron con el plan de atención como se describe a continuación.

i. Apoyos monetarios

- 3.31 Los apoyos del programa se canalizarán a través de “la titular”, que es la madre o aquella persona que tenga como responsabilidad las decisiones de compra, preparación de alimentos, cuidado de la salud de los menores así como la vigilancia de la asistencia de los niños a la escuela. Con ello se reconoce la importancia, responsabilidad y compromiso de la mujer como agente para el desarrollo de la familia.
- 3.32 Los apoyos monetarios se entregarán bimensualmente a las “titulares” de las familias beneficiarias, en lugares que deben reunir características mínimas de seguridad. La UEP es responsable por los pagos, para lo cual podrá contratar firmas especializadas que realizarán la transferencia de los apoyos monetarios a las “titulares”. Durante el piloto el ejecutor probará diferentes medios de pago. Para fines presupuestarios se ha estimado que el costo de la transferencia del BA y del BE será un máximo de 3% del valor del apoyo monetario. Para recibir el apoyo monetario, la “titular” deberá presentar su cédula de identificación o carnet emitido por el ejecutor.
- 3.33 La entrega de los apoyos monetarios será comprobada por medio de planillas de pago firmadas por el pagador, el ejecutor, la promotora y un delegado del CL.
- 3.34 Los apoyos monetarios recibidos por una familia por concepto del BA+BE pueden alcanzar un monto anual máximo de US\$336 independiente del tamaño de la familia. ^{16/} Estos apoyos monetarios tienen como objetivo suplementar el ingreso de la familia y mejorar su nivel de consumo. El enfoque adoptado permite que la familia decida la mejor manera de ejercer ese poder de compra adicional sin inhibir su esfuerzo propio por superar su condición de pobreza. Esto guarda congruencia con la concepción del programa ya que los beneficiarios asumen un papel activo al decidir su utilización. La aplicación de un bono independiente del tamaño de la familia también evita que se fomenten familias extensas.

^{16/} El monto se calculó con base a la diferencia entre la línea de extrema pobreza y el nivel de consumo promedio de la población en extrema pobreza. Este monto podrá ser actualizado periódicamente para ajustar por: (i) inflación; (ii) cambios en la línea de extrema pobreza; y (iii) el gasto promedio de la población en extrema pobreza.

- 3.35 Los valores del BA y del BE son cifras iniciales que el ejecutor deberá probar y ajustar en la medida que se gane experiencia durante la ejecución del piloto. Al final del piloto el ejecutor establecerá los niveles apropiados para la fase de expansión, los cuales deberán ser justificados, asegurando que el apoyo al ingreso no distorsione los incentivos al trabajo.

ii. Mochila escolar

- 3.36 Durante la fase piloto se experimentará con varios esquemas para entregar la ME. El primer esquema constituye el actual sistema que aplica el MECD, por el cual los recursos equivalente al valor de la ME serían transferidos a este ministerio, quien será responsable por la compra y distribución de las mismas. En un segundo esquema las escuelas autónomas recibirán en efectivo el valor de las mochilas y el consejo escolar será responsable por la compra y distribución de las mismas. Un tercer esquema sería uno en el cual la “titular” sea responsable por la compra de la mochila, en cuyo caso la suma correspondiente se transferirá a ésta directamente.

iii. Bono a la oferta/pago a proveedores

- 3.37 En educación, el BO es un pago a las escuelas participantes reconociendo el esfuerzo por atender un mayor número de estudiantes con la Red. El monto equivale a la contribución que hacen los padres de familia en las escuelas autónomas. Estos fondos podrán ser utilizados por los consejos escolares siguiendo las normas del MECD para el régimen de autonomía (e.g. incentivos de maestros y materiales didácticos). El ejecutor podrá experimentar con varios esquemas de transferencia del BO durante la fase piloto. El BO de educación puede ser transferido directamente a las escuelas autónomas por el Ministerio de Hacienda, determinando el monto con base a la matrícula de los beneficiarios de la Red. Alternativamente el BO puede ser un pago en efectivo a la “titular” de familia, quien a su vez tendrá la responsabilidad de transferir esos recursos al consejo escolar en concepto de cuota mensual.
- 3.38 En salud el BO consiste en el pago a los proveedores por los servicios del plan de atención prestado a los beneficiarios, de acuerdo a una tarifa establecida ya sea por servicio, o por familia. Ambas opciones podrán ser aplicadas durante la fase piloto. La primera opción requiere el establecimiento de un menú fijo y de tarifas por servicio. En la segunda opción se establece una cantidad fija por familia para cubrir el plan completo. Las familias de una zona geográfica se inscriben con un proveedor o se permite que varios proveedores compitan por las familias de la zona. En la primera opción la UEP pagaría directamente a los proveedores contra factura de servicios efectuados. En la otra opción se paga al proveedor por familia inscrita.

