

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

NICARAGUA

PROGRAMA DE REFORMA DE POLÍTICAS SOCIALES EN APOYO A LA ESTRATEGIA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA

(NI-0169)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Carlos Miranda, (RE2/SO2), Jefe de Equipo de Proyecto; Carola Álvarez, (RE2/SO2); Marcelo Cabrol, (RE2/SO2); Juan Carlos De la Hoz, (RE2/SO2); Marie Gaarder, (RE2/SO2); Consuelo Ricart, (RE2/SO2); María Eugenia Zavala, (RE2/SO2); Emma Monin, (COF/CNI); Cristina Landázuri-Levey, (LEG/OPR); Carlos Oliva, (consultor) y, Beatriz Jellinek, (RE2/SO2).

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO

I.	MARCO DE REFERENCIA	1
A.	Introducción	1
B.	Situación y perspectivas macroeconómicas	1
C.	La iniciativa HIPC y la ERCERP	2
D.	El gasto hacia la reducción de la pobreza y sus perspectivas	3
E.	Las reformas pendientes en los sectores sociales	4
F.	Experiencia del Banco en el país y en el sector social	6
G.	Justificación del Programa	7
II.	EL PROGRAMA	9
A.	Objetivos	9
B.	Descripción	9
1.	Indicadores de desempeño intermedio de la ERCERP	9
2.	Priorización y seguimiento de programas sociales	10
3.	Reformas para el desarrollo del capital humano y de protección social	11
C.	Costo y financiamiento	14
III.	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	16
A.	El Prestatario y el organismo ejecutor	16
B.	Ejecución y administración global del Programa	16
C.	Período de ejecución, montos, calendario y condiciones para desembolsos ...	16
D.	Seguimiento y evaluación del Programa	16
E.	Carta de Política	18
F.	Inspección y vigilancia	19
IV.	VIABILIDAD Y RIESGOS	20
A.	Viabilidad política, técnica e institucional	20
B.	Beneficios	20
C.	Aspectos ambientales	21
D.	Riesgos	21
E.	Impacto del Programa en la mujer y grupos vulnerables	21
F.	Clasificación sobre equidad social y reducción de la pobreza	22

ANEXOS

ANEXO I	Matriz de condiciones
ANEXO II	Metas globales e indicadores y metas intermedias
ANEXO III	Rubros y líneas presupuestarias a priorizar
ANEXO IV	. Metas globales e indicadores próximos de impacto
ANEXO V	Carta de políticas

DATOS BÁSICOS SOCIOECONÓMICOS

Los datos básicos socioeconómicos de Nicaragua se encuentran disponibles en el internet en la siguiente dirección:

<http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata>

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial)
CDE	Consejo Directivo Escolar
ERCERP	Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza
ERRP	Estrategia Reforzada de Reducción de la Pobreza
FOE	Fondo para Operaciones Especiales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FSS	Fondo Social Suplementario
GON	Gobierno de Nicaragua
HIPC	Países Pobres Altamente Endeudados
LGS	Ley General de Salud
LPE	Ley de Participación Educativa
MECD	Ministerio de Educación, Cultura y Deportes
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MIFAMILIA	Ministerio de la Familia
MINSA	Ministerio de Salud
PDE	Plan de Desarrollo Escolar
PIB	Producto Interno Bruto
PRGF	Facilidad de Crecimiento y Reducción de la Pobreza
RPS	Red de Protección Social
SECEP	Secretaría de Coordinación y Estrategia de la Presidencia
SEQ	Equidad Social
SIGFA	Sistema Integrado de Gestión Financiera, Administración y Auditoría
SILAIS	Sistemas Locales de Asistencia Integral de Salud
SMP	Programa de Supervisión Interno
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
UC	Unidad Coordinadora



NICARAGUA

PRÉSTAMOS BID

APROBADOS AL 30 DE SEPTIEMBRE DEL 2002

	US\$ Miles	Porcentaje
TOTAL APROBADO	1,966,601	
DESEMBOLSADO	1,423,825	72.4%
POR DESEMBOLSAR	542,776	27.6%
CANCELADO	41,293	2.1%
AMORTIZADO	338,692	17.2%
APROBADO POR FONDO		
CAPITAL ORDINARIO	254,606	12.9%
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	1,645,007	83.6%
OTROS FONDOS	66,989	3.4%
SALDO DE LA DEUDA	1,085,133	
CAPITAL ORDINARIO	127,527	11.8%
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	951,716	87.7%
OTROS FONDOS	5,890	0.5%
APROBADOS POR SECTOR		
AGRICULTURA Y PESCA	361,931	18.4%
INDUSTRIA, TURISMO, CIENCIA Y TECNOLOGÍA	78,174	4.0%
ENERGÍA	202,472	10.3%
TRANSPORTACIÓN Y COMUNICACIÓN	265,641	13.5%
EDUCACIÓN	22,240	1.1%
SALUD Y SANEAMIENTO	175,122	8.9%
MEDIO AMBIENTE	64,240	3.3%
DESARROLLO URBANO	57,014	2.9%
INVERSION SOCIAL Y MICROEMPRESA	252,806	12.9%
REFORMA Y MODERNIZ. DEL SECTOR PUBLICO	456,388	23.2%
FINANCIAMIENTO A EXPORTACIONES	1,826	0.1%
PREINVERSIÓN Y OTROS	28,747	1.5%

**Cifras netas de cancelaciones con ajustes monetarios y recuperaciones en prestamos para financiamiento de exportaciones.*



NICARAGUA

CARTERA EN EJECUCIÓN AL 30 DE SEPTIEMBRE DEL 2002

(Miles de US\$)

PERÍODO DE APROBACIÓN	NÚMERO PROYECTOS	MONTO APROBADO	MONTO DESEMBOLSADO	% DESEMBOLSADO
1996 - 1997	4	120,300	103,902	86.37%
1998 - 1999	9	253,175	123,267	48.69%
2000 - 2001	18	312,248	20,525	6.57%
2002	4	107,900	0	0.00%
TOTAL	35	\$793,623	\$247,695	31.21%

* Cifras netas de cancelaciones. Excluye préstamos para financiamiento de exportaciones.



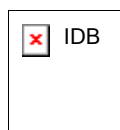
NICARAGUA

PRESTAMOS "A" SECTOR PRIVADO

APROBADOS AL 30 DE SEPTIEMBRE DEL 2002

	US\$ Miles	Porcentaje
TOTAL APROBADO	10,750	
MONTO APROBADO Y FIRMADO	10,750	100.0%
DESEMBOLSADO	10,750	100.0%
POR DESEMBOLSAR PRESTAMOS FIRMADOS	0	0.0%
MONTO APROBADO SIN FIRMAR	0	0.0%
CANCELADO	0	0.0%
AMORTIZADO	871	8.1%
APROBADO POR FONDO		
CAPITAL ORDINARIO	10,750	100.0%
OTROS FONDOS	0	0.0%
SALDO DE LA DEUDA	9,879	
CAPITAL ORDINARIO	9,879	100.0%
OTROS FONDOS	0	0.0%
APROBADOS POR SECTOR		
AGRICULTURA Y PESCA	0	0.0%
INDUSTRIA, TURISMO, CIENCIA Y TECNOLOGÍA	0	0.0%
ENERGÍA	10,750	100.0%
TRANSPORTACIÓN Y COMUNICACIÓN	0	0.0%
EDUCACIÓN	0	0.0%
SALUD Y SANEAMIENTO	0	0.0%
MEDIO AMBIENTE	0	0.0%
DESARROLLO URBANO	0	0.0%
INVERSIÓN SOCIAL Y MICROEMPRESA	0	0.0%
REFORMA Y MODERNIZ. DEL SECTOR PUBLICO	0	0.0%
FINANCIAMIENTO A EXPORTACIONES	0	0.0%
PREINVERSIÓN Y OTROS	0	0.0%

*Cifras netas de cancelaciones con ajustes monetarios y recuperaciones en préstamos para financiamiento de exportaciones.



Banco Interamericano de Desarrollo
Oficina de Apoyo Regional de Operaciones
Unidad de Información Operacional

Nicaragua

Programa Tentativo de Préstamos

2002

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
NI0160	Modernización y Fortalecimiento de la Contraloría General	5.4	APROBADO
NI0161	Red Protección Social Fase II	20.0	APROBADO
NI0159	Prog. Reactivación Productiva Rural (PRPR)	60.0	APROBADO
NI0064	Programa Vivienda Sector Bajos Ingresos	22.5	APROBADO
NI0169	Reforma de Políticas Sociales	30.0	
NI0165	Fortalecimiento Capacidad Negociaciones Comerciales	5.0	
Total - A : 6 Proyectos		142.9	
TOTAL 2002 : 6 Proyectos		142.9	

2003

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
NI0167	Programa Global Multisectorial	30.0	
NI0174	Programa Nacional para la Competitividad	7.5	
NI0152	Programa Ambiental Municipio y Cuenca Masaya	10.0	
NI0172	Modernización el Estado y Reforma Fiscal	25.0	
NI0170	Programa de Integración Vial PPP	30.0	
Total - A : 5 Proyectos		102.5	
NI0171	Educación Básica y Capacitación Laboral p/adultos	30.0	
NI0168	Programa de Seguridad Ciudadana	25.0	
Total - B : 2 Proyectos		55.0	
TOTAL - 2003 : 7 Proyectos		157.5	
Total Sector Privado 2002 - 2003		0.0	
Total Programa Regular 2002 - 2003		300.4	

*** Proyectos del Sector Privado**

**PROGRAMA DE REFORMA DE POLÍTICAS SOCIALES EN APOYO A LA ESTRATEGIA DE
REDUCCIÓN DE LA POBREZA**

(NI-0169)

RESUMEN EJECUTIVO

Prestatario:	República de Nicaragua	
Agencia ejecutora:	Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)	
Monto y fuente:	BID: (FOE)	US\$ 30,0 millones US\$ 15,0 millones (Primer Tramo) US\$ 15,0 millones (Segundo Tramo)
Términos y condiciones:	Plazo Amortización:	40 años
	Período de Gracia:	10 años
	Desembolso:	Máximo 2,5 años y mínimo 1,5 años
	Tasa de Interés:	1% durante período de gracia y 2% en adelante
	Inspección y vigilancia:	1%
	Comisión de crédito:	0,50%
	Moneda:	Dólares de EEUU o su equivalente en otras monedas convertibles excepto la de Nicaragua
Objetivos:	<p>El propósito del Programa propuesto es ayudar al Gobierno de Nicaragua (GON) a implantar la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza (ERCERP) en lo referido a los sectores sociales. El logro de las condiciones de reforma a los sectores sociales, el seguimiento estrecho a los programas prioritarios de la ERCERP y el logro de metas intermedias en los sectores sociales incluidas en este Programa viabilizarán los hitos del sector social definidos en el Documento de Punto de Decisión y apoyará al gobierno a avanzar hacia el Punto de Culminación de la Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC por sus siglas en inglés). La consiguiente reducción de la deuda no solamente aliviará la situación fiscal y apoyará al país en retomar el crecimiento económico, sino que también permitirá reasignar estos recursos en los sectores sociales.</p> <p>El programa incluye tres objetivos específicos: (i) facilitar la implantación de la ERCERP mediante el establecimiento de metas específicas y monitoreo anual de indicadores de desempeño claves de los sectores sociales hasta el año 2005; (ii) priorizar y hacer un seguimiento estrecho del gasto de programas sociales; y (iii)</p>	

promover las reformas pendientes en los sectores de educación, salud y protección social.

Descripción:

La operación está estructurada como un préstamo de reforma de políticas de US\$30 millones, de libre disponibilidad, dividido en dos tramos de US\$15 millones cada uno.

El desembolso del primer tramo estará condicionado al cumplimiento de condiciones de reforma, incluyendo el establecimiento de una línea de base de indicadores seleccionados y metas intermedias de reducción de pobreza para educación, salud y protección social. El segundo tramo se desembolsaría contra el cumplimiento de condiciones de reforma y el desempeño en el cumplimiento de metas y actividades en estos mismos sectores, los cuales se enmarcan dentro de la ERCERP y que son conducentes a la llegada al Punto de Culminación de la Iniciativa HIPC

Estrategia del Banco en el país y sector:

El programa propuesto se enmarca dentro de la estrategia del Banco para Nicaragua, la cual incluye la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible y se ha diseñado para fortalecer la gestión social de manera que se logre una articulación, priorización y seguimiento de la política social. El Banco ha tenido un papel activo en apoyar los sectores sociales en Nicaragua en el Programa de Apoyo a la Implementación de la Estrategia Reforzada de Reducción de la Pobreza (ERRP) donde ya se han logrado importantes avances en el cumplimiento de objetivos y metas de la ERRP, antecesora de la actual ERCERP.

También el Banco ha apoyado programas de inversión y cooperación técnica en protección social, salud, educación, infraestructura social básica, atención a la niñez, y desarrollo local.

Revisión social y ambiental:

Aspectos sociales. La ERCERP tiene como objetivo reducir los niveles de pobreza en 50% para el año 2015. En este marco, las acciones del Programa en salud, educación y protección social se focalizarán en atender las necesidades insatisfechas del segmento más vulnerable de la población.

Aspectos ambientales. No se prevén impactos ambientales negativos dado que la mayoría de las actividades contempladas se concentrarán en seguimiento de líneas presupuestarias y reformas relacionadas con normatividad y regulación en las áreas de educación, salud y protección social. Las autoridades nacionales conocen la normatividad y regulaciones ambientales del Banco, las cuales serían utilizadas en la eventualidad que ajustes y cambios de reforma pudieran tener un impacto ambiental en salud, educación y protección social (por ejemplo, construcción y rehabilitación de infraestructura educativa y de salud, como también en la operación y mantenimiento de servicios hospitalarios y educativos). En este sentido cabe destacar que ya se ha incluido como parte de la Matriz

de Condiciones (Anexo I) en el plan de acción para la reglamentación de la Ley General de Salud (LGS), la obligatoriedad del cumplimiento de las disposiciones sanitarias en la provisión de servicios médicos. Cabe destacar que el Banco apoya con recursos del Programa de Modernización de la Red Hospitalaria (1027/SF-NI) la consolidación de una Unidad de Gestión Ambiental en el MINSA y la sistematización de normas y procedimientos de gestión ambiental en particular para nivel hospitalario en el que dicha operación financia la puesta en marcha de planes de manejo de desechos y la rehabilitación de la ruta crítica de conformidad con estudios hidrosanitarios y de flujo funcional.

Beneficios:

Los principales beneficios del Programa propuesto son colaborar a: (i) reducir la pobreza de acuerdo a los lineamientos, postulados y metas de la ERCERP, enfocando la atención en el logro y cumplimientos de metas específicas; (ii) mitigar la crisis fiscal en el corto plazo con el desembolso de recursos de libre disponibilidad, lo cual mitiga a la vez el riesgo de profundización de la pobreza que dicha crisis conlleva; y (iii) reducir la deuda del país, en la medida que el Programa propicie que Nicaragua alcance más temprano el Punto de Culminación de la HIPC.

Riesgos:

Un riesgo reside en el posible incumplimiento de las acciones de reforma para el desembolso del segundo tramo. Otro riesgo estaría relacionado al posible incumplimiento de las metas fijadas para los indicadores intermedios. Por último, existe el riesgo de la demora en la entrega de los recursos a los ministerios de línea.

Para mitigar estos riesgos se ha establecido un sistema de seguimiento continuo, lo cual permitirá anticipar el cumplimiento oportuno de cada una de las condiciones y asegurar de esta manera la entrega oportuna del desembolso del segundo tramo.

Condiciones contractuales especiales:

El desembolso de los dos tramos del financiamiento estará condicionado al cumplimiento de las condiciones indicadas en el Anexo I de este documento, “Matriz de Condiciones”

Situación de las condiciones previas para el desembolso del Primer Tramo:

El Gobierno de Nicaragua ha entregado documentación relacionada con el desembolso del primer tramo del financiamiento, la cual está siendo revisada por el Banco, esperándose que todas las condiciones estarán cumplidas al momento de presentar este Programa al Directorio.

Clasificación de la equidad social y de la pobreza:

Considerando que los beneficiarios del Programa son la población de Nicaragua, incluyendo a grupos de alto riesgo, la operación propuesta califica como un proyecto que promueve la equidad social (SEQ), 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). Las metas e indicadores acordados para realizar el seguimiento del Programa reflejarán el desempeño de acciones para medir el mejoramiento

de la equidad social. A pesar de la orientación del Programa propuesto a apoyar la reducción de la pobreza en el marco de la ERCERP, por tratarse de una operación de reformas de políticas , no es elegible para ser clasificado como programa de inversión focalizado en la pobreza (PTI).

**Excepciones a las
políticas del
Banco:**

Ninguna.

Adquisiciones:

No aplica por lo expresado en los párrafos 3.5 y 3.6

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Introducción

- 1.1 El propósito del Programa propuesto es ayudar al Gobierno de Nicaragua (GON) a implantar la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza (ERCERP). El logro de las condiciones de reforma a los sectores sociales, el seguimiento estrecho a los programas prioritarios de la ERCERP y el logro de metas intermedias en los sectores sociales incluidas en este Programa viabilizarán los hitos del sector social definidos en el Documento de Punto de Decisión y apoyará al gobierno a avanzar hacia el Punto de Culminación de la Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC por sus siglas en inglés). La consiguiente reducción de la obligación de pagos a la deuda, no solamente aliviará la situación fiscal y apoyará al país en retomar el crecimiento económico sino que también permitirá una mejor reasignación de estos recursos en los sectores sociales. En el corto plazo, el desembolso de recursos de libre disponibilidad permitirá aliviar la crisis fiscal, mitigando el riesgo de profundización de la pobreza, y a la vez orientando la acción del GON hacia el cumplimiento de los hitos necesarios en el mediano y largo plazo a la reducción de la pobreza.

B. Situación y perspectivas macroeconómicas¹

- 1.2 En los tres últimos años la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) de Nicaragua ha continuado un ritmo descendiente (7,4% en 1999, 5,5% en 2000 y 3,0% en 2001). La mayor desaceleración ocurrió en el sector agrícola a raíz de una fuerte sequía y el colapso en el precio internacional del café. Las perspectivas inmediatas para Nicaragua son difíciles. Para 2002, y a pesar de los comienzos de recuperación en Estados Unidos, los graves desequilibrios macroeconómicos y una situación externa aún adversa, resultarán en una tasa de crecimiento baja del PIB (alrededor de 1,5%). Sin embargo, se prevé una recuperación de la economía nicaragüense a final de este quinquenio si el país logra generar un entorno que promueva el crecimiento económico y si continúa la recuperación de la economía mundial. Esta recuperación provendría de las exportaciones y la inversión privada en respuesta a políticas que promuevan la competitividad del país en los mercados internacionales.
- 1.3 El excesivo gasto público en 2001 fue la razón principal para el incumplimiento de las metas establecidas para el segundo año en la Facilidad de Crecimiento y Reducción de la Pobreza (PRGF por sus siglas en inglés) acordada con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Al no cumplir con las metas del PRGF a mediados de 2001 y con el fin de presentar un programa coherente para el tercer año de dicho programa, Nicaragua negoció con el FMI un programa de supervisión interino (SMP por sus siglas en inglés), para ayudar al nuevo gobierno a sentar las bases para un PRGF de tres años a partir de 2002. Con este fin, se negocia un nuevo PRGF, cuya presentación al Directorio del FMI está programada para el cuarto trimestre de 2002.

¹ Nicaragua. Estrategia del Banco para el País (EBP). Agosto de 2002.

- 1.4 En relación con la **situación fiscal**, para asegurar la estabilización macroeconómica el análisis del Banco señala la importancia de reducir el déficit fiscal, el cual alcanzó al 17% del PIB en 2001, estimándose en forma preliminar que esta cifra llegará al 10% en 2002. Casi la mitad de este déficit (7,4% del PIB) ha sido financiado por donaciones y el resto por préstamos externos y deuda interna.² Sin embargo, es importante mencionar que existe una subestimación substancial del PIB, lo cual distorsiona los indicadores macroeconómicos que se calculan como porcentaje con respecto a este indicador. El Banco y otras entidades internacionales están colaborando con el Gobierno para corregir esta situación.

C. La iniciativa HIPC y la ERCERP

- 1.5 La Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC por sus siglas en inglés) contribuirá a la sostenibilidad macroeconómica de Nicaragua a través de la reducción de su deuda externa. La reducción total de la deuda podría alcanzar US\$3.267 millones en términos del valor presente neto, es decir el 72% del valor presente neto de la deuda externa del 2001. Nicaragua alcanzó el Punto de Decisión de la Iniciativa HIPC en diciembre de 2000, haciéndose elegible para alivio interino del servicio de la deuda, el cual podría llegar al monto máximo de un tercio del alivio total. Las condiciones principales para lograr la reducción definitiva de la deuda bajo la Iniciativa HIPC, o Punto de Culminación, son contar con un acuerdo PRGF con el FMI y la ejecución de la ERCERP sobre un período de un año, además del logro de reformas claves, en particular en el sector social.
- 1.6 Luego de una amplia consulta con la sociedad civil y las instituciones financieras internacionales, Nicaragua adoptó la ERCERP en julio de 2001 reflejando el compromiso del Gobierno de expandir y mejorar la asignación de los recursos orientados a la pobreza. Este compromiso ya trascendió un ciclo político cuando la nueva administración asumió el Gobierno en enero de 2002. La ERCERP no sólo establece los lineamientos para la reducción de la pobreza sino, también, la meta de reducir la pobreza extrema en 50% para el año 2015 con respecto a 1995. El cumplimiento de dicha meta requiere como condición necesaria que el país alcance una tasa de crecimiento substancial y sostenible. De igual manera se requiere la ampliación de la oferta de los servicios esenciales para aumentar la productividad de los grupos de bajos ingresos. Es por eso que otras metas importantes para alcanzar al 2015 incluyen la reducción de la mortalidad infantil de 40 a 32 por cada 100 nacidos vivos, la reducción de la tasa de analfabetismo a 17 por ciento, y el incremento en el acceso al agua potable en las áreas rurales de 39 por ciento a 54 por ciento de los hogares.
- 1.7 Si bien la ERCERP se considera sólida y coherente, se han identificado como retos para su implementación la necesidad de: (i) avanzar en las reformas institucionales del sector social, y (ii) desarrollar mecanismos de seguimiento dentro del sistema de administración financiera para los gastos en programas ERCERP³.

² “El Seguimiento del Gasto Público en Nicaragua”. Carlos Oliva. Ver en archivos del programa

³ IDA and IMF. Poverty Reduction Strategy Paper. Joint Staff Assessment. August 27, 2001

D. El gasto hacia la reducción de la pobreza y sus perspectivas

- 1.8 Si bien el gasto total del Gobierno prevé una disminución como porcentaje del PIB del 42,1% al 33,2% en el período 2001-2005, también se prevé que el gasto en pobreza del Gobierno central incremente del 13,6% al 16% para el mismo período.⁴ En este sentido, todos los programas están diseñados para apoyar los pilares de la ERCERP, incluyendo a los Ministerios de Educación, Cultura y Deporte (MECD), Salud (MINSA) y la Familia (MIFAMILIA), entidades participantes en este Programa.
- 1.9 En el evento de un crecimiento del PIB menor al esperado⁵, o de una caída del gasto público mayor a la anticipada, el mantenimiento de las proporciones proyectadas podría convertirse en una disminución real del gasto en pobreza, al menos con respecto a lo proyectado inicialmente. Esta eventualidad genera la necesidad de proteger por lo menos ciertos rubros de educación, salud y protección social (ver párrafo 2.8) y, sobre todo, de incrementar la eficiencia y la calidad de dicho gasto, uno de los objetivos principales del Programa propuesto.
- 1.10 En el contexto de un bajo gasto social y, a manera de ejemplo, el sector salud ilustra esta necesidad de dar un estrecho seguimiento a rubros estratégicos del gasto. El sector salud mantiene un gasto anual per cápita de US\$27, el cual se encuentra por debajo de los US\$33 anuales definido por la Organización Mundial de la Salud como el mínimo para garantizar el acceso a los servicios básicos. El gasto per cápita del MINSA presenta una tendencia decreciente llegando a US\$14,4 en 2001. Además, la participación del presupuesto del MINSA con respecto del total del presupuesto público ha disminuido hasta llegar al 12%. En cuanto al gasto de capital, la creciente participación del nivel hospitalario dentro del universo de la mortalidad perinatal y materna se explica en parte por la escasa participación que ha tenido este sector dentro de la inversión pública. La revisión de estas cifras en 2002 indica que el nivel hospitalario recibió solamente un 12% de la asignación presupuestaria de capital del MINSA, y los recortes presupuestarios (incurridos en los dos últimos ejercicios) tienden a afectar en prioridad este rubro. Otros rubros que merecen especial atención son medicamentos y productos farmacéuticos, rehabilitación de hospitales, mantenimiento de equipo hospitalario y dotación de instrumental quirúrgico. En educación, el gasto recurrente del MECD por estudiante fue de US\$46 en 2001 y se deberán destinar recursos para apoyar de manera especial la autonomía escolar, libros de texto, materiales de capacitación e incentivos para maestros. Como MIFAMILIA está en proceso de identificar cuáles son los programas de protección social que son ejecutados por varias instituciones, para fines de este Programa, cuando se habla de protección social se refiere únicamente a los programas de MIFAMILIA. En este sentido se deberá prestar especial atención al programa de

⁴ De acuerdo a la SECEP. Este organismo realizó un esfuerzo por identificar cada rubro del gasto en función a los cuatro pilares en los que descansa la ERCERP, obteniéndose así las cifras mencionadas.

⁵ Ya para el año 2002 se anticipa una diferencia, toda vez que se proyecta un crecimiento del PBI de 1,5% en lugar del 3,7% estimado en la ERCERP.

la red de protección social de MIFAMILIA para atender a comunidades vulnerables con bonos alimentarios y de salud entre otros.