E. Seguimiento y evaluación

1. Evaluación del piloto

- 3.39 El Programa se iniciará con un piloto que implantará y evaluará la estrategia general y el marco operativo, preparando las bases para la expansión del mismo a nivel nacional como se mencionó anteriormente. Esta evaluación medirá el desempeño del Programa y será presentada a los 12 meses de ejecución contados a partir de la vigencia del Contrato de Préstamo del presente Programa o

desembolsados recursos del Financiamiento por el equivalente de US\$ 4 millones, lo que ocurra primero. La evaluación permitirá juzgar si la Red puede expandirse a nivel nacional y bajo que condiciones. La fase piloto busca desarrollar e implantar la capacidad institucional para que la Red pueda prestar los servicios directos a los beneficiarios. Con la evaluación se busca establecer si al final del año el aparato institucional ha sido probado suficientemente y está listo para emprender acciones de cobertura más amplias. También se busca establecer si los servicios prestados por la Red (incentivos a la demanda mediante subsidio directo y pago a proveedores) muestran algún resultado o efecto temprano en los objetivos últimos que se quieren conseguir (mejor salud de los niños, mejor nutrición, menor deserción escolar).

- 3.40 El Informe de Evaluación del piloto estará basado en el cumplimiento con los indicadores y metas acordadas entre el Banco y el Prestatario e incorporará las recomendaciones de extender o no el piloto y los ajustes necesarios en caso de la expansión, tanto en cuanto a lo institucional como en el modelo de atención. El informe también contendrá el dimensionamiento, el cronograma de desembolso, el plan de financiamiento del resto del Programa, todos ellos actualizados. El Reglamento Operativo modificado con base a los cambios acordados con el Banco también será anexado a dicho informe. Cualquier cambio estará debidamente justificado con base a la experiencia ganada del piloto. Dado que este es un programa innovador se presentará una nota especial al Comité de Préstamos, señalando los resultados principales de la evaluación de la operación piloto e indicando las recomendaciones para continuar con la ejecución del Programa.

i. Condiciones para la expansión del Programa

- 3.41 La autorización para comprometer fondos más allá de US\$4 millones o a partir del primer año de ejecución del Programa, lo que ocurra primero y que viabilizará la expansión del Programa, dependerá de la entrega del Informe de Evaluación y de resultados positivos de la misma. Esta evaluación será realizada de acuerdo a lo establecido en el párrafo 3.39 anterior por una firma consultora externa o consultores individuales independientes con base a los 14 indicadores acordados entre el Prestatario y el Banco indicados en el cuadro 3.1

ii. Indicadores y metas

- 3.42 Para realizar la evaluación anteriormente citada se seleccionaron indicadores que cubren operación, focalización y comportamiento de la familia respecto a alimentación, salud y educación donde debieran notarse algunos efectos de la Red aún en el corto periodo de un año. Los indicadores ordenados por objetivo/componente del proyecto se detallan en Anexo III y se resumen en el cuadro siguiente.
- 3.43 Si estos indicadores no cumplen con las metas establecidas deberá considerarse, o la extensión del piloto (en caso de que sean los indicadores operacionales los que aun no están a la altura de lo esperado) o replantear la Red y sus mecanismos de operación (en caso de que sean los indicadores de focalización o los de salud, seguridad alimentaria y educación los que no se han cumplido).

Cuadro 3.1 Indicadores y metas para determinar la expansión del Programa

Indicador	Meta Final Piloto (1 Año)
<ul style="list-style-type: none"> • % desembolso recursos Red, piloto • tiempo transcurrido entre identificación de beneficiario y pago <p><i>Sistemas claves funcionando:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Contabilidad/ Presupuesto • Focalización, • Registro beneficiarios actualizado, • Encuesta de línea de base, • Encuesta final del piloto. 	<p>> 70%</p> <p>< 3 meses</p> <p>Sistemas deben estar actualizados y funcionando. Las dos encuestas deben haberse realizado al inicio y final del piloto.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • % niños < 3 años en programa de la vigilancia y promoción del C y D • % niños de 12 a 23 meses con vacunación completa • % familias con aumento en participación consumo alimentos 	<p>Aumento > 10% sobre grupo de comparación (con y sin programa)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • % retención niños 1-4 grado en año escolar. • % aumento en matrícula 1-4 grado durante año escolar. 	<p>> de 10% sobre grupo de comparación (con y sin).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • % familias extremadamente pobres en zona escogida e incluidas en programa. • % familias no extremadamente pobres incluidas en programa 	<p>> 70%</p> <p>< 30%</p>

iii. Línea de base

- 3.44 Para poder evaluar el programa piloto de la Red se hará una encuesta de línea de base de los indicadores principales, mencionados arriba, y otra a las mismas familias, beneficiarias y no-beneficiarias, al año de ser implementado el piloto para determinar si ha habido cambios significativos en tales indicadores. Esta línea de base y encuesta posterior deben hacerse tanto a un grupo de beneficiarios como de no beneficiarios en situación socioeconómica similar para poder determinar el efecto neto del Programa de la Red. Se estima inicialmente que la muestra podría tener un tamaño de aproximadamente 500 hogares. La presentación al Banco de la línea de base es condición previa al primer desembolso de los componentes de salud y seguridad alimentaria y educación.