E. Las reformas pendientes en los sectores sociales

- 1.11 En cuanto a la calidad del gasto social, la Iniciativa HIPC da lineamientos claros para alcanzar el Punto de Culminación, identificando un número limitado de reformas claves en las áreas de educación, salud y protección social para mejorar la eficiencia y equidad de estos sectores. Estos compromisos del Gobierno con la sociedad civil y la comunidad donante permiten enfocar el esfuerzo de reforma en cada área del sector social, y por eso se acordó utilizarlos como marco de referencia para las condiciones de política del programa propuesto.
- 1.12 En el sector **educativo**, en 1993 el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD) comenzó un proceso de autonomía escolar basado en: (i) una transferencia de recursos fiscales a escuelas; (ii) el control de los padres sobre los recursos a nivel de la escuela; y (iii) la autoridad del Consejo Directivo Escolar (CDE) para contratar y despedir al personal de la escuela, incluyendo al director. La autonomía escolar ha probado tener efectos positivos en la calidad de la enseñanza. Hasta ahora la autonomía escolar tenía como base legal decisiones administrativas del MECD por lo que la Culminación de la HIPC requiere la aprobación de una ley sustantiva de autonomía escolar. La LPE fue aprobada por la Asamblea Nacional en marzo de 2002 y su reglamentación general y específica determinará el cumplimiento sustantivo de estas condiciones. Entre los elementos claves a reglamentar se encuentran: (i) la administración y manejo de las transferencias ordinarias y extraordinarias de recursos a los centros escolares; (ii) las funciones y atribuciones de los CDE, incluyendo el proceso de elección, sustitución y reelección de sus miembros y la forma en que se realizará la capacitación, evaluación y supervisión de los CDE; y (iii) los procedimientos para incorporación de los nuevos centros al régimen de participación educativa.
- 1.13 La fórmula de la transferencia fiscal a las escuelas autónomas se basa en el número de estudiantes matriculados lo cual facilita el cálculo de la asignación y su ajuste al aumento o la disminución de la matrícula. Sin embargo, la aplicación administrativa de la fórmula ha creado inequidades e ineficiencias ya que una vez que se determina el número de estudiantes, el MECD estratifica a las escuelas en ocho rangos de matrícula para determinar el número de maestros y personal administradores que financiará. Esta práctica ha causado problemas ya que las escuelas en el límite inferior de cada rango reciben hasta un 60% más de recursos que las ubicadas en los límites superiores y la relación alumno-maestro varía hasta en un 66%. La aplicación de la fórmula también ha limitado el alcance de la autonomía en términos de participación ya que no sólo el número sino que también la composición del personal es determinado por el MECD centralmente.
- 1.14 En relación con **salud**, la HIPC requiere la aprobación de una nueva Ley General de Salud (LGS) y la adopción de las reglamentaciones correspondientes para fortalecer el papel normativo y regulador del Ministerio de Salud (MINSA) y establecer un marco jurídico sólido para la modernización del sector otorgando

mayor autonomía a los hospitales y sistemas locales de salud. Después de varios años de consultas y diálogos, la Asamblea Nacional aprobó una nueva LGS a comienzos del año 2002. Su reglamentación, prevista para desarrollarse durante el 2002 y el primer semestre del 2003, demandará un trabajo sostenido bajo el liderazgo del MINSA, pero con la participación de diversas disciplinas e instituciones. Dentro de los elementos centrales a reglamentar están: (i) la operación, financiación y planes de beneficios de los actuales esquemas contributivos, no contributivos y voluntarios; (ii) la organización y funcionamiento de los órganos directivos y consultivos de las instituciones prestadoras de servicios, con énfasis en los consejos consultivos de los hospitales, incluyendo los derechos de usuarios; (iii) los modelos para promover la descentralización, desconcentración y delegación dentro del sector salud con énfasis en los mecanismos para promover la transferencia de competencias y recursos; (iv) el sistema de garantía de calidad, incluyendo habilitación y acreditación de prestadores; (v) los programas de atención a enfermedades de alto costo; y (vi) la obligatoriedad de cumplimiento de las disposiciones sanitarias en la provisión de servicios médicos.

- 1.15 Aunque imbuido en el ámbito amplio de la reglamentación de la LGS, el tema de la descentralización adquiere una connotación particular y tiene implicaciones fuertes sobre la viabilidad de las metas de la ERCERP. El marco regulador que respalda los esfuerzos de descentralización incluyó, en primer lugar, la creación de los Sistemas Locales de Atención Integral en Salud (SILAIS) en 1990. Los hospitales, bajo el ámbito de los SILAIS, no gozan de la capacidad legal para la formulación y ejecución de los presupuestos, ya que las decisiones son tomadas de manera central. Este nivel de atención absorbe una tercera parte del presupuesto general y muestra bajas cifras de ocupación de camas (69% en promedio) y egresos (6,6) por cien habitantes. Esta debilidad de los hospitales golpea la capacidad de resolución del nivel primario de atención y en el caso de la atención materno infantil y sus indicadores de salud relacionados, más del 65% de la mortalidad materna y perinatal se explica por deficiencias en la atención hospitalaria. Mientras tanto, la baja ocupación y escasa productividad hospitalaria se han relacionado con la falta de competencia para tomar decisiones financieras y hacer uso autónomo de los recursos de recuperación de costos. De ahí la importancia de respaldar los esfuerzos por mejorar la calidad del gasto para la atención de segundo nivel, fomentando una gestión hospitalaria descentralizada. Con este fin, MINSA ha venido preparando gradualmente a los hospitales para asimilar nuevas responsabilidades administrativas y financieras por medio del desarrollo de programas de mejoramiento de la gestión e implantación de soportes informáticos para la administración de recursos.
- 1.16 La prestación de los servicios de atención primaria no hospitalaria también presenta deficiencias importantes, entre ellas la coexistencia de varios modelos no siempre adecuadamente armonizados. Este tema combina problemas de regulación con problemas de ineficiencia en el gasto. A partir de 1994, se ha tratado de diseñar y aplicar un nuevo modelo unificado de atención en salud. Sin embargo, la atomización en los modelos aplicados (existen en este momento ocho modelos diferentes de atención primaria financiados por siete proyectos que, o duplican

esfuerzos o se solapan entre sí) sigue sin responder a la demanda de atención (aunque los gastos reales incrementaban de 50% entre 1993 y 1998, y el número de unidades de atención primarias ha aumentado de 20 %, la producción de servicios al nivel primario sólo incrementó de 13%). Además, debido a la complejidad de estos programas la información disponible no permite una comparación de costo-eficiencia de los modelos para definir un estándar sectorial.⁶

- 1.17 Por último, en el área **protección social**, el compromiso para llegar al Punto de Culminación de la Iniciativa HIPC es adoptar un plan de acción para introducir un programa efectivo basado en la experiencia de un piloto sobre la red de protección social iniciado en el 2000 y financiado parcialmente por el Banco. En el futuro los dos factores claves para continuar reduciendo la pobreza indicados son: el crecimiento económico de base amplia y una red de protección social.⁷ Las autoridades nicaragüenses expresaron en una reciente carta de política dirigida al Banco que “las acciones en este sector se han caracterizado por una fragilidad institucional y falta de cobertura, duplicidad de esfuerzos, un concepto de asistencia social basada en derechos y una escasa medición de resultados”. Actualmente, la implantación de la ERCERP implica que el Gobierno, en acciones de política, cumpla con compromisos de fortalecimiento institucional y jurídico, tales como la estructuración de políticas sociales efectivas, la definición de un sistema de protección social focalizado basado en una red de programas de protección social, del ordenamiento de la cartera de programas y proyectos y del diseño de un esquema efectivo de coordinación y participación amplia de actores claves de los diferentes ministerios, tanto del nivel central como local, incluyendo a los grupos más pobres. Estos lineamientos proveen una identificación concreta y enfocada de los pasos intermedios requeridos para la implantación del tercer pilar de la ERCERP, el de protección social.

F. Experiencia del Banco en el país y en el sector social

- 1.18 El programa propuesto se enmarca dentro de la estrategia del Banco para Nicaragua la cual asigna una importancia especial a la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible, y se ha diseñado para fortalecer la gestión social de manera que se logre una articulación, priorización y seguimiento de la política social. El Banco ha tenido un papel activo en apoyar los sectores sociales en Nicaragua en el Programa de Apoyo a la Implementación de la Estrategia Reforzada de Reducción de la Pobreza (ERRP) donde ya se han logrado importantes avances en el cumplimiento de objetivos y metas de la ERRP, antecesora de la actual ERCERP, especialmente en la selección de municipios participantes y en el trabajo con las alcaldías, instituciones y la sociedad civil a nivel descentralizado acordando el financiamiento de planes locales de inversión. Otro proyecto importante, y directamente relacionado con la ERCERP es la Red de Protección Social (Fases I y II), donde la evaluación de la Fase I ha demostrado efectividad de la focalización y

⁶ No permiten evaluar costos por beneficiario de los servicios específicos de atención primaria, ni los impactos.

⁷ Nicaragua. Poverty Assessment follow-up, may 2, 2002.

de los incentivos en la retención escolar y el cumplimiento con la cobertura de servicios de salud. También el Banco ha apoyado programas de inversión y cooperación técnica en salud, educación, infraestructura social básica, atención a la niñez y desarrollo local (ver Archivos del Programa).

- 1.19 Gracias en particular a los proyectos financiados por el Banco se han alcanzado importantes logros y avances en los sectores sociales, pero también se han encontrado algunas debilidades en la capacidad de ejecución, tanto a nivel individual como en aquellas operaciones que requieren de una coordinación interinstitucional. Las condiciones de política acordadas en torno a las tres áreas, en particular la de protección social buscan mitigar dichas debilidades apoyando el ordenamiento institucional impulsado por la nueva administración de conformidad con el cuarto pilar de la ERCERP, relacionado directamente con la gobernabilidad. Más importante aún, y debido al compromiso de Nicaragua por cumplir con la ERCERP, el Programa propuesto conjugará los esfuerzos del país y del Banco por apoyar un esquema en donde se hará un estrecho seguimiento de líneas y rubros presupuestarios que asegurará la asignación de recursos oportuna para los programas que benefician a los sectores más rezagados y vulnerables de la población.
- 1.20 Por último, se ha mantenido una constante coordinación interinstitucional y comunicación con el FMI y el BIRF, para tener acciones consistentes y complementarias y evitar duplicaciones en las labores de las tres instituciones.

G. Justificación del Programa

- 1.21 A pesar que Nicaragua ha logrado importantes avances en la reducción de la pobreza durante la década de los noventa en particular con el apoyo del Banco y de la comunidad internacional, aún persisten niveles altos de pobreza y privación, tales como un deterioro en el índice de mortalidad materna y progreso lento en la tasa neta de escolarización primaria. Se espera que este fortalecimiento logre un mayor desarrollo del capital humano, requisito fundamental para la reducción de la pobreza. Para lograr este fortalecimiento, se requieren: (i) establecimiento de metas concretas de indicadores sociales de reducción de pobreza y sus sistemas de seguimiento; (ii) priorización y seguimiento estrecho de programas para lograr las metas de reducción de pobreza incluidas en la ERCERP, cuya implantación por un año es condición para alcanzar el Punto de Culminación de la Iniciativa HIPC; (iii) reformas en la gestión y organización de los ministerios sociales; y (iv) reformas de tipo institucional, a los niveles programáticos del gobierno. Estas reformas, al igual que el establecimiento de prioridades y metas, constituyen los elementos claves del presente Programa.
- 1.22 El Programa propuesto apoya además al GON en sus esfuerzos por fortalecer la situación fiscal interna futura al aumentar la probabilidad de empezar a recibir oportunamente la totalidad del alivio de la deuda bajo la Iniciativa HIPC. De hecho, con el Programa se espera priorizar la atención del GON en acciones claves en las áreas sociales y contribuir al logro de mejores condiciones para avanzar hasta el Punto de Culminación de la Iniciativa HIPC. Los desembolsos del

Programa propuesto, por su parte, apoyarían al Gobierno en su intento de aumentar la acumulación de reservas internacionales y reducir las condiciones de vulnerabilidad financiera en las cuales se encuentra actualmente el país.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos

- 2.1 El objetivo es avanzar en el logro de las metas de reducción de pobreza en Nicaragua incluidas en la ERCERP en lo referido a los sectores sociales. Este avance es condición necesaria para llegar al punto de culminación de la Iniciativa de Reducción de la deuda para Países Altamente Endeudados (HIPC por sus siglas en inglés). El programa incluye tres objetivos específicos: (i) facilitar la implantación de la ERCERP mediante el establecimiento de metas específicas y monitoreo anual de indicadores de desempeño claves de los sectores sociales hasta el año 2005; (ii) priorizar y hacer un seguimiento estrecho del gasto de programas sociales; y (iii) promover las reformas pendientes en los sectores de educación, salud y protección social

B. Descripción

- 2.2 La operación está estructurada como un préstamo de reforma de políticas de US\$30 millones, dividido en dos tramos de US\$15 millones cada uno. El desembolso del primer tramo estará condicionado al cumplimiento de condiciones de reforma, incluyendo la presentación de una línea de base de indicadores de seguimiento seleccionados para educación, salud y protección social. El segundo tramo se desembolsaría contra el cumplimiento de condiciones de reforma y contra desempeño en el cumplimiento de las metas establecidas en el primer tramo y acciones en las áreas de educación, salud y protección social que se enmarcan dentro de la ERCERP y que son conducentes a la llegada al Punto de Culminación de la Iniciativa HIPC. El Anexo I detalla la Matriz de Condiciones.
- 2.3 Es importante destacar que tanto el análisis de los problemas como la definición y acuerdos de las acciones y cambios de política incluidos en el Anexo I anteriormente referido han sido desarrollados y acordados conjuntamente con las entidades responsables de su cumplimiento. En todos los casos se ha confirmado la viabilidad del cumplimiento de cada condición dentro de los plazos previstos y la disponibilidad oportuna de los recursos necesarios para apoyar su ejecución.

1. Indicadores de desempeño intermedio de la ERCERP

- 2.4 Como condicionamiento general macroeconómico durante la ejecución del Programa, y para realizar los respectivos desembolsos, el Gobierno de Nicaragua deberá mantener un entorno macroeconómico consistente con las metas del Programa. También se verificará el cumplimiento de metas en educación, salud y protección social. En el Anexo II se presentan los indicadores intermedios seleccionados por sector, la línea de base para el año 2001 y las metas anuales hasta el año 2005. En los archivos del Programa se encuentra un Anexo Técnico que incluye la metodología de definición de estos indicadores.
- 2.5 Se seleccionaron indicadores intermedios para educación, salud y protección social considerados como insumos o trazadores del avance en el logro de las metas de la ERCERP. El cumplimiento de metas para estos indicadores requiere reorientar el

gasto y la atención en ambos sectores. La verificación será sobre indicadores intermedios a las metas de la ERCERP. Por ejemplo, la ERCERP incluye una meta de aumento en el acceso a la educación primaria; una de las metas intermedias que se seguirán será la matrícula inicial de preescolar y primaria en municipios y áreas rurales de severa y alta pobreza. La definición de los indicadores y las metas a cumplir son parte de los acuerdos con el GON en las áreas de educación, salud y protección social, y condición para el primer tramo. El ámbito de cumplimiento de las metas está bajo el control de los MINSA y MECD respectivamente, los cuales también serán responsables por la producción anual de los datos de verificación para el cumplimiento de las metas intermedias.

- 2.6 El GON ha presentado a satisfacción del Banco: (i) la línea de base (año 2001) para los indicadores intermedios, incluyendo la metodología de cálculo y los organismos responsables de la recolección de la información; y (ii) la definición de las metas anuales hasta 2005 (Anexo II). Las metas han sido establecidas hasta el año 2005 de manera de establecer un seguimiento del sector social más allá de los desembolsos de esta operación y del punto de Culminación de la Iniciativa HIPC. Considerando que el Fondo Social Suplementario (FSS) es un buen mecanismo de coordinación e información para actividades relacionadas con información sobre seguimiento de la ERCERP (pár. 3.9), será necesario presentar evidencia que su Reglamento Operativo se ha promulgado y se encuentra vigente. Para el **segundo tramo** se tendrá que presentar un informe de los indicadores intermedios de seguimiento de la ERCERP, que demuestre que se ha cumplido sustancialmente con dichas metas (años 2002 y 2003). De igual manera, se presentará evidencia de que el estado de cumplimiento con las metas anuales de la ERCERP se hayan divulgado por diferentes medios de comunicación a nivel nacional.

2. Priorización y seguimiento de programas sociales

- 2.7 El Banco y el Gobierno de Nicaragua han acordado las líneas presupuestarias prioritarias relacionadas al gasto de reducción de pobreza. Es importante destacar que por la naturaleza de las actividades identificadas en educación, salud y protección social todas las líneas presupuestarias a priorizar para 2002 y 2003 se enmarcan dentro de 8 de los 10 programas priorizados por la ERCERP. Las metas financieras y presupuestarias que serán objeto de seguimiento en este Programa se detallan en el cuadro II.1 siguiente. El detalle por líneas presupuestarias, metas físicas y financieras desglosadas trimestralmente para 2003 se encuentra en el Anexo III.

Cuadro II.1 Nicaragua: Líneas presupuestarias priorizadas (millones de dólares de EE.UU)		
Concepto	2002	2003
Educación	43,3	46,0
Salud	11,8	12,7
Protección Social	2,3	1,5
Total	57,4	60,2
% del Programa en Presupuesto MECD	40%	44%
% del Programa en Presupuesto MINSA	10%	12%
% del Programa en Presupuesto MIFAMILIA	22%	9%

Fuente: GON

- 2.8 Las líneas presupuestarias en **educación** incluyen programas que privilegian la equidad y la calidad de la educación primaria para las poblaciones más pobres (incluyendo municipios de alta y extrema pobreza) y que requieren una inversión sostenida. Estas líneas presupuestarias financian insumos y acciones directamente relacionadas a la calidad educativa tales como libros de texto, materiales y capacitación e incentivos para maestros. Se verificará la asignación presupuestal para estos gastos de programas sociales, y se realizará un seguimiento de la ejecución de los mismos a través del establecimiento de metas físicas y financieras. Para **salud**, la línea prioritaria es la atención primaria a nivel nacional y especialmente rural, incluyendo: (i) medicamentos y productos farmacéuticos; (ii) mantenimiento de equipos hospitalarios; (iii) rehabilitación de hospitales nacionales y rurales (incluyendo en una primera etapa hospitales de Puerto Cabezas, Bluefields y San Carlos); y (iv) dotación de instrumental quirúrgico para las unidades de salud. Por último, en **protección social** las líneas presupuestarias priorizadas incluyen actividades relacionadas con la red de protección social de MIFAMILIA, del MECD y del MINSA para atender a comunidades vulnerables con bonos alimentarios, mochila escolar, y bonos escolares y de salud.
- 2.9 A mediados de 2003, el Banco y el Gobierno de Nicaragua realizarían conjuntamente un ejercicio similar para revisar las metas físicas y financieras correspondientes al año 2003 y las proyecciones presupuestarias para 2004, información que serviría de insumo para el procesamiento del desembolso del segundo tramo, programado inicialmente para mediados de 2004. Cabe destacar que se prestará especial atención a los recursos asignados para 2004, los cuales no deben ser inferiores a los del presupuesto de 2003 para asegurar el cumplimiento de las metas presupuestarias.

3. Reformas para el desarrollo del capital humano y de protección social

- 2.10 En **educación**, la Matriz de Condiciones del Programa (Ver Anexo I) incluye, para el desembolso del primer tramo que la Ley de Participación Educativa (LPE) esté promulgada y vigente de acuerdo al texto aprobado por la Asamblea Nacional en marzo de 2002. También se deberá presentar evidencia que se han incorporado en el Presupuesto General de la República del año 2003 recursos para los programas de autonomía escolar, incentivos educativos y educación de adultos. Adicionalmente, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD) deberá presentar evidencia a satisfacción del Banco que se han dictado y se encuentran en vigencia los siguientes acuerdos ministeriales con relación a los siguientes temas : (i) funcionamiento del órgano de fiscalización electoral y ética; (ii) funciones y atribuciones de las asambleas de padres de familia; (iii) funciones y atribuciones de los consejos de docentes; (iv) organización y funcionamiento de los gobiernos estudiantiles; y (v) funciones y atribuciones de los Consejos Directivos Escolares

- (CDE), incluyendo: el proceso de elección, sustitución, y reelección de sus miembros y la forma en que se realizará la capacitación, evaluación y supervisión de dichos consejos. También se presentará de que se ha modificado la fórmula para la administración y manejo de las transferencias ordinarias y extraordinarias de recursos del Presupuesto General de la República para garantizar el trato equitativo de los centros por nivel y tamaño.
- 2.11 La nueva fórmula se deberá modificar a fin de que promueva: (i) el trato equitativo de los centros y se prevean incentivos de acuerdo a criterios compensatorios basados en desventajas socio-económicas de la población; y (ii) la eliminación de incentivos que producen comportamientos oportunistas en el uso y la transmisión de la información.
- 2.12 Para el desembolso del segundo tramo se realizará un seguimiento estrecho al Presupuesto General de la República para verificar la asignación presupuestaria a las líneas priorizadas, a los indicadores y metas intermedias detallados en el Anexo II, y a otras acciones de responsabilidad del MECD, tales como que se hayan aprobado y puesto en vigencia: (i) un manual de procedimientos para la administración financiera de los centros del régimen de participación educativa que incluye la reglamentación de la administración y manejo de las transferencias ordinarias y extraordinarias de recursos a los centros escolares; y (ii) un manual de procedimientos para la incorporación de nuevos centros al régimen de participación educativa. De igual manera, se tendrá que haber divulgado los acuerdos ministeriales de la LPE a los que se refiere el párrafo 2.10 a, por lo menos, 25% de los centros educativos. También deberá haber transferido recursos a los centros escolares aplicando la fórmula ajustada de transferencia de recursos ala que se refiere el párrafo 2.11.
- 2.13 En cuanto al **sector salud**, la Matriz de Condiciones (Ver Anexo I) incluiría, para el desembolso del primer tramo que la Ley General de Salud (LGS) esté aprobada y vigente de acuerdo con el texto aprobado por la Asamblea Nacional en mayo de 2002. También se deberá presentar la línea de base del año 2001 sobre el gasto en el sector salud que incluya; (i) el porcentaje de gasto público total dedicado al MINSA; y (ii) el monto del gasto recurrente per cápita en atención primaria en salud en al menos 10 Sistemas Locales de Asistencia Integral de Salud (SILAIS). También se deberá presentar evidencia que el Presupuesto General de la República para 2003 incorpore recursos para: (i) medicamentos y productos farmacéuticos; (ii) mantenimiento de equipos hospitalarios; (iii) fortalecimiento de atención primaria rural; (iv) rehabilitación de hospitales nacionales y municipales (incluyendo los hospitales de Puerto Cabezas, Bluefields y San Carlos); y (v) dotación de instrumental quirúrgico para las unidades de salud. De igual manera se presentará a satisfacción del Banco el plan de acción para la reglamentación de la LGS en la áreas señaladas en el párrafo siguiente, la propuesta del nuevo modelo unificado de atención primaria en salud y el acuerdo marco entre el MHCP y el MINSA para la transferencia de recursos a hospitales.
- 2.14 A través de la LGS, se dará prioridad a la reglamentación de las siguientes áreas: (i) la operación, financiación y planes de beneficios de los actuales esquemas

- contributivo, no contributivo y voluntario; (ii) la organización y funcionamiento de los órganos directivos y consultivos de las instituciones prestadoras de servicios, con énfasis en los consejos consultivos de los hospitales, incluyendo los derechos de los usuarios; (iii) los modelos para promover la descentralización, desconcentración y delegación dentro del sector salud, con especial énfasis en los mecanismos para promover la transferencia de competencias y recursos; (iv) el sistema de garantía de calidad, incluyendo habilitación y acreditación de prestadores; y (v) los programas de atención a enfermedades de alto costo, incluyendo la obligatoriedad de cumplimiento de las disposiciones sanitarias en la provisión de servicios médicos.
- 2.15 En el caso de los hospitales se promoverá la expedición de un acuerdo marco entre el MINSA y el MHCP que regule la transferencia directa de los recursos presupuestarios hacia los hospitales. El acuerdo tendrá efecto para la formulación presupuestaria del año 2004. Se espera que durante 2004, al menos 4 hospitales reciban y gestionen directamente los recursos.
- 2.16 También se deberá haber avanzado en la definición de un modelo unificado de atención primaria en salud, incluyendo: (i) la definición de la metodología de evaluación de los modelos actuales; (ii) la definición de los términos de referencia de una consultoría que desarrollaría el nuevo modelo; y (iii) la selección de dicha firma. Se espera que la implantación de este modelo genere ahorros en los presupuestos para el 2003 y 2004, los cuales serán utilizados por el MINSA para ser aplicados a los proyectos prioritarios dirigidos a la atención del primer nivel, con énfasis en madres y niños de poblaciones en alta pobreza.
- 2.17 Para el desembolso del segundo tramo se realizará un seguimiento estrecho al Presupuesto General de la República para verificar la asignación presupuestaria a las líneas priorizadas, a los indicadores y metas intermedias detallados en el Anexo II, y a otras medidas relacionadas con la implantación de las siguientes acciones acordadas para el primer tramo. Haber aprobado y adoptado el nuevo modelo unificado de atención primaria en salud como norma de aplicación obligatoria independientemente de la fuente de financiamiento, incluso que los ajustes para aplicar este modelo en los proyectos en ejecución estén en proceso de negociación con el organismo financiador. La realización de evaluaciones costo-eficiencia y la adopción del modelo unificado de atención primaria en salud que debe servir como el estándar nacional del sector mejoraría la eficacia entera de los programas, reduciría los costos fijos de administrar una variedad de modelos de atención primaria, y en forma general aumentaría la eficiencia y equidad en el sector. También se deberá evidenciar que la reglamentación de la LGS en las áreas mencionadas en el párrafo 2.14 se encuentre vigente. De igual manera, la SECEP deberá presentar evidencia que: (i) el porcentaje del Gasto Público total dedicado al MINSA; y (ii) el monto del gasto recurrente per cápita en atención primaria en salud en los 10 SILAIS identificados para el desembolso del primer tramo no sean inferiores a los niveles evidenciados en la línea de base presentada para el primer tramo. También se verificará que, al menos, cuatro (4) hospitales: (i) cuenten con consejos consultivos operando; y (ii) hayan recibido transferencias del MHCP de

recursos presupuestarios en aplicación del convenio marco presentado para el primer tramo.