2. Evaluación de impacto del Programa

- 3.45 El organismo ejecutor presentará al Banco antes del último desembolso del préstamo un informe de evaluación final del Programa. El informe contendrá los resultados de la ejecución del Programa y una medición de su impacto, basándose en la metodología y en los indicadores que se describen a continuación.
- 3.46 En la evaluación del impacto del programa se utilizarán indicadores los que determinarían: (i) si la cantidad y/o calidad de los alimentos consumidos por las familias beneficiarias es significativamente mayor que en las familias no beneficiarias y si este aumento es producido por las transferencias, en forma de Bono Alimentario y Bono Escolar, distribuidas por la Red y por los cursos de capacitación en nutrición, lactancia y cuidado del niño; (ii) si la asistencia escolar por parte de los niños de familias beneficiarias es significativamente mayor que en las familias no beneficiarias y si este aumento se debe al Bono Escolar y a la

Mochila Escolar; (iii) si la tasa de deserción escolar entre las familias beneficiarias es menor que entre las no beneficiarias y si esta disminución se debe al Bono Escolar y Mochila Escolar; y (iv) si las prácticas de salud preventiva y de inmunizaciones y las atenciones de VPCD del menor de 5 años, son más prevalentes entre las familias beneficiarias que entre las no beneficiarias y si este aumento en la prevalencia se debe a la participación en la Red.

- 3.47 La evaluación de impacto combinará la comparación de los indicadores antes mencionados a dos niveles: la comparación de las diferencias en estos indicadores entre el grupo de las familias beneficiarias y el grupo de control *antes y después* del programa y luego la comparación de estos mismos indicadores dentro de ambos grupos *antes y después* del programa. Los resultados serán analizados a través del método de regresión múltiple para poder controlar por el impacto de otras variables independientes y hacer inferencias estadísticamente correctas sobre el impacto de la Red. Las comparaciones anteriores se harán con datos generados por cuatro encuestas de condición de vida, las cuales se realizarán antes del fin del primer trimestre de los años 2000, 2001, 2002 y 2004. La primera encuesta recogerá la línea de base, tendrá que estar lista antes de hacer la primera transferencia de incentivos de la Red y tendrá un tamaño de muestra de aproximadamente 500 hogares, repartidos entre hogares de beneficiarios y no beneficiarios. La línea de base incluirá información sobre consumo, educación y salud, extraída a través de la aplicación de los módulos de consumo, educación y salud de la Encuesta de Nivel de Vida de 1998.

F. Otros aspectos de la ejecución

1. Calendario de desembolsos

- 3.48 El cuadro siguiente presenta el calendario de desembolsos del Programa por fuente de financiamiento, durante el período de ejecución de la Red de Protección Social:

Calendario de Desembolsos (US\$ 000)						
Fuente de financiamiento	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Total	%
BID	3.669	5.449	5.414	5.498	20.030	90%
Local	422	595	602	611	2.230	10%
TOTAL	4.091	6.044	6.016	6.109	22.260	100%
%	18%	27%	27%	28%	100%	

2. Financiamiento retroactivo y contratación anticipada

- 3.49 El Banco podrá reconocer como parte del financiamiento hasta el equivalente de US\$500.000 correspondientes a gastos realizados o a obligaciones contraídas por el prestatario a partir del 1o. de diciembre de 1998 para lo siguiente: (i) contratar al ATP para preparar el plan de trabajo del primer año, orientar y apoyar el desarrollo de las tareas claves del piloto; (ii) realizar la selección final de las comarcas del piloto; (iii) recoger la línea de base para la evaluación; (iv) diseñar el sistema de información que incluye el registro de beneficiarios, la selección de la plataforma tecnológica y de comunicación, desarrollo de aplicación de base de datos locales y centrales; (v) contratar anticipadamente a los consultores requeridos para crear las gerencias técnica y operativa de la UEP y para fortalecer las gerencias existentes del FISE de Informática y Administración y Finanzas y así dar inicio al Programa y (vi) capacitar al personal involucrado en la implantación de la Red. Dichos gastos

o compromisos deben resultar de procedimientos de adquisiciones que hayan cumplido con condiciones sustancialmente análogas a los establecidos en el convenio de este financiamiento.

3. Adquisiciones de bienes y servicios

- 3.50 El Programa no prevé la construcción de obras civiles. Las adquisiciones de bienes y servicios de consultoría se llevarán a cabo conforme a las políticas y procedimientos del Banco, que serán incorporados como anexos del contrato de préstamo. Será obligatorio el llamado a licitación pública internacional cuando se trate de adquisiciones de bienes y servicios relacionados por sobre US\$250.000. Para la selección y contratación de servicios de consultoría por más de US\$200.000 con respecto a firmas consultoras y por más de US\$100.000 con respecto a consultores individuales, se utilizará la licitación pública internacional, debiendo publicar los respectivos avisos en el *Development Business*.
- 3.51 Las adquisiciones de bienes y servicios conexos y las contrataciones de servicios de consultoría que estén por debajo de los límites señalados, se regirán, en principio por las normas del FISE que establecen que éste concurra a licitación pública nacional de conformidad con el Manual de Contrataciones del FISE para montos superiores a US\$ 50.000 y a concurso de precios para montos inferiores, de conformidad con el Manual de Contrataciones del FISE.

4. Auditorías

- 3.52 El ejecutor establecerá y mantendrá cuentas y registros adecuados, de conformidad con prácticas contables aceptables. Los informes financieros-contables serán auditados al final de cada ejercicio fiscal por una firma de auditores independientes aceptables al Banco. Estos deberán ser presentados a partir del primer año y durante todo el período de ejecución del Programa. El pago de las auditorías anuales será con cargo al Programa e incluido en el presupuesto.