- 2.18 En cuanto a **protección social** la Matriz de Condiciones (Anexo I) indica que para el primer tramo se deberá presentar evidencia que el Presupuesto General de la República para 2003 incorpore recursos para programas de atención a los grupos más vulnerables del país y relacionados con: (i) atención integral a la niñez y adolescencia en alto riesgo; (ii) protección social de MIFAMILIA, MECD y MINSA; (iii) reparación de medios de transporte; y (iv) instituciones benéficas. También se deberá presentar a satisfacción del Banco lo siguiente: (i) un acuerdo ministerial aprobando la formulación de una base metodológica común de focalización a los programas de protección social de MIFAMILIA, con base en las lecciones aprendidas del Programa de Red de Protección Social, Fase I, y del Programa de Atención Integral a la Niñez Nicaragüense (PAININ), Fase I; (ii) un plan de acción para la reestructuración de los programas de asistencia social de baja cobertura de MIFAMILIA; (iii) la metodología de evaluación del PAININ y los términos de referencia de evaluación del programa para Nicaragua del Programa Mundial de Alimentos (PMA) incluyendo la identificación del grupo de control y las hipótesis en indicadores a incluirse, y la ejecución independiente del levantamiento y el análisis de la información y (iv) que se haya presentado un plan para la reestructuración administrativa del Programa para Nicaragua del PMA. Para el desembolso del segundo tramo se realizará un seguimiento estrecho al Presupuesto General de la República para verificar la asignación presupuestaria a las líneas priorizadas, a los indicadores y metas intermedias detallados en el Anexo II, y a otras medidas relacionadas con la implantación de las siguientes acciones acordadas para el primer tramo: (i) que los programas de protección social de MIFAMILIA se encuentran utilizando la base metodológica común de focalización acordada con el Banco para el desembolso del primer tramo; (ii) que se hayan reestructurado y/o consolidado los programas de protección social de MIFAMILIA de acuerdo con el plan de acción presentado para el desembolso del primer tramo y que dicha reestructuración se refleje en las líneas presupuestarias del Presupuesto General de la República; (iii) que se haya conformado una unidad administrativa consolidada para los programas del PMA en Nicaragua; y (iv) que estén disponibles los datos de línea de base de evaluación, recolectados por firmas independientes, para el PAININ y los programas del PMA.

C. Costo y financiamiento

- 2.19 El costo total se estima en US\$30 millones con recursos del Fondo para Operaciones Especiales (FOE), en dólares de EEUU, o su equivalente en otras monedas convertibles, excepto la de Nicaragua. El financiamiento se ha dividido en dos tramos de US\$15 millones cada uno a ser desembolsados una vez se verifique el cumplimiento de las condiciones incluidas en la Matriz de Condiciones (Anexo I).

2.20 A continuación se detallan las condiciones del préstamo

Fuente de financiamiento	Fondo para Operaciones Especiales (FOE)
Monto de la operación	US\$30 millones
Período de amortización:	40 años
Período de gracia:	10 años
Período de desembolso:	2,5 años máximo y 1,5 años mínimo
Tasa de interés:	1% durante período de gracia y 2% en adelante
Inspección y vigilancia:	1% del total del préstamo
Comisión de crédito:	0,50 anual sobre el saldo no desembolsado a partir de los 12 meses desde la fecha de aprobación del Directorio
Moneda:	Dólares de los EEUU o su equivalente en otras monedas convertibles, excepto la de Nicaragua.

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. El Prestatario y el organismo ejecutor

- 3.1 El prestatario será la República de Nicaragua y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) será el ejecutor del Programa

B. Ejecución y administración global del Programa

- 3.2 Las responsabilidades de coordinación y ejecución de esta operación serán asumidas por el MHCP con el apoyo de la Secretaría de Coordinación y Estrategia de la Presidencia (SECEP) a través de una Unidad Coordinadora (UC) conformada por un Director General, un Director Técnico y un Especialista Administrativo provenientes del MHCP y de la SECEP. Estos técnicos cuentan con experiencia en el manejo y administración de programas con financiamiento internacional.
- 3.3 El MHCP será responsable por la asignación de los recursos para las líneas presupuestarias acordadas como prioritarias en el Programa (ver párrafo 2.8) y la UC se responsabilizará por la administración, supervisión y seguimiento del Programa, coordinando sus actividades con el MECD para temas relacionados con educación, MINSA para salud y MIFAMILIA para protección social.
- 3.4 Entre las responsabilidades de la UC se encuentran: (i) coordinar con MECD, MINSA y MIFAMILIA el cumplimiento de la Matriz de Condiciones (Anexo I) y las Metas Globales e Indicadores Intermedios de desempeño (Anexo II) para acceder a los desembolsos de los dos tramos del Programa; (ii) actuar como interlocutor técnico del MHCP; y (iii) coordinar la preparación y presentación al Banco de los informes requeridos

C. Período de ejecución, montos, calendario y condiciones para desembolsos

- 3.5 El período de ejecución será de 24 meses y los recursos, de libre disponibilidad, se desembolsarán en dos tramos de US\$15 millones cada uno. El desembolso del primer tramo se prevé para el cuarto trimestre de 2002 y el segundo tramo se estima desembolsar entre 18 y 24 meses, contados desde la fecha de vigencia del Contrato de Préstamo.
- 3.6 La Matriz de Condiciones (Anexo I) presenta en detalle los requerimientos para acceder a los recursos de los dos tramos propuestos para el Programa relacionados con: (i) entorno económico; (ii) indicadores sociales relacionados con la ERCERP; (iii) priorización y seguimiento al gasto social en educación, salud y protección social; y (iv) gestión del MECD, MINSA, y MIFAMILIA asociados a la ejecución de la ERCERP.

D. Seguimiento y evaluación del Programa

- 3.7 Se ha acordado con el Gobierno de Nicaragua establecer un plan trimestral de seguimiento de las acciones de política detalladas en el Anexo I. De igual manera, se realizará un seguimiento continuo de Metas Globales e Indicadores Intermedios

detallados en el Anexo II y relacionados con la ERCERP en salud, educación y protección social. Además, y con el fin de evaluar en qué medida se cumplieron los objetivos del Programa, se analizarán los cambios registrados durante el período 2001-2005 de un conjunto de nueve indicadores próximos de impacto en las metas de la ERCERP (Anexo IV), y otros resultados que surjan en el mediano plazo de la implantación de las políticas e indicadores intermedios acordados (Anexo II). Para el efecto, el GON presentará al Banco dentro de los tres meses de cada año calendario y durante la ejecución del Programa, informe anuales preliminares sobre el progreso logrado en la implantación del Programa y dentro de los 2 meses adicionales presentará el informe definitivo con base en los informes preliminares. El seguimiento de los indicadores de impacto se realizará mediante dos informes anuales. Para tal efecto, el Prestatario presentará al Banco informes preliminares de impacto, el primero en el año 2004 y el segundo en el año en que se acuerde entre el GON y el Banco. De igual manera se presentará un informe final de evaluación de impacto ex-post hasta en los dos años después del desembolso del segundo tramo..

- 3.8 Es importante destacar que, como parte de la preparación de la ERCERP, el Gobierno de Nicaragua estableció y profundizó diferentes mecanismos de seguimiento, control y evaluación, los cuales han sido objeto de una evaluación independiente y se consideran apropiados para estos fines.⁸ Dichos mecanismos se utilizarán para el seguimiento de este Programa.
- 3.9 El **Fondo Social Suplementario (FSS)** fue creado en 1998 para canalizar recursos adicionales hacia los sectores de educación, salud y protección social, provenientes de donaciones o fuentes externas en condiciones concesionales como puente hasta que Nicaragua pueda acceder a la Iniciativa HIPC. El FSS como mecanismo virtual de coordinación presidido por la SECEP y en el que los ministerios de línea y el MHCP aprueben la asignación de recursos, ha sido importante para ordenar el uso de los recursos, especialmente cuando existen múltiples donantes y para programas intersectoriales. El nuevo reglamento operativo del FSS ya ha sido aprobado y enfatiza su función de coordinador, y no ejecutor, de la totalidad de los recursos involucrados en la ERCERP, es decir, tanto de los provenientes del exterior (donaciones, préstamos) como de los generados internamente y los resultantes del alivio bajo la iniciativa HIPC. Para el desembolso del primer tramo se presentará a satisfacción del Banco las nuevas reglas operativas aprobadas por decreto y publicadas en el Diario Oficial.
- 3.10 El papel coordinador del FSS implica ser parte de una serie de procesos en los que participan el Banco Central, quien calcula los recursos HIPC, el MHCP, encargado de la elaboración, control y seguimiento del presupuesto, y la SECEP, responsable de asignar el gasto de capital y realizar el seguimiento de los indicadores de desempeño. De este modo, el FSS se constituye en una pieza vital de apoyo para que el MHCP pueda realizar su labor de seguimiento presupuestario. Para estos fines el FSS se apoyará en dos mecanismos complementarios que se describen a

⁸ “El Seguimiento del Gasto Público en Nicaragua”. Carlos Oliva. Ver Archivos del Programa.

continuación: el Sistema Integrado de Gestión Financiera, Administración y Auditoría (SIGFA) y el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

- 3.11 El **Sistema Integrado de Gestión Financiera, Administración y Auditoría (SIGFA)** fue creado en 1998 para coordinar normas y procedimientos de las operaciones presupuestarias, contables, de tesorería, de crédito público y de sistemas de información que, interrelacionando datos operativos, sirva de apoyo efectivo a los procesos de toma de decisiones y de control interno y externo gubernamental. Su ámbito de aplicación es el registro de la ejecución presupuestaria de ingresos y egresos; el registro contable de las operaciones financieras y patrimoniales; la elaboración y presentación periódica de estados financieros, presupuestarios y patrimoniales; la conciliación de las cuentas bancarias; y el seguimiento, análisis y evaluación de la ejecución financiera y patrimonial.
- 3.12 Para los propósitos de este Programa, el SIGFA cuenta con la capacidad de generar la información precisa y veraz de la ejecución presupuestaria del gobierno central con un nivel de desagregación hasta la actividad u obra de cada proyecto, por sectores, con clasificación económica (gasto corriente o de capital) y fuente de financiación. De este modo, cualquier indicador estrictamente financiero del gobierno central puede ser calculado con la periodicidad que se desee.
- 3.13 El **Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)** es otra herramienta importante para el seguimiento del gasto público, el cual busca racionalizar los procesos de identificación, formulación, evaluación, selección, programación, ejecución y seguimiento de los proyectos que constituyen el programa anual y multianual de inversiones públicas. El SNIP registra todas las transacciones que tienen que ver con la inversión pública, desde la programación hasta su ejecución y seguimiento.
- 3.14 El SNIP tiene un sistema computarizado para el procesamiento de información de proyectos, el cual tiene fichas por programas. La información contenida en el SNIP incluye el sector, el destino económico, la descripción del proyecto, la clasificación funcional del gasto, la fuente de financiación, montos e indicadores de impacto por municipio, entre otras características. Además, en la actualidad cada componente del programa se le relaciona con los pilares de la ERCERP. Para los fines de este Programa, el SNIP es una herramienta importante para hacer el seguimiento de los préstamos de inversión del Banco y, en general, de los relacionados con la ERCERP. El tener indicadores físicos (avance de obra, por ejemplo) y de impacto, brinda una ventaja adicional para la elaboración de indicadores más complejos y útiles

E. Carta de Política

- 3.15 La Carta de Política enviada por el Gobierno de Nicaragua (Anexo V) presenta una síntesis de las políticas económicas, del compromiso de implantación de la ERCERP y de lograr avances significativos de las políticas de salud, educación y protección social medidos con indicadores específicamente acordados.

F. Inspección y vigilancia

- 3.16 El Banco establecerá los procedimientos de inspección que considere necesarios a los efectos de una ejecución satisfactoria de este Programa de reformas de políticas. El Prestatario cooperará plenamente brindando toda la asistencia e información requerida a estos efectos. El Equipo de Proyecto, en estrecha coordinación con la Representación del Banco en Nicaragua (COF/CNI), estará a cargo de la supervisión de la ejecución del Programa. La misma será continua en el sentido que además de los informes de avance que se mencionan en el párrafo 3.7, , el Programa contará con un sistema de monitoreo accesible que permite revisar el estado de avance entre visitas de inspección, revisión de cartera o misiones de administración. A solicitud de la Representación, se efectuarán las misiones de administración y supervisión técnica que sean necesarias para la óptima ejecución de este Programa, en principio y como mínimo sobre una base anual.
- 3.17 Con este propósito, en las visitas que realizará el Banco, se analizarán: (i) el avance logrado en la ejecución global del Programa; (ii) la ejecución de cada componente; (iii) las asignaciones presupuestarias para cada componente; (iv) la eficacia y eficiencia de las actividades comprendidas en el Programa; (v) las experiencias y dificultades encontradas en la ejecución de las mismas; (vi) el cumplimiento de las metas establecidas para cada componente; y (vii) los demás temas que sean relevantes en relación con la ejecución del Programa, para verificar la medida en que se está logrando el objetivo del mismo.

IV. VIABILIDAD Y RIESGOS

A. Viabilidad política, técnica e institucional

- 4.1 La ERCERP cuenta con el apoyo de la sociedad nicaragüense, de todos los partidos políticos y la comunidad internacional cooperante. La amplia participación ciudadana en la formulación de dicha estrategia le da una legitimidad y una base sólida sobre la cual se asentará su ejecución en el futuro. El Gobierno de Nicaragua se ha comprometido a implantar la ERCERP, cuyos resultados deberán permitir la reducción de la pobreza extrema en el país en al menos un 50% hasta el 2015. Se han logrado importantes avances en el desarrollo de la misma en el marco de los cuatro pilares fundamentales que la contienen, siendo el segundo y tercer pilar, mayor y mejor inversión en capital humano y mejor protección de los grupos vulnerables, objetos de este Programa.
- 4.2 Los instrumentos de seguimiento, control y vigilancia son compatibles con los requerimientos del Banco. El MHCP, con el apoyo de la SECEP tendrá la responsabilidad de coordinar e impulsar las actividades que sean necesarias para cumplir con las condiciones detalladas en la Matriz de Condiciones (Anexo I). La Unidad Coordinadora dentro de la SECEP está conformada por técnicos y expertos que también participaron en el diseño del Programa propuesto. Esto asegurará que se contará con una contraparte adecuada para acompañar la ejecución del Programa y el cumplimiento oportuno de las metas e indicadores intermedios acordados con el Banco (Anexo II). Cabe destacar que el Gobierno de Nicaragua ha establecido y profundizado diferentes mecanismos internos (FSS, SIGFA y SNIP) de seguimiento, control y evaluación, los cuales han sido objeto de una evaluación independiente y se consideran apropiados para estos fines.
- 4.3 Sobre la viabilidad técnica de las actividades requeridas para dar por cumplidas las condiciones, cada una de ellas fue definida y acordada en estrecha coordinación con los ministerios de línea responsables de su cumplimiento, siempre acompañados por técnicos de la SECEP. El consenso sobre la viabilidad de las acciones, la factibilidad de ser instrumentadas dentro de los plazos previstos y el compromiso del Gobierno con ellas se refleja en el texto de la Carta de Políticas (ver Anexo V).

B. Beneficios

- 4.4 Los principales beneficios del Programa propuesto son colaborar a: (i) reducir la pobreza de acuerdo a los lineamientos, postulados y metas de la ERCERP, enfocando la atención en el logro y cumplimientos de metas específicas; (ii) mitigar la crisis fiscal en el corto plazo con el desembolso de recursos de libre disponibilidad, lo cual mitiga a la vez el riesgo de profundización de la pobreza que dicha crisis conlleva; y (iii) reducir la deuda del país, en la medida que el Programa propicie que Nicaragua alcance más temprano el Punto de Culminación de la HIPC.

C. Aspectos ambientales

- 4.5 El Programa propuesto es factible desde el punto de vista ambiental porque no se prevén impactos ambientales negativos dado que la mayoría de las actividades contempladas se concentrarán en seguimiento de líneas presupuestarias y reformas relacionadas con normatividad y regulación en las áreas de educación, salud y protección social. Las autoridades nacionales conocen la normatividad y regulaciones ambientales del Banco, las cuales serían utilizadas en la eventualidad que ajustes y cambios de reforma pudieran tener un impacto ambiental en salud, educación y protección social (por ejemplo, construcción y rehabilitación de infraestructura educativa y de salud, como también en la operación y mantenimiento de servicios hospitalarios y educativos). En este sentido cabe destacar que ya se ha incluido como parte de la Matriz de Condiciones (Anexo I) en el plan de acción para la Reglamentación de la LGS, la obligatoriedad del cumplimiento de las disposiciones sanitarias en la provisión de servicios médicos. Cabe destacar que el Banco apoya con recursos del Programa de Modernización de la Red Hospitalaria (1027/SF-NI) la consolidación de una Unidad de Gestión Ambiental en el MINSA y la sistematización de normas y procedimientos de gestión ambiental en particular para nivel hospitalario en el que dicha operación financia la puesta en marcha de planes de manejo de desechos y la rehabilitación de la ruta crítica de conformidad con estudios hidrosanitarios y de flujo funcional

D. Riesgos

- 4.6 Un riesgo del Programa propuesto reside en el posible incumplimiento de las acciones de reforma para el desembolso del segundo tramo. Otro riesgo estaría relacionado al posible incumplimiento de las metas fijadas para los indicadores intermedios (componente 3). Por último, existe el riesgo de la demora en la entrega de los recursos a los ministerios de línea, lo cual impactaría negativamente los indicadores. Para mitigar estos riesgos se ha establecido un sistema de seguimiento continuo, incluso utilizando mecanismos existentes (FSS, SIGFA y SNIP), lo cual permitirá anticipar el cumplimiento oportuno de todas y cada una de las condiciones y asegurar de esta manera la entrega oportuna del desembolso del segundo tramo.

E. Impacto del Programa en la mujer y grupos vulnerables

- 4.7 Considerando que la ERCERP tiene como objetivo reducir los niveles de pobreza en 50% para el 2015, las acciones en las áreas de salud, educación y protección social se focalizarán, en gran medida, en atender las necesidades insatisfechas de este segmento de la población. En salud, por ejemplo, hay indicadores claves relacionados con la salud materna y en educación y protección social, también se detallan actividades, metas e indicadores para la zona rural, que presenta un rezago de cobertura de servicios básicos y a la vez concentra la pobreza y extrema pobreza del país. Más importante aún, el seguimiento de líneas presupuestarias permitirá al país y al Banco tener un control y monitoreo más realista de las asignaciones presupuestarias para atender las necesidades de educación, salud y protección social de estos grupos.

F. Clasificación sobre equidad social y reducción de la pobreza

- 4.8 Considerando los beneficiarios del Programa es la población de Nicaragua, incluyendo a grupos de alto riesgo, la operación propuesta califica como un proyecto que promueve la equidad social (SEQ), 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). Las metas e indicadores acordados para realizar el seguimiento del Programa reflejarán el desempeño de acciones para medir el mejoramiento de la equidad social.
- 4.9 A pesar de la orientación del Programa propuesto a apoyar la reducción de la pobreza en el marco de la ERCERP, por tratarse de una operación de reformas de política, no es elegible para ser clasificado como programa de inversión focalizado en la pobreza (PTI).

NICARAGUA
PROGRAMA DE REFORMAS DE POLÍTICAS SOCIALES EN APOYO A LA ERCERP
MATRIZ DE CONDICIONES

PROBLEMA	ACCIÓN	IMPACTO	Condicionalidades para los Desembolsos	
			Primer Tramo	Segundo Tramo
Entorno Macroeconómico				
Inestabilidad y bajo crecimiento dificultan la implantación de la ERCERP.	Se mantiene un entorno macroeconómico consistente con los objetivos del Programa.	Estabilidad favorece la ejecución de la ERCERP.	Se mantiene un entorno macroeconómico consistente con los objetivos del Programa.	Se mantiene un entorno macroeconómico consistente con los objetivos del Programa.
I. Indicadores sociales relacionados a las metas ERCERP				
El cumplimiento de las metas de la ERCERP requieren indicadores intermedios que permitan dar seguimiento periódico al avance hacia el cumplimiento.	Indicadores intermedios acordados avanza anualmente de acuerdo a las metas incluidas en el Anexo III.	Mejora la capacidad del GON para dar seguimiento y guiar las políticas orientadas a la reducción de la pobreza.	(i) Presentación a satisfacción del Banco por parte de la SECEP del informe de indicadores intermedios anuales acordados con los sectores, valores de la línea de base, metodología de cálculo y responsables sectoriales de generar la información (Ver Anexo II). (ii) nuevas reglas operativas del Fondo Social Suplementario (FSS) aprobadas por el Consejo Coordinador del FSS.	(i) Presentación a satisfacción del Banco del informe donde se demuestre el cumplimiento de las metas de los indicadores intermedios para los años 2002 y 2003, con base en los informes trimestrales del FSS, los cuales se basan en la información del Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGFA) y el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). (ii) evidencia que el estado de cumplimiento con las metas anuales de la ERCERP se haya divulgado por diferentes medios de comunicación a nivel nacional.
II. Priorización y seguimiento al gasto social				
Mantenimiento de gasto en sectores prioritarios de acuerdo detalle presentado en Anexo III				
En circunstancias de presión fiscal, programas sociales prioritarios sufren recortes presupuestarios.	Acercamiento de Nicaragua a un nivel y distribución de gasto que garantiza el acceso de la población a servicios básicos.	Mejoramiento de los niveles e indicadores de educación , salud y protección social y aumento del capital humano y el potencial para reducir la pobreza.	Educación: Que el Presupuesto General de la República para 2003 incorpore los recursos para cumplir con las metas físicas y financieras identificadas en el Anexo III.	Educación: El Presupuesto General de la República para 2004 incorpora recursos: (i) no inferiores a las asignaciones correspondientes incluidos en el Presupuesto de 2003; y (ii) suficientes para cumplir con las metas físicas y financieras identificadas para este período en el Anexo III Evidencia sustentada en un informe oficial de la SECEP, que demuestre que se ha alcanzado o superado el cumplimiento de las metas físicas y financieras de los programas prioritarios en el año 2003 indicados en el Anexo III.

PROBLEMA	ACCIÓN	IMPACTO	Condicionalidades para los Desembolsos	
			Primer Tramo	Segundo Tramo
			<p>Salud:</p> <p>Que el Presupuesto General de la República para 2003, incorpore recursos para las líneas presupuestarias, que permitan cumplir con las metas físicas y financieras correspondientes establecidas en el Anexo III</p> <p>Que se presente la línea de base para el año 2001 del porcentaje del gasto público total dedicado al MINSA.</p> <p>Que se presente la línea de base para el año 2001 del monto del gasto recurrente per cápita en Atención Primaria en Salud en, al menos, 10 SILAIS.</p>	<p>Salud:</p> <p>El Presupuesto General de la República para 2004 incorpora recursos: (i) no inferiores a las asignaciones correspondientes incluidos en el Presupuesto de 2003; y (ii) suficientes para cumplir con las metas físicas y financieras identificadas para este período en el Anexo III.</p> <p>Evidencia sustentada en un informe oficial de la SECEP, que demuestre que se ha alcanzado o superado el cumplimiento de las metas físicas y financieras de los programas prioritarios en el año 2003 indicados en el Anexo III.</p> <p>Evidencia sustentada en un informe oficial de la SECEP, que demuestre que: (i) el porcentaje del Gasto Público total dedicado al MINSA; y, (ii) el monto de gasto recurrente per cápita en atención primaria en salud en los 10 SILAIS identificados para el primer tramo no sean inferiores a los niveles evidenciados en la línea de base presente para el Primer. Tramo.</p>
			<p>Protección Social:</p> <p>Que el Presupuesto General de la República para 2003, incorpore recursos para las líneas presupuestarias que permitan cumplir con las metas físicas y financieras correspondientes establecidas en el Anexo III.</p>	<p>Protección Social:</p> <p>El Presupuesto General de la República para 2004 incorpora recursos: (i) no inferiores a las asignaciones correspondientes incluidos en el Presupuesto de 2003; y (ii) suficientes para cumplir con las metas físicas y financieras identificadas para este período en el Anexo III.</p> <p>Evidencia sustentada en un informe oficial de la SECEP, que demuestre que se ha alcanzado o superado el cumplimiento de las metas físicas y financieras de los programas prioritarios en el año 2003 indicados en el Anexo III.</p>

PROBLEMA	ACCIÓN	IMPACTO	Condicionalidades para los Desembolsos	
			Primer Tramo	Segundo Tramo
III. Gestión de los Ministerios Asociados a la Ejecución de la ERCERP				
A. Educación				
Aunque la autonomía escolar se ha implementado desde 1993, su base legal y administrativa está basada en resoluciones administrativas del MECD.	Ley de Participación Educativa (LPE), su reglamento y normativas aprobadas. Fórmula de transferencia de recursos modificada.	Consolidación de la base legal y administrativa del régimen de autonomía escolar. Reducción de las inequidades e ineficiencias resultantes de la aplicación de la fórmula de transferencia.	1. La entrada en vigencia de la Ley de Participación Educativa (LPE), con el texto aprobado por la Asamblea Nacional en marzo de 2002. . Que se hayan dictado y se encuentren en vigencia los siguientes acuerdos ministeriales: <ul style="list-style-type: none">• Funcionamiento del órgano de fiscalización electoral y ética;• Funciones y atribuciones de las a asociaciones de padres de familia;• Funciones y atribuciones de los Consejos de Docentes;• Organización y funcionamiento de los gobiernos estudiantiles; y• Funciones y atribuciones de los Consejos Directivos Escolares (CDE), incluyendo el proceso de elección, sustitución y reelección de sus miembros y la forma en que se realizará la capacitación, evaluación y supervisión de las instancias descritas. . . Que se haya modificado la fórmula para la administración y manejo de las transferencias ordinarias y extraordinarias de recursos del Presupuesto general de la República para promover el trato equitativo de los centros por nivel y tamaño que cumple con los objetivos específicos acordados con el Banco (párrafo 2.11 de la Propuesta de Préstamo).	1. Que se haya divulgado a por lo menos el 25% de los Centros Educativos los acuerdos ministeriales acordados para el primer tramo. 2. Que se hayan aprobado l y puesto en vigencia: <ul style="list-style-type: none">•• Un manual de procedimientos para la administración financiera de los centros del régimen de participación educativa que incluya la reglamentación de la administración y manejo de las transferencias ordinarias y extraordinarias de recursos a los centros escolares.•• Un manual de procedimientos para la incorporación de nuevos centros al régimen de participación educativa.• 3. Que se hayan transferido recursos a los centros escolares aplicando la fórmula de las transferencias de recursos acordadas para el primer tramos (SE ELIMINA HASTA EL FINAL EL RESTO DEL 3 Y DEL 4) rrafo 2.12 de la Propuesta de Préstamo); 4.Evidencia de aplicación de la fórmula, a que se refiere la condición anterior, a todos los Centros Educativos.