5. Condiciones previas al primer desembolso

- 3.53 Las condiciones previas al primer desembolso de los recursos del financiamiento figuran en el cuadro siguiente y tienen el propósito de facilitar la realización oportuna de las actividades previstas en la ejecución del Programa. Estas condiciones han sido discutidas con el ejecutor durante la preparación del Programa.

Condiciones previas al primer desembolso			
Condición	Responsable	Plazo de cumplimiento (estimado)	Instrumento de verificación
Convenio de transferencia de fondos	FISE	Un mes	Convenio de transferencia de fondos suscrito con el Ministerio de Hacienda.
Reglamento Operativo del Programa	FISE	Un mes	Reglamento Operativo aprobado por el Consejo Coordinador.

6. Otras condiciones especiales

- 3.54 (i) Presentación por el FISE de la *lista final de las comarcas del piloto* y de la *línea de base de evaluación* de la fase piloto es condición previa al desembolso de los componentes de salud y seguridad alimentaria y educación; (ii) cuando hayan

transcurrido 12 meses contados a partir de la vigencia del Contrato de Préstamo del presente Programa o para desembolsar recursos del Financiamiento por encima del equivalente de cuatro millones de dólares que corresponden a la fase piloto del programa, lo que ocurra primero, el Organismo Ejecutor deberá presentar, a satisfacción del Banco, el informe de evaluación de la fase piloto, que de acuerdo a lo establecido en los párrafos 3.39 y 3.42. La evaluación de la fase piloto se considerará satisfactoria si del análisis de desempeño de los indicadores del Programa resultaren deficiencias en menos del 50% de los indicadores, o si, habiéndose encontrado deficiencias en más del 50% de los indicadores, se ha puesto en marcha un plan de acción remedial previamente acordado entre el prestatario y el Banco.

- 3.55 En el contrato de préstamo se dejará constancia de las condiciones que fueron cumplidas por el Organismo Ejecutor antes de presentación del Programa a Directorio, condiciones que incluyen: (i) constitución de la Unidad Ejecutora del Programa con las funciones necesarias para la ejecución del mismo y evidencia de que han sido designados y se encuentran en ejercicio de sus funciones el Director General del Programa y tres (3) consultores para la Gerencia Técnica y la Gerencia Operativa del Programa; (ii) contratación, en los términos acordados con el Banco, del Asesor Técnico Principal del Programa; (iii) modificación del Reglamento Operativo del Fondo Social suplementario de fecha 20 de octubre de 1999.

7. Fondo rotatorio

- 3.56 Se recomienda establecer un fondo rotatorio con el equivalente al 5% del financiamiento durante la ejecución del programa. En el caso del reembolso de los gastos de los apoyos monetarios efectuados, la reposición del fondo rotatorio se efectuará contra la presentación de una planilla que especificará el valor de tales apoyos. Dicha planilla deberá estar firmada por el pagador, el ejecutor, la promotora comunitaria y un miembro del Comité Local. El resto de los gastos con cargo al fondo rotatorio se realizará en la manera en que se vienen realizando por el FISE para los programas con el Banco.

8. Modificaciones a las normas de ejecución

- 3.57 Las normas de ejecución podrán ser modificadas mediante acuerdo entre el ejecutor, el Consejo Coordinador y el Banco. Las modificaciones deberán estar justificadas con base a la experiencia del piloto y se reflejarán en el Reglamento Operativo.

IV. VIABILIDAD Y RIESGOS

A. Viabilidad

1. Viabilidad institucional

- 4.1 La creación de un marco institucional que involucre a los principales agentes del área social propicia el logro de los objetivos de la Red y establece las bases para crecer e incorporar nuevos elementos en el futuro. El Programa se asienta en instituciones y estructuras existentes aprovechando y sumando las capacidades de las mismas. Así la Red trabajará a nivel de hogares asegurando una mayor valorización y pertinencia de los servicios sociales, mientras que el FISE asegura el acceso a la infraestructura social, y los ministerios de educación y salud y el FSS apoyan por el lado de la oferta de servicios. Además el hecho que el esquema de ejecución local involucra a los gobiernos municipales y a la sociedad civil presenta la oportunidad para coordinar otras acciones de apoyo a los beneficiarios de la Red, tales como, proyectos productivos, vivienda, o infraestructura sanitaria que le permita dar continuidad al fortalecimiento de las capacidades de la familia.
- 4.2 El análisis institucional demuestra que el organismo ejecutor (FISE) cuenta con la experiencia y capacidad adecuada para absorber la carga operativa del presente Programa. Este ha demostrado consistentemente poder manejar un volumen significativo de recursos aplicando procedimientos rigurosos. Así, el FISE tiene experiencia en focalización aplicando el mapa de pobreza, en seguimiento y evaluación de proyectos y en contrataciones. En estas funciones está familiarizado con los requisitos y procedimientos del Banco y otros donantes, lo que facilita la captación de recursos adicionales para la sostenibilidad del Programa. La capacidad institucional y experiencia operativa ampliamente demostrada por el FISE facilitará la ejecución del Programa.
- 4.3 El alojamiento de la Red en el FISE demandará algunos ajustes al esquema organizativo del mismo ya que se necesita establecer sistemas de focalización y evaluación más profundos por ser la Red un programa de inversión en capital humano enfocado a la familia. Estos ajustes se lograrán con la creación de la UEP que permite aprovechar la capacidad del FISE sin sobrecargar esa institución. Así, la viabilidad institucional se logra en forma costo-efectivo mientras se facilita la puesta en marcha de la Red.