PROBLEMA	ACCIÓN	IMPACTO	Condicionalidades para los Desembolsos	
			Primer Tramo	Segundo Tramo
B. Salud				
<p>El panorama de bajo gasto se enmarca en un contexto de: (i) deficiente regulación (una nueva Ley General de Salud se ha aprobado recientemente, pero es necesario un gran esfuerzo de reglamentación); (ii) desorganización e ineficiencia en la prestación de los servicios (existen múltiples modelos de atención primaria, con incrementos de gasto y poco incremento en la producción de servicios); (iii) alta centralización en la toma de decisiones en los hospitales, (iv) distorsiones en la conformación de la planilla por pago a jubilados y pensionados, y (v) ineficiencia en la compra y distribución de medicamentos.</p>	<p>Reglamentación de la Ley General de Salud (LGS).</p> <p>Modelo unificado de atención primaria.</p> <p>Aumento en autonomía hospitalaria y en sistemas locales de salud (SILAIS).</p> <p>Disminución de la carga presupuestaria del pasivo laboral.</p> <p>Política de abastecimiento, manejo y uso de insumos médicos unificada.</p>	<p>Mejorar la salud en el país al dotar al MINSA de las competencias y capacidades para regular el sector, racionalizar el gasto de personal, y hacer más eficiente la prestación de los servicios.</p>	<p>1. Entrada en vigencia de la Ley General de Salud (LGS)</p> <p>2. Que se haya presentado un plan de acción para la reglamentación de la LGS incluyendo: (a) la operación, financiación y planes de beneficios de los actuales esquemas contributivo, no contributivo y voluntario; (b) organización y funcionamiento de los órganos directivos y consultivos de las instituciones prestadoras de servicios con énfasis en los consejos consultivos de los hospitales,, incluyendo derechos de los usuarios; (c) los modelos para promover la descentralización, desconcentración y delegación dentro del sector salud, con especial énfasis en los mecanismos para promover la transferencia de competencias y recursos; (d) el sistema de garantía de calidad incluyendo habilitación y acreditación de prestadores de servicios; y (e) los programas de atención a enfermedades de alto costo incluyendo la obligatoriedad del cumplimiento de las disposiciones sanitarias en la provisión de servicios médicos.</p> <p>3. Haber avanzado en la definición de un nuevo modelo unificado de Atención Primaria en Salud incluyendo: (i) la definición de la metodología de evaluación de los modelos actuales; (ii) la definición de los términos de referencia (TdR) de una consultoría para desarrollar el nuevo modelo; y (iii) la selección de dicha firma. Los TdR de la evaluación deberán incluir un análisis de costo efectividad de los programas seleccionados.</p> <p>4. Presentación ante la SECEP del Acuerdo Marco Consensuado MHCP y MINSA que regule la transferencia de recursos dentro del régimen de descentralización hospitalaria.</p>	<p>1. Entrada en vigencia de la Reglamentación a la LGS en las áreas mencionadas en el primer tramo.</p> <p>2Modelo unificado de Atención Primaria aprobado y adoptado como norma de aplicación obligatoria independientemente de la fuente de financiamientoy que los ajustes para aplicar el modelo unificado en proyectos en ejecución estén en proceso de negociación con el organismo financiador.</p> <p>3 Que al menos cuatro (4) hospitales: (i) cuenten con consejos consultivos operando; y (ii) hayan recibido una transferencia de recursos presupuestarios en aplicación del convenio MHCP/MINSA acordado para el primer tramo.</p>

C. Protección social				
<p>Aún existen problemas para proveer servicios en áreas más pobres y desprotegidas.</p> <p>Multiplicidad de programas de baja cobertura, falta de claridad en la población objetivo y existencia de instrumentos de focalización diversos.</p>	<p>Unificación de metodologías de focalización.</p> <p>Reordenamiento de los programas de protección social de forma coherente con las necesidades de las poblaciones vulnerables.</p> <p>Programas de protección social evaluados en relación al impacto de los mismos.</p>	<p>Mayor proporción del gasto focalizado hacia poblaciones en extrema pobreza.</p> <p>Acciones en el área de protección social articuladas.</p> <p>Efectividad del gasto evaluada.</p>	<p>Presentar a satisfacción del Banco:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. acuerdo ministerial aprobando la formulación de una base metodológica común de focalización a los programas de protección social, de MIFAMILIA con base en las lecciones aprendidas de la RPS, Fase I, y del PAININ, Fase I. 2. Un Plan de Acción para la reestructuración y/o consolidación de los programas de asistencia social de baja cobertura de MIFAMILIA. 3. La Metodología de Evaluación del PAININ; y los TdR de evaluación del Programa para Nicaragua del PMA. incluyendo la identificación del grupo control, y las hipótesis e indicadores a incluirse y la ejecución independiente del levantamiento y análisis de la información .. 4. Un plan para la reestructuración administrativa del programa para Nicaragua del PMA. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Que los programas de protección social de MIFAMILIA se encuentren utilizando la base metodológica común de focalización acordada con el Banco para el primer tramo. 2 Que se hayan reestructurado. y/o consolidado los programas de protección social de MIFAMILIA de acuerdo con el plan de acción presentado para el primer tramo y que dicha reestructuración se refleje en las líneas presupuestarias del Presupuesto General de la República. 3 Que se haya conformado una unidad administrativa consolidada para los programas del PMA en Nicaragua. 4. Que se presente la línea de base de evaluación, recolectados por firmas independientes para el PAININ y los programas del PMA..

PROGRAMA DE REFORMAS DE POLÍTICAS SOCIALES EN APOYO A LA ERCERP (NI-0169)
METAS GLOBALES E INDICADORES Y METAS INTERMEDIAS

Metas de la ERCERP 2015	Indicadores Intermedios	METAS ANUALES				
		Línea de base 2001	2002	2003	2004	2005
EDUCACIÓN						
Incrementar el acceso a la educación preescolar y primaria	# matrícula inicial de preescolar en municipios rurales	84.524	93.500	97.240	101.130	105.175
	# matrícula inicial de primaria en municipios de severa y alta pobreza	247.679	271.630	282.495	293.795	305.547
	# matrícula inicial de 1° a 6to grado en áreas rurales	451.558	499.831	514.362	529.793	545.687
	# matrícula de educación de adultos	83.413	91.754	94.506	97.342	100.262
SALUD						
Reducir tasa de mortalidad materna en ¾ respecto a 1994	# partos institucionales en 10 SILAIS priorizados	37.175	38.675	40.175	41.675	43.175
	# de primeros controles pre-natales en el primer trimestre del embarazo en 10 SILAIS priorizados	33.870	35.670	37.470	39.270	41.070
Reducir la mortalidad en niños menores de 1 año en 2/3 respecto a 1994	# de primeros controles de fertilidad en mujeres en edad fértil en 10 SILAIS priorizados	175.631	183.631	191.631	199.631	207.631
	# niños menores de un año vacunados con 3ª dosis de antipolio en 10 SILAIS priorizados	79.665	83.165	84.411	88.109	91.951
	# niños menores de un año vacunados con 3ª dosis de 5 en 1 (pentavalente) en 10 SILAIS priorizados	79.011	83.165	84.411	88.109	91.951
	# de niños vacunados con 1 dosis de BCG en 10 SILAIS priorizados	86.647	88.147	89.647	91.147	92.647
PROTECCIÓN SOCIAL						
Reducir extrema pobreza en 50% respecto a 1995	# de familias beneficiarias	10.000	13.000	15.000	20.000	20.000
	# de beneficiarios con bono alimentario	58.000	75.400	87.000	108.000	108.000
	# de beneficiarios con mochila escolar (niños de 7 a 13)	15.642	20.334	23.463	31.284	31.284
	# de beneficiarios con bono escolar (niños de 7 a 13)	15.642	20.334	23.463	31.284	31.284
	# de beneficiarios de bonos a la oferta de salud y educación	48.000	49.400	57.000	68.000	68.000
	Cobertura de familias rurales en extrema pobreza atendidas por la RPS	12%	16%	18%	24%	24%

NICARAGUA
PROGRAMA DE REFORMAS DE POLÍTICAS SOCIALES EN APOYO A LA ERCERP
RUBROS Y LÍNEAS PRESUPUESTARIOS PRIORITARIOS
(millones de dólares en EE.UU)

Renglón	Código	Concepto	2002	Meta 2003
Educación			43,3	46,0
Renglón 521		Instituciones Educativas (autonomía escolar)	41,5	43,4
Renglón 119		Otros Incentivos educativos (Proyecto Aprende, parte del componente, mejoramiento de la calidad de la educación)	0,8	1,1
Reglones 131,137, 139, 193,244, 273,345 y 394		PAEBANIC (educación de adultos)	1,0	1,4
Salud			11,8	12,7
Renglón 365		Productos medicinales y farmacéuticos (fuentes número 11 y 18)	9,5	9,9
	206S023	Programa de sostenimiento de equipos hospitalarios	0,1	0,2
	206T016	Fortalecimiento de la Atención primaria Rural (un programa del FSS)	1,7	1,2
	206T089	Rehabilitación de Hospitales de Puerto Cabezas, Bluefields y San Carlos	0,01	0,2
	206T104	Dotación de instrumental quirúrgico para las unidades de salud	-	0,4
	206T112	Rehabilitación de Hospitales Nacionales (Managua y Departamentales)	0,4	0,6
Protección Social			2,3	1,5
	211T002	Red de Protección Social MIFAMILIA	0,4	0,4
	210T089	Red de Protección Social MECD/MIFAMILIA	0,3	0,1
	206T074	Red de Protección Social MINSA/MIFAMILIA	0,6	0,08
	237T044	PAINAR	-	0,03
Renglón 232		Mantenimiento y Reparación de Medios de Transporte	0,01	0,01
Renglón 273		Viáticos al Interior	0,05	0,05
Renglón 524		A Instituciones Benéficas (fuente 11)	0,3	0,3
Renglón 579		Otras Transferencias para entes autónomos no empresariales (fuente 11, No incluye el programa 99 "INIM")	0,4	0,4
TOTAL protegido en 3 sectores / presupuesto nacional			57,4	60,3

Nota: Para los montos de ejecución la fuente es MHCP. Se utilizará la tasa de cambio de 14.20 para el 2002, y 15.10 para el 2003.
Estos renglones reflejan la numeración SIGFA 2003.

DESGLOSE DE LAS METAS FÍSICAS Y FINANCIERAS PARA 2003

Renglón/Código	2003 Metas Físicas				TOTAL	2003 Metas Financieras				TOTAL
	I	II	III	IV		I	II	III	IV	
Educación										46,0
Renglón 521	Desembolso de transferencia al 100% de las escuelas que se encuentra en régimen participación educativa	Desembolso de transferencia al 100% de las escuelas que se encuentra en régimen participación	Desembolso de transferencia al 100% de las escuelas que se encuentra en régimen participación	Desembolso de transferencia al 100% de las escuelas que se encuentra en régimen participación		10,85	10,85	10,85	10,85	43,4
Renglón 119	32.770 incentivos entregados	18.150 incentivos entregados	32.770 incentivos entregados	18.150 incentivos entregados	53.540 directivos, docentes de primaria y voluntarios beneficiados	0,44	0,12	0,44	0,12	1,1
Reglones 131,137, 139, 193,244, 273,345 y 394	140.532 textos comprados Revisión del plan de trabajo para alfabetización.	46.844 textos comprados.			187.376 textos comprados, 149.000 útiles escolares comprados, 50,000 personas alfabetizadas	0,35	0,36	0,37	0,39	1,4
Salud										12,7
Renglón 365	Verificación lista de productos a comprar. Licitación publica adjudicada	Pago de proveedores según entregas. Distribución de insumos.	Pago de proveedores según entregas. Distribución de insumos.	Distribución de insumos. Distribución de insumos.	Compras: 10% en vacunas 6.6% cruz roja 43% medicamentos 34%material reposición 5.4% laboratorio	2,31	2,98	2,98	1,65	9,9
206S023	Indentificación y verificación de lista de equipos a reparar.	Reparación de equipos según lista en área materno infantil de 5 hospitales.	Reparación de equipos según lista en área materno infantil de 5 hospitales			0,65	0,65	0,87		0,2
206T016	240 enfermeras y médicos contratados y salario entregado	Sarlario entregado a 240 recursos	Salario entregado a 240 recursos		240 enfermeras y médicos	0,47	0,47	0,3		1,2
206T089	Validación de necesidades para la rehabilitación en 3 hospitales. Licitación de obras.				Hospitales de Puerto Cabezas, Bluefields y San Carlos rehabilitados	0,07	0,07	0,1		0,2