2. Viabilidad técnica

- 4.4 El plan de atención de la Red es sencillo y no exige grandes capacidades en términos de recursos humanos para la entrega de los servicios. En educación la infraestructura escolar es adecuada para realizar la atención en forma institucionalizada, ya que existen suficiente número de escuelas primarias y multigrados aun en la zona rural nicaragüense. Además, el hecho que el esquema de ejecución local incorpora a los consejos escolares facilitará las funciones de supervisión y el cumplimiento de los compromisos de inversión de la familia. En salud, el plan favorece la atención preventiva y la capacitación lo que no requiere ni de médicos ni establecimientos de salud. Con los incentivos a la oferta se podrán desarrollar nuevos mercados de proveedores comunales, ONGs y privados. Por otro lado los apoyos monetarios se darán a las familias en efectivo, lo que en base a la experiencia acumulada a la fecha es la estrategia más efectiva (véase párrafos 1.19-1.22) cuando se combinan las transferencias con capacitación de los

usuarios con el fin de instruirlos en nutrición y salud y cuando se asigna a la madre la responsabilidad de la administración de recursos.

3. Viabilidad socioeconómica

- 4.5 Dado que el Programa probará una nueva modalidad de protección social en el país, no se cuenta con información suficientemente sólida para realizar un análisis, ex-ante. Sin embargo, la evaluación de impacto que se incluye como un componente del programa—cuya metodología se describió en los párrafos 3.45-3.47—permitirá medir el efecto que los apoyos en educación, salud y alimentación tienen sobre la acumulación de capital humano de los beneficiarios. Es razonable anticipar resultados positivos dado que el plan de atención en salud contempla actividades preventivas de mínimo costo que tienen altas externalidades positivas y tomando en cuenta que la inversión en educación primaria es de alta rentabilidad económica.

4. Sustentabilidad financiera

- 4.6 La estrategia para lograr la sustentabilidad es que el modelo de atención sea capaz de atraer donaciones adicionales. Este objetivo puede alcanzarse asegurando que los recursos utilizados en la Red sean invertidos transparentemente y con eficiencia, lo que se logrará siempre que se aplique correctamente los sistemas e instrumentos contemplados en el diseño. A mediano plazo se contempla una estrategia de captación de recursos a través de una reunión de donantes para presentar los nuevos proyectos que se incorporarán bajo el marco del FSS, uno de los cuales sería la Red. Dado que el Programa apoya el establecimiento de la primera Red de Protección Social en Nicaragua para la extrema pobreza, es posible que se reasignen a la Red recursos internos y externos hoy destinados a acciones de protección dispersas y con un costo administrativo muy alto.

B. Beneficios

- 4.7 El programa contribuirá de manera integral a los esfuerzos de reducción de la pobreza extrema que realiza el Gobierno de Nicaragua y establecerá el marco inicial y el modelo de atención de una Red de Protección Social que dirige sus acciones a las familias en extrema pobreza. El Programa utilizará instrumentos para reforzar tanto la demanda como la oferta de servicios y ayudará al desarrollo local promoviendo la participación. La Red tiene el potencial de producir impactos sociales significativos en la medida que asigne funciones normativas al gobierno y funciones operativas a los entes ejecutores natos, mediante un esquema que involucra a los ministerios de línea, los gobiernos locales y la comunidad. Además, se promoverá el desarrollo de la mujer al apoyar acciones tendientes a consolidar la unidad familiar y al otorgar poder a las madres de familias o a las jefas del hogar, quienes serán las receptoras y administradoras de los apoyos familiares.
- 4.8 Se propicia que las familias beneficiarias adopten conductas que reduzcan los riesgos para la salud, reconozcan signos o síntomas de daño y puedan seguir adecuadamente procedimientos de atención primaria como el tratamiento del agua potable, la lactancia materna, buenas prácticas de nutrición y limpieza del hogar. Se espera que en el largo plazo también se logre una valoración más alta de la educación entre las familias más pobres del país. El programa aumentará la cobertura y la escolaridad en las zonas más pobres del país, evitando el abandono

escolar y facilitando el retorno de los niños que ya han dejado de asistir a la escuela. Esto tiene un alto retorno económico para la familia y la sociedad.

- 4.9 El Programa no podría tener ningún efecto adverso sobre el medio ambiente dado que contempla únicamente apoyos a la familia. Por lo contrario se espera que su impacto sea positivo al promover un cambio de comportamiento de las familias que será muy favorable con respecto al medio ambiente. Especialmente, los cursos de capacitación en salud ambiental e higiene también están destinados a responsabilizar a las familias a cuidar y proteger el medio ambiente en su hogar y en su barrio.

C. Riesgos

- 4.10 Los riesgos de este Programa se relacionan con las características intrínsecas de las redes de protección social. Sin embargo, tal como se señalan a continuación, el diseño del Programa incorpora medidas especiales para reducirlos.
- 4.11 **Focalización de beneficiarios:** existen dos riesgos en cuanto a focalización. El primero se da cuando el sistema de focalización deja por fuera a familias merecedoras de la transferencia. El segundo se presenta cuando el beneficio llega a familias que no son pobres o no merecedoras del beneficio. Para minimizar ambos riesgos se establecerán criterios rigurosos de focalización, junto con un sistema de supervisión formal, a través de inspecciones de campo periódicas, e informal, a través de la utilización de cabildos abiertos de la comunidad.
- 4.12 **Incentivos negativos en el mercado de trabajo:** uno de los problemas más preocupantes para la Red es poder asistir a las familias en estado de pobreza y al mismo tiempo mantener los incentivos al trabajo. La transferencia debería ayudar al bienestar familiar, para que la familia compre más alimentos. Sin embargo, si las transferencias son sobredimensionadas, pueden aumentar el salario de reserva y así reducir la oferta en el mercado laboral. No obstante, el apoyo al ingreso que se contempla aquí es suficientemente pequeño para no distorsionar el mercado pero suficiente para cubrir la brecha del gasto alimentario de las familias en extrema pobreza.
- 4.13 **Coordinación interinstitucional:** la naturaleza del Programa exige una estrecha coordinación con los Ministerios de Educación y Salud para asegurar que el subsidio a la demanda esté vinculado a una oferta adecuada de servicios en términos de calidad y cobertura. La incorporación al esquema de ejecución del Consejo Coordinador del FSS y el vínculo de este Consejo con los ministerios de línea, fortalecerán la coordinación interministerial.

MARCO LÓGICO

Resumen Narrativo (RN)	Indicadores Verificables (IV)	Medios de Verificación (MV)	Supuestos Relevantes
Fin:			
Mejorar el bienestar de las familias en extrema pobreza.	<ul style="list-style-type: none"> Gasto per cápita en alimentación de las familias aumenta al menos 10% dentro de un año de su participación.ⁱ 	Encuesta de hogares	Las familias usan el bono para suplementar su gasto alimentario.
Propósito:			
Aumento del capital humano en las familias por debajo de la línea de extrema pobreza.	<ul style="list-style-type: none"> Aumento de 50% en los años de escolaridad promedio de los niños de 7 a 15 años en las comarcas atendidas después de 4 años de ejecución del proyecto. Al menos 75% de los niños menores de 5 años en las áreas atendidas reciben el esquema completo de vacunas provistas por el MINSA anualmente durante el Programa.ⁱⁱ 	Estadísticas del MECD y módulo de educación de la encuesta. Módulo de salud de la encuesta.	Disposición de beneficiarios de participar y asumir los compromisos del Programa.
Resultados:			
1. Red de Protección Social creada y funcionando.	<ul style="list-style-type: none"> Al menos 90% de los recursos desembolsados después de los 4 años del Programa. Ciclo de proyecto es de 3 meses o menos.ⁱⁱⁱ Empezando con el segundo año del Programa, los gastos administrativos ("overhead") no exceden de 12%. Realización de una evaluación de la fase piloto después de 12 meses de ejecución. Captación de recursos adicionales para la Red llega al menos a US\$1 por cada US\$1 	Archivos del proyecto y Unidad Ejecutora del Programa (UEP) UEP UEP Archivos del Proyecto UEP	

Resumen Narrativo (RN)	Indicadores Verificables (IV)	Medios de Verificación (MV)	Supuestos Relevantes
<p>2. Cuidado infantil en las familias beneficiarias mejorado.</p> <p>3. Deserción escolar de 1ro. A 4to. grado de niños beneficiarios reducida.</p> <p>4. Sistemas de focalización, monitoreo y evaluación implementados y fortalecidos.</p>	<p>financiado por el Banco después del cuarto año del Programa.</p> <ul style="list-style-type: none"> # promedio anual de visitas en el programa de promoción y vigilancia del crecimiento y desarrollo^{iv} por niño menor de 1 año es 6 en cada año. # promedio por niño entre 1 y 5 años es 3 en cada año. Reducción en la tasa promedio de deserción en grados 1 a 4 es al menos de 10% anualmente durante el Programa.^v % familias pobres en las comarcas atendidas que están incluidas en el Programa es al menos 75% anualmente durante la fase de expansión. % familias no pobres en las comarcas atendidas que están incluidas en el Programa es menos de 25% anualmente durante la fase de expansión. 	<p>Módulo de salud de la encuesta y datos operativos del componente de salud.</p> <p>Estadísticas del MECD</p> <p>Encuesta de hogares</p> <p>Encuesta de hogares</p>	<p>Hay una suficiente cobertura de los servicios de salud en las áreas del Programa.</p> <p>El MECD ofrece una oferta adecuada de servicios escolares en las áreas donde se ejecuta el Programa.</p>
Actividades:			
<p>1.1 Aprobación del Reglamento Operativo del Programa.</p> <p>1.2 Constitución de los comités locales (CL) para el piloto.</p> <p>1.3 Formación de la Unidad Ejecutora del Programa (UEP).</p>	<ul style="list-style-type: none"> Reglamento Operativo aprobado por el Consejo Coordinador (CC) antes del primer desembolso del Programa.^{vi} CLs constituidos antes de la selección final de los municipios del piloto. UEP formada antes del primer desembolso del programa, integrada por el Director, el GT, el 	<p>Archivos del proyecto</p> <p>Archivos del proyecto</p> <p>Archivos del proyecto</p>	