206T104	Validación de lista de instrumental quirúrgico y lista de establecimientos a ser beneficiarios elaborada. Licitación publicada y adjudicada.	Distribución del instrumental.	Distribución del instrumental.		70% del Instrumental quirúrgico entregados a los hospitales y 30% del instrumental entregado a centros de salud.	0,13	0,13	0,17		0,4
206T112	Validación de necesidades de rehabilitación en ruta crítica de 5 hospitales. Licitación de obras.				Ruta crítica en 5 hospitales rehabilitadas.	0,18	0,18	0,25		0,6
Protección Social										1,5
211T002 210T089 206T074	3.500 nuevas familias incorporadas. Plan de Trabajo completado la expansión de la fase II del programa	Avance de actividades según plan de trabajo aprobado	Avance de actividades según plan de trabajo aprobado	Avance de actividades según plan de trabajo aprobado		0,16 0,04 0,02	0,1 0,02 0,02	0,1 0,02 0,02	0,1 0,02 0,02	0,4 0,1 0,08
237T044	600 beneficiarios incorporados	200 beneficiarios incorporados	200 beneficiarios incorporados	200 beneficiarios incorporados	1200 beneficiarios	0,01	0,008	0,008	0,008	0,03
Renglón 232						0,007	0,003	0,003	0,003	0,01
Renglón 273	387 visitas de campo	387 visitas de campo	387 visitas de campo	387 visitas de campo	1548 visitas de campos para supervisión de programas	0,011	0,014	0,014	0,017	0,05
Renglón 524 Renglón 579	74 centros reciben transferencias	74 centros reciben transferencias	74 centros reciben transferencias	74 centros reciben transferencias	74 centros han recibido transferencias (27 hogares de protección, 29 centros de desarrollo infantil y 18 hogares de ancianos)	0,08 0,1	0,08 0,1	0,08 0,1	0,08 0,1	0,3 0,4
TOTAL protegido en 3 sectores / presupuesto nacional						60,3				

PROGRAMA DE REFORMAS DE POLÍTICAS SOCIALES EN APOYO A LA ERCERP
METAS GLOBALES E INDICADORES PRÓXIMOS DE IMPACTO

Metas de la ERCERP 2015	Indicadores Próximos de Impacto
EDUCACION	
Acceso del 90% en educación primaria	% de cambio en la tasa de matrícula neta del 1-6 grado
Disminuir tasa de analfabetismo a 10%	% de cambio en la tasa de niños completando a 4to grado en áreas rurales. % de cambio en matrícula inicial de nuevo ingreso al 1º grado % de cambio en la matrícula de educación de adultos
SALUD	
Reducir tasa de mortalidad materna en ¾ respecto a 1994	% de cambio en la tasa de mortalidad materna
mortalidad en niños menores de 1 año en 2/3 respecto a 1994	% de cambio en la tasa de mortalidad en niños menores de 1 año
PROTECCION SOCIAL	
Reducir extrema pobreza en 50% respecto a 1995	% de cambio en la cobertura, en los municipios de extrema pobreza, de familias beneficiarias de la Red de Protección Social (RPS) % de cambio en la matrícula neta de 1 a 4 grados en municipios en extrema pobreza cubiertos por la RPS % de cambio en los índices de desnutrición en municipios de extrema pobreza cubiertos por la RPS

Carta de Política

Programa de Reformas de Política en apoyo a la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza

1. Introducción

Los objetivos económicos del Gobierno de Nicaragua son reducir la pobreza y lograr un crecimiento económico sostenible y equitativo. Con este propósito, el Gobierno de Nicaragua ha establecido una clara estrategia socioeconómica que se sostiene en el ordenamiento integral de las finanzas públicas, la promoción de la inversión a través de incentivos conglomerados pro-exportadores y la protección social.

Estos objetivos son compatibles con los pilares que sustentan la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza, la que además de sostenerse en el crecimiento económico y la protección social, se apoya también en la inversión en capital humano, la gobernabilidad y el fortalecimiento institucional.

El Gobierno ha identificado líneas de acción prioritarias para lograr sus objetivos, entre las que se encuentran alcanzar el punto de culminación de la Iniciativa para los Países Severamente Endeudados (HIPC, por su acrónimo en inglés) y disminuir la carga de la deuda interna. Estas dos acciones coadyuvarían al objetivo de sostenibilidad fiscal, al tiempo que permitiría invertir en el sector social y liberaría recursos para la inversión privada. En adición a lo anterior, el Gobierno se ha comprometido a implementar acciones sectoriales y reformas institucionales, especialmente en las áreas de educación y salud.

2. Antecedentes: El contexto económico

Para la economía nicaragüense el entorno internacional de los últimos años ha sido predominantemente adverso. La tendencia descendente de los términos de intercambio ha constituido una de las perturbaciones que más severamente han afectado la economía.

En lo interno, algunas perturbaciones han contribuido al debilitamiento de la economía. La crisis financiera ocurrida en el período 2000-2001, producto de prácticas fraudulentas de algunos bancos, tuvo y sigue teniendo importantes secuelas en las finanzas públicas. El retiro masivo de depósitos durante la crisis conllevó a una colocación extraordinaria de títulos públicos que aumentaron marcadamente la deuda interna.

Asimismo, la política fiscal expansiva de los últimos años, especialmente en 2000 y 2001, no fue congruente con los acontecimientos externos, especialmente con el perfil descendente de financiamiento externo. Esta política contribuyó al deterioro de la cuenta corriente, la cual fue financiada principalmente con reservas internacionales. Por su parte, la incertidumbre política de los comicios electorales y la inestabilidad financiera producto de la crisis bancaria, evitaron que a través de la política monetaria se lograra detener la caída de las reservas internacionales.

3. El programa económico y la política social

A. El programa económico del Gobierno

En su objetivo de impulsar un crecimiento económico sostenible con equidad, el Gobierno tiene como eje principal una estrategia de promoción de la inversión, que en un contexto de creciente globalización de la economía mundial, requiere de incentivos a conglomerados pro-exportadores. Esto a su vez necesita inversión en capital humano y una red de protección social que brinde apoyo a los sectores más desprotegidos.

Claramente, esta estrategia requiere de estabilidad macroeconómica, eliminación de distorsiones y reducción de ineficiencias en los incentivos a los distintos agentes económicos. Para mantener la estabilidad se necesita revertir el deterioro de las finanzas públicas y en particular reorientar el gasto público. Para esto el actual gobierno está decidido a lograr un Servicio para el Crecimiento y Reducción de la Pobreza (PRGF, por su acrónimo en inglés) con el Fondo Monetario Internacional.

En el marco de las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional, se estableció un mecanismo para monitorear el desempeño del programa económico del Gobierno durante el año 2002 (Track Record). El desempeño fiscal durante el primer semestre fue mejor que lo programado, y mostró congruencia con una política monetaria orientada a fortalecer las reservas internacionales y a disminuir la carga de la deuda interna.

Como consecuencia de esta excelente ejecución, las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional han continuado y se espera llegar a un acuerdo con dicha institución en el muy corto plazo. Este programa garantizará el flujo de recursos para financiar un gasto público dirigido a la lucha contra la pobreza y a complementar los factores de producción privados. Por otro lado, la exitosa implementación de este programa durante el primer año, permitiría a Nicaragua alcanzar el punto de culminación en el marco de la Iniciativa HIPC.

Dentro de las reformas implementadas en 2002, encaminadas a lograr un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, se encuentran una serie de reformas y medidas de políticas. En el sector financiero, se continuó con el plan de liquidación de activos de los bancos liquidados durante la crisis financiera y se fortaleció el sistema financiero, con la aprobación de normas de conflicto de interés, crédito a partes relacionadas y prevención de lavado de dinero, así como una reforma de las normas de adecuación de capital, evaluación y clasificación de activos y aprovisionamiento.

En lo referente a la gobernabilidad, el Gobierno se ha propuesto reducir los niveles de corrupción como una forma de disminuir los costos de transacción que impiden a la economía crecer a un mayor ritmo en el largo plazo. Uno de los pilares de la lucha contra la corrupción ha sido impulsar reformas legales y de fortalecimiento del sistema judicial, entre las que se encuentran la reforma al código penal en lo concerniente a la tipificación

de delitos contra la corrupción para funcionarios públicos y delitos financieros y la aprobación de la ley de probidad de funcionarios públicos.

En la parte fiscal se aprobó una reforma tributaria de un rendimiento anual de 2.6 del Producto Interno Bruto y un ajuste efectivo del Presupuesto General de la República de 5 puntos del Producto Interno Bruto en comparación con el año anterior. Uno de los principales aspectos del recorte presupuestario, cuyo principal objetivo fue racionalizar el gasto público, aumentar la eficiencia y modificar la composición del mismo, fue defender aquellas líneas presupuestarias relacionadas a la política social del gobierno en el marco de la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza. En particular, se identificaron líneas presupuestarias en salud, educación y protección social que deben ser protegidas, estableciendo mínimos consistentes con los techos determinados en el Presupuesto Nacional.

B. La política Social y reformas a emprender

En su compromiso de alcanzar el punto de culminación de la iniciativa HIPC, el Gobierno de Nicaragua, ha establecido como prioridad de su política social promulgar una ley de participación educativa y una ley general de salud, así como adoptar un plan de acción para introducir un programa efectivo basado en la experiencia del programa piloto de la red de protección social.

Educación

En el área de educación, Nicaragua ha avanzado en el proceso de autonomía escolar. Este proceso iniciado en 1993, está basado en la transferencias de recursos a centros educativos acogidos al régimen, en la participación de padres, maestros y alumnos en los asuntos administrativos, financieros y académicos de los centro educativos, y en un consejo directivo escolar para contratar y despedir al personal de las escuelas.

El Gobierno de Nicaragua considera importante profundizar la autonomía escolar. Para ello, se promulgó una ley de participación educativa, la que tiene como objetivo fortalecer el rol de los padres, maestros y alumnos en la gestión de los centros educativos. Durante la reglamentación de esta ley, se garantizará la participación efectiva de los padres en los consejos directivos escolares, a estipular un plan de desarrollo escolar para la mejora pedagógica de las escuelas, y a definir el rol y responsabilidades del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes en la supervisión, evaluación y capacitación de los maestros.

Como parte del fortalecimiento de la autonomía escolar, se ha revisado el régimen de autonomía con miras a modificar la fórmula actual de transferencia de recursos, para eliminar así inequidades e ineficiencias en la aplicación del régimen. Ente los principales objetivos de la modificación se encuentran el buen uso de la información estadística en lo que respecta al número de alumnos de los centros educativos autónomos y la creación de incentivos según criterios compensatorios basados en desventajas socioeconómicas de la población o de ubicación de los centros.

Salud

Al no contar con un marco legal adecuado, el Ministerio de Salud ha tenido limitaciones normativas y reguladoras. Para mejorar esta situación, se aprobó una ley general de salud en marzo de este año. En la reglamentación de esta ley se establecerán la operación, financiación y planes de beneficios de los regímenes creados; el modelo de descentralización y desconcentración de servicios; la forma en que participarán los usuarios en consejos consultivos de las instituciones prestadoras de servicios; un sistema de garantía de la calidad, incluyendo habilitación y acreditación de prestadores; y la manera en que atenderán las enfermedades de alto costo y atención de emergencias.

Asimismo, se hace necesario llevar a cabo una serie de medidas para la racionalización del gasto en el sector salud y poder así avanzar en los compromisos establecidos en la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza. En la actualidad el Ministerio de Salud tiene en ejecución siete programas de atención primaria en salud, dificultando la supervisión de algunas acciones y en ciertos casos duplicando esfuerzos, lo cual encarece la entrega de servicios. Por lo tanto, es indispensable llevar a cabo una evaluación de costo-efectividad de los modelos de atención para contar con un solo modelo unificado, reduciendo costos fijos de administración.

Protección social

En este sector, existen grandes limitaciones para proveer servicios en las áreas más pobres y desprotegidas. La provisión de servicios en las poblaciones vulnerables ayudará a cumplir con la meta de reducción de extrema pobreza establecida en la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza. En la actualidad, existe multiplicidad de programas de baja cobertura, y en general éstos carecen de instrumentos de focalización. El Ministerio de la Familia ha establecido la necesidad de unificar metodologías de focalización y de evaluar los programas para determinar su costo efectividad. Una vez terminadas las evaluaciones se hará un reordenamiento de los programas para racionalizar el gasto público en este sector. Se la dará especial importancia a la segunda fase de la red de protección social, dándole seguimiento a la expansión, plan de costo efectividad, criterios y mecanismos de focalización, implementación, metas y evaluación de la misma. Otros retos incluyen la formulación de una política de atención a grupos vulnerables y el fortalecimiento del marco institucional de este sector.

4. Conclusiones

El buen desempeño del programa económico dentro del marco de las negociaciones con el FMI y la agenda social formulada en el contexto de la Iniciativa HIPC, demuestran el compromiso del Gobierno de Nicaragua de lograr sus objetivos de crecimiento económico y de reducción de la pobreza. El Gobierno reconoce que en el mediano plazo tendrá que avanzar en la reformas institucionales estipuladas en la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza, particularmente en los sectores

sociales de educación, salud y protección social. En este contexto, el Programa de Reformas de Política al Apoyo de la estrategia facilitará la implementación de las reformas necesarias para avanzar en el desarrollo económico del país en un marco de equidad y erradicación de la pobreza.