Resumen Narrativo (RN)	Indicadores Verificables (IV)	Medios de Verificación (MV)	Supuestos Relevantes
<p>1.4 Presentación por el FISE de la lista final de las comarcas del piloto.</p> <p>1.5 Registro de las familias identificadas como beneficiarias.</p> <p>1.6 Presentación por el FISE de la línea de base de evaluación.</p> <p>1.7 Revisión de los términos de referencia para la evaluación del piloto.</p> <p>1.8 Presentación por el FISE del Plan de trabajo del primer año.</p>	<p>GO y el ATP.</p> <ul style="list-style-type: none"> Comarcas seleccionadas para el piloto antes del primer desembolso de los componentes de salud y educación.^{vii} Al menos 2,500 familias identificadas y registradas antes del arranque del piloto. Línea de base de evaluación presentada antes del primer desembolso de los componentes de salud y educación.^{viii} Términos de referencia revisados antes del primer desembolso del Programa. Plan de trabajo presentado antes del primer desembolso del Programa.^{ix} 	<p>Archivos del proyecto</p> <p>Datos operativos</p> <p>Archivos del proyecto</p> <p>Archivos del proyecto</p> <p>Archivos del proyecto</p>	
<p>2.1 Presentación por el MINSA de las normas de atención de cada uno de los servicios contenidos en el plan de salud.</p> <p>2.2 Capacitación de la madres beneficiarias en nutrición, cuidado del niño, lactancia materna y educación en salud sexual y reproductiva.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Normas de atención presentadas antes de llegar al directorio.^x Normas de capacitación diseñadas y aprobadas antes del Directorio. Al menos 80% de las madres han participado en los cursos de capacitación correspondientes al final del proyecto. 	<p>Archivos del proyecto</p> <p>Archivos del proyecto</p> <p>Datos operativos</p>	
<p>3.1 Entrega de la mochila escolar a los niños beneficiarios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Al menos 80% de los niños elegibles reciben una mochila escolar 	<p>Datos operativos</p>	

Resumen Narrativo (RN)	Indicadores Verificables (IV)	Medios de Verificación (MV)	Supuestos Relevantes
3.2 Entrega del bono a la oferta a los consejos escolares.	<p>durante los años 2, 3, y 4 del Programa.</p> <ul style="list-style-type: none"> Al menos 50% de las escuelas rurales incluidas en el piloto aplican para ingresar al régimen de autonomía. Al menos 80% de los maestros tienen reuniones con los padres de familia por lo menos 1 vez por mes. Al menos 80% de los padres de familia asisten a reuniones con los maestros una vez por mes. 	<p>Datos operativos</p> <p>Datos operativos</p> <p>Datos operativos</p>	

ⁱ Gasto per capita incluye el costo de los alimentos producidos para autoconsumo, tal como lo estipula la metodología de la Encuesta sobre Condiciones de Vida del Instituto Nicaragüense de Estadística y Censos (INEC).

ⁱⁱ La meta que los programas internacionales de vacunación usan generalmente es 85%, ya que la obtención de todas las dosis de todas las vacunas es un gran reto logístico.

ⁱⁱⁱ El ciclo de proyecto refiere al período que empieza con la identificación del beneficiario y termina con la primera entrega de apoyo monetario.

^{iv} Número de controles recomendados por el Ministerio de Salud (MINSa).

^v El MECD define la Tasa de Deserción como la proporción de niños matriculados que abandonan la escuela antes de finalizar el año, aún cuando este niño vuelva a entrar a la escuela al mismo grado el año siguiente. Sin embargo, la tasa real de deserción debería ser la proporción de niños que abandonan la escuela y no se matriculan al año siguiente. Debido a esta diferencia de definición, la tasa real de deserción solo se detecta con encuestas de hogar. La tasa promedio de deserción para grados 1-4 reportado por el MECD para Madriz y Matagalpa es 22%.

^{vi} Condición contractual especial previa al primer desembolso.

^{vii} Condición contractual especial.

^{viii} Condición contractual especial.

^{ix} Condición contractual especial previa al primer desembolso.

^x Condición contractual especial.

PLAN PRELIMINAR DE ADQUISICIONES
(en miles de US\$)

Adquisiciones Principales	Montos totales (*)	Financiamiento		Modalidad (**)	Precalif.	Fecha prevista Publicación
<u>Consultorías</u>						
Consultores						
- Focalización y Evaluación	818	100%	0%	CP	NO	I/2000 y I/2004
- Fortalecimiento Institucional	2,080	54%	44%	CP	NO	I/2000
- Educación	170	100%	0%	CP	NO	I/2000
Capacitaciones						
- Fortalecimiento Institucional	480	50%	50%	LP	NO	I/2000
- Salud	439	100%	0%	LPN	NO	I/2000 y II/2000
<u>Equipos y materiales</u>						
Mobiliario						
- Fortalecimiento Institucional	20	100%	0%	LPN	NO	I/2000 y I/2001
Motocicletas						
- Fortalecimiento Institucional	24	100%	0%	LPN	NO	I/2000 y I/2001
Vehículos 4 x 4						
- Fortalecimiento Institucional	60	100%	0%	LPN	NO	I/2000 y I/2001
<u>Hardware</u>						
Computadores y impresoras						
- Fortalecimiento Institucional	47	100%	0%	LPN	NO	I/2000 y I/2001
<u>Servicios de distribución</u>						
- Salud y seguridad alim.	248	0%	100%	LPN	NO	I/2000 – IV/2003
- Educación	113	0%	100%	LPN	NO	I/2000 – IV/2003
<u>Otro</u>						
Mochila Escolar						
- Educación	1,066	100%	0%	LPI/LPN	NO	I/2000 – I/2003
<u>Totales</u>	3,824					

* Los montos totales de las adquisiciones principales durante los cuatro años del proyecto.

** Los límites generales que se aplicarán para las adquisiciones de bienes y servicios y la contratación de firmas consultoras son los siguientes:

	<u>Bienes y Servicios</u>	<u>Consultorías</u>
Licitación pública internacional (LPI)	US\$250,000 y más	US\$200,000 y más (firmas) US\$100,000 y más (indiv.)
Licitación pública nacional (LPN)	US\$50,000 – US\$249,999	US\$50,000 – US\$199,999 (firmas) US\$50,000 – US\$99,999 (indiv.)
Concurso de precios (CP)	hasta US\$49,999	hasta US\$49,999

Indicadores y Metas para Determinar la Expansión del Programa

Objetivo/ Componente	Indicador	Fórmula	Fuente de Información	Periodicidad	Meta Final Piloto (1 Año)
Establecer marco institucional	<ul style="list-style-type: none"> • % desembolso recursos Red, piloto • Tiempo duración ciclo proyecto <p>Sistemas claves funcionando:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contabilidad/ Presupuesto • Focalización • Registro Beneficiarios • Encuesta de Línea de Base • Encuesta Final del Piloto. 	<ul style="list-style-type: none"> • $(\text{Desembolsos/ Presupuesto Red, piloto}) \times 100$ • Tiempo transcurrido entre identificación beneficiaria Y primer pago. <p>No Aplica</p>	<p>UEP</p> <p>UEP</p> <p>Auditoria de presupuesto y sistemas de información</p>	<p>Anual</p> <p>Ultimas comarcas elegidas</p> <p>Anual</p>	<p>70% < 3 meses</p> <p>Sistemas deben estar actualizados y funcionando.</p> <p>Las dos encuestas deben haberse realizado al inicio y final del piloto.</p>
Promover la Salud del Niño < 5 Años y la Seguridad Alimentaria de la Familia	<ul style="list-style-type: none"> • % niños < 3 años en programa de vigilancia y promoción CD • % niños de 12 a 23 meses con años vacunación completa • % familias con aumento en participación consumo alimentos 	<ul style="list-style-type: none"> • $(\text{Niños Benef. 0-3 años en programa de vigilancia y promoción CD/ Total niños misma edad}) \times 100$ • $(\text{Niños de 12 a 23 meses con vacunación completa/ Total niños grupo}) \times 100$ • $(\text{Total familias con aumento en partic. Alimentos / Total familias}) \times 100$ 	Encuestas línea de base y final piloto	Anual (medición inicio y final)	Aumento > 10% sobre grupo de comparación (con y sin programa)
Retener niños de 1-4 grados en escuela.	<ul style="list-style-type: none"> • % retención niños 1-4 grado en año escolar. • % aumento en matrícula 1-4 grado durante año escolar. 	<ul style="list-style-type: none"> • $(\text{No. Niños terminaron/ No. Niños iniciaron}) \times 100$. • $(\text{No. Niños pre-matriculados final piloto/ Matriculados inicio piloto}) \times 100$ 	Información escuelas con y sin programa (Comite Escolar)	Anual	Aumento > de 10% sobre grupo de comparación (con y sin).
Fortalecer desarrollo sistemas claves implementación Red (Focaliz., Monitoreo y Evaluación)	<ul style="list-style-type: none"> • % Familias extremadamente pobres en zona escogida e incluidas en programa. • % Familias no extremadamente pobres incluidas en programa 	<ul style="list-style-type: none"> • $(\text{No. Familias pobres en programa / No. Familias en comarca escogida}) \times 100$. • $(\text{No. Familias no pobres incluidas / Total familias incluidas}) \times 100$ 	<p>Encuesta</p> <p>Encuesta</p>	<p>Anual</p> <p>Anual</p>	<p>> 70%</p> <p>< 30%</p>

RGII-NI163P
NI0075
Original: español

PROYECTO DE RESOLUCION

NICARAGUA. PRESTAMO No. ____ / SF-NI A LA REPUBLICA DE NICARAGUA.

(Programa Red de Protección Social)

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 Red de Protección Social. Dicho financiamiento será por una suma hasta de US\$20.030.000, 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.